



2 Dialog wokół wyzwań przyszłości

Andrzej Karpiński

9 Partnerstwo dla rozwoju Polski Wschodniej

Tomasz Grzegorz Grosse

26 Promień zaufania

Francis Fukuyama

61 Sprawne państwo

Jarosław Górniak



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5



Ministerstwo
Pracy
i Polityki
Społecznej

Spis treści

Oblicza dialogu

- 2 Dialog wokół wyzwań przyszłości,** Andrzej Karpiński
- 9 Partnerstwo dla rozwoju Polski Wschodniej,** Tomasz Grzegorz Grosse
- 19 Pakty społeczne jako koalicje „słabych” i „umiarkowanych”:** Irlandia, Włochy i Korea Południowa, cz. 2, Lucio Baccaro, Sang-Hoon Lim
- 26 Promień zaufania. Kapitał społeczny i społeczeństwo obywatelskie,** Francis Fukuyama
- 37 Europa dla obywateli – wokół jakości i dostępności usług użyteczności publicznej,** Tomasz Grzegorz Grosse
- 48 Droga do przyszłości – edukacja i kształcenie ustawiczne,** Barbara Surdykowska
- 57 Między pracą a kapitałem – w kierunku nowego kodeksu pracy,** Jerzy Wratny

Wokół zagadnienia polityk publicznych

- 61 Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych,** Jarosław Górniak
- 69 Władza informacji – polityki publiczne w świetle nowoczesnych funkcji państwa,** Aleksander Surdej
- 79 Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym,** Paweł Swianiewicz
- 89 Polityka publiczna w sytuacjach ekstremalnych: rynki pracy na obszarach popegeerowskich,** Irena Dryll
- 97 Dialog wokół polityk publicznych – między paktami społecznymi a codziennością partnerstwa,** Andrzej Zybala

Książki – Dokumenty – Relacje

- 105 Projekt na rzecz rozwoju dialogu w Polsce,** Joanna Lizut
- 110 Społeczny wymiar globalizacji,** Ewa Rybicka

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

Wydaje: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa, tel. 0-22 380 50 80, www.cpsdialog.pl

Redaktor naczelny: dr Andrzej Zybala, a.zybala@cpsdialog.pl
Sekretarz redakcji: Joanna Lizut, j.lizut@cpsdialog.pl

Patronat MPIP: Danuta Jasińska, wicedyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego

Zdjęcia: archiwum MPIP, CPS „Dialog”, KPRM, Komisja Europejska

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego
Zima 2008, nr 4 (21), ISSN 1734-9117



9
Partnerstwo dla rozwoju Polski Wschodniej
Tomasz Grzegorz Grosse

Partnerstwo dla rozwoju Polski Wschodniej

Tomasz Grzegorz Grosse

Partnerzy społeczni mogą współkształtować i wpływać na polityki europejskie tak, aby sprzyjały one rozwojowi regionów Polski Wschodniej. Jako państwo i społeczeństwo stoimy bowiem przed wyzwaniem zmniejszenia dysproporcji rozwojowych między polskimi województwami. Można je zredukować poprzez

tworzenie odpowiednich programów/polityk wewnętrznych, ale także poprzez kształtowanie polityk europejskich.

Promień zaufania

Francis Fukuyama

Niski poziom zaufania w społeczeństwie prowadzi do powstania dwupoziomowego systemu moralności, gdzie dobre postępowanie rezerwowane jest dla rodziny i najbliższych przyjaciół, a stanowczo niższy standard zachowania prezentowany jest w sferze publicznej. Takie zjawisko to fundament dla rozwoju korupcji, która często jest postrzegana jako uprawniony sposób dbania o własną rodzinę.

Społeczny wymiar globalizacji

Ewa Rybicka

Podczas 97. Sesji Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy, która odbyła się w czerwcu 2008 roku w Genewie, trójstronne delegacje państw członkowskich ze 182 krajów, przyjęły jednomyślnie Deklarację dotyczącą rosnących wyzwań wynikających z trwającego procesu globalizacji, takich jak: utrata poczucia pewności w środowisku pracy, rosnące bezrobocie, niedostateczna ochrona społeczna.



Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym

Paweł Swianiewicz

Właściwie wszystkie współczesne koncepcje polityki lokalnej zakładają, że społeczność lokalna bierze udział w formułowaniu i wdrażaniu publicznych programów działania. Głoszą one, że jeśli lokalna władza chce być skuteczna, musi umieć zarządzać poprzez partnerstwa z aktorami najczęściej (choć nie wyłącznie) wywodzącymi się ze społeczności lokalnej.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50
fax (+48 22) 380 50 52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne. Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.



SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum oferujemy bezpłatnie korzystanie z:

- internetu przez 24 h,
- siłowni,
- parkingu.



RESTAURACJA

Restauracja w naszym Centrum oferuje kompleksową obsługę cateringową grup szkoleniowych. Zapewnia tradycyjną polską gościnność oraz miłą i profesjonalną obsługę.

Noty o autorach

Baccaro Lucio – profesor w Instytucie Badań nad Pracą i Zatrudnieniem (MIT Sloan School of Management, w Cambridge, Massachusetts). Wcześniej pracował wiele lat w Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie. Zajmuje się badaniami nad mechanizmami podejmowania decyzji w stowarzyszeniach, związkach zawodowych, instytucjami partycypacyjnego zarządzania itp. Prowadził wiele badań we Włoszech, Irlandii, Afryce Płd., Korei Płd. Autor wielu książek i opracowań naukowych.

Dryll Irena – publicystka i dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat zajmuje się problematyką dialogu społecznego.

Fukuyama Francis – amerykański politolog i filozof, profesor Uniwersytetu Johnsa Hopkinsa. Autor kilkunastu książek poświęconych rozwojowi politycznemu i ekonomicznemu, m.in. „Koniec historii”, „Ostatni człowiek”, „Zaufanie”, „Wielki wstrząs”, „Koniec człowieka”, „Budowanie państwa”.

Górniak Jarosław – profesor w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, od wielu lat zajmuje się problematyką ewaluacji i efektywności polityk publicznych.

Grosse Tomasz Grzegorz – doktor socjologii, pracownik Instytutu Studiów Politycznych PAN, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, autor wielu publikacji z zakresu integracji europejskiej i dialogu społecznego.

Karpiński Andrzej – profesor w Szkole Wyższej im. prof. R. Kudlińskiego w Warszawie. Znanca problematyki rozwoju. Autor kilkudziesięciu książek.

Lizut Joanna – socjolog, starszy specjalista w Dziale Programowo-Wydawniczym CPS „Dialog”.

Rybicka Ewa – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego.

Sang-Hoon Lim – doktor w Koreańskim Instytucie Pracy, specjalista w zakresie rynku pracy, mechanizmów dialogu i partnerstwa społecznego.

Surdej Aleksander – ekonomista i socjolog, doktor habilitowany w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Zajmuje się problematyką polityk regulacyjnych w UE, międzynarodowymi politykami publicznymi, regulacjami ryzyk zbiorowych itp.

Surdykowska Barbara – asystentka w katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu sektorowego.

Swianiewicz Paweł – profesor, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Ostatnio wydał książkę pod tytułem „Szafarze Darów Europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach”.

Wratny Jerzy – profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, kierownik Zakładu Prawa Cywilnego i Prawa Pracy Uniwersytetu Rzeszowskiego, od wielu lat specjalizuje się w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa ubezpieczeń społecznych. Autor wielu publikacji książkowych i artykułów, w tym w kwartalniku „Dialog”.

Droży Czytelnicy



Dialog wokół wyzwań przyszłości

Andrzej Karpiński

Uruchomienie profesjonalnej debaty i dialogu społecznego wokół wyzwań przyszłości należy do najpoważniejszych zadań we współczesnej Polsce. Narastają bowiem dylematy rozwojowe, których rozwiązanie wymaga udziału szerokiego kręgu zainteresowanych. Żyjemy w obliczu coraz wyraźniej dostrzeganych i lepiej opisywanych procesów długiego trwania, jak globalizacja, powstawanie cywilizacji informacyjnej, ocieplanie się atmosfery, starzenie się społeczeństw, itp.

Sprawne państwo

Jarosław Górniak

Termin polityki publicznej nie został jeszcze w odpowiednim stopniu upowszechniony w Polsce. Brakuje nam tym samym trwałych metod analizy tego, co robi państwo i różnorodnych jego instytucji. Tymczasem polityki publicznej wydają się podstawowym wymiarem ich funkcjonowania. Państwo jest niejako ich producentem. Tworzy je w wyniku splotu inicjatywy i twórczych idei polityków, a także działań administracji.



Projekt na rzecz rozwoju dialogu w Polsce

Joanna Lizut

Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej konferencją z 20 października br. zainaugurował realizację projektu pt. „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”. Jest to pierwsze przedsięwzięcie, którego zadaniem jest wypracowanie systemu wsparcia eksperckiego dla partnerów społecznych.

Zbiór tekstów w bieżącym wydaniu Dialogu pokazuje istotne obszary, na których powinien toczyć się dialog. Ich autorzy proponują także narzędzia, których wykorzystanie mogłoby uczynić ten dialog efektywniejszym. W obecnych czasach dialog społeczny nie może być tylko „luźną” dyskusją, która nikogo do niczego nie zobowiązuje. Aby był efektywny musi być formułowany w oparciu o głębokie – co nie znaczy hermetyczne – analizy realiów społecznych i gospodarczych. I tak oto A. Karpiński podkreśla, że powinien zostać zorganizowany proces dialogu wokół wyzwań przyszłości, to znaczy problemów, które już pukają do naszych drzwi i dopominają się o naszą uwagę. Autor wymienia tu globalizację, powstawanie cywilizacji informacyjnej, ocieplenie się klimatu, starzenie się społeczeństw, deurbanizację, masowe migracje, wielokulturowość, wyczerpywanie się niektórych zasobów naturalnych. To są przykładowe problemy, które już zmieniają otoczenie naszego życia. Stawia to przed naszymi oczami nowe wymagania, a od ich sprostania zależy poziom naszego życia. Jak ktoś powieźdźiał, zwycięzcami przyszłości będą ci, którzy przygotowują się do niej. Dotyczy to zwłaszcza obecnej doby. Aktualny kryzys ekonomiczny w wielu segmentach światowej gospodarki przeorientuje sposób, w jaki one funkcjonują. Można się spodziewać, że w nowych warunkach jeszcze istotniejsze znaczenie będzie miał dialog i zdolność do budowania społecznego konsensusu. Poza tym w nowych warunkach jeszcze większym wyzwaniem będzie profesjonalizowanie zarządzania publicznego, w tym twórczej współpracy między administracją publiczną a podmiotami z sektora obywatelskiego i prywatnego. Wielkie wyzwanie wypływa z faktu, że wchodzimy w taki etap rozwoju współczesności, który wymaga zdolności do regulowania wielu sfer życia zbiorowego, w tym również szeregu dziedzin gospodarki. Trzeba umieć to robić w taki sposób, aby nie blokować twórczej energii Polaków przejawiającej się w różnorodnych odmianach przedsiębiorczości.

Sektor publiczny musi doskonalić sposoby projektowania i wykonywania polityk publicznych. Jak pisze J. Górniak wielkim wsparciem jest tu uchwycenie właściwej roli ewaluacji polityk i działań publicznych. Ponadto w sektorze publicznym trzeba pamiętać, że już dawno – jak pisze P. Swianiewicz – skończyła się era jednostronnego zarządzania zza urzędniczego biurka. Obecnie niemal wszystkie teorie zarządzania lokalnego zakładają, że społeczność bierze udział w formułowaniu i wdrażaniu publicznych programów działania. Ale to dotyczy również szczebla centralnego. Jeśli władza chce być skuteczna, musi umieć zarządzać poprzez partnerstwa. Tylko w takim modelu wielopoziomowego zarządzania można liczyć na wygenerowanie odpowiednio dużych zasobów wiedzy, które mogą stać się podstawą dla skutecznego zarządzania, czyli rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Trudno w tym procesie przecenić rolę zaufania społecznego. To zagadnienie analizuje dla nas F. Fukuyama, światowej sławy analityk amerykański.

Andrzej Zybala

Stworzenie forum dialogu wokół wyzwań przyszłości może przyczynić się do tego, że będziemy w większym niż do tej pory stopniu, społeczeństwem otwartym na przyszłość – pisze Andrzej Karpiński

Dialog wokół wyzwań przyszłości

Uruchomienie profesjonalnej debaty i dialogu społecznego wokół wyzwań przyszłości należy do najpoważniejszych zadań we współczesnej Polsce. Narastają bowiem dylematy rozwojowe, które wymagają udziału szerokiego kręgu zainteresowanych.

Zwłaszcza w dzisiejszej dobie groźne staje się zaniedbywanie myślenia o przyszłości w perspektywie długookresowej, sięgającej co najmniej 20–30 lat naprzód. Przyszłość jawi się coraz bardziej w kształtach tak skomplikowanych, że wymaga należytego przygotowania się do niej. Szczególnie w naszym wypadku groźne wydaje się utrzymanie obecnego dramatycznego *status quo* w myśleniu o przyszłości. Brakuje nam metod i struktur organizacyjnych, które byłyby w stanie analizować współczesne trendy, które kształtują obraz nadchodzących lat i kilku dekad. Żyjemy w obliczu coraz wyraźniej dostrzeganych i lepiej opisywanych procesów długiego trwania, jak globalizacja, powstawanie cywilizacji informacyjnej i gospodarki opartej na wiedzy, ocieplanie się atmosfery i powodowane tym zmiany klimatyczne, starzenie się społeczeństw i deurbanizacja, masowe migracje zagraniczne i rosnącą w związku z tym wielokulturowość, wyczerpywanie się zasobów ropy i wiele innych. Problemy te nie znikną do roku 2030 czy nawet 2040. Wręcz przeciwnie, będą jeszcze bardziej aktualne niż dziś. A zatem znaczna część przyszłości będzie zdeterminowana przez procesy, występujące już obecnie. Trzeba uczyć się je rozpoznawać oraz budować adekwatne rozwiązania społeczne i gospodarcze, które będą uprawdopodobniały rozwój oraz redukowały koszty jego kontynuowania.

Dobre rozumienie trendów długiego trwania zwielokrotnia szanse rozwojowe. A jest to tym ważniejsze, że obecnie jesteśmy opóźnieni pod wieloma względami, w stosunku do innych krajów, w przechodzeniu do

modelu w pełni nowoczesnego społeczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza przejścia do modelu społeczeństwa informacyjnego, które będzie modelem cywilizacyjnym w Europie przyszłości. Aby zaadaptować się w tym modelu musimy mieć koncepcje przeciwdziałania wielu nadciągającym problemom. Wynikają one z mnożących się zagrożeń ekologicznych na naszą gospodarkę, ekonomicznych konsekwencji ochrony klimatu, narastania ekstremalnych zjawisk pogodowych. Wyzwaniem jest przygotowanie się do konsekwencji procesu starzenia się naszego społeczeństwa, a zwłaszcza skokowego wzrostu liczebności ludności w wieku emerytalnym, co stworzy zupełnie nową sytuację demograficzną. Musimy podjąć zadanie przygotowania się do adaptacji długofalowych konsekwencji masowej fali migracyjnej Polaków po wejściu do Unii, a tym bardziej przyszłej nieuchronnej imigracji z zewnątrz. Musimy budować koncepcję, jak przeciwstawić się nieuchronnemu wyludnianiu się miast w miarę spadku liczby urodzeń. Wyzwaniem jest także przygotowanie się do jak najszybszego zdyskontowania przez naszą gospodarkę efektów rewolucji technologicznej związanej z rozwojem nanotechnologii, biotechnologii i biomedycyny, czemu służą specjalne programy rządowe w innych krajach. Konieczne są awaryjne scenariusze działania na wypadek wystąpienia kryzysów finansowych na świecie i ich wpływu na nasz kraj.

Wiele krajów ma obecnie kłopoty z refleksją nad przyszłością. W Polsce na skutek jednak specyfiki naszych losów, a może i charakteru narodowego, przybierają one znaczne nasilenie. Potrzebne jest przede wszystkim dokonanie głębokiej diagnozy ich przyczyn. Jest to tym ważniejsze, że wytyczyć to może zarazem kierunek niezbędnych zmian dla poprawy sytuacji. Poniżej wyróżniam sześć tendencji i procesów, które mają największy wpływ na obecny stan myślenia o przyszłości w Polsce.

Prognozy, które zawiodły. W Polsce społeczeństwu naszemu wielokrotnie prezentowano zbyt optymistyczne

wizje przyszłości, które następnie nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistości, a wynikające z nich zapowiedzi i obietnice nie były z reguły spełniane. Wywołało to rozczarowanie i frustracje oraz traumatyczne ślady w stosunku do wszelkich form prognozowania i przewidywania przyszłości. W konsekwencji pojawiła się niewiara w sens i możliwość trafnego przewidywania przyszłości. Dotyczyło to całego ostatniego 60-lecia, chociaż okres gospodarki planowej w Polsce miał tu niewątpliwie pewną specyfikę. Ówczesne plany narodowe stawiały bardzo ambitne zadania, które z reguły nie były jednak następnie osiągnięte. Było to odbierane w świadomości społecznej jako błędy w przewidywaniu przyszłości, chociaż plan nie jest narzędziem przewidywania przyszłości, ale jako narzędzie zarządzania ustala raczej poziom, do którego należy dążyć i mobilizować w tym celu wysiłek społeczny.

Również w ostatnich 20. latach po przełomie ustrojowym, wystąpiło w szerokiej skali zjawisko rozchodzenia się przewidywań dotyczących przyszłości z późniejszą rzeczywistością. Zmieniły się jedynie źródła i charakter tych rozbieżności. O ile w poprzednim okresie głównym źródłem tych rozczarowań było planowanie – to obecnie odpowiedzialność za to przesuwa się wyraźnie w kierunku polityków. W imię doraźnych celów politycznych, a zwłaszcza uzyskania poparcia wyborców, formułowali oni obietnice nie mające szans realizacji. Typowym przykładem z ostatniego okresu może być zapowiedź budowy 3. milionów mieszkań, program budowy autostrad, czy też okiełznania inflacji. Skutki tego były więc podobne jak w poprzednim okresie: zniechęcenie do podejmowania studiów nad przyszłością, w tym również opartych już o poważne metody naukowe.

Brak profesjonalnej wiedzy. Kolejnym źródłem stanu rzeczy w omawianym tu zakresie jest brak profesjonalnej wiedzy o tym, czym jest naukowe myślenie o przyszłości. W konsekwencji panuje znaczne zamieszanie w różnych kręgach społecznych, a szczególnie wśród polityków, dziennikarzy i innych środowisk, które kształtują opinię społeczną. Powstały szkodliwe stereotypy. Warto zatem przypomnieć, na czym polega istota naukowego myślenia o przyszłości. Otóż nauka nie może przewidzieć jednostkowych faktów i wydarzeń, które określać będą kształt przyszłości. Dlatego formułowane na ten temat sądy są zawsze tylko zgadywaniem przyszłości. Domeną raczej *science-fiction* będą odpowiedzi na pytania: co będzie?, co się wydarzy?, jak będą wyglądały poszczególne dziedziny działalności człowieka za 30–50 lat? Nauka może natomiast odpowiedzieć na trzy

zasadnicze pytania, które określają w dużym stopniu kształt przyszłości. Po pierwsze, nauka może nam pomóc w odpowiedzi na pytanie, jakie procesy, które dzisiaj widzimy, będą również występować w długiej perspektywie oraz z jakim (większym czy mniejszym) nasileniem. Stąd w nauce dominuje zainteresowanie – nie jednostkowymi wydarzeniami w przyszłości, a wspomnianymi na wstępie, procesami długiego trwania (rozwój globalizacji, powstawanie cywilizacji informacyjnej i gospodarki opartej na wiedzy, ocieplanie się atmosfery i powodowane tym zmiany klimatyczne, starzenie się społeczeństw i dezurbanizacja itd.).

Tylko w tym świetle można zrozumieć pogląd, że „przyszłość to dzisiaj”¹ – tylko trochę dalej. Dlatego też naukowe myślenie o przyszłości unika odpowiedzi jednowymiarowych, a więc stwierdzeń typu: „będzie tak i tak”. Mówi zaś raczej o różnych możliwych granicach pewnych procesów. Stąd wynika wielka kariera w tych studiach metody scenariuszowej, która zakłada różne możliwe warianty rozwoju sytuacji. Dlatego chodzi nie o zidentyfikowanie jednostkowych wydarzeń w przyszłości, ale pola takich możliwych wydarzeń.

Po drugie, pytanie o przyszłość, na które pomaga odpowiedzieć nauka, dotyczy tego, jakie mogą być konsekwencje przyszłych zjawisk. Nauka opiera się tu na badaniu związków przyczynowych i powiązaniach pomiędzy poszczególnymi zjawiskami, składającymi się na główne procesy. I po trzecie, nauka odpowiada na pytania dotyczące tego, jakie dziedziny gospodarki czy też życia społecznego mogą być beneficjentami tych procesów, a jakie będą poszkodowane przez te procesy. To często ma bardziej istotne znaczenie niż sama diagnoza. Dlatego, że stwarza szanse wykorzystania tej wiedzy dla praktyki gospodarczej i społecznej. Na tej podstawie niektórzy badacze wprowadzają rozróżnienie pomiędzy „futurologią”, czyli wiedzą o przyszłości, a „futurystyką”, zmierzającą do wykorzystania tej wiedzy o przyszłości w praktyce życia gospodarczego i społecznego.

Warto także wymienić kilka błędów w postrzeganiu tego, czym jest nowoczesne myślenie o przyszłości, co wypływa z braku wiedzy o nim. Błędy przybierają u nas pięć głównych postaci. Po pierwsze, utożsamiamy często naukowe myślenie o przyszłości ze zgadywaniem jej przyszłego kształtu i wydarzeń do niej prowadzących. Przejawem tego jest to, że nie rozróżnia się *science-fiction* od naukowego myślenia o przyszłości. Rezultatem tego jest obciążanie wszystkimi słabościami tej pierwszej metody – myślenia o przyszłości w sposób naukowy. Drugą postacią nieporozumień jest nieuświadamianie sobie ewolucji myślenia o przyszłości. W ciągu ostat-

nich 30. lat nastąpiło wyraźne przejście od dominującego jeszcze w latach 60. nurtu „wizji globalnych”, przez wzrost w latach 70. znaczenia „prognoz ostrzegawczych”, aż do obecnej dominacji „nurtu strategicznego myślenia o przyszłości”. Na podstawie zaś niepowodzeń pierwszego nurtu kształtowane są opinie o studiach nad przyszłością w ogóle. Otóż nastąpiło odejście od tradycyjnego w literaturze przedmiotu „nurtu wizji globalnych”. Jego wyrazem było myślenie o przyszłości w kategoriach jednowymiarowych wizji przyszłości, odpowiadających na pytanie badawcze: co będzie?, co się wydarzy?, czy też jaki będzie kształt przyszłości?, zarówno w skali poszczególnych zjawisk, jak i świata jako całości. Na znaczeniu stracił także „nurt prognoz ostrzegawczych”. Koncentrował się on wokół identyfikowania zagrożeń, które mogą wystąpić w przyszłości. Podtekstem jest tu chęć, aby nie dopuścić do ich ucieleśnienia i im przeciwdziałać. W tym przypadku pytaniem badawczym jest: co może nam zagrazić w przyszłości, o ile zdamy się na procesy żywiołowe i nie podejmiemy odpowiedniego przeciwdziałania? Klasycznym wręcz reprezentantem tego nurtu były modele Forrestera i oparte na nich raporty Klubu Rzymskiego. Pierwszy raport z 1972 roku o „Granicach wzrostu” był związany nierozłącznie z nazwiskiem Maedowsów, twórców tego raportu. Natomiast dziś najbardziej aktualny jest „nurt strategicznego myślenia o przyszłości”. Ten nurt opiera się na metodzie systemowego identyfikowania ogniw, które będą miały decydujące znaczenie dla kształtowania przyszłości całego systemu społeczno-gospodarczego. Odpowiada na pytanie badawcze typu: jak działać, aby najlepiej przygotować się do przyszłości w różnych możliwych scenariuszach rozwoju sytuacji? Przedstawicielem tego nurtu były studia podejmowane w Japonii, która przoduje w tym nurcie, a następnie kontynuowane w Instytucie Systemowych Zastosowań w Laxenbergu koło Wiednia. W tym nurcie występuje termin wprowadzony do literatury przez M. Godeta: „tworzenie przyszłości” (*creating futures*²). Przy czym liczba mnoga od słowa przyszłość oznacza tu różne możliwe jej warianty.

Dobrym przykładem rozpowszechnionych u nas licznych błędów w rozumieniu istoty nowoczesnego myślenia o przyszłości jest artykuł W. Pfaffa pod znamienym tytułem: „Koniec ery futurologii”, opublikowany w jednym z dzienników. Jego przesłanie można odczytać jako „nie warto myśleć o przyszłości”. Tymczasem autor błędnie utożsamiał koniec nurtu „wizji globalnych” z końcem myślenia o przyszłości w ogóle. Nie dostrzegł zaś zupełnie przejścia w myśleniu o przy-

szłości od dominacji metody „wizji globalnych”, czym głównie zajmuje się futurologia, do dominacji metody „strategicznego myślenia o przyszłości”, która jest dziś najbardziej nowoczesną formą tej działalności.

Trzecią, najbardziej rozpowszechnioną postacią nieporozumień jest przyjmowanie za kryterium oceny jakości prognozy czy przewidywania przyszłości jej sprawdzalności. Może to być jakoś uzasadnione w przypadku prognoz krótkoterminowych. Ale jest to zupełnie niesłuszne w przypadku „prognoz ostrzegawczych”, które już z samego założenia nie powinny się sprawdzać. Prognoza ta jest bowiem tym lepsza, im bardziej pod wpływem podjętych działań zapobiegawczych – nie sprawdza się w rzeczywistości. Inną już sprawą jest, że na przykład w literaturze na temat prognozowania wejścia nowych wyrobów na rynek, te prognozy, które sprawdzają się już tylko w 50. procentach uznaje się za w pełni opłacalne i uzasadnione.

Najbardziej jednak typowym przykładem nieporozumień na tym tle jest krytyczna ocena na łamach środków masowego przekazu pierwszego raportu Klubu Rzymskiego z 1972 roku. Krytyka ta opiera się na zarzucie, że jego przewidywania co do wyczerpywania się surowców naturalnych i zasobów środowiskowych jak dotychczas się nie sprawdziły, co ma podważać jego wiarygodność, a zarazem wynikające z niego wnioski. Autorzy tej krytyki nie doceniają tego, że raport miał przełomowe znaczenie z punktu widzenia stanu świadomości społecznej. Spowodował bowiem prawdziwą reorientację w podejściu do wzrostu gospodarczego, jego „paradygmatu rozwoju”, czyli sposobu rozumienia głównych celów samego rozwoju i spowodował głęboki przełom, jakim było powstanie i rozwój „nowoczesnej ekologii” i polityki ekologicznej. A właśnie dzięki temu żyjemy dziś w innym świecie niż 30 lat temu, a bez tego świat byłby w znacznie gorszej kondycji.

Czwartą postacią powszechnych nieporozumień jest to, że odchylenia od prognoz uznaje się za przejaw błędów czy pomyłek. Pod tym względem prasa polska pobiła wszystkie rekordy. Ośmieszano rolę prognoz i ich autorów. Można to uznać za tym bardziej szkodliwe, ponieważ jesteśmy społeczeństwem słabo ukierunkowanym na przyszłość. Pogłębiało to uprzedzenia, które trudne są teraz do przewyciężenia. W tej działalności brali też udział nawet, wprawdzie nieliczni, niektórzy profesorowie. Ponadto za nieporozumienie można uznać to, że dyskusja na ten temat wśród przedstawicieli nauki była jednostronnie odbierana. Nie brakowało w niej przeciwników angażowania nauki w myślenie o przyszłości. Głównym ich argumentem jest to, że ponieważ

przyszłość nie istnieje, przeto nie może być przedmiotem badań naukowych. Ich wyniki nie mogą być bowiem poddane metodzie falsyfikacji, czyli poddane dowodowi prawdy przez praktykę i empirię. Jednostronność w odbiorze wyników tej dyskusji polegała głównie na tym, że uwzględniano przede wszystkim poglądy przeciwników przewidywania przyszłości. W ostatnim okresie wiele dyskusji na ten temat pobudziło zwłaszcza opublikowanie pracy amerykańskiego ekonomisty pochodzenia libańskiego N. Taleba – przeciwnika myślenia o przyszłości. Odgłosy tej dyskusji znalazły odbicie również w Polsce. Praca ta nosi znamieny tytuł: „Czarny łabędź – Wpływ wysoce nieprawdopodobnego”³³. Autor rozumie ten tytuł jako przenośnię typu „wydarzenie nieoczekiwane”, które ma tak radykalny wpływ, że zmienia cały układ. Za przykład takich wydarzeń przyjmuje zamach na World Trade Center z 11 września 2001 roku z jednej strony, a ekspansję Internetu z drugiej. Istnienie takich zjawisk ma jego zdaniem stawiać pod znakiem zapytania możliwość i zasadność przewidywania przyszłości w ogóle.

Jest to pogląd z wielu względów kontrowersyjny. Z tego, że dużo nie wiemy o przyszłości trudno wyciągać wnioski o rezygnacji ze studiów nad tym, co wiemy o niej z dużym stopniem prawdopodobieństwa. Słabą stroną tego poglądu jest również statyczne (jako suma zdarzeń), a nie dynamiczne (jako suma procesów) pojmowanie przyszłości.

Dlatego świat idzie obecnie w odmiennym kierunku niż to zalecał N. Taleb. Świadczy o tym rzeczywiście masowy rozwój studiów nad przyszłością, który stał się ważnym nurtem współczesnej nam cywilizacji. Rozwijane są one w organach rządowych, różnego rodzaju fabrykach myśli (*think tanks*), uczelniach, nauce, korporacjach i organizacjach międzynarodowych. Ich symbolem stała się Światowa Federacja Studiów nad Przyszłością (*World Futures Studies Federation* – w skrócie WFSF), której Polska jest członkiem oraz inne podobne organizacje międzynarodowe.

Systemowa niechęć do przyszłości. Trzecią przyczyną kryzysu w myśleniu o przyszłości była jeszcze niedawno dominacja w ciągu ostatnich 30. lat w głównym nurcie ekonomii (*main stream economics*) orientacji neoliberalnej. Była ona jakby z założenia niechętna wszelkim formom długookresowego myślenia o przyszłości, co najmniej na szczeblu państwa. W całej pełni dotyczyło to także Polski. Obecnie na znaczeniu zyskują jednak inne nurty myślowe, które wydają się bardziej przychylnie badaniom nad przyszłością. W wielu opiniotwórczych

kręgach światowych dostrzeżono bowiem wyzwania, które wymagają głębokich analiz, jak narastający obecnie kryzys w świecie finansów oraz zagrożenia ekologiczne, rosnące rozpiętości społeczne i konflikty na tym tle. Uznano konieczność wzmocnienia regulacji pewnych procesów ekologicznych, społecznych i ekonomicznych.

Przejawem zmian w podejściu do tego problemu może być uchwała Rady Unii Europejskiej z czerwca 2007 roku, kiedy za konieczne uznano opracowanie prognozy rozwoju Europy na 50 lat naprzód stwierdzając: „Komisja powinna rozwinąć konkretną i realistyczną wizję Unii Europejskiej i jej drogi osiągnięcia trwałego rozwoju w perspektywie następnych 50. lat. Wizja taka powinna być przygotowana w ujęciu partycypacyjnym (czyli przy udziale poszczególnych krajów członkowskich – dop. autora) i powinna identyfikować główne cele długookresowe, opisać pośrednie etapy i kroki wiodące do osiągnięcia tego celu”³⁴.

Brak infrastruktury instytucjonalnej. Czwartą przyczyną obecnego stanu rzeczy w Polsce jest brak infrastruktury instytucjonalnej, niezbędnej dla profesjonalnych studiów nad przyszłością. Po likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, rząd nie dysponuje już agendą zdolną do podejmowania długoterminowych analiz strategicznych. W regionach powstały wprawdzie załadki takich struktur, ale są one dopiero w początkach ich rozwoju. Nie ma też organizacji tego typu na szczeblu mikro.

Jest to całkowitym przeciwieństwem sytuacji istniejącej w innych krajach Europy, a tym bardziej w USA i w Japonii, które przodują pod tym względem. Wystarczy stwierdzić, że stale rośnie tam liczba tak zwanych *think tanks*, czyli „zbiorników myśli”, czy też „fabryk myśli”. Liczbę instytucji i organizacji, firm komercyjnych, i biur konsultingowych zajmujących się studiami strategicznymi, a tym samym przyszłością (strategia bowiem zawsze z samego założenia dotyczy wyłącznie przyszłości) ocenia się dziś w Europie na 670⁵, podczas gdy w samych Stanach Zjednoczonych liczba ich w jednym kraju przekracza już 400. W systemie studiów nad przyszłością szczególną rolę odgrywają tam uczelnie wyższe. W wielu uczelniach funkcjonują tak zwane *centers for strategic studies*, ośrodki myślenia strategicznego, które subsydiowane są przez państwo. Tylko jednym z przykładów może być Finlandia, gdzie studia futurystyczne prowadzone są w 17. uniwersytetach. W Polsce zaś, ani jedna uczelnia nie podjęła takiej specjalizacji.

Dodatkowo w wielu krajach liczne organizacje integrują środowiska ludzi, którzy w sposób amatorski zajmują się myśleniem o przyszłości. Są to z reguły organizacje pozarządowe. W szeregu krajów są one jednak konsultowane w sprawach problemów dotyczących przyszłości.

Współczesna Polska nie ma więc obecnie w ramach struktur rządowych infrastruktury instytucjonalnej, dostosowanej do prowadzenia profesjonalnych studiów nad przyszłością. Nie mogą braku tej infrastruktury wypełnić zespoły ekspertów powołane w doraźnym celu w ramach akcji *technology foresight*. Nie są one bowiem w stanie zastąpić organizacji pracujących systematycznie i permanentnie, a tego wymaga nawet sam tylko monitoring badań w tej dziedzinie. Wprawdzie istnieje posiadający duży dorobek naukowy Komitet Prognoz Polskiej Akademii Nauk, jest on jednak organizacją społeczną i stąd nie ma środków na sfinansowanie szerszych programów badawczych.

Cykl życia politycznego. Piątą przyczyną obecnego stanu myślenia o przyszłości w naszym kraju jest również cykl życia politycznego zarówno u nas, jak i w organizacjach międzynarodowych. W Polsce 4-letni cykl życia parlamentarnego powoduje, że partie polityczne zainteresowane są głównie krótkookresowym horyzontem działania. Za ten okres rozliczani są nasi politycy przez społeczeństwo i wyborców. Nic też dziwnego, że w tych warunkach politycy za wszelką cenę unikają wchodzenia na obszar wielokrotnie ważniejszych problemów, które jednak z reguły mają znacznie dłuższy horyzont działania i wykraczają poza 4 lata. Najważniejszym przykładem może tu być przejście do nowej fazy rozwoju cywilizacyjnego, w obliczu którego obecnie stoimy, co wymaga spojrzenia na bieżące problemy ze znacznie dłuższej, bo 20–30-letniej perspektywy. Ten cykl funkcjonowania państwa rodzi więc tendencję do uciekania od rozwiązywania problemów dalszej przyszłości, wykraczającej ponad 20 lat. Podobnie 7-letni cykl opracowania budżetu w Unii Europejskiej powoduje, że debata społeczna w naszym kraju koncentruje się głównie na pozyskaniu i podziale środków pomocowych z Unii.

Umysł człowieka. Szóstą wreszcie przyczyną obecnego stanu są pewne cechy funkcjonowania umysłu człowieka, które występują dość szeroko również i w naszym kraju. Znajduje to wyraz w stwierdzanej przez praktykę niechęci człowieka do przyjmowania wiadomości złych, zapowiadających niekorzystne zmiany w życiu jednost-

ki lub społeczności, a entuzjastyczne wręcz zainteresowanie tym, co rokuje zmianę na lepsze. Tym właśnie tłumaczy się ogromne zainteresowanie opinii publicznej prognozami, które zapowiadają korzystne zmiany i nowinki techniczne, nawet wtedy, gdy ma to charakter *science fiction* i nie ma zarówno podstaw naukowych, jak i szans na realizację. Negatywny zaś z reguły odbiór mają informacje niekorzystne. W świadomości społecznej odbierane są jako przejawy „straszenia” i rodzą niechętny stosunek do studiów nad przyszłością. Dlatego trzeba stale przypominać, że warunkiem naukowego charakteru przewidywań przyszłości jest prezentowanie obu stron prowadzonych studiów, a więc pozytywnych i negatywnych ich wyników. Stąd nie mogą być one ograniczane lub koncentrowane wyłącznie na stronach pozytywnych. Jest to tylko jedyne racjonalne rozwiązanie. Po prostu dlatego, że dostrzeganie i dostatecznie wczesne ujawnianie niekorzystnych zmian, jakie może przynieść przyszłość, daje nam coś wręcz bezcennego, bo niezbędny czas na przygotowanie się do tej przyszłości i przeciwdziałanie zagrożeniom. Wiemy na przykład dziś, że w roku 2029 niebezpiecznie blisko ziemi przeleci asteroid, stwarzając określone zagrożenie dla istnienia naszej cywilizacji. Z tego jednak powodu nie możemy przestać myśleć o Ziemi i jej rzeczywistych problemach w okresie poprzedzającym rok 2029. Dlatego nie możemy tego przemilczać w imię spokoju odbiorców naszych prognoz.

Reasumując, przedstawione wyżej sześć przyczyn obecnego stanu myślenia o przyszłości w Polsce nie wyczerpuje na pewno ich pełnej listy. Mają one jednak znaczenie decydujące i w pierwszej kolejności wymagają rozwiązania występujących tu problemów ze względu na ich konsekwencje.

Konsekwencje obecnego stanu wiedzy dla gospodarki i społeczeństwa. Obecny stan myślenia o przyszłości w Polsce ma ujemne konsekwencje dla życia gospodarczego i społecznego w naszym kraju. Na pierwszym miejscu należy tu wymienić fakt, że w ciągu minionych 19. lat transformacji systemowej, żaden z rządów, niezależnie od ich orientacji politycznej, nie zdołał wypracować długookresowej strategii rozwoju kraju wykraczającej poza rok 2015. Podejmowane próby nie zakończyły się powodzeniem. W sumie udana koncepcja strategii profesora G. Kołodki nie wyszła jednak poza obszar finansów. Najbardziej dojrzała i kompleksowa koncepcja takiej strategii, opracowana w roku 2000 przez Komitet Prognoz Polskiej Akademii Nauk, została przemilczana i nie została poddana społecznej debacie.

Nie powiodło się więc nam to, co udało się innym krajom i stało się źródłem sukcesów takich krajów, jak Irlandia, Finlandia, Dania, Izrael czy Estonia, a z większych krajów Chiny, Indie czy Brazylia. Kraje te mają w rezultacie oryginalne, odbiegające od doktrynerskich schematów i dostosowane do specyfiki ich warunków rozwojowych wewnętrznie spójne strategie długookresowe, które skutecznie i z całą determinacją realizują.

My takiej strategii wciąż jeszcze nie mamy, a aktywnej roli państwa w jej opracowaniu nie może zastąpić ani region, ani biznes, ani inny podmiot, ani też sam rynek. Oznacza to, że nasze państwo nie spełnia swej podstawowej funkcji strategicznej po prostu dlatego, że jest za słabe w rozumieniu G. Myrdala, czyli niezdolne do sformułowania długookresowego programu przemian i modernizacji kraju, i jego skutecznej realizacji.

W obliczu zaś podstawowej alternatywy, o której „The Economist” pisał, że: „Rząd powinien raczej wiedzieć, co chce popierać, niż dryfować w stronę gospodarki usługowej”⁶, obecna sytuacja lokuje nas niebezpiecznie blisko tej drugiej, najmniej korzystnej opcji, to jest dryfowania bez świadomości celu.

Rekomendacje. Co trzeba więc robić, aby osiągnąć poprawę sytuacji? Na pierwszym miejscu należy tu wymienić odbudowę funkcji strategicznych państwa. Nie chodzi tu o rozszerzenie ingerencji państwa w bieżące działania gospodarcze. Wręcz odwrotnie, potrzebne jest dalsze ograniczenie roli państwa w sprawach bieżących, po to, aby zapewnić większą siłę i skuteczność państwa w procesach długookresowych. Wśród nich kluczową rolę powinna odegrać funkcja strukturotwórcza, związana z modernizacją kraju i wprowadzeniem go w erę cywilizacji informacyjnej. Bez długookresowej strategii nie można wykonać tego zadania i zapewnić sukcesu. Dlatego najpilniejszym zadaniem jest opracowanie i jak najszybsze wdrożenie w życie narodowej długookresowej strategii rozwoju kraju, obejmującej okres co najmniej do roku 2030. Strategia ta potrzebna jest nam po to, aby określić wizję tego, co chcemy i możemy osiągnąć w rozwoju gospodarczym, a także dokonać koncentracji na najważniejszych zadaniach. Strategia może pomóc uzyskać czas na procesy dostosowawcze naszej gospodarki i społeczeństwa do potrzeb i wyzwań przyszłości. Ale powinna też stanowić narzędzie oceny zgodności bieżących działań z długookresowymi celami i priorytetami polityki państwa. Wizja długookresowego rozwoju może służyć również jako narzędzie koordynacji wewnętrznej działań poszczególnych organów rządu.



Dobre rozumienie trendów długiego trwania zwielokrotnia szanse rozwojowe. A jest to tym ważniejsze, że obecnie w stosunku do innych krajów jesteśmy opóźnieni w przechodzeniu do modelu w pełni nowoczesnego społeczeństwa

Umożliwia też eliminowanie tą drogą możliwych kolizji pomiędzy decyzjami bieżącymi a potrzebami długookresowymi.

Konieczne jest stworzenie i rozwój infrastruktury myślenia o przyszłości na wszystkich szczeblach gospodarki, a w szczególności docelowo system myślenia o przyszłości w Polsce powinien być więc kształtowany na pięciu poziomach:

- a) odtworzenie na szczeblu rządowym organów zdolnych do profesjonalnych studiów nad przyszłością oraz wzmocnienie w tym zakresie roli PAN;
- b) rozwój infrastruktury myślenia o przyszłości w regionach przy wykorzystaniu w tym celu szczególnie bogatego dorobku USA;
- c) wspieranie ośrodków myślenia strategicznego w uczelniach wyższych zarówno publicznych, jak i prywatnych; które powinny równocześnie stopniowo przejmować część oceny skutków przyszłych regulacji, zwanych w skrócie OSR (ocena skutków regulacji), wykonywanych obecnie wyłącznie przez organy rządowe. Głównym zaś kryterium tej oceny powinna być zgodność z długookresową strategią rozwoju kraju z chwilą, gdy ona powstanie;
- d) zachęcanie do rozwoju firm prywatnych, podejmujących profesjonalne studia nad przyszłością na zasadach komercyjnych;

e) stwarzanie zachęt do rozwoju organizacji pozarządowych, specjalizujących się w tych dziedzinach.

W strukturze państwa trzeba tworzyć i wzmacniać instytucje o dłuższym horyzoncie funkcjonowania, niż obecnie obowiązujący u nas 4-letni cykl życia politycznego. W szczególności należy dążyć do wydłużenia horyzontu prac nad budżetem poza cykl jednoroczny, z którym nierozłącznie wiąże się dominacja krótkookresowego punktu widzenia, podważająca możliwość realizacji wszelkiej strategii długookresowej (*treasury view*).

Konieczne jest stworzenie warunków i bodźców do rozwoju futurystyki jako dyscypliny naukowej, służącej wdrażaniu wyników studiów nad przyszłością do bieżącej działalności rządu oraz przygotowanie niezbędnych w tym celu kadr.

Polska powinna aktywnie włączyć się w europejski nurt myślenia o przyszłości. Zgodnie ze słusznym postulatem profesora A. Kuklińskiego, powinna dążyć do odegrania większej roli jako partnera dialogu na temat przyszłości Europy. Jest to potrzebne również i po to, aby przezwyciężyć nadmierny polonocentryzm w studiach nad przyszłością.

Nie można osiągnąć postępu w tym kierunku bez aktywizacji roli środków masowego przekazu w tej dziedzinie. Nie byłoby to jednak możliwe bez gruntownego przeszkolenia dziennikarzy po to, aby oni sami uzyskali niezbędną w tym celu wiedzę.

Są to wszystkie zadania trudne. Są one jednak niezbędne, aby nasz kraj sprostał wyzwaniom przyszłości, aby zapewnić w niej rolę Polski odpowiadającą naszym ambicjom i potrzebom. Istotną rolę w tym zakresie może i powinien odegrać dialog społeczny, którego jak najpilniejsze uruchomienie jest jedną z najbardziej palących potrzeb.

¹ „The Economist” z 9 czerwca 2007 roku, s. 82.

² M. Godet, *Creating Futures. Scenario Planning as a Strategic Management Tool*, „Economica”, London-Paris-Geneve, 2001.

³ N. N. Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House, 2007.

⁴ The Council of the European Union – Review of the EU Sustainable Development Strategy, Brussels, June 9th 2006.

⁵ „Przyszłość – Świat – Europa – Polska”, nr 1, 2007, s. 132.

⁶ „The Economist” z 6 maja 2000, „Survey”, s. 10.

Wielkim wyzwaniem dla partnerów społecznych pozostaje dopracowanie się efektywnych metod wpływu na europejskie polityki publiczne. Oni również mogą je współkształtować poprzez formowanie opinii w różnych unijnych gremiach – pisze Tomasz Grzegorz Grosse

Partnerstwo dla rozwoju Polski Wschodniej

Jak wykorzystać unijne polityki publiczne dla rozwoju najsłabszych polskich regionów?

W Polsce mamy do czynienia z sytuacją utrzymywania się, a czasami nawet pogłębiania różnic rozwojowych między regionami najzamożniejszymi, a tymi najbiedniejszymi. Aby odwrócić tendencje potrzebne są oczywiście nakłady finansowe, ale także odpowiednie narzędzia w politykach publicznych zarówno w krajowych, jak i w europejskich.

W latach 2000–2006 te same cztery województwa (mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie) charakteryzowały się najwyższym poziomem dochodu PKB na mieszkańca i najlepszymi perspektywami rozwojowymi. Na przeciwnym biegunie znalazły się województwa Polski Wschodniej (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie). Te drugie od lat są nie tylko najbiedniejsze, ale również w przypadku ich wszystkich, z wyjątkiem podlaskiego, nastąpiło pogłębienie dystansu w poziomie ich rozwoju wobec pozostałej części kraju. Najogólniej mówiąc, nie nastąpiło tam bowiem unowocześnienie struktur zatrudnienia (utrzymała się dominacja prac o niskich kwalifikacjach) i struktury tworzenia produktu krajowego. Ich gospodarka pozostała oparte na niskoefektywnych działach i sektorach gospodarki związanych z rolnictwem i leśnictwem.

W tej sytuacji polityka państwa stoi przed wyzwaniem zmniejszenia dysproporcji między polskimi województwami. Można je zredukować poprzez tworzenie odpowiednich programów/polityk wewnętrznych (na przykład programy rozwoju infrastruktury, podwyższenie nakładów edukacyjnych, czy na innowacyjność), ale można je zredukować wykorzystując i kształtując w odpowiednim kierunku polityki europejskie. Te ostatnie mogą pomóc nam zrealizować znaczną część wewnętrznych zadań związanych z modernizacją naszych najsłabszych regionów. Podstawą jest tu europejska polityka spójności, której zadaniem jest niwelowanie różnic rozwojowych w zjednoczonej Europie, ale do wykorzystania są również inne unijne polityki.

Polska, budując swój program wpływania na europejskie polityki, może wykorzystać doświadczenie regionów najbardziej oddalonych w UE, określanych również jako peryferyjne (lub ultraperyferyjne). Unia Europejska wypracowała w swoich politykach publicznych szereg szczególnych rozwiązań i działań, które od wielu lat stosuje właśnie tam. Termin: regiony najbardziej oddalone – dotyczy czterech departamentów zamorskich Francji (Martyniki, Gwadelupy, Gujany Francuskiej i Reunion), dwóch regionów autonomicznych Portugalii (Azorów i Madery) oraz jednego regionu autonomicznego Hiszpanii (Wysp Kanaryjskich). Obszary te mają wspólne cechy geograficzne – oddalenie od stałego lądu (w tym od terytorium kontynentalnej UE), położenie nadmorskie, często podział regionu na szereg wysp, trudności klimatyczne. Są to też powierzchniowo stosunkowo małe obszary o małym

Polska podzielona – różnice rozwojowe między regionami stale się pogłębiają

W roku 2005 lubelskie pozostało najuboższym województwem. Osiąga 68,3 procent średniej krajowej PKB na głowę mieszkańca, tymczasem dwa lata wcześniej województwo miało 70,6 procent średniej krajowej. Znaczący i większy niż w 2003 roku dystans w stosunku do średniej ogólnopolskiej odnotowano również w pozostałych województwach Polski Wschodniej. O ile w 2003 roku poziom PKB na mieszkańca w Polsce Wschodniej stanowił 74,1 procent średniej krajowej, to w 2005 roku nastąpił spadek do 71,8 procent. W tym samym okresie średnia na mieszkańca pięciu najzamożniejszych województw wzrosła ze 118,9 do 120. procent.

Wzrastające różnice między polskimi regionami wynikają z dynamicznego rozwoju najsilniejszych województw metropolitalnych, czemu towarzyszy utrwalanie zapóźnienia województw najsłabszych. W wypadku tych drugich następuje bowiem utrwalanie dotychczasowych cech strukturalnych ich gospodarek. Tylko zasadnicza zmiana strategii politycznej wobec tych obszarów może zrodzić nadzieję na

przyspieszenie ich rozwoju i zmniejszenie różnic między poszczególnymi regionami Polski.

Zróznicowany jest także dystans poszczególnych polskich województw do średniej unijnej w zakresie dochodu PKB przypadającego na mieszkańca (przy uwzględnieniu różnicy w sile nabywczej dochodów w Polsce i w UE). Otóż w 2005 roku w województwie lubelskim dochód na mieszkańca wynosił 35 procent średniego dochodu w UE, natomiast w mazowieckim dochód na mieszkańca wynosił 81,2 procent. Województwa Wschodniej Polski należą więc do najsłabiej rozwijających się obszarów Unii Europejskiej. Cechują się również peryferyjnym położeniem geograficznym, z dala od centrów europejskich i krajowych. Mają tradycyjne struktury ekonomiczne i społeczne, które bazują na niskoefektywnych gałęziach gospodarczych, słabym wykorzystaniu innowacji i nowoczesnych technologii (za wyjątkiem województwa podkarpackiego), i zorientowaniu procesów gospodarczych na tanie zasoby siły roboczej.

rynku wewnętrznym ze stosunkowo wąską specjalizacją gospodarczą. Najczęściej opiera się ona na tradycyjnych branżach w rolnictwie i w turystyce. Obszary cierpią zazwyczaj na wysokie bezrobocie, choć poziom rozwoju większości tych obszarów przekracza obecnie wysokość 75. procent średniej PKB w całej Unii. Na przykład we francuskich regionach zamorskich stopa bezrobocia wahała się w roku 2005 od blisko 19. procent na Martynice do 30. procent na wyspie Reunion.

Dla Polski ważne jest to, że są przykłady, iż w Unii można budować odrębne rozwiązania dla regionów o szczególnym charakterze (regiony peryferyjne lub zapóźnione). Otóż polityki publiczne UE wobec tych siedmiu regionów mogą mieć zastosowanie także wobec innych typów obszarów Unii, w tym wobec innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się. Dlatego analiza tego przykładu może być interesująca z perspektywy dyskusji nad rozwojem województw Wschodniej Polski. Przede wszystkim należy

dostrzec, że przedstawiciele tych regionów umieli skutecznie lobbować na rzecz wprowadzenia korzystnych dla siebie rozwiązań w europejskich politykach. Dzięki temu, mimo, że większość z nich przestała zaliczać się do kategorii najbiedniejszych obszarów w UE (mają bowiem wyższy dochód na głowę niż wynosi 75 procent unijnej średniej) i powinna zostać odcięta od pomocy z funduszy europejskich, to jednak do tego nie doszło. Udało im się przekonać Komisję Europejską, że w dalszym ciągu cierpią z powodu ciągłych i kumulujących się czynników ograniczających ich rozwój. Komisja zgodziła się. Została stworzona specjalna kategoria regionalna, która zakładała możliwość kontynuowania pomocy. Komisja opracowała długookresową strategię rozwoju tych regionów oraz przygotowała zestaw różnorodnych narzędzi wsparcia ich rozwoju. Wcześniej jeszcze sukcesem tych regionów było to, że ich przedstawiciele doprowadzili do tego, że w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską¹ powstał artykuł 299, który umożliwia konstruowanie specjalnych polityk dla tych siedmiu regionów. Artykuł charakteryzuje warunki bycia zakwalifikowanym do regionów najbardziej oddalonych (miedzy innymi charakter wyspiarski, niewielkie rozmiary, trudną topografię i klimat, zależność gospodarczą od niewielkiej liczby produktów). Gdy dany region spełnia powyższe warunki, Unia zobowiązana jest do podjęcia specyficznych środków mających na celu ograniczanie występowania czynników szkodzących rozwojowi. W szczególności

Warto zabiegać o wykorzystanie potencjału rozwoju, jaki tkwi w politykach europejskich, ze względu na ich budżet, ale i ze względu na ich znaczenie metodyczne.

dotyczy to polityki celnej i handlowej, fiskalnej, polityki w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, działań w zakresie stref wolnocłowych, warunków zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, udzielania pomocy publicznej, polityki spójności i programów horyzontalnych Wspólnoty. Omawiana podstawa prawna wymusza więc zarówno zintegrowane podejście polityk unijnych, jak również preferencje odpowiednich instrumentów finansowych i prawnych z uwagi na specjalne uwarunkowania regionalne.

Po raz pierwszy w roku 1989 zastosowano zasady zintegrowanej polityki wobec regionów najbardziej oddalonych. Powstał program POSEI (*Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et l'Insularité*) i mieścił się on w ramach wspólnej polityki rolnej. Wprowadził instrumenty wsparcia, które zostały wyprofilowane pod kątem uwarunkowań regionów ultraperyferyjnych. Zakładał on między innymi wsparcie dla rozwoju produkcji żywności, poprawy produkcji rolnej i marketingu towarów rolnych na rynku lokalnym itp. W roku 2007 producenci bananów otrzymali specjalne dotacje². W porównaniu do innych obszarów Europy kontynentalnej przyznano im wiele preferencji zarówno w poziomie limitów produkcji rolnej, jak również kwot dofinansowania z budżetu UE (często obejmowały one pokrycie 100 procent inwestycji). Z kolei w ramach polityki spójności ich inwestycje w tych regionach mogą być w wyższym stopniu inwestowane ze środków unijnych (w wysokości 85. procent ich całkowitej wartości). Zyskały dodatkowe środki na pokrycie kosztów wynikających z trudnych uwarunkowań geograficznych (te dodatkowe fundusze mogą finansować projekty w wysokości do 50. procent ich wartości³). Projekty inwestycyjne z budżetu Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich mogą otrzymać finansowanie do 85. procent ich war-

tości. Dotyczy to inwestycji między innymi w zakresie dywersyfikacji i restrukturyzacji małych gospodarstw rolnych, gospodarstw podwyższających wartość upraw lasów, a także inwestycji związanych z produkującą wysokiej jakości towarów rolnych⁴.

Unia wspiera tam także rozwój usług świadczonych w interesie ogólnym i w celu poprawy rozwoju gospodarczego⁵. Pomoc dotyczy przedsiębiorstw realizujących te usługi. Zakłada się tu bowiem, że w regionach peryferyjnych muszą one ponosić wyższe koszty ich świadczenia. Ponadto Unia wspiera rozwój usług związanych z infrastrukturą techniczną na przykład: transportem, energetyką, telekomunikacją, systemem wodnym i kanalizacyjnym itp. W powyższym zakresie powstały wytyczne dla rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych⁶ służące zmniejszaniu izolacji obszarów słabiej rozwijających się i regionów najbardziej oddalonych, służące wzmocnieniu systemów energetycznych na wyspach (i między wyspami) oraz innych obszarach peryferyjnych. Powstały także regulacje dotyczące dywersyfikacji źródeł energii na tych obszarach itp. Komisja Europejska rekomendowała niwelowanie różnic w dostępie do łączy szerokopasmowych⁷. Specjalny komunikat Komisji zachęca państwa członkowskie między innymi do prowadzenia inwestycji w słabiej rozwijających się, wiejskich lub peryferyjnych obszarach Unii, w tym również wykorzystując instrumenty dostępnej pomocy publicznej, działania polityki spójności oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Ponadto Unia⁸ wprowadziła regulacje określające specjalne środki dla rozwoju rolnictwa, większe limity lokalnej produkcji rolnej (między innymi w zakresie cukru i mleka). Wprowadziła również ułatwienia w wymianie handlowej z najbliższymi państwami spoza Unii, jak również z obszarem Wspólnoty.

Tabela 1. Wydatki funduszy UE w regionach najbardziej oddalonych planowane w okresie 2007–2013

| Region | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (regionalne PO) | | Europejski Fundusz Społeczny (regionalne PO) | | Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (regionalne PO) | | Europejski Fundusz Rybacki | |
|-------------------|---|-----------------------|--|-----------------------|--|-----------------------|----------------------------|-----------------------|
| | mln euro | rocznie na mieszkańca | mln euro | rocznie na mieszkańca | mln euro | rocznie na mieszkańca | mln euro | rocznie na mieszkańca |
| Wyspy Kanaryjskie | 1,019 | 78,9 | 117 | 9,1 | 153 | 11,9 | 23,6 | 1,8 |
| Gwadelupa | 542 | 174 | 185 | 59,4 | 138 | 44,3 | 34,25 | 2,8 |
| Martynika | 417 | 151,4 | 98 | 35,6 | 100 | 36,3 | | |
| Gujana Francuska | 305 | 240,2 | 100 | 78,8 | 74 | 58,3 | | |
| Reunion | 1,014 | 191,2 | 517 | 97,5 | 319 | 60,1 | | |
| Azory | 966,3 | 576,6 | 190 | 113,3 | - | - | - | - |
| Madera | 320,5 | 189,1 | 125 | 73,8 | - | - | - | - |

Źródło: *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, s. 22.

Polityki europejskie dla regionów w gorszym położeniu

Unia projektując swoje polityki publiczne – czyli innymi słowy – projektując zasady swoich działań – uwzględniła to, w jakim położeniu znajdują się poszczególne regiony i obszary. Polityki wobec regionów peryferyjnych wyróżniają się:

1. Zintegrowanym podejściem między polityką spójności a politykami sektorowymi UE. Chodzi o koordynację różnych polityk europejskich między sobą, a także ich powiązanie z odpowiednimi politykami krajowymi i terytorialnymi w poszczególnych państwach.

2. Zasadą dopasowywania poszczególnych polityk sektorowych do specyficznych uwarunkowań rozwojowych regionów peryferyjnych, a więc dopasowania odpowiednich priorytetów i instrumentów wsparcia do określonych wa-

runków regionalnych. Tego typu dopasowanie obejmuje także preferencyjne warunki uczestnictwa tych obszarów w poszczególnych działaniach Unii.

3. Zintegrowanym podejściem terytorialnym do współpracy danego regionu z jego otoczeniem regionalnym, zwłaszcza współpracy transgranicznej z obszarami nie będącymi członkami UE.

4. Stopniowym wprowadzaniem nowych priorytetów rozwojowych do polityk europejskich, które adresowane są do regionów peryferyjnych. Chodzi o polityki, które mają również istotne konsekwencje praktyczne (w tym polityczne) dla ich krajów macierzystych. Przykładem takiego zjawiska jest imigracja zewnętrzna, która rozlewa się z regionów zamorskich na obszar Europy kontynentalnej.

W przypadku regionów oddalonych ciekawe jest również to, że Unia dokonuje na ich użytek integracji różnych polityk unijnych, czyli buduje koncepcję zastosowania narzędzi wsparcia przewidzianych w różnych politykach, na przykład zarówno z polityki rozwoju obszarów wielkich, jak i polityki rolnej⁹, chociaż akurat ta integracja nie jest dobrym przykładem. Oparła bowiem rozwój obszarów wiejskich przede wszystkim na rolnictwie i powiązanych z nim sektorami. Ale Komisja objęła te regiony również wspólną polityką morską¹⁰, choć tu zaproponowano jedynie kierunki dalszej dyskusji o przyszłej w tej dziedzinie poprawie koordynacji polityki rybackiej na różnych akwenach (w tym kontrolę nielegalnych połowów), ochronę środowiska naturalnego mórz i oceanów, poprawę transportu morskiego, zwłaszcza między regionami peryferyjnymi i kontynentalną Europą. Ale zaproponowano również powiązanie polityki morskiej z działaniami na rzecz rozwoju regionów nadmorskich i poprawą zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną¹¹. W szczególności chodzi o pobudzenie rozwoju turystyki i odnawialnych źródeł energii na tych terenach. Ponadto, Komisja proponuje zwiększenie sieci regionalnych polityk badawczych dotyczących tropikalnej bioróżnorodności obszarów morskich, a także zwiększenie wymiany informacji między ośrodkami z regionów najbardziej oddalonych i innymi europejskimi instytucjami badawczymi.

Labirynty interesów. Analiza polityki UE wobec regionów najbardziej oddalonych pozwala nam na dostrzeżenie paru istotnych zasad dotyczących tego, jak kraje członkowskie (ale także ich regiony) mogą kształtować unijne polityki. Przede wszystkim widzimy, że podsta-

wowe znaczenie ma tu aktywność samych krajów członkowskich. Ważne jest, aby kraje formułowały własne postulaty i aby włączały je do negocjacji prowadzonych na szczeblu unijnym. Ważne jest też, aby włączać je na możliwie najwcześniejszym etapie w procesie wypracowywania rozwiązań europejskich¹².

Ciekawym przykładem może tu być proces powstania umowy o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Była ona pomyślana jako ważny instrument pomocy dla unijnych regionów ultraperiferyjnych, bo znajdują się one w sąsiedztwie tych państw. Komisja Europejska zachęcała państwa członkowskie do przedstawiania postulatów handlowych i innych priorytetów gospodarczych istotnych dla rozwoju relacji gospodarczych między regionami najbardziej oddalonymi a krajami AKP¹³. Kraje członkowskie UE mogły tak kształtować te umowy międzynarodowe, aby były one najbardziej korzystne dla rozwoju regionów ultraperiferyjnych (choć muszą uwzględniać inne regulacje międzynarodowe, w tym zasady WTO). Dzięki temu, że włączyły się one na wczesnym etapie przygotowywania stanowisk negocjacyjnych UE, Komisja mogła uwzględnić ich postulaty w trakcie rokowań z państwami AKP.

Ponadto, kraje członkowskie chcące osiągnąć wpływ w Unii powinny tak prezentować swoje lokalne interesy, aby ich realizacja poprzez instrumenty unijne służyła rozwiązywaniu problemów europejskich, a więc tworzyła „wartość dodaną” z punktu widzenia całej zjednoczonej Europy. Klasycznym przykładem są tu problemy regionów ultraperiferyjnych w zakresie nadmiernej imigracji osób spoza Unii. Ich wielkim problemem

są nielegalne migracje. Ale ten problemem ważny też jest dla innych obszarów Unii. Dlatego uzyskują one silne wsparcie z polityk europejskich. W podobny sposób można przedstawiać problemy rozwojowe innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się. Propozycje ich pokonywania przez wykorzystanie instrumentów unijnych powinny poprawiać możliwości rozwoju całej Unii i być korzystne dla wielu krajów członkowskich. W negocjacjach europejskich kluczowe znaczenie ma zbudowanie odpowiedniej argumentacji, a także poszukiwanie sojuszników, którzy ze względu na własne interesy rozwojowe mogą być zainteresowani tym, aby lokalne problemy poszczególnych regionów stały się problemem całej Unii.

Władze regionów najbardziej oddalonych zyskały wysokie umiejętności politycznego działania na forum europejskim. Efektem tych zdolności było wprowadzenie osobnej kategorii regionalnej do traktatu europejskiego. Przykład ten może być dobrą ilustracją bardziej ogólnej reguły dotyczącej skuteczności działań w polityce europejskiej. Chodzi o potrzebę mobilizowania szerokiego frontu podmiotów społecznych dla realizowania celów polityki europejskiej rządu. W większości sytuacji nie wystarczy jedynie aktywność i profesjonalizm administracji rządowej. Potrzebne jest wsparcie aktorów społecznych i przedstawicieli władz samorządowych z danego kraju. Dlatego dla potrzeb skutecznej polityki europejskiej warunkiem koniecznym jest prowadzenie systematycznego dialogu z partnerami społecznymi. To właśnie taki dialog pozwoli wypracować stanowiska, które następnie mogą być wspólnie przedstawiane na różnych forach dyskusji europejskiej. Ponadto, obok wewnątrz krajowego dialogu społecznego i obywatelskiego, rząd powinien wzmocnić potencjał instytucjonalny organizacji społecznych, w taki sposób, aby mogły one brać aktywny udział w dyskusjach na szczeblu unijnym.

Sprawni na forach europejskich debat. Możemy uczyć się na powyższych doświadczeniach. Wynika z nich, po pierwsze, że trzeba sformułować oraz opanować skuteczną metodologię postępowania na forach europejskich debat. Ważna jest zdolność do takiego formułowania naszych stanowisk na potrzeby polityk unijnych, aby móc realizować w nich swoje interesy. Dotyczy to zwłaszcza unijnej polityki spójności (czyli polityki wyrównywania różnic rozwojowych w UE). Dla Polski jest to również ważne, aby dobrze przygotować się do sprawowania prezydencji w Unii, co ma nastąpić w roku 2011. Skuteczność polityki europejskiej w najwyższym

stopniu zapewnia kształtowanie korzystnych zapisów w traktatach europejskich. Takie zapisy mogą wyodrębnić nowe kategorie interwencji w politykach europejskich, które przesądzą o udostępnieniu wsparcia dla określonego typu regionu. Innymi słowy, wyodrębnienie danej kategorii wiąże się ze stworzeniem budżetu i realnymi działaniami. Następnie istotne znaczenie ma dopilnowanie, aby dana kategoria interwencji została odpowiednio sformalizowana, najpierw w dokumentach programowych i strategicznych opisujących dane polityki europejskie, a później doprecyzowana w regulacjach prawnych i finansowych. Na kolejnym etapie te zapisy powinny zostać uwzględniane w dokumentach operacyjnych/wykonawczych polityk UE.

Ale, po drugie, istotne jest także pytanie, czy Polska, aby realizować interesy rozwojowe niektórych swoich regionów powinna postulować wprowadzenie specjalnej kategorii regionalnej. Przypomnijmy, że Unia dokonuje dość szerokiej kategoryzacji regionów. W swoich regulacjach i dokumentach programowych wyróżnia poza regionami najbardziej oddalonymi, także regiony i obszary nadmorskie, metropolitalne, regiony słabiej rozwijającej się (zaliczane do celu konwergencji polityki spójności), regiony problemowe, przemysłowe, regiony przygraniczne i transgraniczne, górskie itp. W przypadku Polski taką kategorią mogłyby być regiony peryferyjne, które charakteryzują się oddaleniem od centrów europejskich, niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego, zależnością gospodarki od tradycyjnych sektorów (głównie powiązanych z rolnictwem), położeniem przygranicznym itp. Warto zauważyć, że niektóre cechy regionów peryferyjnych mają charakterystykę zbliżoną do opisu uwarunkowań regionów najbardziej oddalonych (na przykład oddalenie, zależność ekonomiczna od niewielu produktów, a także wysokie bezrobocie, niewielki lokalny rynek).

Aby uzyskać wpływ na polityki UE podstawowe znaczenie ma aktywność samych krajów członkowskich. Ważne jest, aby kraje formułowały własne postulaty i aby włączały je do unijnych negocjacji na możliwie najwcześniejszym etapie w procesie wypracowywania rozwiązań europejskich.

Polityka spójności

Unia Europejska już wiele lat temu sformułowała politykę spójności. Jej celem jest dążenie do zmniejszania różnicowań społecznych, ekonomicznych i terytorialnych na obszarze Wspólnoty. W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (art. 158) czytamy: „*W celu wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmacniania swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności, Wspólnota zmierza do zredukowania różnicowania w poziomie rozwoju regionów oraz zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, łącznie z obszarami wiejskimi*”.

Komisja Europejska w latach 2007–2013 w ramach nowej polityki spójności uruchomiła jedynie dwa fundusze strukturalne – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny oraz trzeci instrument – Fundusz Spójności. Całość działań dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich została przesunięta do Wspólnej Polityki Rolnej i uruchomiona w ramach nowego Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Fundusz Spójności jest programowany w sposób zintegrowany z funduszami strukturalnymi, a struktura wsparcia dla Polski ma być następująca: 1/3 Fundusz Spójności, 2/3 fundusze strukturalne.

Komisja Europejska ustanowiła trzy cele na lata 2007–2013. Podstawowe znaczenie ma Cel 1, zorientowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, mierzony tak jak dotąd poziomem PKB na mieszkańca nie przekraczającym 75 procent średniej Unii Europejskiej na poziomie regionów typu NUTS II. Oznacza to, że w latach 2007–2013 wszystkie województwa Polski

zostały beneficjentami funduszy strukturalnych jako obszary Celu 1. Cel 2, dotyczy konkurencyjności i zatrudnienia w regionach. Ten cel został przekształcony. „Stary” Cel 2 służył restrukturyzacji regionalnej, nowy związany jest z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej. Wreszcie Cel 3, dotyczy współpracy terytorialnej – transgranicznej i międzynarodowej. Uznano, że współpraca transgraniczna jest sferą o bardzo wysokiej wartości dodanej w skali całej Unii Europejskiej. Komisja Europejska zaproponowała, aby 78 procent środków funduszy zostało zlokalizowanych na obszarach Celu 1, 18 procent w ramach Celu 2 oraz pozostałe 4 procent w ramach Celu 3. Komisja Europejska wprowadziła zasadniczą modyfikację systemu programowania funduszy. Na początku został przygotowywany przez KE dokument Strategiczne Wytyczne Wspólnoty (*Community Strategic Guidelines*), który następnie został zaakceptowany przez Parlament Europejski. Był on podstawą działań rozwojowych podejmowanych w państwach beneficjentach w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Na podstawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty zostały przygotowywane przez kraje członkowskie Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (*National Strategic Reference Framework*). Dokumenty te zawierają – jako wiodącą sekcję strategiczną i bardzo ogólną sekcję operacyjną. Po przyjęciu przez KE, dokumenty krajowe były podstawą do przygotowania poszczególnych Programów Operacyjnych (*Operational Programmes*). W Polsce 16 programów regionalnych zostało opracowanych przez samorządy województw, a dodatkowe programy sektorowe przez odpowiednie ministerstwa. Są one podstawowymi dokumentami operacyjnymi będącymi następnie

Można założyć, że polski rząd podjął już wstępne kroki polityczne w celu wyodrębnienia regionów peryferyjnych, czego wyrazem jest utworzenie osobnego Programu Operacyjnego Rozwoju Wschodniej Polski 2007–2013¹⁴, a także podjęcie prac nad Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku¹⁵. Ale postawiłem pytanie o celowość wyodrębnienia regionów, ponieważ są zarówno zalety, jak i niebezpieczeństwa przyjęcia kategorii regionów peryferyjnych, jako kategorii w europejskich politykach. Z jednej strony zapewnia ona wsparcie polityczne i finansowe dla ich rozwoju oraz ułatwia skorzystanie z określonych instrumentów pomocowych Unii. Z drugiej jednak strony, powyższe pogrupowanie regionów wiąże się z ryzykiem polegającym na tym, że Unia zastosuje zbyt jednostronne działania wobec nich. Pokazuje to właśnie przykład regionów najbardziej oddalonych. Wsparcie ze strony Unii ewoluowało w stronę wspie-

rania tradycyjnych sektorów gospodarczych powiązanych głównie z rolnictwem, rybołówstwem lub turystyką. Wsparcie w tym kierunku miało i ma miejsce kosztem rozwoju sektorów nowoczesności. Kategorię rozwoju ograniczono tam do sektora rolnego i pokrewnych dziedzin. A zatem duże znaczenie ma odpowiednie wyprofilowanie instrumentów europejskich. W przypadku regionów peryferyjnych może to być trudne.

Integracja polityk europejskich. Gdy planujemy działania w ramach UE musimy zwrócić uwagę na stan polityk publicznych oraz na pojawiające się tendencje. Od pewnego czasu widoczna jest tendencja do integrowania polityk europejskich w dwóch wymiarach. Po pierwsze, widać dążenie do integrowania polityk w wymiarze merytorycznym/sektorowym. Oznacza to, że Unia skłonna jest popierać rozwiązania, które zakładają łączenie

instrumentów działania znajdujące się w poszczególnych politykach. Dzieje się to przez zwiększanie koordynacji w stosowaniu różnych instrumentów polityk unijnych. Przykładem jest choćby uzgadnianie działań wspierających przedsiębiorstwa (prowadzonych między innymi w ramach polityki spójności lub polityki innowacyjnej UE) z polityką konkurencji oraz polityką ochrony środowiska UE. Po drugie, możemy dostrzec integrację różnych instrumentów działania z poszczególnych polityk w wymiarze terytorialnym, czyli w ramach polityki regionalnej. W tym drugim wypadku następuje integracja różnych form wsparcia z różnych polityk w obrębie określonego regionu lub jego najbliższego otoczenia. Zakłada się tu integrowanie różnorodnych działań sektorowych na określonym terytorium. Trzeba przyznać, że rzeczywiście obszar o danej specyfice rozwojowej jest bardzo dobrym odniesieniem dla efektywnego planowania i koordynacji różnych działań europejskich.

Polityka regionalna wydaje się zatem dla Polski dobrą podstawą do zabiegania o nasze interesy, zwłaszcza interesy naszych najbłabszych regionów. Tę integracyjną zaletę polityki regionalnej możemy wykorzystać w trakcie dyskusji na temat przyszłości polityki spójności po roku 2013. Należy zwiększyć koordynację instrumentów finansowych polityki spójności i regulacji prawa wspólnotowego, zwłaszcza dotyczących wybranych polityk sektorowych lub horyzontalnych (i mających duży wpływ na efektywność polityki regionalnej). Trzeba także zsynchronizować instrumenty działania innych polityk redystrybucyjnych z polityką spójności, na przykład działań służących rozwojowi obszarów wiejskich podejmowanych obecnie w ramach polityki rolnej, albo wspierających rozwój przedsiębiorczości realizowanej w ramach polityki innowacyjnej UE. Analiza doświadczeń poszczególnych polityk europejskich – zwłaszcza największych barier utrudniających ich efektywną realizację – może być istotnym czynnikiem zwiększania integracji polityk europejskich po roku 2013. Dobrą ilustracją mogą być trudności wykorzystania działań skierowanych na rozwój obszarów wiejskich dla rozwoju regionalnego, po ich przesunięciu z polityki spójności do polityki rolnej po roku 2007.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na to, że nie wszystkie polityki europejskie mają odpowiedni potencjał do realizacji zasady integrowania instrumentów działania z różnych unijnych polityk, jak polityka regionalna. Przykładem są próby zwiększenia koordynacji między wspólną polityką rolną a polityką rozwoju obszarów wiejskich. W praktyce ta druga polityka



Zarówno rząd, jak i partnerzy społeczni mogą zabiegać o takie kształtowanie polityk europejskich, aby odpowiadały one naszym potrzebom rozwojowym, szczególnie potrzebom naszych najbłabszych regionów. Muszą oni wypracować skuteczną metodę pracy na forach europejskich debat oraz osiągnąć sztukę sprawnego formułowania i przedstawiania naszych interesów

została podporządkowana celom polityki rolnej w okresie 2007–2013, a więc rozwój terenów wiejskich został podporządkowany celom rozwojowym sektora rolnego. Polityka obszarów wiejskich utraciła przez to wymiar integracji z politykami niepowiązanymi z rolnictwem i przestała uwzględniać różnorodne aspekty rozwoju terenów wiejskich. To doświadczenie może wskazywać na to, że skuteczna integracja polityk europejskich nie może odbywać się w ramach wybranej polityki sektorowej. Powinna być zatem dokonywana przede wszystkim na bazie polityki regionalnej. Stanowi to poważny argument wzmacniający znaczenie polityki spójności.

Trzeba opanować skuteczną metodologię postępowania na forach europejskich debat. Ważna jest zdolność do takiego formułowania naszych stanowisk na potrzeby polityk unijnych, aby móc realizować w nich swoje interesy. Dotyczy to zwłaszcza unijnej polityki spójności (czyli polityki wyrównywania różnic rozwojowych w UE).

Walka o nowoczesność. Warto zabiegać o wykorzystanie potencjału rozwoju, jaki tkwi w politykach europejskich, choćby ze względu na ich budżet, ale i ze względu na ich znaczenie metodyczne. Musimy jednak umieć wykorzystywać te polityki na swoją korzyść, zwłaszcza właśnie dla wsparcia rozwoju naszych województw wschodnich. W tym celu warto budować argumentację podkreślającą, że mają one przygraniczny charakter. Daje to podstawę do prób silniejszego wykorzystania zarówno instrumentów polityki spójności, ale i europejskiej polityki sąsiedztwa (w szczególności w zakresie wschodniej polityki Unii Europejskiej). Trzeba jednak także dążyć do przeformułowania charakteru niektórych polityk europejskich, aby odpowiadały one naszym potrzebom. Otóż przykład polityki europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych wskazuje, że następuje niekorzystna dla nas tendencja do przesuwania akcentów z działań służącym rozwojowi opartemu na innowacjach ku działaniom ograniczającym się do wspierania tradycyjnych sektorów i działań wyrównawczych. Chodzi o coraz większy nacisk na rozwój tradycyjnych dziedzin gospodarek regionalnych, związanych głównie z rolnictwem, ochroną środowiska naturalnego i branżą turystyczną, zamiast wspierania rozwoju innowacji i przedsiębiorczości. W ten sposób pomoc Unii ma służyć przede wszystkim wyrównywaniu poziomu dochodów mieszkańców obszarów słabiej rozwijających się (w stosunku do obszarów metropolitalnych), zamiast być impulsem dla radykalnego przyspieszenia procesów rozwojowych. Takie podejście grozi więc pogłębieniem różnic rozwojowych i dystansu regionów peryferyjnych do obszarów najlepiej rozwiniętych. Ta polityka nie zwiększa także możliwości dywersyfikacji lokalnych gospodarek. W zakresie działań proinnowacyjnych proponuje się tak zwane innowacje nietechnologiczne, a więc ukierunkowa-

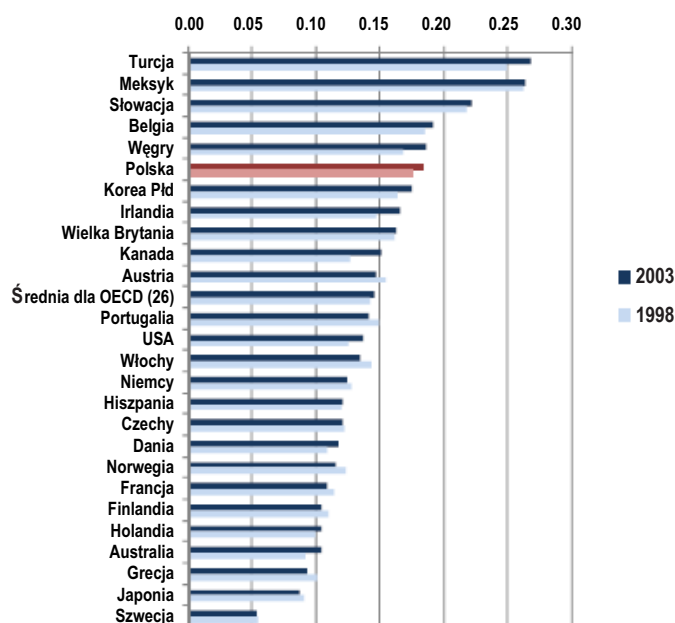
Skuteczność wpływu na polityki europejskie w najwyższym stopniu zależy od zdolności doprowadzenia do korzystnych zapisów w traktatach europejskich. Takie zapisy mogą wyodrębniać nowe kategorie interwencji w politykach europejskich, które przesądzają o udostępnieniu wsparcia dla określonego typu regionu.

ne na wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych, marketingowych lub adaptację zewnętrznych wzorców i patentów. Dlatego trudno oczekiwać, aby polityki europejskie w najbliższej przyszłości wsparły budowę nowego potencjału endogenicznego dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w tych regionach¹⁶.

Powyższa tendencja wydaje się niekorzystna z punktu widzenia interesów regionów Polski Wschodniej. Otóż rośnie ich dystans do polskich i europejskich centrów rozwojowych, ponieważ pozostaje niezmieniona ich tradycyjna struktura społeczno-gospodarcza (przestarzałe branże). Dlatego polityki publiczne powinny oddziaływać na zmianę tej struktury i wprowadzanie szeroko rozumianych sektorów nowoczesności. W związku z tym nasz rząd – w ramach polityki spójności – powinien podkreślać cele osiągania większej spójności w skali europejskiej właśnie za pomocą rozwoju innowacyjnej gospodarki. Takie podejście ma uzasadnienie w zapisach w traktatach europejskich. Wskazują one na potrzebę redukcji różnic między regionami i ograniczanie zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów¹⁷. Spójność w zakresie innowacyjnej gospodarki dotyczy głównie wymiaru ekonomicznego, ale może mieć również zastosowanie do traktatowej spójności w aspekcie społecznym i terytorialnym. Kładzie bowiem nacisk na różnorodne formy innowacji, zarówno w zakresie budowania innowacyjnej gospodarki, jak również innowacyjnego społeczeństwa oraz zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego (mającego na celu wprowadzanie szeroko definiowanej innowacji).

Polski rząd powinien dążyć do wzmocnienia tych propozycji Komisji Europejskiej i ekspertów unijnych, które kładą nacisk na to, aby również w regionach słabiej rozwijających się lub peryferyjnych budować potencjał dla rozwoju innowacyjnej gospodarki. Chodzi o to, aby umożliwić im rozwój badań i nowych technologii, a także stopniowe włączanie się ich do europejskich programów ramowych¹⁸. Godne wsparcia przez rząd są propozycje między innymi silniejszego wsparcia tam rozwoju infrastruktury badawczo-naukowej, a także jej powiązanie z infrastrukturą o znaczeniu europejskim lub uczestniczącej w badaniach finansowanych z budżetu Unii (na przykład z europejskimi centrami doskonałości)¹⁹. Dobrą rekomendacją jest rozwój powiązań kooperacyjnych, które będą łączyły platformy technologiczne powstające na poziomie regionalnym z najbardziej konkurencyjnymi i nowoczesnymi platformami europejskimi²⁰. Warto również poprzeć propozycję wzmocnienia regionalnych klastrów innowacji, w przypadku regionów słabszych, na przykład w formule pilotażowej²¹.

Nierówności między regionami w Polsce i w innych krajach (Gini Coefficient)



Źródło: OECD (2008), *Regions At a Glance*.

Ewolucja europejska. Warto też wziąć pod uwagę, że polityki europejskie ulegają stopniowo pewnym zmianom, co jest zrozumiałe, bo zmieniają się realia i potrzeby społeczne. Oznacza to, że Polska powinna na bieżąco analizować proces tych zmian, a szczególnie wprowadzanie do polityk europejskich nowych tematów. Dotyczy to przede wszystkim polityki spójności. Trzeba badać na ile te zmiany wpływają na możliwość realizowania naszych interesów. W politykach europejskich pojawiły się oto takie zagadnienia, jak zmiana klimatyczna, problematyka zmian demograficznych i imigracji. Te kwestie znalazły się przykładowo w komunikacie do czwartego raportu kohezyjnego Komisja Europejska wśród kilku pytań strategicznych dotyczących przyszłości polityki spójności²². Komisja w coraz większym stopniu ukierunkowuje dyskusję o przyszłości polityki spójności właśnie w stronę wyżej wymienionych zagadnień. Jak się wydaje, polityka spójności UE coraz bardziej przesuwa też punkt ciężkości z rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na rzecz rozwiązywania problemów ekologicznych i społecznych. Jest to widoczne zwłaszcza w odniesieniu do regionów najbardziej oddalonych, w których stymulowane są tradycyjne sektory miejscowych gospodarek, bez potrzeby dywersyfikacji profilu lokalnych gospodarek lub wprowadzania bardziej innowacyjnych działań rozwojowych.

Dużego znaczenia nabrała polityka migracyjna. Jest to związane z głównym problemem, jakim jest

nielegalna imigracja do regionów peryferyjnych spoza Unii. W roku 2005 rząd hiszpański odnotował ponad 4,7 tysięcy przypadków przybycia nielegalnych imigrantów do Wysp Kanaryjskich. W roku 2006 takich przypadków było już ponad 31,2 tysięcy, a więc ponad 6 razy więcej. Te zjawiska sprawiły, że regiony najbardziej oddalone uzyskały fundusze będące w dyspozycji agencji FRONTEX na zmaganie się z problemem imigrantów (albo ich integrację w tych regionach, czy też organizowanie im powrotów). Fundusze mogą wykorzystywać także na rozwój infrastruktury i kompetencji służb odpowiedzialnych za ochronę granic (wprowadzenie nowoczesnych technologii nadzoru, szkoleń dla straży granicznej, rozwój infrastruktury na przejściach granicznych itp.).

Z polskiego punktu widzenia podstawowym wyzwaniem dla rozwoju naszych regionów peryferyjnych nie jest, póki co, problem imigracji. Tym wyzwaniem jest raczej zmiana dotychczasowych procesów rozwojowych. Dlatego nie możemy godzić się na nowe priorytety w europejskiej polityce spójności, które zakładają wyparcie funduszy przeznaczonych na realizację działań prorozwojowych, zwłaszcza stymulujących innowacyjną gospodarkę.

Niemniej, niektóre aspekty omawianych nowych zagadnień wprowadzanych do polityk europejskich wydają się dla nas korzystne. Przykładem mogą być inicjatywy zwiększające stosowanie alternatywnych źródeł energii. Służą one między innymi badaniom rozwojowym nad technologiami czystej energii, a równocześnie zmniejszają zależność dostaw nośników energii od jednego producenta. Ma to duże znaczenie dla rozwoju regionów peryferyjnych, zwłaszcza w okresie wzrastających cen surowców. Ponadto, polityka spójności jest istotnym źródłem finansowania procesu dostosowania słabszych regionów peryferyjnych do prawa europejskiego. Pociąga to za sobą szczególnie wysokie koszty między innymi w obszarach powiązanych z ochroną przyrody. W przypadku energetyki chodzi o ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a także spełnienie wysokiego poziomu otrzymywania energii z odnawialnych źródeł (w przypadku Polski jest to 15 procent do roku 2020).

¹ Por. Część szósta – Postanowienia ogólne i końcowe – Artykuł 299, DzUrz C 321 E, 29/12/2006 P. 0174–0175, DzUrz C 325, 24/12/2002 P. 0149 – Wersja skonsolidowana, DzUrz C 340, 10/11/1997 P. 0297 – Wersja skonsolidowana, DzUrz C 224, 31/08/1992 P. 0076 – Wersja skonsolidowana.

² Por. POSEI: *The preferred Option for Bananas*, MEMO/06/336, Brussels, 2006.

- ³ Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (Official Journal L 291, 12.10.2006); Regulations (EC) No 1080 to 1084/2006 on the Structural Funds (OJ L 210, 31.7.2006); 2006/609/EC: Commission Decision of 4 August 2006 fixing an indicative allocation by Member State of the commitment appropriations for the European territorial cooperation objective for the period 2007–2013 (C(2006) 3473); 2006/593/EC: Commission Decision of 4 August 2006 fixing an indicative allocation by Member State of the commitment appropriations for the regional competitiveness and employment objective for the period 2007–2013 (C(2006) 3472); 2006/594/EC: Commission Decision of 4 August 2006 fixing an indicative allocation by Member State of the commitment appropriations for the European territorial cooperation objective for the period 2007–2013 (C(2006) 3474); 2006/597/EC: Commission Decision of 4 August 2006 drawing up the list of regions eligible for funding from the Structural Funds on a transitional and specific basis under the regional competitiveness and employment objective for the period 2007–2013 (C(2006) 3480).
- ⁴ Por. *Annex to Council Regulation* (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).
- ⁵ Por. *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*.
- ⁶ Decyzja Nr 1364/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 roku ustanawiająca wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych oraz uchylająca decyzję 96/391/WE i decyzję nr 1229/2003/WE, DzUrz UE, L 262/1, 2006.
- ⁷ *Niwelowanie różnic w dostępie do łączy szerokopasmowych*, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2006) 129 wersja ostateczna, SEK(2006) 354, SEK(2006) 355, Bruksela, 2006.
- ⁸ Por. Council Regulation (EC) No 247/2006 of 30 January 2006 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union, Official Journal of the European Union, L 42, 2006.
- ⁹ Np. J. Szlachta, J. Zaleski, *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa”, nr 3, 2008; T. G. Grosse, *Polska wobec debaty o przyszłość polityki spójności*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 21, 2008; T. G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, 2007.
- ¹⁰ *Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*.
- ¹¹ Por. Rekomendacja Parlamentu Europejskiego i Rady 30.5.2002 dotycząca wdrożenia zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną, DzUrz Unii Europejskiej, L 148/24; ii, *Ocena zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną w Europie*, Komunikat Komisji, Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2007) 308, Bruksela, 2007.
- ¹² Szerzej: T. G. Grosse, *Czy polska prezydencja może być sukcesem?* „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 38, 2007.
- ¹³ *Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*.
- ¹⁴ PO RPW, *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2006, <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007-2013/Rozwój+Polski+Wschodniej/>
- ¹⁵ J. Szlachta, J. Zaleski, W. Dziemianowicz, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006.
- ¹⁶ Por. rozróżnienie między dwiema strategiami wprowadzania innowacji w regionach peryferyjnych: (1) unowocześnieniem endogenicznych zasobów regionalnych oraz (2) budowaniem nowego zasobu endogenicznego. Szerzej: T. G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, 2007.
- ¹⁷ Por. art. 130A obowiązującego obecnie Traktatu o Unii Europejskiej, a także art. 158 projektu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tzw. Lizbońskiego).
- ¹⁸ *Konkurencyjność europejskich regionów dzięki badaniom naukowym i innowacjom. Wkład w szybszy wzrost gospodarczy oraz lepsze i liczniejsze miejsca pracy*. Komunikat Komisji. Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 474 wersja ostateczna, SEC(2007) 1045, Bruksela, 2007.
- ¹⁹ *Guidelines on Coordinating the Research Framework Programme and the Structural Funds to support research and development*, Scientific and Technical Research Committee, CREST 1203/07, Brussels, 2007.
- ²⁰ *Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds*, European Parliament, PE 385.645, Luxembourg, 2007.
- ²¹ *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013, Country report: Poland*, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, 2006.
- ²² Por. *Czwarte Sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 273 wersja ostateczna, SEK(2007) 694, Bruksela, 2007.

Pakty społeczne są w istotny sposób efektem polityki: decyzja rządu, aby włączyć partnerów społecznych, wynika z wybranej i strategicznej konfiguracji systemu politycznego, podczas gdy decyzja partnerów społecznych, czy wybrać drogę negocjacji, również jest rezultatem wewnętrznej walki we własnych obozach – piszą Lucio Baccaro i Sang-Hoon Lim

Pakty społeczne jako koalicje „słabych” i „umiarkowanych”: Irlandia, Włochy i Korea Południowa¹

Analiza przykładów z Irlandii, Włoch i Korei Południowej, pozwala na postawienie tezy, że pakt społeczny jest wynikiem zaistnienia koalicji „słabych” i „umiarkowanych”. Oznacza to, że pakt powstaje w wyniku zawiązania strategicznej koalicji między słabym rządem, mierzącym się z kryzysem politycznym i gospodarczym a najbardziej umiarkowanymi odłamami w ruchu pracowniczym. Poniżej część druga tekstu, którego początek drukowaliśmy w poprzednim wydaniu pisma – od redakcji.

Dotyychczasowa analiza ukazała role odgrywane przez rząd i związki zawodowe, pozostawiając z boku pracodawców. W istocie, prezentowana praca, w odróżnieniu od ostatnio wydanych książek² dowodzi, że organizacje pracodawców nie odgrywają ważnej roli na etapie formowania się paktu społecznego, który wyrasta głównie jako umowa między słabym rządem, stojącym w obliczu wielkich wyzwań i związkami zawodowymi w których frakcja umiarkowana góruje nad radykalną. Włączenie się pracodawców jest niezmiernie ważne na późniejszym etapie, gdyż przyczynia się do umocnienia skuteczności tego stylu podejmowania decyzji. Pokazuje to analiza różnic, jakie występują w przypadkach Włoch i Irlandii. W obu krajach funkcjonował stabilny pakt, ale o różnym trwaniu i żywotności.

Analitycy są generalnie zgodni, że irlandzcy pracodawcy nie stanowili siły napędowej paktu PNR³; inny pogląd prezentuje Culpepper⁴. Wydaje się, że pracodawcy zostali wciągnięci w tę sprawę przede wszystkim dzięki żarliwej determinacji rządu, którego pragnieniem było stworzenie umowy z partnerami społecznymi. Choć oczywiście fakt złożenia pod paktem podpisu przez największą ówczesną organizację pracodawców FUE oznacza, że pracodawcy uznali ostatecznie umowę za zgodną z ich interesami, to jednak istnieje różnica pomiędzy otwartym poparciem tej instytucjonalnej konfiguracji, która przecież nie tylko centralizuje negocjacje zbiorowe, ale też nadaje związkom zawodowym szczególną rolę w kształtowaniu i wdrażaniu narodowej polityki gospodarczej a poparciem polegającym na „wystudiowanym zaufaniu”⁵, czyli eksperymentalnym zaangażowaniu i zbadaniu jak będzie funkcjonować ta współpraca, obserwując bacznie każdy ruch partnerów, będąc gotowym do zmiany własnej strategii i wystąpienia z paktu.

Zachowanie irlandzkich pracodawców wobec PNR bardziej przypomina to ostrożne badanie, niż pełną akceptację. W okresie poprzedzającym negocjacje, pracodawcy wyraźnie dawali do zrozumienia, że zadowoleni są ze zdecentralizowanych negocjacji zbiorowych. Rzeczywiście po okresie scentralizowanych negocjacji w latach 70.⁶ głównie pracodawcy swoim działaniem dokonali w 1981 roku zmiany w kierunku decentralizacji. W grudniu 1986 roku i ponownie w czerwcu 1987 roku rada generalna FUE „potwierdziła podtrzymanie własnego stanowiska, które zajęto we wczesnych latach 80., to jest prowadzenia lokalnie negocjacji ze związkami zawodowymi na temat płac i innych pokrewnych spraw”⁷. Nawet już po podpisaniu umowy

PNR w 1987 roku, pismo *Business and Finance*, powiązane ze stowarzyszeniem pracodawców, wyraziło „ciętą krytykę umowy”⁸.

Jak to się czasami dzieje podczas negocjacji, irlandzcy pracodawcy, którzy najmniej potrzebowali tej umowy, mogli na tym ubić świetny interes. Umowa PNR zakładała centralnie niskie wzrosty wynagrodzeń, dając gwarancję, że na poziomie przedsiębiorstw nie będzie żadnych dodatkowych wzrostów, zawierała (ograniczone) sformułowanie o ryczałtowym wzroście płac (który miał zaspokoić potrzeby najniżej opłacanych pracowników), ale zgodnie z żądaniem pracodawców nie wiążącym dla sektora prywatnego. W opinii zwolenników, umowa była w zasadzie zgodna z programem pracodawców⁹. Nie było powodów, dla których pracodawcy nie mieliby uznać jej na próbę. Tym, co budziło obawy pracodawców (i znalazło w niedawnej przeszłości potwierdzenie) była możliwość użycia przez związki ustalonych na szczeblu krajowym podwyżek płac jako podstawy, która miałaby być uzupełniona na poziomie przedsiębiorstw. Jeśliby jednak do tego doszło, pracodawcy nadal mieli możliwość powrotu do zdecentralizowanych negocjacji. Dopiero później, gdy stało się jasne, że scentralizowane negocjacje zapewniają skuteczne powściągnięcie wzrostu płac oraz że dzięki temu koszty są utrzymane na niskim poziomie, co pozwoliło osiągnąć niezwykłą poprawę konkurencyjności, szczególnie w najbardziej dynamicznych sektorach gospodarki¹⁰, irlandzcy pracodawcy naprawdę przekonali się do scentralizowanych instytucji i zaczęli je silnie popierać¹¹. Ich poparcie w wielkim stopniu wzmocniło irlandzkie partnerstwo społeczne i doprowadziło do głębokich zmian warunków politycznych i gospodarczych w Irlandii. Pracodawcy wzięli udział w pakcie, który miał doprowadzić do makroekonomicznej stabilizacji w czasie, gdy stopa bezrobocia była dwucyfrowa. Po zmianach, w warunkach pełnego zatrudnienia i braków siły roboczej na rynku pracy, pracodawcy z sukcesem przystosowali się do tej sytuacji. Jednak nawet w czasie gospodarczego bumu ich poparcie nie było bezwarunkowe, lecz zależało od wyników. Na przykład w latach 2000, gdy nagłe strajki i wzrost inflacji doprowadziły do renegeacji krajowych warunków płacowych, pracodawcy rozważali głośno, czy nie jest to powtórzenie roku 1981, i nie nadszedł już czas, by działać samodzielnie¹².

Włoscy pracodawcy, podobnie jak irlandzcy, mieli w odniesieniu do paktu społecznego raczej postawę adaptacyjną niż aktywną. *Confindustria*, największe stowarzyszenie pracodawców było wyraźnie za przyjęciem centralnej umowy w 1992 roku. Pracodawcy nie mieli nic do stracenia, natomiast wszystko do zyskania dzięki umowie,

która eliminowała największe źródło inflacji, to jest narodową indeksację płac, jednocześnie zakazując zgłaszania żądań płacowych na szczeblu przedsiębiorstwa. Umowa z 1993 roku określająca sposób prowadzenia negocjacji zbiorowych, była już bardziej kontrowersyjna dla pracodawców, gdyż pracodawcy preferowali system negocjacji jednoszczeblowych, najlepiej na poziomie sektorowym¹³ zamiast przyjętego dwuszczeblowego. Umowa została jednak podpisana i wydawała się z czasem zadowalać pracodawców, gdyż nowy system wprowadził większy porządek i przewidywalność we włoskich stosunkach pracy. Doprowadził, na przykład do zmiany kontraktu pracowników metalurgii, nie przyznając im żadnych godzin do strajku w 1994 roku, co było wydarzeniem bez precedensu we włoskiej historii. Najlepszym znakiem rzeczywistego poparcia jakie pracodawcy udzielają paktowi społecznemu, był ich wspólny z trzema konfederacjami związków zawodowych, list skierowany do przyszłego rządu w przededniu wyborów parlamentarnych w 1994 roku, proszący o respektowanie umowy z 1993 roku i kontynuowanie partnerstwa¹⁴.

Stanowisko pracodawców zaczęło zmieniać się w 1995 roku, gdy wyłączyli się z negocjacji na temat reformy emerytalnej i nie podpisali ostatecznej umowy. W czasie sprawowania rządów przez gabinet Prodiego (1996–1998) pracodawcy naciskali na stworzenie bilateralnych negocjacji, które nazywali pomocniczymi (subsidiarnymi). Miało to oznaczać, że wszystkie sprawy związane z pracą i polityką społeczną powinny być przedmiotem negocjacji między partnerami społecznymi, a rząd powinien powstrzymać się od samodzielnego działania w tych kwestiach¹⁵. To stanowisko wynikało z przyjętej taktyki i nie odzwierciedlało długoterminowego zobowiązania do współpracy i uzgodnień, a związane było z konkretną propozycją nowych przepisów, będących przedmiotem dyskusji w parlamencie w tym czasie, ograniczających tydzień pracy do 35 godzin¹⁶. Innymi słowy pracodawcy uważali, że uzyskają lepsze warunki dzięki pertraktacjom ze związkami zawodowymi, niż przyjmując rozwiązania rządowe, skoro ważnym koalicyjnym członkiem rządu była Partia Odrodzenia Komunistycznego. Gdy doszło do zmiany konfiguracji rządowej z centrolewicowej na centroprawicową i prawo ograniczające tydzień pracy do 35 godzin zostało odłożone na półkę, zainteresowanie subsydiarnością szybko odeszło w zapomnienie. Procedura uzgodnień została porzucona jako zbyt „towarzyska” (w negatywnym znaczeniu), to jest blokująca znacznie potrzebniejsze reformy strukturalne. Pracodawcy chcieli poprzez reformę legislacyjną i w dużej mierze wbrew woli związków zawodowych, uzyskać od rządu złagodzenie prawa utrudniającego

go zwolnienia natychmiastowe¹⁷. Choć proponowana liberalizacja miała prawdopodobnie dotyczyć jedynie ograniczonej grupy firm, to jednak pracodawcy mocno zabiegali o dokonanie tych zmian, gdyż stanowiłyby pierwszy krok do przeprowadzenia szerokiej kampanii na rzecz uelastycznienia rynku pracy i ukrócenia prawa weta w sprawie zwolnień, które jak uważano obecnie przysługiwało związkowi zawodowemu.

W Korei pracodawców można było uważać za ofiary kryzysu i pakietu naprawczych reform IMF, szczególnie dlatego, że pakt obejmował reformę zarządzania korporacjami jako jeden z fundamentalnych kroków. Tym razem pracodawcy nie byli w stanie powstrzymać rządu przed wprowadzeniem trójstronnych negocjacji, pomimo tego, że zawierały wśród kluczowych spraw powyższą reformę, którą dotychczas udawało się skutecznie blokować¹⁸. Pracodawcy nie zainicjowali trójstronnych negocjacji, lecz biernie wyrażali swe przyzwolenie, próbując jedynie zminimalizować zakres reform zarządzania korporacyjnego, co zresztą przeważnie się udało, skoro zmiany polegały tylko na tym, aby raporty księgowe były bardziej przejrzyste i pewna część decyzji była podejmowana wspólnie ze związkami zawodowymi, nie doprowadziły natomiast (wbrew żądaniom związków i IMF) do rozwiązania wielkich chaebolów, za wyjątkiem Daewoo.

Koreańscy pracodawcy byli szczególnie przeciwni żądaniom związków wprowadzenia pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami pracy, odnośnie swobody stowarzyszania się i zbiorowych negocjacji oraz właściwie każdej zmianie, która w niewielkim choćby stopniu podważyłaby istniejący w przedsiębiorstwach porządek funkcjonowania związków zawodowych. Później, gdy kryzys złagodniał, a Komisja Trójstronna rozpoczęła działania mające doprowadzić do restrukturyzacji korporacji, na przykład Hyundai Motor Company, pracodawcy stali się jeszcze bardziej zaniepokojeni wpływem wywieranym przez Komisję i zaczęli aktywnie sabotować jej działania. W tych działaniach odkryli nieoczekiwane sojusznika, jakim okazały się związki zawodowe usytuowane w chaebolach, reprezentowane przez KCTU.

Pakt społeczny zawarty w roku 1998 był pierwszym takim przedsięwzięciem w historii stosunków pracy w Korei (i w Azji). Podejmowanie decyzji w wyniku trójstronnych uzgodnień nie trwało jednak długo. Po zawarciu umowy, partnerzy społeczni, zarówno związki zawodowe jak pracodawcy, wielokrotnie odchodzili i powracali do Komisji Trójstronnej. W lutym 1999 roku KCTU podjęło ostateczną decyzję o wyjściu z Komisji. Trójstronne struktury formalnie przetrwały w następnych latach, ale bez udziału ważnej części ruchu ludowego i z więcej niż obojętnym stosunkiem do ich działań ze

strony pracodawców i rządu. Ich wpływ na decyzje polityczne był w najlepszym razie ograniczony¹⁹.

Wyjaśnienie paktów społecznych. Analiza. Teraz posiadamy już wszelkie elementy niezbędne do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania postawione we wstępie do niniejszej pracy. Co do pierwszego pytania, które brzmiało: dlaczego rządy raczej chcą włączać partnerów społecznych do wspólnych działań, niż działać jednostronnie, uważamy, że może tak być wtedy, gdy rządowi brakuje wystarczającego poparcia wyborczego. Rządy Irlandii i Korei były w trakcie kryzysu rządami mniejszościowymi. Rządy włoskie były albo „rządami fachowców”, nie posiadającymi wyraźnej większości parlamentarnej, albo jak w wypadku rządu z 1992 roku, o poważnie naruszonej prawomocności wskutek skandali politycznych.

Wszystkie trzy rządy miały ponadto wokół siebie silne ruchy związkowe, o dużych możliwościach mobilizacji społecznej. Jak pisał Hardiman²⁰ w Irlandii: „ruch związkowy posiadał znaczącą siłę w środowisku pracowniczym i potencjał mobilizacji do destrukcyjnego działania, dlatego rządy zawsze liczyły się z tym, że jeśli ICTU uzna, że ważne interesy związków są zagrożone, będzie w stanie bardzo utrudnić wdrożenie strategii rządowej”. We Włoszech związki zawodowe udaremniły rządowe wysiłki jednostronnego wprowadzenia reformy emerytalnej w 1994 roku. W Korei, mobilizacja związków zawodowych na kilka miesięcy przed rozpoczęciem się azjatyckiego kryzysu, zatrzymała reformę prawa pracy, która zawierała legalizację zwolnień z przyczyn ekonomicznych.

Następny etap, to pokazanie w jakich warunkach, przy założeniu woli rządu włączenia partnerów społecznych, powstaje stabilna centralna instytucja paktu. Uważamy, że tym warunkiem jest wspólnie podzielane doświadczenie kryzysu, stające się jednoczącym impulsem do działania. Osiągany tą drogą konsensus jest jednak krótkotrwały. Aby pakt społeczny był stabilny, a nie okazał się efemerydą, rozwiązanie to powinno stać się dla związków zawodowych (na razie jeszcze niekoniecznie dotyczy to pracodawców) strategicznym procesem. Zaprzeczając tezie o jednolitości poglądów w związkach zawodowych, przyjętej przez większość publikacji, twierdzimy, że takie strategiczne, pozytywne nastawienie do paktu pojawia się po stoczeniu wewnętrznej walki przez frakcje związkowe, w której zwycięstwo odnoszą umiarkowani nad radykałami i kształtują poglądy całości ruchu. Jak przedstawiono powyżej, przyczyna różnicy między irlandzkim i włoskim paktem społecznym, które są stabilnymi instytucjami a koreańskim, który taki nie jest, może być wywiezioną ze zdecydowanie

odmiennego wyniku tej wewnętrznej walki związkowej. W Irlandii i we Włoszech frakcja umiarkowanych wygrała, w Korei przegrała²¹.

W każdym z trzech krajów przeciwne frakcje inaczej postrzegały swą siłę i możliwości ochrony polegając na własnych zasobach i umiejętności do mobilizacji²². Miało to źródła w historii i w ostatnich doświadczeniach. We Włoszech obóz radykalny zawierał awangardę rad zakładowych i związków zawodowych metalurgii, w Korei związki działające w chaebolach. Doświadczenia z przeszłości nauczyły te grupy, że działanie na szczytach władzy nie jest potrzebne, zbiorowe działanie wystarczy, aby zablokować te reformy, które nie są korzystne dla pracowników. Obóz umiarkowanych w Irlandii obejmował takie organizacje, jak związki zawodowe z sektora publicznego, w Korei związki zawodowe białych kołnierzyków, małych i średnich przedsiębiorstw, którzy nie mogli liczyć na taką mobilizację jak obóz przeciwny, widzieli też korzyści płynące z rozwiązań opartych na negocjacjach, które pozwoliłyby na wywarcie wpływu na kształt polityki w sferze pracy, a szczególnie (w Irlandii i w Korei) na wyniki restrukturyzacji sektora publicznego.

Opierając się na innej pracy²³, dowodziliśmy, że takie zjawiska o wąskiej skali, jak reguły podejmowania decyzji wewnątrz związków zawodowych, mogą mieć wpływ na wynik wewnętrznej walki w związkach. Podejmowanie decyzji drogą głosowania wzmocniło front umiarkowanych i zwiększyło uprawomocnienie społecznej umowy w Irlandii i we Włoszech, ale nie doprowadziło do tego samego w Korei. Podczas specjalnej konferencji KCTU, która odbyła się 9 lutego 1998 roku, na której delegaci głosowali nad odrzuceniem paktu społecznego, doprowadziła do destabilizacji całego procesu partnerstwa społecznego. Trzeba jednak zaznaczyć, że procesy podejmowania decyzji nie były identyczne w tych trzech państwach. W Irlandii i we Włoszech były nimi głosowania bezpośrednie, w Korei niebezpośrednie. Innymi słowy, w Irlandii i we Włoszech tysiące szeregowych członków wyrażało swoją opinię na temat potrzeby centralizacji umów, w Korei jedynie poniżej trzystu liderów średniego szczebla miało tę możliwość. Nie przeprowadzono żadnych konsultacji z szeregowymi członkami związków. Nie przeprowadzono też dyskusji na temat kompleksu spraw, które obejmował koreański pakt społeczny, a także szeregu zmian w nim zawartych²⁴.

Wprowadzenie głosowania wśród zwykłych członków związku jako mechanizmu podejmowania kolektywnych decyzji zasadniczo zmienia zasady gry pomiędzy radykałami a umiarkowanymi, gdyż „logika mobilizacji” (w której ta frakcja wygrywa, która ma większe możliwo-

ści zmobilizowania członków do strajku) jest uzupełniona „logiką reprezentacji”²⁵. Główną cechą zasady „jeden człowiek, jeden głos” jest abstrahowanie od intensywności wyrażania przekonań i branie pod uwagę samej opinii na dany temat w postaci aprobaty lub sprzeciwu²⁶. Procedura głosowania przyjęta do określenia strategii związku oznacza jednakowe traktowanie opinii czołówki przywódczej jak pozostałych wielu grup pracowników (zdecydowanie mniej konfrontacyjnych i upolitycznionych). Innymi słowy, przekonania liderów intensywnie wyrażane w postaci żądań, używane do zmobilizowania związku do ich realizacji, mają dokładnie ten sam wpływ na zbiorową decyzję związku, co dużo mniej intensywnie wyrażane inne przekonania. W literaturze z dziedziny psychologii społecznej, dotyczącej sprawiedliwych procedur, zauważa się, że ludzie bardziej skłonni są do zaakceptowania niezgodnych z przekonaniem decyzji, gdy zapadają one w procesie postrzegany jako uczciwy²⁷. Może to posłużyć do wytłumaczenia faktu niepodejmowania przez opozycję związkową akcji przeciw umowom²⁸.

Co do pytania numer trzy, czyli jakie muszą być spełnione warunki, by pakt społeczny mógł się odnawiać i instytucjonalizować, naszym zdaniem znaczenie ma, aby wiele podmiotów uzyskało zasadnicze korzyści dzięki umowie oraz by zaangażowali się pracodawcy, których udział nie jest tak istotny na etapie formowania się paktu, jak na etapie jego odnawiania i stabilizacji. W Irlandii, po okresie początkowej niepewności, organizacje pracodawców w pełni poparły społeczne partnerstwo. Zrobiły to gdyż, jak pokazaliśmy, efekty paktu społecznego były wyraźnie korzystne dla biznesu, szczególnie dla rozwoju sektorów wysokich technologii, gdy umiarkowane wzrosty płac w całej gospodarce i wzrost produktywności doprowadziły do wielkiej poprawy konkurencyjności, skutkiem czego wzrósł eksport, inwestycje i zatrudnienie²⁹. Z kolei we Włoszech partnerstwo społeczne nigdy nie doprowadziło do takich osiągnięć gospodarczych, jak w Irlandii. Organizacje pracodawców w konsekwencji postrzegały partnerstwo jako w najlepszym przypadku mniejsze zło, to jest metodę postępowania, którą należy zastosować, gdy nadmiernie interwencjonistyczny rząd zagraża wprowadzeniem przepisów, które są zasadniczo niezgodne z interesami pracodawców. Gdy po wyborach z 2001 roku wyłoniony został centroprawicowy rząd, z największym w powojennym czasie poparciem, włoscy pracodawcy zmienili strategię negocjacyjną na bardziej konfrontacyjną, lobbując w rządzie na rzecz deregulacji rynku pracy³⁰. Użyliśmy „brzytwy Ockhama”, aby uniknąć wprowadzania dodatkowych czynników wyjaśniających, które nie są

konieczne dla pokazania przyczyn różnic występujących w opisywanych przez nas przypadkach. Czasami może jednak zająć potrzeba większego skomplikowania tego schematu. W pewnych przypadkach, na przykład, należałoby porzucić założenie o jednolitym stanowisku organizacji pracowniczych. Możliwe jest, a nawet prawdopodobne, że nawet we wczesnym etapie formowania paktu, część pracodawców dostrzega korzyść z centralizacji negocjacji. Należą do tej kategorii wielkie przedsiębiorstwa przemysłowe we Włoszech, które mogłyby najwięcej stracić w wyniku prowadzenia chaotycznych zbiorowych negocjacji na poziomie przedsiębiorstwa³¹. Może również nie być prawdą, że tylko rządy mniejszościowe odnoszą korzyści z angażowania się w trójstronne negocjacje. Także rządy posiadające większość parlamentarną, mogą mieć trudności z przeprowadzeniem reform. Wiele zależy tu od strategii i doboru systemu partyjnego w koalicji³². Rząd może nie chcieć jednostronnie podejmować się reformowania polityki, jeśli uważa, że opozycja, choć stanowi mniejszość w obecnym parlamencie, może wykorzystać tę sprawę podczas następnych wyborów. W takim wypadku, rządzące partie mogą poszukiwać sposobu podzielenia się odpowiedzialnością za dokonywane zmiany, poprzez włączenie partnerów społecznych, lub odpolitycznienie tej sprawy, przez stworzenie koalicji z opozycją.

Uwagi podsumowujące. Negocjacyjne stanowisko Korei wobec azjatyckiego kryzysu było w regionie wyjątkiem³³, co nie dziwi, gdyż inne rządy azjatyckie były znacznie silniejsze w czasie kryzysu niż koreański (i miały znacznie słabsze i mniej konfrontacyjne związki zawodowe). Najbardziej wyrazistym przykładem jest Indonezja, w której w momencie eksplozji kryzysu panowała dyktatura. W odróżnieniu od innych krajów, tutaj rząd Suharto nawet nie próbował żadnych układów z siłami społecznymi³⁴. Jego odgórna polityka rządu, skrajnie niepopularna w społeczeństwie, doprowadziła do wielkich demonstracji, obalenia reżimu i wprowadzenia demokracji. Rząd filipiński z kolei był na początku kryzysu finansowego politycznie stabilny, dlatego mógł zacieśnić politykę monetarną dzięki własnym działaniom, bez konieczności odwoływania się do organizacji pracowników i pracodawców (IMF 2000). W Malezji, następnym kraju o stabilnym rządzie³⁵, gabinet Mahathira początkowo zareagował na kryzys poprzez działania administracyjne. Zignorowano również radę IMF i ponownie wprowadzono kontrolę kapitału. Po okresie półrocznego trwania kryzysu, rząd ustanowił Narodową Radę Działań

Gospodarczych (NEAC) i zalecił pracodawcom, i związkowi zawodowemu uczestniczenie w niej. Chociaż Rada miała kształt ciała trójstronnego, nie wypracowała paktu społecznego. Jednym z powodów takiego stanu, był fakt nie uznawania przez malezyjskie prawo konfederacji związkowych, na przykład Malezyjski Kongres Związków Zawodowych Pracowników Handlu był w rzeczywistości organizacją pozarządową³⁶. W Tajlandii, gdzie gabinet Chavalita wskutek kryzysu został zmuszony do rezygnacji w listopadzie 1997 roku, nowa koalicja rządowa zdołała uzyskać zgodę parlamentu na samodzielne podejmowanie decyzji w sprawie walki z kryzysem. W konsekwencji nie powstał w Tajlandii żaden pakt społeczny, również dlatego, że organizacje pracownicze były niezwykle słabe (szacowany udział związkowców w populacji pracowników wynosił jedynie 1 procent³⁷).

W Europie ciekawy jest przypadek Belgii³⁸, gdyż w tym kraju wielokrotnie nie udawało się doprowadzić do powstania paktu społecznego, chociaż w innych krajach paktów odnosiły sukcesy³⁹. W lipcu 1993 roku partnerzy społeczni rozpoczęli dyskusję na temat paktu społecznego obejmującego zatrudnienie, konkurencyjność i reformę ubezpieczeń społecznych. Ramy dyskusji wyznaczał raport Centralnej Komisji do spraw Gospodarki, z którym zgadzały się zarówno związki zawodowe, jak i pracodawcy. W raporcie stwierdzono, że kraj traci udział w rynkach światowych znacznie szybciej niż konkurencja oraz że wzrost kosztów płac jest szybszy. Chociaż strony zgadzały się z diagnozą, nie osiągnęły porozumienia. FGTB, jedna ze związkowych konfederacji (o orientacji socjalistycznej), odeszła od stołu obrad, gdy podjęto temat interwencji rządu na obszarze, w którym tradycyjnie podejmowano decyzje kolektywne oraz gdy pracodawcy zaakceptowali ten interwencjonizm.

Z kolei CSC, inna konfederacja związków zawodowych, o orientacji katolickiej, zadeklarowała wolę kontynuowania negocjacji, jednak rząd ignorując tę ofertę zdecydował się na działanie jednostronne, przyjmując własny Globalny Plan. Odpowiedzią związków było zorganizowanie pierwszego od 1936 roku 24. godzinnego strajku generalnego. Pracodawcy zaś wyraźnie opowiedzieli się za jednostronną interwencją państwa zamiast negocjacji. Epizod negocjacyjny 1993 roku nie był wyjątkiem: w 1994 roku partnerzy społeczni nie osiągnęli porozumienia na temat wdrożenia Globalnego Planu. Rząd ponownie zdecydował jednostronnie. W 1996 roku FGTB nie zgodził się na przyjęcie projektu kolejnej umowy i negocjacje prowadzone na najwyższym szczeblu na temat paktu dotyczącego zatrudnienia oraz kontroli płac zakończyły się bezowocnie. Rząd

użył więc drogi legislacyjnej, by wprowadzić między innymi nowy system płac, który zrywając z autonomią zbiorowych negocjacji, ograniczał wzrost płac poprzez porównywanie ze wzrostem płac u trzech głównych partnerów Belgii (Francji, Niemiec, Holandii). Negocjacje w sprawie centralnego porozumienia w 1997 roku znów zakończyły się bez rezultatu, a rząd podjął jednostronne interwencje określając wzrost płac.

Trzy elementy z opisanego przypadku belgijskiego, zgadzają się z przedstawioną teorią. Po pierwsze, nie występowało wyraźnie odczuwalne zagrożenie dla gospodarki narodowej. Poziom bezrobocia wzrósł w latach 1993–1998 jedynie o 0,7 procent (od 8,6 do 9,3 procent), a pod koniec dekady zmalał. Zarówno poziom jak i zmiana stopy bezrobocia była niedostrzegalna z porównawczej perspektywy. Inflacja była pod kontrolą. Wzrost gospodarczy był dodatni każdego roku pomiędzy 1994 i 2000, a najwyższy 3,7 procentowy wzrost przypadł na rok 1997 i 2000. Po drugie, bezpośrednim powodem niepowodzeń w tworzeniu paktu społecznego była, tak jak w Korei, niezgoda części ruchu związkowego co do zawartości umowy. Po trzecie, i być może najważniejsze, rządowi belgijskiemu znacznie mniej zależało na pakcie społecznym niż irlandzkiemu, włoskiemu czy koreańskiemu, gdyż był znacznie silniejszy w parlamencie. Pierwszy rząd Dahaene'a, w latach 1992–1995, był gabinetem wielkiej koalicji, zawierającej Partię Socjalistyczną i Partię Chrześcijańskich Demokratów. Miał poparcie 120. ze 150. posłów w parlamencie i mógł odpolitycznić większość kontrowersyjnych spraw programowych. Druga koalicja Dehaene'a ponownie była wielką koalicją Socjalistów i Chrześcijańskich Demokratów, tym razem o mniejszym poparciu w parlamencie (82. posłów ze 150.) i słabszym publicznym image'u, ale nadal zdolna do prowadzenia własnej polityki. Powołując się na Traktat z Maastricht jako na zewnętrzne ograniczenie, rząd użył w pełni swych możliwości prezentując negocjującym stronom ścisły program pertraktacji. Jeśli strony nie podpisałyby go, rząd mógłby działać jednostronnie. Jak napisano w „Przeglądzie Europejskich Stosunków Pracy”⁴⁰ w 1993 roku „partnerzy społeczni zostali poproszeni jedynie o prowadzenie negocjacji w jaki sposób dokonać wdrożenia planu ministerialnego, nie zezwolono im natomiast na dyskusję nad założeniami tego planu”.

Wydaje się, że przykład belgijski i inne przykłady azjatyckie, wspierają tezy przedstawione w tej pracy przez pokazanie, że w innych warunkach, niż tutaj przedstawiono, pakt społeczny nie udaje się. Inne prace ostatnio powstałe również zawierają potwierdzenie naszej tezy. Kerstin Hamann i John Kelly⁴¹ na przykład poddają

holenderski i hiszpański pakt społeczny reinterpretacji, w której podkreśla się słabość rządów i potrzebę budowy szerokiego poparcia społecznego dla kontrowersyjnej polityki. Wolfgang Streeck⁴² i Anke Hassel⁴³ sugerują, że powodem nieutworzenia przez Niemcy paktu społecznego w latach 90. może być fakt coraz mniejszego reprezentowania przez niemieckie związki zawodowe preferencji przeciętnych pracowników. Dlatego poprawa reprezentatywności negocjatorów, na przykład na drodze bezpośrednich, demokratycznych wyborów, mogłaby pomóc w zmianie relacji radykałów do umiarkowanych w niemieckich związkach zawodowych.

Na pewno tezy dotyczące zawierania koalicji, przedstawione powyżej, powinny być przedmiotem dalszych badań. Nawet jednak na tym etapie można stwierdzić, że paki społeczne są w istotny sposób efektem polityki: decyzja rządu, aby włączyć partnerów społecznych, wynika z wyborczej i strategicznej konfiguracji systemu politycznego w danym momencie, podczas gdy decyzja partnerów społecznych, czy wybrać drogę negocjacji, jest rezultatem wewnętrznej walki politycznej. Podchodząc do tych zjawisk z użyciem teorii strukturalnych, koncentrujących się na poszczególnych cechach zainteresowanych grup lub systemie stosunków pracy, jak dotychczas często robiono, można doprowadzać do nieuchwycenia tych zjawisk w ich pełni.

¹ Oryginał: *Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective*, ILS (International Institute for Labour Studies) Discussion Paper, No. 162/2006, Copyrights by ILO.

² P. A. Swenson, *Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliance, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden*, *World Politics*, 43(3), 1991, pp. 513–44; P. A. Swenson, *Capitalists Against Markets: The Making of Labour Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, New York: Oxford University Press, 2002; P. Hall, D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism, the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001; K. Thelen, *Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies*, [w:] P. A. Hall, D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, pp. 71–103, 2001; K. Thelen, 2002, *The Political Economy of Business and Labor in the Developed Democracies*, [w:] I. Katznelson, H. Milner (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, Norton; P. D. Culpepper, *Institutional Change in Industrial Relations: Coordination and Common Knowledge in Ireland, Italy, and Australia*, JFK School of Government, Harvard University, 2005.

³ W. K. Roche, *Pay Determination, the State and the Politics of Industrial Relations*, [w:] T. Murphy, W. K. Roche (eds.), *Irish Industrial Relations in Practice*. Revised and Expanded Edition, Dublin, Oak Tree Press, pp. 145–226, 1997; N. Hardiman, *Pay, Politics, and Economic Performance in Ireland 1970–1987*, Oxford: Clarendon Press, 1988; N. Hardiman, *The State and Economic Interests: Ireland in Comparative Perspective*, in J. H. Goldthorpe, C. T. Whelan (eds.), *The Development of Industrial Society in Ireland*. Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 329–58.

- ⁴ P. D. Culpepper, *Institutional Change...*
- ⁵ C. Sabel, *Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Community*, in Richard Swedberg (ed.), *Explorations in Economic Sociology*, New York: Russell Sage, 1993.
- ⁶ N. Hardiman, *Pay, Politics, and Economic...*
- ⁷ Ibidem, p. 236; N. Hardiman, *The State and Economic Interests...*, p. 350.
- ⁸ P. D. Culpepper, *Institutional Change...* p. 37.
- ⁹ Wywiad z Patricią O'Donovan, była sekretarz generalną ICTU, Geneva, 2001.
- ¹⁰ L. Baccaro, M. Simoni, *The Irish Social Partnership and the Celtic Tiger Phenomenon*, Geneva: International Institute for Labour Studies, DP/154, 2004.
- ¹¹ Wywiad z Brendanem Butlerem, cit.
- ¹² Wywiad z Innocenzo Cipolletta, dyrektorem generalnym Confindustrii, Rzym, 1999.
- ¹³ B. Trentin, *Il coraggio dell'utopia: la sinistra e il sindacato dopo il taylorismo*, Milan: Rizzoli, 1994.
- ¹⁴ G. Meardi, *Social Pacts on the Road to EMU: A Comparison of the Italian and Polish Experiences*, Paper presented at the 17th SASE Conference, Budapest, June 30–July 2, 2005, p. 13.
- ¹⁵ Trzeba powiedzieć, że rząd koreański niewiele zrobił, by pomóc wygrać frakcji umiarkowanej. Na przykład, gdy rząd zamienił pakt społeczny 1998 roku na projekty legislacyjne, kilka ustaleń propracowniczych zostało pominiętych. Wśród nich na przykład prawa związkowe teraz przysługiwały tylko usuniętym pracownikom, a nie wszystkim niezatrudnionym; usunięto ograniczenie wykorzystywania pracowników zatrudnionych w agencjach; obowiązek pracodawcy, by ponownie zatrudniać uprzednio zwolnionych z przyczyn ekonomicznych, został zmieniony na podejmowanie wysiłków, by ich zatrudnić. Zobacz: S. H. Lim, 2002, s. 201.
- ¹⁶ L. Baccaro, (1999b), *Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione*, unpublished ms., Case Western Reserve University, Cleveland, OH., L. Baccaro, *What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism*, British Journal of Industrial Relations, 41(4), 2003, pp. 683–706.
- ¹⁷ L. Baccaro, M. Simoni, *Il referendum sull'articolo 18 e gli interventi per la flessibilità del mercato del lavoro*, unpublished ms., International Institute for Labour Studies, Geneva, 2003.
- ¹⁸ S. H. Chang, *Evaluation and Prediction of the Korean Economy and Problems of Chaebol Control*, Workshop for Chaebol Reform, Seoul, KCTU (in Korean), 1997; M. S. Kwag, *Chaebol's Concentration of Economic Power and Public Policies*, Workshop for Chaebol Reform, Seoul KCTU (in Korean), 1997.
- ¹⁹ L. Baccaro, C. H. Lee, *Strengthening Industrial Relations and Social Dialogue in the Republic of Korea*, International Labour Office, IFP/ Dialogue Working Paper, Geneva, 2003.
- ²⁰ N. Hardiman, *Pay, Politics, and Economic...*, p. 215.
- ²¹ Jak twierdził jeden ze zwolenników paktu, z powodu pogarszającej się każdego dnia sytuacji gospodarczej należało doprowadzić do umowy jak najszybciej. Liderzy KCTU musieli przeprowadzić proces ratyfikacji. Konferencja delegatów została zwołana już po trzech dniach od sformułowania projektu umowy, dlatego nie było czasu na konsultacje z członkami związków ani na wyjaśnianie treści umowy. Niektórzy liderzy nie wiedzieli nawet, że związki doprowadziły do przyznania praw związkowych nauczycielom (wywiad z You-Sun Kim, zastępcą dyrektora Korea Labour & Society Institute i byłym Chief Negotiator, KCTU, 1 września 2003).
- ²² S. Avdagic, (2005b) *One Path or Several? An Interactionist Approach to Postcommunist Institutional Development*, unpublished ms. Cologne MPI.
- ²³ L. Baccaro, *What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism*, British Journal of Industrial Relations, 41(4), 2003, pp. 683–706.
- ²⁴ Demokratyczne procedury podejmowania decyzji nie tylko odnotowują preferencje pracowników, ale grają też istotną rolę w ich kształtowaniu. Pracownicy, mając zdecydować o przyjęciu lub odrzuceniu umów na temat zbiorowych negocjacji, mających różne dalsze konsekwencje, często polegają na opinii liderów związkowych, by zrozumieć przed wyborem jakich propozycji stoją, czym dany wybór może się skończyć, jakie mogą być reakcje partnerów negocjacji, jaki wpływ mogą mieć obecne warunki na możliwe efekty danego wyboru (Baccaro, 1999a). Innymi słowy związki pracownicze przed wyborami obdarzały liderów wielką szansą ukształtowania preferencji na czas głosowania.
- ²⁵ A. Pizzomo, *Le due logiche dell'azione di classe*, in A. Pizzomo et al. *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968–1972*, Italia, Bologna: Il Mulino, 1978.
- ²⁶ R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, 1956.
- ²⁷ E. A. Lind, R. T. Tom, *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York, NY Plenum, 1988.
- ²⁸ Stworzenie nowej koalicji rządowej umożliwiło 12. posłów, którzy opuścili poprzedni obóz rządowy, nadal jednak nie była to silna koalicja. W tym czasie Jednostka Wywiadu Gospodarczego odnotowała „Pomimo niepewnej lojalności kilku małych partii, szczególnie Prachakorn Thai, koalicja jest prawdopodobnie stabilniejsza niż sugerowałaby to niewielka przewaga w parlamencie” (EUI, 4th Quarter 1997:11). Stało się tak, gdyż opozycja parlamentarna była całkowicie niewiarygodna z powodu gospodarczego kryzysu.
- ²⁹ L. Baccaro, M. Simoni, *The Irish Social Partnership...*
- ³⁰ L. Baccaro, M. Simoni, *Il referendum sull'articolo 18 e gli interventi per la flessibilità del mercato del lavoro*, unpublished ms., International Institute for Labour Studies, Geneva, 2003.
- ³¹ L. Baccaro, *Il sistema italiano di concertazione...*
- ³² H. Kitschelt, *Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?*, in P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press, 2001, pp. 265–302.
- ³³ D. Campbell, *Social Dialogue and Labour Market Adjustment in East Asia after the Crisis*, in Gordon Betcherman and Rizwanul Islam (eds.), *EastAsian Labour Markets and the Economic Crisis*, Washington DC: The World Bank and ILO, 2001, pp. 423–65.
- ³⁴ A. MacIntyre, *Political Institutions and the Economic Crisis in Thailand and Indonesia*, in T. J. Pempel (ed.), *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca: Cornell University Press, 1999, pp. 143–162; J. S. Jeon, *Labour Politics in Democratizing Indonesia. The Collapse of State Corporatism and the Rise of Working-Class Leadership*, Unpublished Dissertation, Seoul National University, 2002.
- ³⁵ E. T. Gomez, K. S. Jomo, *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ³⁶ J. H. Lee, *The Current Situation of the Malaysian Labor Movement*, Labor Society 95, 2005, pp. 82–93.
- ³⁷ D. Campbell, *Social Dialogue and Labour Market ...*, table 10.1, p. 430.
- ³⁸ Podziękowania dla Roya Gava za pomoc w opracowaniu przykładu belgijskiego.
- ³⁹ J. V. Ruysseveldt, J. Visser, *Weak Corporatism Going Different Ways? Industrial Relations in the Netherlands and Belgium*, in J. van Ruysseveldt, J. Visser (eds.), *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*, London. SAGE, 1996; J. Vilrocx, J. van Leemput, Belgium: *The Great Transformation*, in A. Ferner, R. Hyman, (eds.), *Changing Industrial Relations*, Oxford: Blackwell, 1998; P. Pochet, *Monetary Union and Collective Bargaining in Belgium*, in P. Pochet (ed.), *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe, Series Work and Society*, 22. Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 1999; E. Arcq P. Pochet, *Toward a New Social Pact in Belgium?* in G. Fajertag, P. Pochet (eds.), *Social Pacts in Europe: New Dynamics*, Brussels, ETUI, 2000, pp. 113–134; różne wydania *European Industrial Relations Review*.
- ⁴⁰ Przegląd Europejskich Stosunków Pracy, nr 245, s. 28.
- ⁴¹ K. Hamann, J. Kelly, *Party Politics and the Re-Emergence of Social Pacts in Western Europe*, Paper presented at the 17th SASE Conference, Budapest, June 30–July 2, 2005.
- ⁴² W. Streeck, *From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness*, unpublished MS., Cologne, MPI, 2002.
- ⁴³ W. Streeck, A. Hassel, *The Crumbling Pillars of Tripartism*, unpublished ms., Cologne, MPI, 2002.

Niski poziom zaufania w społeczeństwie prowadzi do powstania dwupoziomowego systemu moralności, gdzie dobre postępowanie rezerwowane jest dla rodziny i osobistych przyjaciół, a stanowczo niższy standard zachowania prezentowany jest w sferze publicznej – pisze Francis Fukuyama

Promień zaufania

– kapitał społeczny i społeczeństwo obywatelskie

Kapitał społeczny ma istotne znaczenie dla skutecznego funkcjonowania współczesnej gospodarki i jest warunkiem sine qua non stabilnej liberalnej demokracji. Jest kulturowym komponentem współczesnego społeczeństwa, które od czasów Oświecenia kształtowane jest na bazie formalnych instytucji, reguł prawnych i racjonalizmu¹.

Budowanie kapitału społecznego jest najczęściej postrzegane jako zadanie dla reform ekonomicznych „drugiej generacji”, ale w odróżnieniu od polityki gospodarczej, czy nawet instytucji ekonomicznych, kapitał społeczny nie może być w prosty sposób tworzony czy kształtowany przez politykę publiczną. Ten artykuł zawiera definicję kapitału społecznego, analizę jego funkcji ekonomicznych i politycznych oraz jego źródła i sugestie, jak może być pielęgnowany i rozwijany.

I. Czym jest kapitał społeczny? Choć sformułowano już wiele definicji kapitału społecznego, duża ich część dotyczy raczej manifestacji kapitału społecznego niż jego istoty. W tym tekście będę używał następującej definicji: kapitał społeczny jest nieformalną normą, o różnych konkretnych przejawach, która sprzyja współpracy między dwiema lub większą liczbą osób. Zakres norm tworzących kapitał społeczny rozciąga się od wzajemności między dwojgiem przyjaciół, aż do złożonych i obszernie opracowanych doktryn w rodzaju chrześcijaństwa czy konfucjanizmu. Normy muszą przejawiać się w postaci rzeczywistych relacji międzyludzkich: wzajemność pozostaje *in potentia* w moich relacjach ze

wszystkimi ludźmi, ale aktualizuje się tylko w relacjach z moimi przyjaciółmi. Z tak sformułowanej definicji wynika, że zaufanie, sieć, społeczeństwo obywatelskie i inne zjawiska powiązane z kapitałem społecznym są epifenomenami. Pojawiają się one jako skutek kapitału społecznego, a nie są czymś, co ten kapitał tworzy.

Nie jest tak, że każdy zestaw konkretnych norm tworzy kapitał społeczny. Normy te muszą bowiem prowadzić do współpracy w grupie. Odpowiadają przez to tradycyjnym cnotom takim jak uczciwość, dotrymywanie zobowiązań, odpowiedzialne wykonywanie obowiązków, wzajemność i inne. Normy takie jak te charakteryzujące południowe Włochy, opisane przez Edwarda Banfielda, łączące jednostki w krąg bliskiej rodziny, a wykorzystujące instrumentalnie wszystkich innych, nie są oczywiście podstawą do budowania kapitału społecznego poza rodziną².

James Coleman, dzięki któremu wyrażenie kapitał społeczny zyskało w ostatnich latach szerokie zastosowanie, twierdził, że jest to dobro publiczne, dlatego nie będzie w wystarczającym stopniu tworzone przez działające na rynku prywatne podmioty³. To oczywiście nie jest prawda: skoro współpraca niezbędna jest praktycznie każdemu człowiekowi po to, by mógł osiągnąć swój egoistyczny cel, każdy przyczynia się więc do powstawania kapitału społecznego jako prywatnego dobra. Jak pisze Partha Dasgupta, kapitał społeczny jest dobrem prywatnym, jednak przeniknięty jest istnieniem konsekwencji, zarówno dobry, jak i zły⁴. Przykładem pozytywnej konsekwencji zewnętrznej jest purytański nakaz, opisany przez Maxa Webera, aby moralnie traktować wszystkich ludzi, nie tylko członków rodziny czy krewnych⁵. W ten sposób uzyskujemy to, że możliwość współpracy wykracza poza najbliższą grupę osób dzielących purytańskie normy. Nie brakuje również negatywnych konsekwencji zewnętrznych. Wiele grup



Kapitał społeczny i zaufanie wspiera gospodarkę, redukując koszty związane z przeprowadzaniem transakcji ekonomicznych

osiąga wewnętrzną spójność kosztem osób z zewnątrz, którzy traktowani są podejrzliwie, wrogo lub wręcz z nienawiścią. Zarówno Ku-Klux-Klan, jak i mafia osiągają wysoki poziom współpracy w oparciu o przyjęte normy. Posiadają rzeczywiście kapitał społeczny, ale jednocześnie tworzą liczne konsekwencje negatywne dla szerszego społeczeństwa, którego są częścią.

Czasami mówi się, że kapitał społeczny tym różni się od innych form kapitału, że prowadzi do złych następstw, takich jak grupy nienawiści czy zakorzenione biurokracje. To jednak nie dyskwalifikuje go w odniesieniu do kapitału fizycznego. Kapitał fizyczny może przecież przybierać postać zabójczej broni lub pozbawionej gustu rozrywki, a kapitał ludzki może być stosowany do wymyślania nowych sposobów torturowania ludzi. Ponieważ społeczeństwa tworzą prawo, które ma je chronić przed społecznym złem, uważamy, że większość legalnych form kapitału społecznego jest nie mniej „dobrych” niż inne formy kapitału tak długo, jak pomagają ludziom osiągać ich cele.

Prawdopodobnie przyczyną, dla której kapitał społeczny w mniejszym stopniu niż kapitał fizyczny czy

ludzki uznawany jest za społeczne dobro, jest częstsze w jego wypadku zjawisko tworzenia negatywnych czynników, niż czynią to pozostałe formy kapitału. Dzieje się tak dlatego, że solidarność grupowa często osiągana jest za cenę nienawiści wobec jednostek spoza grupy. Skłonność do dzielenia świata na przyjaciół i wrogów wydaje się być naturalną ludzką skłonnością, będącą podłożem każdej polityki⁶. Dlatego bardzo ważne jest, by dokonując pomiaru kapitału społecznego, brać pod uwagę rzeczywistą użyteczność sieci jego zewnętrznych relacji.

Inną próbą odpowiedzi na pytanie, czym jest kapitał społeczny, jest przywołanie koncepcji „promienia zaufania”⁷. Wszystkie grupy z kapitałem społecznym mają pewien promień zaufania, to jest krąg osób, wewnątrz którego działają normy współpracy. Jeśli kapitał społeczny grupy wytwarza pozytywne czynniki na zewnątrz, promień zaufania może być szerszy niż sama grupa. Możliwy jest także mniejszy promień zaufania niż wszyscy członkowie grupy, na przykład w dużych organizacjach, w których normy współpracy obejmują jedynie liderów grupy lub stałych pracowników.

Współczesne społeczeństwa można przedstawić jako serie koncentrycznych i zachodzących na siebie kręgów zaufania. Ich zasięg zaczyna się od przyjaciół poprzez większe grupy, aż do NGO i grup religijnych.

W zasadzie wszystkie tradycyjne formy kulturowo lub społecznie wyróżnionych grup takich jak szczepy, klany, społeczności wiejskie, sekty religijne itp. opierają się na podzielanych przez swoich członków normach, stosując je do osiągnięcia celów swej współpracy. Literatura dotycząca rozwoju zasadniczo nie umieszcza tej formy kapitału społecznego po stronie aktywów, najczęściej traktuje go jako zobowiązanie. Gospodarcza modernizacja postrzegana była jako przeciwstawna tradycyjnym kulturalnym czy społecznym organizacjom, która albo dokona ich usunięcia, albo sama zostanie zablokowana przez tradycyjne siły. Dlaczego jednak miałoby tak być, skoro kapitał społeczny jest autentyczną formą kapitału?

Przyczyna, moim zdaniem, związana jest z faktem, że takie grupy mają niewielki promień zaufania. Solidarność grupowa ogranicza możliwości członków grupy do współdziałania z jednostkami spoza kręgu i często nadaje im negatywne znaczenie. Na przykład w chińskiej części Wschodniej Azji i w większości państw Ameryki Łacińskiej kapitał społeczny spoczywa głównie w rodzinach i w raczej wąskim kręgu osobistych przyjaciół⁸. Trudno jest tym ludziom zaufać osobom spoza kręgu. Obcy stanowią inną kategorię ludzi niż krewni. Stosuje się też niższe standardy moralnego zachowania, gdy ktoś na przykład zostaje urzędnikiem publicznym. To prowadzi do kulturowego wzmocnienia korupcji: w takich społeczeństwach uważa się, że ma się prawo kraść dla dobra własnej rodziny.

Tradycyjne grupy społeczne są też dotknięte brakiem tego, co Mark Granovetter nazywa „słabymi wspólnotami”⁹, a co oznacza jednostki heterodoksalne usytuowane na peryferiach różnych społecznych sieci, mogą one przemieszczać się między grupami i stawać się nosicielami nowych idei i informacji. Tradycyjne społeczeństwa mają często charakter segmentarny, to znaczy składają się z dużej liczby identycznych, samodzielnych jednostek takich jak wioski, czy klany. Nowoczesne społeczeństwa przeciwnie, składają się z wielkiej liczby zachodzących na siebie grup społecznych, które dopuszczają, by jednostka była członkiem różnych grup i łączyła wiele tożsamości. Tradycyjne społeczeństwa mają mniej szans na wytworzenie słabych wspólnot na obrzeżach segmentów, dlatego trudniejsze jest przenikanie informacji, innowacji i osób.

II. Jakie funkcje pełni kapitał społeczny w wolnorynkowej demokracji liberalnej?

Kapitał społeczny pełni funkcję ekonomiczną. Wyraża się ona w tym, że umożliwia zmniejszanie kosztów transakcyjnych wynikających z działania formalnych mechanizmów koordynacji takich jak kontrakty, hierarchie, reguły biurokracji itp. Naturalnie możliwe jest uzyskanie odpowiedniej koordynacji wśród grupy osób nie dysponujących kapitałem społecznym, ale pociągnie to za sobą dodatkowe koszty transakcyjne w postaci formalnych umów związanych z monitoringiem, negocjacjami, sporami i środkami przymusu. Żaden kontrakt raczej nie wyczerpie wszystkich ewentualności i nieprzewidzianych wypadków, jakie mogą mieć miejsce pomiędzy stronami. Dlatego większość z nich zakłada pewną dozę dobrej woli, która uchroni strony przed wykorzystywaniem każdej luki. Kontrakty, w których próbuje się zawrzeć wszelkie ewentualności, na przykład pakt pracownicze negocjowane w przemyśle samochodowym, które mają objętość książki telefonicznej, okazują się mało elastyczne i kosztowne w egzekwowaniu.

Był taki okres w naukach społecznych, gdy badacze zakładali, że unowocześnienie (*modernization*) z konieczności pociąga za sobą zastępowanie nieformalnych mechanizmów koordynujących ich formalnymi odpowiednikami. Prawdopodobnie był w historii ludzkości okres, gdy formalne prawo i organizacje były czymś rzadkim, a kapitał społeczny stanowił jedyny sposób, aby uzyskać skoordynowane działania. Max Weber twierdził, że istotą nowoczesności jest więc racjonalna biurokracja.

W rzeczywistości współpraca oparta na nieformalnych normach pozostaje ważną częścią nowoczesnej gospodarki i całkiem możliwe, że staje się coraz ważniejsza, w czasach gdy działalność gospodarcza jest coraz bardziej złożona i wyrafinowana technologicznie¹⁰. W odniesieniu do wielu skomplikowanych usług koszt monitoringu staje się zbyt wysoki, a kontrola jest skuteczniejsza na drodze wdrażanych zawodowych standardów, niż w ramach formalnych mechanizmów. Dobrze wykształcony inżynier zajmujących się oprogramowaniem często wie więcej o swojej produktywności niż jego zwierzchnik; zakupy dokonywane przez firmę wtedy bywają optymalne, gdy dokonuje ich doświadczony pracownik zgodnie z własnym oszacowaniem, niż wtedy, gdy robi się to podług książkowych reguł zarządzania zakupami. Wiele badań empirycznych pokazuje, że badania i rozwój w dziedzinie wysokich technologii często zależą od nieformalnej wymiany praw własności intelektualnej, po prostu dlatego, że formalna wymiana

pociąga za sobą nadmierne koszty transakcji i spowalnia jej tempo¹¹.

Kapitał społeczny, nawet poza środowiskiem wysokich technologii, bardziej przyczynia się do zwiększenia efektywności, niż czysto formalne techniki koordynacji. Klasyczny Taylorizm, zgodnie z którym miejsca pracy organizowano w sposób wysoce scentralizowany i biurokratyczny, doprowadził do zahamowania efektywności, gdyż decyzje były opóźniane, a informacje zniekształcane na skutek przekazywania ich w górę i w dół wzdłuż hierarchicznego łańcucha zależności. W wielu zakładach produkcyjnych zamieniono Taylorizm na korzystniejsze, bardziej „spłaszczone” struktury zarządzania, które odpowiedzialność sprowadziły na dół. Pracownicy będący bliżej źródeł informacji o swej bieżącej pracy, mają prawo do podejmowania decyzji na własną odpowiedzialność, zamiast zwracać się z pytaniem do hierarchicznego zarządu. Prowadzi to często do znacznej poprawy efektywności¹², ale jest całkowicie uzależnione od posiadanego kapitału społecznego pracowników. Jeśli występuje brak zaufania pomiędzy pracownikami i kierownictwem lub powszechny jest oportunizm, to oddelegowanie decyzyjne wprowadzone w systemie produkcyjnym zależnym wzajemnie od siebie doprowadzi do zupełnego paraliżu. Miało to miejsce w General Motors podczas strajków w 1996 i w 1998 roku, gdzie jedna osoba z lokalnego zakładu (niezadowolona z outsourcingu części do hamulców) doprowadziła do zatrzymania produkcji w całej Ameryce Północnej¹³.

Sztuka stowarzyszania się. Alexis de Tocqueville w swojej książce „O demokracji w Ameryce” dokonał najlepszego wyjaśnienia politycznych funkcji kapitału społecznego we współczesnej demokracji. Użył tam wyrażenia „sztuka stowarzyszania się” dla opisanego skłonności Amerykanów do tworzenia stowarzyszeń obywatelskich. Według Tocquevilla współczesna demokracja znosi większość form klas społecznych lub wrodzonych statusów, przez które ludzie przynależą do kręgów arystokratycznych. Ludzie są jednakowo wolni, ale też słabi w tej równości, gdyż pozbawieni są konwencjonalnych więzi wynikających z urodzenia. Wadą współczesnej demokracji jest promowanie nadmiernego indywidualizmu, który oznacza zajmowanie się własnym życiem lub rodziną, przy niechętnym angażowaniu się w sprawy publiczne. Amerykanie pokonywali tę tendencję swoją skłonnością do dobrowolnego zrzeszania się, prowadzącą ich do tworzenia zarówno tak błahych, jak i ważnych, we wszystkich aspektach życia, grup. Ostry kontrast stanowi natomiast ojczyzna autora, Francja, zdominowana przez

daleko idący indywidualizm. Jak wyjaśnia Tocqueville w książce „Dawny ustrój i rewolucja”, w przededniu rewolucji „nie było nawet 10. Francuzów, którzy zjednoczyliby się wokół wspólnego celu”. Słabe jednostki stają się silne tylko dzięki uczestnictwu w stowarzyszeniach obywatelskich. Owe stowarzyszenia mogą brać bezpośredni udział w życiu politycznym (jak w przypadku partii politycznych lub grup interesów) lub służyć jako „szkoły obywatelstwa”, gdzie jednostki uczą się współpracy, którą mogą potem przenieść do życia publicznego.

Obfite zasoby kapitału społecznego są prawdopodobnie tym czynnikiem, który buduje silne społeczeństwo obywatelskie, a to z kolei jest powszechnie postrzegane jako niezbędny warunek dla istnienia współczesnej demokracji liberalnej (jak wyraził to Ernest Gellner: „gdy nie ma społeczeństwa obywatelskiego, nie ma demokracji”)¹⁴. Jeśli demokracja jest rzeczywiście liberalna, to dba o ochronę sfery wolności osobistej, gdzie państwo powinno mieć ograniczony wpływ. Jeśli ten system ma nie ulec anarchizacyjnej degeneracji, społeczeństwo które żyje w strefie ochronnej musi mieć zdolność do wewnętrznej organizacji. Społeczeństwo obywatelskie jest właśnie tym, co równoważy wpływ państwa i ochrania jednostki przed nadmiernym działaniem państwa.

Gdy społeczeństwo obywatelskie nie funkcjonuje, państwo musi wkroczyć, aby zorganizować jednostki, które nie są zdolne dokonać tego same. Dlatego konsekwencją nadmiernego indywidualizmu nie jest wolność, lecz raczej tyrania, którą Tocqueville postrzega jako wielkie i dobrotliwe państwo wiszące nad społeczeństwem, i jak ojciec dostrzegający wszystkie jego potrzeby. Niski poziom kapitału społecznego prowadzi zatem do wielu politycznych dysfunkcji, które były obszernie udokumentowane. Wielu badaczy, kontynuując analizy Tocqueville’a, zauważyło jak centralizowanie administracji doprowadza do nadmiernie surowego i nieodpowiedniego systemu politycznego, który może zostać zmieniony jedynie na drodze antysystemowych rozruchów takich jak wydarzenia 1968 roku¹⁵. Niski poziom kapitału społecznego wiąże się na przykład zarówno z nieskutecznymi rządami lokalnymi w południowych Włoszech, jak i powszechną w tym regionie korupcją¹⁶. W wielu społeczeństwach Ameryki Południowej, wąski promień zaufania stwarza dwupoziomowy system moralności, gdzie dobre postępowanie rezerwowane jest dla rodziny i osobistych przyjaciół, a stanowczo niższy standard zachowania prezentowany jest w sferze publicznej. To zjawisko stanowi fundament dla rozwoju korupcji, która często jest postrzegana jako uprawniony sposób dbania o własną rodzinę.

Możliwe też jest, by dobrych rzeczy było za dużo. Czyjeś zaangażowanie społeczne oznacza kolejne poszukiwanie środków publicznych. Społeczeństwo obywatelskie jest tworzone w znacznym stopniu przez grupy interesów próbujące przekierować środki publiczne na wybrane przez nie cele, czy będzie to uprawa buraków cukrowych, kobiece zdrowie, czy też ochrona zagrożonych gatunków przyrodniczych. Zgubne skutki wykorzystania przywilejów i manipulacji we współczesnych demokracjach zostały szeroko przeanalizowane w literaturze. Mancur Olson twierdzi, że długofalowe spowolnienie brytyjskiej gospodarki było spowodowane długotrwałym umacnianiem się grup interesów¹⁷. Nie ma żadnej gwarancji, że NGO reprezentujące w samozwańczym stylu interes publiczny, rzeczywiście interes publiczny wyrażają. Całkiem możliwe jest, że nadaktywny sektor NGO może oznaczać nadmierne nasycenie życia publicznego polityką, która wykrzywia i zniekształca politykę publiczną lub wręcz prowadzi do impasu¹⁸.

Chociaż może zdarzyć się, że społeczeństwo posiada nadmiar kapitału społecznego, niewątpliwie gorzej jest, gdy ma go zbyt mało, ponieważ kapitał społeczny, oprócz bycia źródłem spontanicznej organizacji grup, jest niezbędny dla właściwego funkcjonowania formalnych instytucji publicznych. Czasami twierdzi się, że bardziej użyteczne jest porównywanie społeczeństw w sferze instytucjonalnej niż kulturalnej. Chalmers Johnson uważa, że różnice pomiędzy polityką gospodarczą Japonii i Ameryki nie mają podłoża kulturowego, ale tkwią po prostu w tym, że Japonia posiada MITI, a USA nie (MITI to skrót angielskiej nazwy Ministerstwa Międzynarodowego Handlu i Przemysłu Japonii *Ministry of International Trade and Industry*, w 2001 roku przekształconego w Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Przemysłu Japonii, w skrócie: METI *Ministry of Economy, Trade and Industry* – przyp. tłum.)¹⁹. Wynika z tego, że gdyby USA utworzyło analogiczne MITI w Waszyngtonie, uzyskałoby podobne skutki. Można jednak podać wiele argumentów, które skłaniają do wyciągnięcia wniosków, że różne społeczeństwa mają odmienne, uwarunkowane kulturowo, możliwości tworzenia instytucji. Nadanie agencjom planowania gospodarczego takiej władzy w sferze alokacji kredytów, jak to ma miejsce w Japonii, nie prowadzi równocześnie do wzrostu manipulacji i wykorzystywania przywilejów lub bezpośredniej korupcji jak dzieje się to w podobnych agencjach w Ameryce Łacińskiej i Afryce (i jak działały się w USA, gdyby wzorowały się na Japonii). Jest to świadectwo istnienia określonych cech japońskiej kultury: szacunku dla urzędników, wysokiego pozio-

mu ich przeszkolenia i przygotowania zawodowego, powszechnego poważania autorytetów itp., pokazuje to też, że pewne instytucje nie mogą być łatwo przenoszone do innych społeczeństw, w których brakuje kapitału społecznego.

III. Jak mierzymy kapitał społeczny? Jedną z największych słabości koncepcji kapitału społecznego jest brak zgody, co do sposobu pomiaru jego zasobów. Podjęto co najmniej dwie szeroko zakrojone próby dokonania tego: po pierwsze, przez przeprowadzenie spisu grup i członków grup w określonym społeczeństwie, po drugie, przez zastosowanie danych badawczych dotyczących poziomu zaufania i obywatelskiego zaangażowania. Pod koniec tego rozdziału zaproponuję trzeci rodzaj pomiaru, który umożliwi oszacowanie poziomu kapitału społecznego w prywatnych firmach. Robert Putnam próbował zmierzyć kapitał społeczny, zliczając grupy istniejące w społeczeństwie obywatelskim, stosując liczbę n , aby określić liczbę członków klubów sportowych, kręglarni, stowarzyszeń literackich, klubów politycznych i temu podobnych, ich liczba bowiem zmienia się w czasie, i w zależności od regionu geograficznego. W rzeczywistości istnieje wielka liczba tych n w każdej badanej społeczności, $n_{1...t}$. Pierwszą miarą całego kapitału społecznego (KS) będzie suma członków wszystkich grup

$$KS = \sum n_{1...t} \quad (1)$$

Zarówno n jak i t stanowią ważne parametry społeczeństwa obywatelskiego. Mała wartość n może ograniczyć charakter jaki grupa może osiągnąć, na przykład rodziny sprawdzają się w wychowywaniu dzieci czy prowadzeniu rodzinnych restauracji, ale już nie wystarczają do uzyskiwania wpływów politycznych czy produkcji półprzewodników. Różne wartości t stanowią odrębną miarę społeczeństwa obywatelskiego. Ograniczenia w dostępności danych, uniemożliwiają niestety uzyskanie pełnej wiedzy jaka jest wartość t dla danego społeczeństwa, lub ile elementów brakuje, czy też zostało nieoszacowanych w ciągu od n_1 do n_t . Podjęto wiele prób, aby policzyć grupy i stowarzyszenia występujące w społeczeństwie USA. Jednej z nich dokonał Departament Handlu w 1949 roku, szacując liczbę dobrowolnych organizacji handlowych i biznesowych non profit, grup kobiet, związków zawodowych, klubów konsumentów i grup zawodowych wszystkich poziomów amerykańskiego społeczeństwa na 201 tysięcy²⁰. Lester Salomon ocenia, że w 1989 roku było 1,14 miliona organizacji non profit w USA,

wskazując na dużo wyższą stopę ich wzrostu w stosunku do wzrostu całej populacji²¹. Studium Yankee City udowadnia praktyczną niemożliwość przeprowadzenia pełnego skatalogowania nieformalnych sieci i grup we współczesnym społeczeństwie, gdyż w niewielkiej społeczności tej miejscowości liczącej 17 tysięcy osób doliczono się 22 tysiące różnych grup²². Zmiany technologii przynoszą też zmiany form stowarzyszeń: jak można policzyć grupy dyskusyjne on-line, chat roomy, czy rozmowy e-mailowe, które mnożą się od czasu upowszechnienia się komputerów osobistych w latach 1990²³?

Zmienne n i t mogą mieć odwróconą korelację, to znaczy im większa jest przeciętna wielkość grupy, tym mniejsza jest ich ilość. Z drugiej jednak strony nie musi tak być, ponieważ osoby mogą stawać się członkami wielu grup równocześnie.

Każda z grup $n_{1...t}$ charakteryzuje się innym poziomem wewnętrznej spójności i wspólnego działania. Członkowie ligi kręglowej nie zajmą się wybrzeżami sztormowymi czy lobbowaniem Kongresu, dlatego należy dodać pewien jakościowy współczynnik, aby uzyskać miarę spójności. Nazwijmy ten współczynnik literą c . Niestety nie ma żadnej przyjętej metody pomiaru wewnętrznej spójności grup. Każdy współczynnik c musiałby być subiektywnie określony przez zewnętrznego obserwatora, który odnotowałby typy działalności, które grupa podejmuje, występujące trudności, stopień spójności grupy w sytuacjach stresujących oraz inne czynniki. Pomimo subiektywnego pochodzenia, wyraźnie widać, że c różnią się między sobą w różnych grupach i stanowią podstawową jakościową miarę kapitału społecznego. Stąd łączne zasoby kapitału społecznego w społeczeństwie mogą zostać wyrażone jako:

$$KS = \sum (cn)_{1...t} \quad (2)$$

Jak już wspomniano, kapitał społeczny jest znacznie bardziej przeniknięty czynnikami zewnętrznymi, niż inne formy kapitału, toteż pomiar całkowitego kapitału społecznego w społeczeństwie musi uwzględnić również te czynniki zewnętrzne. Promień zaufania możemy uznać za pozytywny czynnik zewnętrzny (oznaczymy go symbolem r_p), ponieważ stanowi korzyść przynależną grupie niezależnie od wspólnych działań, jakie formalnie podejmuje. Na przykład sekta religijna, która nakłania członków, aby byli uczciwi i wiarygodni, oprócz realizacji swoich religijnych zadań będzie rozwijać lepsze relacje biznesowe, jeśli członkowie będą się stosować do zaleceń.

W wielu grupach promień zaufania rozciąga się na całą grupę, na przykład w większości rodzin. Współczynnik

r_p wynosi wtedy 1, a wysokość kapitału społecznego w społeczeństwie można wyrazić jako:

$$KS = \sum (r_p cn)_{1...t} \quad (3)$$

Niektóre grupy, szczególnie te większe, charakteryzują się wewnętrzną hierarchią, podziałem pracy, statusu, funkcji itp. Taka grupa może zjednoczyć się wokół jakiegoś wspólnego przedmiotu zainteresowania lub pasji, jednak stopień zaangażowania we wspólne działania poszczególnych członków zależy od ich pozycji w organizacji. Putnam ma rację, gdy wyróżnia organizacje nazwane przez siebie „organizacjami członkowskimi”, do których należy na przykład Amerykańskie Stowarzyszenie Emerytów (AARP), które mając 33 miliony członków jest na drugim, po Kościele katolickim, miejscu w liczebności członków. Taka grupa posiada wielką wartość n , jednak większość jego członków ogranicza się do wpłacania składek rocznych i otrzymywania pism informacyjnych, mając niewiele powodów do podejmowania współpracy z innymi członkami w sprawach wykraczających poza emerytury czy renty. W takiej organizacji współczynnik r_p będzie bardzo mały, ograniczony na przykład do osób zatrudnionych na pełny etat w centrali (choć nawet tam jest zapewne wielu pracowników, nie będących w sieci zaufania, a zainteresowanych jedynie otrzymywaniem pensji).

Z drugiej strony jest też możliwe, by współczynnik r_p był w grupie większy niż 1. Przywołując ponownie przykład sekty religijnej, która nakłania członków do uczciwego i odpowiedzialnego postępowania, jeśli założymy, że takie cechy mają zachowania członków nie tylko między sobą, ale też wobec osób spoza sekty, będzie to miało pozytywny skutek dla szerokiego społeczeństwa. Twierdzenia Webera dotyczące sekty Purytan oznaczały, że Purytanie mają r_p większe niż 1.

Ostatni czynnik, który ma wpływ na wartość kapitału społecznego, dotyczy nie wewnętrznej spójności grupy, ale sposobu, w jaki grupa odnosi się do osób z zewnątrz. Silne moralne więzi panujące wewnątrz grupy mogą w efekcie przyczyniać się do zmniejszenia stopnia zaufania wobec osób spoza grupy i zaszkodzić skutecznej współpracy z nimi. Świetnie zorganizowana, wysoce zdyscyplinowana grupa osób, dzielących te same wartości, może dokonać znakomicie skoordynowanych wspólnych działań, nie będąc jednak społecznie odpowiedzialna. Wspominałem wcześniej, że mocno rodzinne społeczeństwa, takie jak te z południowych Chin czy środkowo-południowych Włoch charakteryzują się nieposiadaniem szerszego, uogólnionego zaufania społecznego wobec osób spoza rodziny. W najlepszym

przypadku powoduje to jedynie brak korzystnych wpływów, jakie mogłyby dochodzić do rodziny z zewnątrz, w najgorszym oznacza rozwój nieufności, nietolerancji, czy nawet nienawiści i przemocy wobec osób z zewnątrz. Pewne grupy mogą być otwarcie szkodliwe dla innych części społeczeństwa, w tym miejscu przychodzą do głowy takie kryminalne organizacje, jak mafia czy Crips i Blood (rywalizujące ze sobą gangi amerykańskie – przyp. tłum.). Społeczeństwo złożone z Ku-Klux-Klanu, Nation of Islam, Michigan Militia i wielu innych skoncentrowanych na sobie organizacji etnicznych czy rasowych mogłoby uzyskać bardzo wysoki wynik w ostatnich trzech spośród czterech zmiennych wzoru (3), każda grupa miałaby r_p równe 1, a mimo to trudno byłoby powiedzieć, że takie społeczeństwo dysponuje dużymi zasobami kapitału społecznego.

Przynależność do grupy może zatem wytwarzać negatywne czynniki zewnętrzne, które możemy nazwać jako promień nieufności. Wprowadzimy symbol r_n , im większa jest jego wartość, tym większy będzie kłopot, jaki grupa stwarza otaczającemu społeczeństwu. Miara kapitału społecznego $r_p c n$ będzie więc przemnożona przez odwrotność r_n (zakładamy, że wartość r_n musi być nie mniejsza niż 1). Ostatecznie wzór na wartość całkowitą kapitału społecznego danego społeczeństwa będzie miał następującą postać:

$$KS = \sum [(1/r_n)r_p c n]_{1...t} \quad (4)$$

Można oczekiwać, że w pewnym zakresie, c i r_n będą pozytywnie wzajemnie skorelowane. Wewnętrzna spójność jest bowiem często oparta na podzielanych w grupie normach i wartościach, za przykład służyć mogą Kościół Mormonów i Marines (Korpus Piechoty Morskiej

w USA – przyp. tłum.). Siła wewnętrznych więzów tworzy jednak coś w rodzaju przepaści dzielącej członków grupy od osób spoza niej. Z kolei Latitudinarianie, podobnie jak większość współczesnych protestantów w USA, swobodnie współistnieją z innymi grupami społeczeństwa, ale nie są w stanie podjąć równie skutecznie wspólnej akcji. Najlepiej byłoby maksymalizować c i minimalizować r_n , tak mogłoby być w organizacji zawodowej, która upowszechnia wśród swych członków wartości związane z ich zawodem, jednocześnie unikając wzbudzania nieufności do innych zawodów lub zamykania się na wpływy spoza grupy.

Jak pokazują dotychczasowe rozważania, stworzenie wiarygodnego spisu zasobów kapitału społecznego danego społeczeństwa wydaje się być prawie niemożliwym do wykonania zadaniem, gdyż polega na mnożeniu wielkości, które są subiektywnie oszacowane lub stwarzane. To skłania nas do zastępczego skorzystania z innego źródła danych, dotyczących zaufania i zaangażowania obywatelskiego. Istnieje wiele przydatnych źródeł danych w tej dziedzinie, na przykład Badanie Opinii Narodowej Generalnej Rady Sondażu Społecznego (dotyczy USA) i Sondaż Wartości dotyczących Świata Uniwersytetu w Michigan (dane międzynarodowe). Każdy z tych sondaży zawiera serię pytań na temat zaufania do różnych instytucji społecznych i politycznych oraz innych badających stopień uczestnictwa respondenta w organizacjach wolontariackich. Dane sondażowe przynoszą oczywiście wiele różnorodnych problemów, poczynając od faktu, że odpowiedzi różnią się w zależności od sposobu zadania pytania i osoby pytającej, kończąc na braku spójnych danych odnośnie wielu krajów, i przedziałów czasowych. Ogólne pytanie takie jak „Ogólnie rzecz biorąc, czy zgodziłbyś się ze stwierdzeniem, że większość osób zasługuje na zaufanie, czy raczej powiedziałbyś, że nie jest się nigdy zbyt ostrożnym, gdy ma się z ludźmi do czynienia?” (zadawane w obu sondażach) nie przyniesie precyzyjnej informacji na temat promienia zaufania wśród odpowiadających, lub ich skłonności do współpracy w obrębie rodziny, współwyznawców, wspólnoty etnicznej, całkiem obcych osób itp.

Trzecim sposobem dokonania pomiaru kapitału społecznego, tym razem w specyficznych organizacjach, może być przeanalizowanie zmian w wartości rynkowej firmy przed i po przejęciu. Kapitalizacja rynkowa firmy obejmuje sumę środków trwałych i niematerialnych. Wśród tych ostatnich można prawdopodobnie umieścić kapitał społeczny tworzony przez pracowników i kierownictwo. Nie ma powszechnie przyjętej metody oddzielenia kapitału społecznego od innych wartości niematerial-

Gdy społeczeństwo obywatelskie nie funkcjonuje, państwo musi wkroczyć, aby zorganizować jednostki, które nie są zdolne dokonać tego same. Dlatego rezultatem nadmiernego indywidualizmu nie jest wolność, lecz raczej tyrania, którą Tocqueville postrzega jako wielkie i dobrotliwe państwo wiszące nad społeczeństwem, i jak ojciec dostrzegający wszystkie jego potrzeby.

nych, które obejmują też między innymi markę, reputację, oczekiwania co do przyszłych warunków rynkowych itp. Firmy przejęte przez inne, zwykle nabywane są za cenę wyższą niż wartość oszacowana przed sprzedażą. Uważamy, że część tej nadwyżki jest miarą stopnia wiary nowych właścicieli, że są w stanie zarządzać lepiej niż poprzedni właściciele, mając do dyspozycji te same środki trwałe, przewidywane warunki rynkowe itp. W wielu przypadkach część tej dopłaty to przewidywane oszczędności, jakie nowi właściciele zamierzają poczynić dzięki poszerzeniu skali i zakresu swoich przedsiębiorstw, trzeba tę wartość odliczyć od nadwyżki, aby otrzymać wartość netto nowego zarządzania. Ta nadwyżka nie jest czystą miarą kapitału społecznego, jej część stanowić może kapitał ludzki. Ale kapitał społeczny z pewnością stanowi znaczącą część tego, co pozostaje, ponieważ efektywne zarządzanie jest przede wszystkim skuteczną koordynacją aktywności firmy²⁴.

IV. Skąd się bierze kapitał społeczny? Jeśli definiujemy kapitał społeczny jako nieformalne, o różnej konkretnej postaci, normy tworzące współpracę, ekonomiści podają proste wyjaśnienie skąd on się bierze: kapitał społeczny powstaje jako spontaniczny produkt powtarzania gier zwanych „dylemat więźniów (DW)” (sytuacja pochodząca z teorii gier: *Dwóch podejrzanych zostało zatrzymanych przez policję. Policja, nie mając wystarczających dowodów do postawienia zarzutów, rozdziela więźniów i przedstawia każdemu z nich tę samą ofertę: jeśli będzie zeznawać przeciwko drugiemu, a drugi będzie milczeć, to zeznający wyjdzie na wolność, a milczący dostanie dziesięcioletni wyrok. Jeśli obaj będą milczeć, obaj odsiedzą 6 miesięcy za inne przewinienia. Jeśli obaj będą zeznawać, obaj dostaną pięcioletnie wyroki. Każdy z nich musi podjąć decyzję niezależnie i żaden nie dowie się czy drugi milczy czy zeznaje, aż do momentu wydania wyroku. Jak powinni postąpić?* – przyp. tłum.). Jedna partia tej gry nie wytwarza jeszcze współpracy, ponieważ zdrada prowadzi do równowagi Nasha obu graczy (z teorii gier: *strategia każdego z graczy jest optymalna, przyjmując wybór jego oponentów za ustalony. W równowadze żaden z graczy nie ma powodów jednostronnie odstępować od strategii równowagi. W tym sensie równowaga jest stabilna* – przyp. tłum.). Gdy gra jest powtarzana, to prosta strategia wet za wet (wybranie współpracy, jeśli jest współpraca, lub zdrady, jeśli jest zdrada) prowadzi obu graczy do podjęcia współpracy. Bez odwoływania się do teorii gier, można powiedzieć, że jeśli osoby oddziałują wzajemnie na siebie, nieustannie przez jakiś czas, to rozwija się między nimi pewna

pula zaufania i uczciwości. Jak zauważył Adam Smith, rynkowe oddziaływanie w społeczeństwie komercyjnym prowadzą do rozwoju takich burżuazyjnych cnót społecznych jak: uczciwość, pracowitość i roztropność²⁵. Społeczeństwo składające się w całości z kantowskich „racjonalnych diabłów” rozwinęłoby po jakimś czasie kapitał społeczny, chociażby po to, by zabezpieczyć w długim okresie własne indywidualne interesy.

Kapitał społeczny jest po prostu nieustannie i spontanicznie tworzony w trakcie powtarzania gry DW. Zarówno Robert Ellickson²⁶ jak Elinor Ostrom²⁷ skatalogowali wiele empirycznych przykładów tworzenia norm współpracy w rezultacie powtarzanych działań w grupie społecznej. Zbiór przykładów drugiej autorki, w których społeczności skutecznie radzą sobie ze wspólnymi problemami dotyczącymi zasobów jest szczególnie interesujący, gdyż na tę klasę problemów składają się gry DW o liczby uczestników wyrażanych liczbą n , co oznacza, że rozwiązania powinny być znacznie trudniejsze do uzyskania, niż w powtarzaniu gry przez dwóch graczy.

Próby ekonomistów zrozumienia sposobu powstawania kapitału społecznego są jednak bardzo ograniczone. Problem polega na tym, że kapitał społeczny znacznie częściej powstaje dzięki hierarchicznym autorytetom, które formułują normy i oczekują ich przestrzegania z całkiem pozaracjonalnych powodów. Przykładami są wielkie światowe religie jak buddyzm, hinduizm, chrześcijaństwo i islam lub wielkie systemy kulturowe jak konfucjanizm. Nie tylko normy z tego źródła nie przechodzą przez zdecentralizowane negocjacje. Dotyczy to też dalszego przekazywania. Są one przekazywane pomiędzy generacjami na drodze socjalizacji, w której więcej jest zwyczaju niż racjonalizmu. Ścieżka zależności, jak można nazwać tradycję, oznacza, że normy

Kapitał społeczny i zaufanie wspiera gospodarkę, redukując koszty związane z przeprowadzaniem transakcji ekonomicznych. Kontrakty, w których próbuje się zawrzeć wszelkie ewentualności, jak dawne paki pracownicze w przemyśle samochodowym, miały objętość książki telefonicznej. Okazały się mało elastyczne i kosztowne w egzekwowaniu.

wyraźnie odległe od społecznie optymalnych mogą przetrwać przez bardzo długi okres czasu.

Znalezienie ekonomicznych czy racjonalnych wyjaśnień dla religijnych czy kulturowych zjawisk i dopasowanie ich do szerszej teorii zachowań społecznych opartych na racjonalnym wyborze jest oczywiście możliwe. W socjologii i antropologii powstała szkoła „funkcjonalistyczna”, która starała się znaleźć racjonalno-utilitytarystyczne wyjaśnienia dla większości dziwnych społecznych reguł. Na przykład zakaz jedzenia wołowiny przez Hindusów został wytłumaczony koniecznością ochrony krów jako źródła innych korzyści, jakie przynoszą na przykład jako siła pociągowa, czy dostarczanie mleka. Podobnie można wyjaśniać reformę protestancką, wskazując na warunki ekonomiczne, które w XVI wieku zaczęły dominować i skłaniać ludzi do wsparcia reformatorów w postaci Lutera, Kalwina czy Melanchtona. Ostatecznie jednak takie wyjaśnienia nie są satysfakcjonujące, gdyż wydają się być zbyt redukcjonistyczne. Każdy historyczny rozwój zawierał pewną dawkę szansy, przypadku, geniuszu i kreatywności, które nie mogą być wyjaśnione przez odwołanie się do panujących warunków. Max Weber postawił tezę Marksa na głowie, twierdząc że kulturowa nadbudowa w rzeczywistości tworzy gospodarczą bazę: to wartości moralne wpojone przez purytanizm, a w szczególności fakt, że cnoty takie jak uczciwość i wzajemność obecnie muszą być praktykowane również poza rodziną, przyczyniły się do tego, że współczesny kapitalistyczny świat jest na pierwszym miejscu. W wyjaśnieniu Weбера kultura stanowi przyczynę bez przyczyny, wytwór charyzmy.

Religia nadal stanowi czynnik rozwoju gospodarczego. Jedną z najważniejszych i niedocenianych rewolucji kulturowych zachodzących w dzisiejszym świecie jest przechodzenie katolików na protestantyzm, głównie amerykański ewangelikanizm i mormonizm. Proces ten był przedmiotem badań empirycznych od prawie dwóch generacji. Prowadził on do takich efektów w ubogich grupach społecznych, że stwierdzenie Weбера: nawrócenie na protestantyzm doświadczali poprawy zarobków, poziomu edukacyjnego, higieny i związków społecznych, nie wydaje się nieprawdopodobne²⁸.

Poza religią, również wspólne doświadczenia historyczne mogą kształtować nieformalne normy i tworzyć kapitał społeczny. W latach 1920 i 1930 Niemcy i Japonia doświadczyły znacznych niepokojów społecznych i konfliktów między pracownikami, kierownictwem i państwem. Wojskowe reguły w nazistowskich Niemczech i w Japonii stłumiły działalność niezależnych związków zawodowych. Po przegranej wojnie, nowy

ustrój demokratyczny, stworzył warunki dla znacznie bardziej kompromisowych relacji między pracownikami a kierownictwem, co doprowadziło do powojennego Sozialmarktwirtschaft w Niemczech i japońskiego systemu zatrudnienia na całe życie. Instytucje te, niezależnie od ich współczesnych dysfunkcji, odgrywały kluczową rolę w przywróceniu wzrostu w obu społeczeństwach i stworzenia kapitału społecznego.

V. Jak możemy zwiększać kapitał społeczny? Dyskusja na temat źródła pochodzenia kapitału społecznego powinna przynieść praktyczne informacje osobom tworzącym politykę, których celem jest zwiększenie tego kapitału w danym kraju. Państwa mogą zarazem wykonać pozytywne rzeczy, przyczyniające się do stworzenia kapitału społecznego, jak i powstrzymać się od robienia innych, które ten kapitał uszczuplają. Możemy w tej dziedzinie poczynić cztery obserwacje.

Po pierwsze, państwa nie posiadają zbyt wielu mechanizmów służących do tworzenia kapitału społecznego. Jest on często produktem ubocznym religii, tradycji, wspólnych doświadczeń historycznych i innych czynników, które są poza kontrolą jakiegokolwiek rządu. Polityka publiczna może być tak sformułowana, aby brała pod uwagę istniejące formy kapitału społecznego, na przykład sieci społecznych relacji, aby przekazywać informacje o mikropożyczkach, ale nie może powielać wyników, jakie osiąga religia, jako źródło wspólnych wartości. Politycy powinni ponadto być świadomi, że kapitał społeczny, szczególnie wtedy, gdy związany jest z grupami o małym promieniu zaufania, może wytwarzać negatywne czynniki na zewnątrz i być szkodliwy dla szerokiego społeczeństwa.

Po drugie, obszarem na którym rządy mają prawdopodobnie największe możliwości tworzenia kapitału społecznego jest edukacja. Instytucje edukacyjne, poza tworzeniem kapitału ludzkiego, przekazują też kapitał społeczny w postaci norm i praw społecznych. Dzieje się tak nie tylko w początkowym etapie edukacji w szkołach podstawowych i gimnazjach, ale i później w procesie kształcenia wyższego i zawodowego. Lekarze poznają nie tylko medycynę, ale i przysięgę Hipokratesa, w przypadku wyższych urzędników, jedną z najlepszych ochron przed korupcją jest przeprowadzenie najwyższej jakości profesjonalnych szkoleń i wykreowanie wśród tej elity *esprit de corps*.

Po trzecie, państwa nie wprost przyczyniają się do tworzenia kapitału społecznego przez efektywne wdrażanie koniecznych dóbr publicznych jak na przykład prawa własności czy bezpieczeństwo publiczne.

Diego Gambetta pokazał, że mafia sycylijska może być uważana za prywatnego obrońcę praw własności w tej części Włoch, gdzie państwo od dawna ponosiło porażkę w wypełnianiu tej funkcji²⁹. Podobne zjawisko ujawniło się w Rosji w latach 90. Ponieważ ochrona praw własności prywatnej jest znacznie mniejsza od ochrony własności państwowej, dlatego nie ma też kto chronić prywatnych właścicieli przed podejmowaniem nielegalnej działalności. Z kolei, z bezwzględnego egzekwowania prawa własności płyną „pożytki skali”. Gdy ludzie boją się wychodzić na ulicę, nie będą się również stawiać, dobrowolnie podejmować działań, głosować, czy pomagać sobie wzajemnie. Gdy otoczenie jest stabilne i bezpieczne, chroniona jest własność prywatna i publiczne relacje, istnieje większe prawdopodobieństwo, że w wyniku powtarzanych interakcji racjonalnych jednostek spontanicznie wzrośnie zaufanie.

Po czwarte, państwo może wywierać negatywny wpływ na kapitał społeczny, gdy zacznie podejmować działania, które lepiej jest zostawić sektorowi prywatnemu lub społeczeństwu obywatelskiemu. Zdolność do podejmowania współpracy opiera się na praktyce i zwyczaju. Jeśli państwo stara się wszystko zorganizować, ludzie stają się od niego zależni i tracą spontaniczną otwartość do pracy z innymi. Francja pod koniec średniowiecza posiadała aktywne społeczeństwo obywatelskie, ale w wyniku centralizacji państwa, która podzieliła Francuzów systemem drobiazgowych przywilejów i dystynkcji, horyzontalne zaufanie, jakie jednostki miały do siebie nawzajem, bardzo osłabły. To samo działo się w dawnym Związku Radzieckim po rewolucji bolszewickiej, gdy partia komunistyczna świadomie niszczyła wszystkie formy horyzontalnych stowarzyszeń, na rzecz relacji wertykalnych tworzonych między partią (państwem) a jednostką. Wskutek tego społeczeństwo posowieckie pozbawione zostało zaufania i trwałego społeczeństwa obywatelskiego. Oczywiście istnieją wystarczające powody, aby państwa ze względów ekonomicznych utrzymywały określoną liczbę sektorów państwowych. Na samym szczycie można dodać motyw kulturalny – ochronę sfery obejmującej działania jednostek i inicjatywy tworzenia stowarzyszeń obywatelskich.

Jeśli poszukamy innych, poza państwem, źródeł kapitału społecznego, to dostrzeżemy co najmniej dwa. Pierwszym jest religia. Generalne tezy nauk społecznych o nieuchronności sekularyzacji wydają się mieć zastosowanie głównie do Europy Zachodniej, niewiele natomiast jest dowodów na to, że religia traci swoje wpływy w innych miejscach, nie wyłączając USA³⁰. Inspirowane

religią zmiany w kulturze pozostają aktualną opcją dla wielu części świata. Świat islamski i Ameryka Łacińska były w ostatnich dekadach miejscem powstawania nowych form religijnych. Nie wszystkie postaci religii są oczywiście pozytywne z uwagi na kapitał społeczny: sekciarstwo może rodzić nietolerancję, nienawiść i przemoc. Jednak również w historii religia była jednym z najważniejszych źródeł kultury i prawdopodobnie pozostanie nim w przyszłości.

Drugim źródłem kapitału społecznego w krajach rozwijających się jest globalizacja. Proces ten przyczynia się do powstawania kapitału społecznego na równi z ideami i kulturą. Wszyscy dobrze wiedzą, w jaki sposób globalizacja dotyka rodzimą kulturę i zagraża długotrwałej tradycji. Jednak pozostawia też po sobie nowe idee, zwyczaje i praktyki, poczynając od standardów księgowości, przez praktyki zarządzania, aż po działalność NGO. Nie jest to jedynie okazja dla banków inwestycyjnych, które korzystają z globalnej komunikacji i rewolucji informatycznej, ani dla działaczy wszelkiego rodzaju, od zajmujących się ochroną środowiska po związkowców, by działać międzynarodowo w większym niż dotychczas zakresie³¹. Najważniejsze dla większości społeczeństw jest to, czy na tym procesie tracą, czy zyskują, to znaczy czy globalizacja niszczy tradycyjne społeczności w danej kulturze nic pozytywnego w zamian nie zostawiając, czy raczej wywołuje wstrząs, który rozbija dysfunkcjonalne tradycyjne grupy społeczne i staje się klinem przynoszącym nowoczesność.

Tłumaczył: *Maciej Popławski*

“Social Capital and Civil Society” English text © by International Monetary Fund. Translated and reproduced with permission. The International Monetary Fund is not responsible for the accuracy of this translation.

¹ Tytuł oryginału: *Social Capital and Civil Society*, F. Fukuyama The Institute of Public Policy George Mason University, 1999, copyright: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

² E. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, IL: Free Press, 1958.

³ J. S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology Supplement” 94, 1988.

⁴ P. Dasgupta, *Economic Development and the Idea of Social Capital*, tekst niepublikowany, 1997.

⁵ Weber pisał „Wielkim osiągnięciem etycznych religii, przede wszystkim etycznych i ascetycznych sekt protestanckich, było zerwanie okowów klanu rodzinnego”, *The Religion of China*, New York: Free Press, 1951.

⁶ Patz F. Fukuyama, Trust: *The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press, 1995.

⁷ O ile wiem, pierwszą osobą, która użyła tego terminu był L. Harrison w tekście *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*, New York: Madison Books, 1985.

⁸ F. Fukuyama, 1999.

- ⁹ M. S. Granovetter, *The Strength of Weak Ties*, „American Journal of Sociology” 78, 1973.
- ¹⁰ Pełniejsze opracowanie tej kwestii w: F. Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, New York: Free Press, 1999.
- ¹¹ Patrz na przykład A. Saxenian, *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994, gdzie przytoczonych jest wiele przykładów nieformalnej wymiany własności intelektualnej w Dolinie Krzemowej.
- ¹² J. P. Womack, D. Jones, *The Machine that Changed the World: The Story of Lean Production*, New York: Harper Perennial, 1991.
- ¹³ F. Fukuyama, 1999.
- ¹⁴ E. Gellner, *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*, London: Hamish Hamilton, 1994.
- ¹⁵ Patrz na przykład M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1964; S. Hoffmann, *Decline or Renewal? France since the 1930*, New York: Viking Press, 1974; S. Hoffmann, C. Kindleberger, *In Search of France*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963.
- ¹⁶ E. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, IL: Free Press, 1958; R. D. Putnam, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- ¹⁷ M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, CT: Yale University Press, 1982.
- ¹⁸ L. Diamond, *Rethinking Civil Society*, „Journal of Democracy” 5, 1994.
- ¹⁹ Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1982.
- ²⁰ C. J. Judkins, *National Associations of the United States*, Washington, DC: US Dept. of Commerce, 1949. Jestem bardzo wdzięczny pani M. Rey za tę i inne informacje dotyczące pomiarów liczby członków grup.
- ²¹ L. M. Salamon, *America's Nonprofit Sector*, New York: The Foundation Center, 1992.
- ²² W. L. Warner, J. O. Low, P. S. Lunt, L. Srole, *Yankee City*, New Haven, CT: Yale University Press, 1963.
- ²³ Oprócz trudności w policzeniu tych grup, pojawiają się też złożone problemy z oceną jakości tych relacji. Ladd nie zgadza się ze stanowiskiem Putnama odrzucającym wiele nowych grup jako zwykłych „grup członkowskich”. Pokazuje, że w organizacjach takich jak *Nature Conservancy* i *World Wildlife Fund*, wzrasta nie tylko liczba członków, ale jakość relacji kształtujących się między członkami tych grup daleko wykracza poza coroczne wpłaty. Ladd przytacza badania pokazujące, że jeden lokalny oddział pewnej organizacji ochrony środowiska sponsorował niezliczoną liczbę wycieczek, rowerowych wypraw itp. wszystkie te inicjatywy rozwijały relacje międzyludzkie i miały olbrzymi wpływ na kapitał społeczny.
- ²⁴ Prawdopodobnie można by stwierdzić, że kapitał społeczny jest najbardziej niematerialnym spośród niematerialnych środków, i wydaje się być niestannie niedoszacowanym przez rynek, ponieważ jest trudno mierzalny. Wiele połączeń czy przejęć firm wiąże się z radykalnymi cięciami zatrudnienia. Przynosi to oszczędności w postaci mniejszych kosztów płacowych, ale osłabia zaufanie i obniża w ten sposób kapitał społeczny u pozostałych pracowników firmy. Naturalnie Wall Street lepiej radzi sobie z oszacowaniem natychmiastowych oszczędności kosztów pracy, niż długoterminowego wpływu takich działań na kapitał społeczny firmy.
- ²⁵ A. Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, Indianapolis, IN: Liberty Classics, 1982, Part One, I.4.7; Part Seven, IV.25.
- ²⁶ R. C. Ellickson, *Order Without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- ²⁷ E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ²⁸ D. Martin, *Tongues of Fire. The Explosion of Protestantism in Latin America*, Oxford: Basil Blackwell, 1990; D. Stoll, *Is Latin America Turning Protestant? The Politics of Evangelical Growth*, Berkeley, CA: University of California Press, 1990.
- ²⁹ D. Gambetta, *The Sicilian Mafia: the business of private protection*, Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- ³⁰ D. Martin, *A General Theory of Secularization*, Oxford: Blackwell, 1978; P. L. Berger, *Secularism in Retreat*, „National Interest” 46, 1996.
- ³¹ J. Matthews, *Power Shift*, „Foreign Affairs” 76, 1997.

Partnerzy społeczni powinni zwrócić uwagę na unijną dyskusję wokół sposobu produkcji usług świadczonych w interesie publicznym. Ogniskują się w niej problemy, które są istotne dla ich zaplecza społecznego – pisze Tomasz Grzegorz Grosse

Europa dla obywateli

– wokół jakości i dostępności usług publicznych

Obywatele Unii Europejskiej są przyzwyczajeni do intensywnych dyskusji na temat sektora usług. W grudniu 2006 roku po wielkich deliberacjach uzgodniono dyrektywę w tym zakresie. Był to kompromis między tymi, którzy chcieli zupełnej liberalizacji w zakresie świadczenia usług w skali całej Unii a tymi, którzy domagali się pewnych ograniczeń. Dyskusja o usługach trwa jednak dalej, teraz obejmuje ona inną kategorię usług.

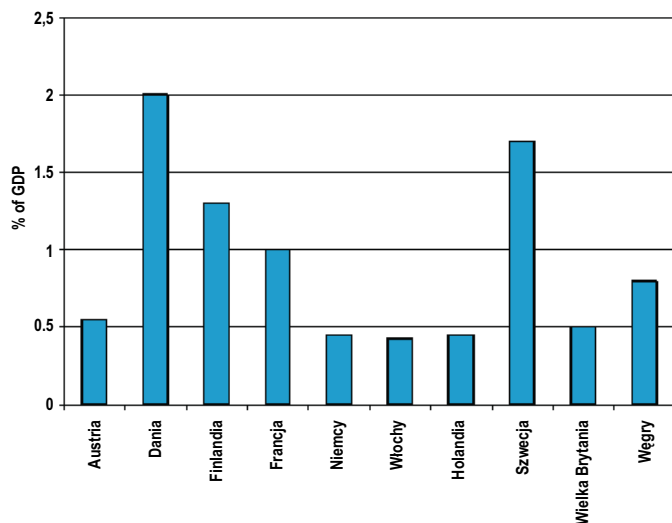
O becne dyskusje dotyczą również usług świadczonych w interesie ogólnym określone także, jako usługi użyteczności publicznej. Obejmują one szeroki zakres oferty dla obywateli – począwszy od usług energetycznych, telekomunikacyjnych, transportowych, audiowizualnych i pocztowych (są to usługi wielkiego przemysłu sieciowego), aż po usługi z zakresu edukacji, zaopatrzenia w wodę, gospodarki odpadami, zdrowia i opieki socjalnej. Usługi te mają zasadnicze znaczenie w codziennym życiu obywateli i działalności przedsiębiorstw. Dostęp do nich odgrywa ogromną rolę w zapewnieniu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w całej Unii. Te usługi są niezbędne do tego, aby zapewnić Unii zrównoważony rozwój w kategoriach możliwości zwiększenia zatrudnienia, integracji społecznej, wzrostu gospodarczego i jakości środowiska naturalnego.

Coraz większe znaczenie w dyskusji europejskiej ma kwestia usług społecznych i socjalnych, takich jak między innymi służba zdrowia, długoterminowa opieka

socjalna, wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych i opieka nad dziećmi. Komisja w pierwszym raporcie na temat tych usług¹ podkreśla, że mają one rosnące znaczenie dla sprostania wyzwaniom, przed którymi stanęła Unia, a mianowicie postępującego starzenia się społeczeństwa, zmiany ról społecznych i modelu rodziny w Europie, rozwoju technologicznego (na przykład w służbie zdrowia) oraz wyzwań związanych z globalizacją. Te wyzwania pociągają za sobą konieczność wytwarzania tych usług na odpowiednim poziomie ich jakości i przy odpowiednim poziomie ich dostępności. Rodzi to potrzebę racjonalizacji wydatków na ich produkcję, w celu bardziej efektywnego (jak również oszczędnego) dostarczania usług. W tym celu Komisja proponuje między innymi komercjalizację usług do pewnego stopnia, wprowadzenie systemów oceny zarządzania, aby powiązać efektywność dostarczania usług z wydajnością nakładów na nie, zwiększanie decentralizacji zarządzania oraz integrację różnych usług. Przykładem takiej integracji jest powiązanie programów opieki społecznej z działaniami zwiększającymi zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Innym przykładem jest wykorzystywanie usług społecznych do pobudzania rozwoju gospodarczego i innowacyjnej gospodarki.

Ranga zagadnienia usług w interesie ogólnym zyskała na znaczeniu również z uwagi na to, że zapisy o nich zostały wprowadzone do prawa pierwotnego UE, ponieważ jest o nich mowa w Protokole, który stanowi załącznik do projektu Traktatu Lizbońskiego. Te zapisy są wynikiem wieloletniej dyskusji na ten temat w UE. W ostatnich latach na jej przebieg duży wpływ miało opublikowanie przez Komisję Europejską w roku 2004 Białej Księgi na temat usług użyteczności publicznej.

Wykres 1. Drogie dzieci
Wydatki publiczne na edukację okresu wczesnego
dzieciństwa i usługi opiekuńcze (0–6 lat),
jako procent dochodu narodowego PKB



Źródło: Biennial report on social services of general interest, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit E. 4, July 2008, s. 44.

Dla obywateli Unii dostęp do usług świadczonych w interesie ogólnym stanowi zasadniczy element własnego obywatelstwa europejskiego i wyraz pełnego korzystania z swoich fundamentalnych praw. Dostęp do wysokiej jakości usług użyteczności publicznej jest także kluczowy z punktu widzenia przedsiębiorstw. Są one bowiem nieodzowne jako warunek do tego, aby mogły tworzyć konkurencyjne otoczenie gospodarcze. Warto podkreślić, że Unia Europejska dąży do tego, aby zarówno obywatele, jak i przedsiębiorcy mieli odpowiedni dostęp do usług publicznych. W przypadku obywateli chodzi również o dostęp do usług związanych z pomocą o charakterze społecznym lub socjalnym. Z kolei usługi dla biznesu mają podwójne odniesienie do rozwoju konkurencyjności. Po pierwsze, Komisja opowiada się za częściowym urynkowaniem tych usług, co sprawia, że przedsiębiorstwa prywatne zwiększają możliwości ekspansji swojej działalności w kolejnym zakresie. Wprowadza się także reguły zwiększające konkurencję w tej nowej sferze działalności, dotychczas obsługiwanej przez władze publiczne bądź przedsiębiorstwa publiczne. Po drugie, usługi użyteczności publicznej są również kierowane bezpośrednio dla przedsiębiorców i mają na celu poprawę ich możliwości rozwoju i konkurencji rynkowej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na znaczenie usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym dla pobudzania rozwoju gospodarczego i innowacyjnej

gospodarki. Ostatnie badania zakresu innowacyjności polityki spójności w okresie 2000–2006, zrealizowane na zlecenie Komisji Europejskiej², pokazują na znaczenie czynników określanych jako *ucząca się rodzina* (między innymi młodość populacji, rozwój oświaty zawodowej, udział kobiet w życiu zawodowym) dla rozwoju gospodarki. Nie dziwi znaczenie czynników związanych z jakością oświaty i rozwojem oświaty zawodowej. Jednak zasadnicze znaczenie w ramach omawianej grupy czynników *uczącej się rodziny* ma wskaźnik liczby mieszkańców w wieku do lat 10. Może to oznaczać potrzebę wzmocnienia instrumentów polityki prorodzinnej, jako mechanizmu sprzyjającego rozwojowi innowacyjnych regionów. Badania statystyczne pokazują więc, że ogromne znaczenie dla rozwoju innowacyjnej gospodarki ma jakość usług społecznych w zakresie edukacji i szkolnictwa zawodowego, a także usług wspierających rodzinę, w tym opiekę nad dziećmi i aktywność zawodową kobiet. Dobrym przykładem jest polityka krajów skandynawskich w tej mierze. Znajdują się one w czołówce rozwojowej krajów europejskich, a jednocześnie mają najwyższe wydatki w stosunku do poziomu PKB na opiekę nad dziećmi małoletnimi (do lat 6) (porównaj wykres 1). Mają także inne wydatki na opiekę społeczną najwyższe w Europie (porównaj wykres 2). Duże budżety na te usługi nie traktują jako obciążenie dla rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w krajach skandynawskich, ale przeciwnie, uważają, że przyczyniają się one do rozwoju gospodarczego tych krajów.

W trakcie dyskusji europejskiej zgodzono się, że usługi użyteczności publicznej muszą być wysokiej jakości, przystępne cenowo dla wszystkich obywateli oraz przedsiębiorców. Podkreślono zwłaszcza kwestię łatwej dostępności do tych usług, ciągłości ich realizacji, jak również ochrony użytkowników i konsumentów³. Komisja zwraca uwagę, że na obszarze Unii, usługi użyteczności publicznej pozostają podstawowym czynnikiem zapewniającym społeczną i terytorialną spójność oraz konkurencyjność gospodarki unijnej.

Poszczególne kraje członkowskie odmiennie kształtują zakres i organizację tych usług. Wynika to z ich odmiennych historii i sposobów postrzegania roli i głębokości interwencjonizmu państwa. Władze publiczne klasyfikują je jako usługi świadczone w interesie ogólnym i dlatego biorą za nie na różny sposób odpowiedzialność. Oznacza to, że władze publiczne na odpowiednim szczeblu odpowiadają za organizację i zakres świadczenia danej usługi. Mogą one zdecydować o tym, że same produkują usługi, albo ich wytwarzanie i oferowanie powierzają innym

Usługi dla rozwoju

Usługi użyteczności publicznej dzielą się na usługi o charakterze gospodarczym oraz pozagospodarczym¹⁹. *Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym*: to usługi podlegające regułom rynku wewnętrznego i konkurencji, ponieważ uznane są za obszar typowej działalności gospodarczej o wyraźnym wymiarze ogólnoeuropejskim (telekomunikacja, energetyka, gazownictwo, transport oraz poczta). Podlegają one regulacjom szczególnych ram prawnych UE. Inne usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, to usługi na przykład w dziedzinie gospodarki odpadami, zaopatrzenia w wodę lub oczyszczania ścieków. Te nie podlegają żadnemu odrębnemu systemowi regulacyjnemu na poziomie UE. Jednak do niektórych aspektów usług stosuje się szczególne przepisy wspólnotowe, takie jak te dotyczące

realizowania ich poprzez system zamówień publicznych, czy dotyczące spełniania wymagań w zakresie środowiska naturalnego i ochrony konsumentów. Ponadto szereg usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym podlega również ramom regulacyjnym ustanowionym dyrektywą o usługach²⁰.

Z kolei *usługi pozagospodarcze*, to usługi związane na przykład z tradycyjnymi prerogatywami państwa (policja, sądownictwo i ustawowe systemy zabezpieczeń społecznych). One nie podlegają żadnemu szczególnemu prawodawstwu UE ani regułom rynku wewnętrznego czy konkurencji przewidzianym w Traktacie. Niektóre aspekty organizacji tych usług mogą podlegać innym regułom Traktatu, na przykład o zasadzie niedyskryminacji.

podmiotom publicznym lub prywatnym. Te drugie mogą produkować usługi w ramach działalności nastawionej na zysk lub nie nastawionej na osiąganie zysku.

Między rynkiem a odpowiedzialnością władz publicznych. Temat usług świadczonych w interesie publicznym wywołał dyskusje, które wydają się silnie powiązane z dwoma zasadniczymi wizjami rozwoju społeczno-ekonomicznego w Europie. Według pierwszej wizji, Wspólnota Europejska powinna opierać się na liberalnym wspólnym rynku opartym przede wszystkim na mechanizmach konkurencji, a według drugiej – jej rozwój powinien opierać się na tak zwanym europejskim modelu społecznym⁴, który zakłada, że siły wolnorynkowe są regulowane i tonowane w wyniku interwencji władz publicznych, a obok celów rozwoju gospodarczego stawiane są również istotne cele społeczne (poszanowanie środowiska przyrodniczego i różnorodności kulturowej, a także dążenie do poprawy jakości życia wszystkich mieszkańców jednoczącej się Europy).

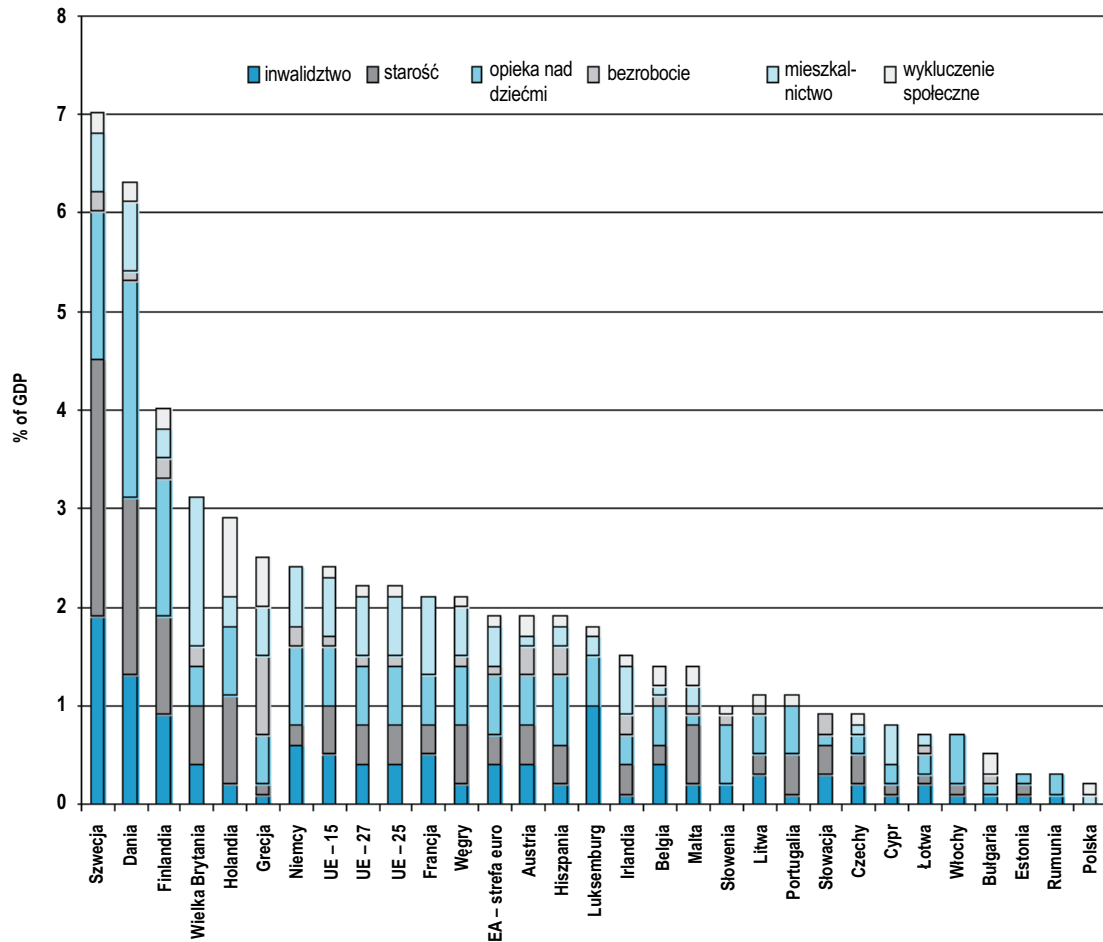
Komisja Europejska od wielu lat lansuje podejście kompromisowe między obu stronami sporu. Uznaje, że jest możliwe „harmonijne połączenie mechanizmów rynkowych z misją usług publicznych”⁵. Komisja zachowuje pogląd, że kompatybilne jest dążenie do doskonalenia otwartego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego z dążeniem do rozwijania wysokiej jakości łatwo dostępnych i przystępnych cenowo usług użyteczności publicznej⁶. Opowiada się przy tym za coraz szerszą komercjalizacją usług publicznych, czyli za dopuszczeniem mechanizmów rynkowych w obszarze produkcji usług społecznych (mogą je zatem wykonywać podmioty prywatne). Taki sposób produkcji usług

ma przyczynić się do oszczędności środków publicznych, a także do podwyższenia jakości usług. Komisja podkreśla jednak, że wprowadzanie rynkowych zasad do sfery usług użyteczności publicznej ma być odpowiednio regulowane przez władze publiczne, w celu zachowania odpowiednich standardów. Warto zwrócić uwagę, że już od początku lat 90. sektory przemysłów sieciowych (telekomunikacja, energetyka, transport i usługi pocztowe) były stopniowo otwierane dla konkurencji, a także obejmowane prawem wspólnotowym. Odbywało się to jednocześnie z podkreśleniem szeregu zobowiązań producentów w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym. Obejmowały one takie aspekty jak powszechność usług, prawa konsumenta i użytkownika oraz bezpieczeństwo i higiena pracy. Obecnie te sektory odpowiadają już za 7 procent dochodu PKB i 5 procent całkowitego zatrudnienia w UE.

Konkurencja i odstępstwa od niej. Jak wspomnieliśmy wyżej Komisja Europejska wciąż podkreśla, że narodowe władze publiczne odpowiedniego szczebla ponoszą odpowiedzialność za jakość świadczenia usług użyteczności publicznej. Dotyczy ona zwłaszcza tworzenia reguł, w ramach których odbywa się produkcja usług publicznych oraz zdefiniowania ich misji. To władze publiczne wybierają mechanizmy finansowania oraz formuły organizacyjne dla produkcji usług.

Obecnie w Unii nie ma wspólnych reguł, które określałyby zasady ich produkcji. Istnieje tylko wymóg mówiący o tym, że zastosowane mechanizmy ich finansowania nie mogą naruszać zasad konkurencji na rynku wspólnym. Zadaniem Komisji, jako strażnika Traktatu, jest zapewnienie przestrzegania tej zasady.

Wykres 2. Świadczenia społeczne w naturze (poza sferą zdrowia), jako procent dochodu PKB, 2005



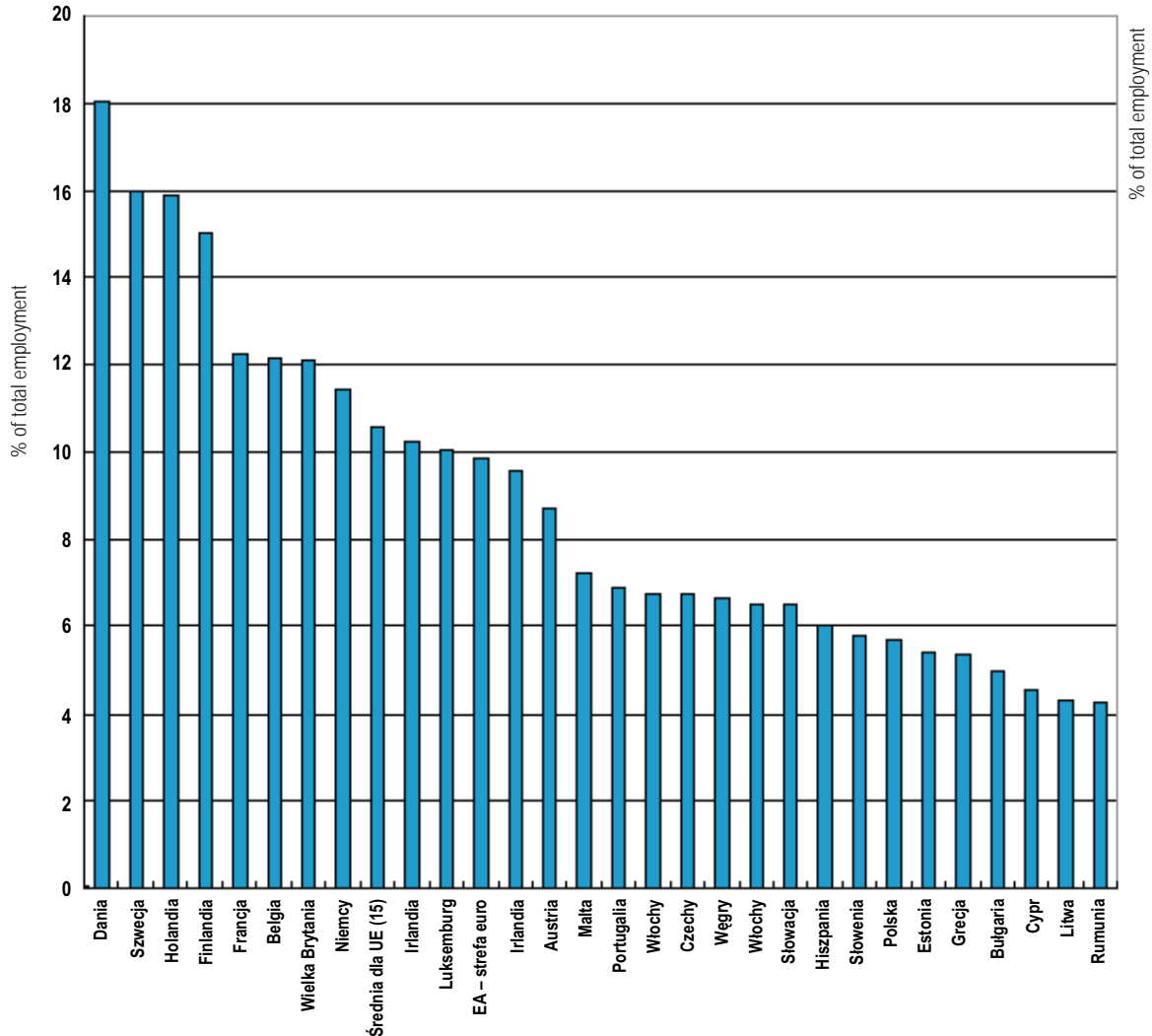
Źródło: Biennial report on social services of general interest, European Commission Directorate-General for Employment, Social, Affairs and Equal Opportunities Unit E. Czerwiec 2008.

Istnieją za to pewne tendencje w zakresie podejścia do przyszłego regulowania usług użyteczności publicznej na szczeblu unijnym. Widoczne są dwie silne tendencje polityczne. Z jednej strony Komisja dąży do tego, aby produkcja tych usług w krajach członkowskich była ściślej podporządkowana unijnemu prawu konkurencji oraz aby to prawo europejskie określało zasady dotyczące sposobu realizacji tych usług. Komisja chce także stopniowego wprowadzania liberalizacji i komercjalizacji do tego sektora. Po drugie, wyraźna jest tendencja, aby w odniesieniu do omawianych usług stosować wyjątki od pełnego respektowania zasad unijnego prawa konkurencji. Wyrazem tych dwóch tendencji jest zapis art. 86 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Stanowi on, że *przedsiębiorstwa są zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (...) podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi praw-*

nej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych.

A zatem powyższy przepis można interpretować w ten sposób, że pierwszeństwo ma zasada efektywnej produkcji usług użyteczności publicznej nad zastosowaniem zasad konkurencji. Oznacza to, że wprowadzenie usługi świadczonej w interesie ogólnym uważana za gospodarczą podlega regułom rynku wewnętrznego i konkurencji, a jednak usługi można objąć odstępstwem od postanowień Traktatu w przypadku, gdy stosowanie tych reguł utrudnia, z prawnego punktu widzenia lub w rzeczywistości, wykonywanie poszczególnych zadań interesu publicznego przypisanych tym regułom. Jedynym zastrzeżeniem jest tu to, aby spełnić zobowiązania wobec producentów usług, zwłaszcza warunku proporcjonalności kompensaty dla przedsiębiorstw, którym powierzono ich wykonywanie⁷. Jest to przykład zastosowania wcześniej już praktykowanej reguły obowiązywania unijnego prawa konkurencji. Co do zasady,

Wykres 3. Zatrudnienie w sektorze służby zdrowia i w sektorze opieki społecznej (jako procent całego zatrudnienia w danym państwie, 2007)



Źródło: Biennial report on social services of general interest, European Commission Directorate-General for Employment, Social, Affairs and Equal Opportunities Unit E. Czerwiec 2008.

to całość działalności gospodarczej na wspólnym rynku powinna podlegać zasadzie konkurencji, w tym również sektor usług użyteczności publicznej. Jednak Komisja zgadza się na wprowadzanie wyjątków od tej reguły, w pewnych sytuacjach, na przykład występowania określonych uwarunkowań geograficznych lub gospodarczo-społecznych. Wyjątki dotyczą przede wszystkim jednak sytuacji, gdy udzielana jest pomoc publiczna przy realizacji omawianych usług. Ale dyskutowane są również inne formy pomocy, na przykład udzielanej z budżetu unijnego w ramach polityki spójności. Trybunał Sprawiedliwości określił niedawno zakres warunków, które określają, kiedy otrzymanie rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowi pomocy państwa⁸. W następstwie tego orze-

czenia doszło do uproszczenia przepisów w zakresie pomocy publicznej, zwłaszcza tak zwanych rekompensat za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (często nazywane „pakietem Altmark”⁹). Teksty te w pełni szanują daleko idącą swobodę państw członkowskich w określaniu zadań dla produkcji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Umożliwiają państwom członkowskim zabezpieczenie tych misji na podstawie aktu przekazania oraz zrekomensowanie wszystkich kosztów netto, ponoszonych przez przedsiębiorstwa zobowiązane do świadczenia takich usług. Ponadto rekompensaty za usługi spełniające te warunki są całkowicie zwolnione z obowiązku notyfikacji, jeżeli ich wysokość nie przekracza 30 milionów euro rocznie. Natomiast w przypadku szpitali i budowy mieszkań

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

Termin «usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym» jest stosowany w art. 16 i 86 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Termin ten nie jest zdefiniowany ani w treści Traktatu, ani w prawodawstwie wtórnym (to znaczy na przykład w dyrektywach). Jednak w praktyce funkcjonowania Wspólnoty istnieje szerokie porozumienie odnośnie do tego, że pojęcie to odnosi się do usług o charakterze gospodarczym, które według Państw Członkowskich lub Wspólnoty podlegają określonym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych ze względu na kryterium użyteczności publicznej. Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym obejmuje tym samym zwłaszcza pewne rodzaje usług dostarczane przez wielki przemysł sieciowy, na przykład transport, usługi pocztowe, sektor energetyczny i komunikacyjny. Jednak termin ten rozciąga się także na każdy inny rodzaj

działalności gospodarczej, który podlega obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych. W przypadku wielkich gałęzi przemysłu sieciowego o wyraźnym wymiarze ogólnoeuropejskim, świadczących usługi takie jak usługi telekomunikacyjne, energetyczne, gazowe, transportowe oraz pocztowe, usługi te podlegają regulacjom szczególnych ram prawnych UE. Inne usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, takie jak usługi w dziedzinie gospodarki odpadami, zaopatrzenia w wodę lub oczyszczania ścieków, nie podlegają żadnemu odrębnemu systemowi regulacyjnemu na poziomie UE. Jednak do niektórych aspektów usług stosuje się szczególne przepisy wspólnotowe, takie jak te dotyczące zamówień publicznych, środowiska naturalnego i ochrony konsumentów. Ponadto szereg usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym podlega również ramom regulacyjnym ustanowionym dyrektywą o usługach²¹.

czynszowych nie podlegają żadnym ograniczeniom, niezależnie od kwot takiego finansowania. W praktyce oznacza to zwolnienie z obowiązku notyfikacji ogromnej większości usług świadczonych na poziomie lokalnym.

Partnerstwa publiczno-prywatne w interesie publicznym. Należy jednak pamiętać, że Komisja zmierza do tego, aby prawo unijne jak najszerszej obejmowało zagadnienie produkcji usługi, w tym również w zakresie wyszczególnienia wyjątków od stosowania unijnego prawa konkurencji przy ich produkcji. Komisja chce, między innymi, aby ustawodawstwo wspólnotowe określało w sposób przejrzysty reguły, na podstawie których władze publiczne mogą przyznawać koncesje na świadczenie usług oraz na inne formy współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. W tym celu Komisja przyjęła Zieloną Księgę na temat partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej¹⁰. Inicjuje ona zakrojone na szeroką skalę konsultacje dotyczące aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego związane z zamówieniami publicznymi, w tym zamówieniami usług użyteczności publicznej. Regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego na szczeblu unijnym ma więc na celu ściślejsze kontrolowanie przez Komisję Europejską zasad funkcjonowania sektora usług publicznych, jak również zwiększanie możliwości komercjalizacji tych usług.

Komisja Europejska zmierza również do upowszechniania idei komercjalizacji i liberalizacji usług użyteczności publicznej poza granicami Unii. Chodzi zwłaszcza o to, aby przedsiębiorstwa europejskie

mogły świadczyć te usługi na komercyjnych zasadach na światowych rynkach. Dlatego Komisja podkreśla potrzebę reformy przedsiębiorstw państwowych w krajach rozwijających się (w kierunku ich prywatyzacji), zapewnienie egzekwowalności prawa własności i poszerzenie zakresu współpracy z europejskimi instytucjami finansowymi przy modernizacji sektora użyteczności publicznej¹¹.

Warto w tym miejscu zauważyć, że administracja europejska bardzo intensywnie wspiera komercjalizację usług zdrowotnych i systemów finansowania ochrony zdrowia. Celem tych dążeń ma być przede wszystkim modernizacja tych usług, aby osiągnąć ich wyższą jakość, a także poszerzenie rynku usług medycznych realizowanych przez podmioty prywatne na zasadach rynkowych. Komisja propaguje otwartą metodę koordynacji, która ma umożliwić państwom członkowskim upowszechnianie najlepszych praktyk, a także przyjmowanie proponowanych przez siebie wzorców w zakresie reformy służby zdrowia. Komisja starannie monitoruje również sytuację w poszczególnych krajach, zwłaszcza postępy określonych reform. Wprowadza również stopniowo do prawa europejskiego rozwiązania dotyczące służby zdrowia. Uzasadnia to potrzebą zwiększania mobilności pacjentów na wspólnym rynku usług medycznych (jest to zatem kwestia – na ile będziemy mieli dostęp do usług medycznych w innych krajach unijnych).

Powyższy przykład pokazuje podstawowy dylemat – na ile usługi użyteczności publicznej można poddać skomercjalizowaniu. Do jakiego stopnia można je urynkować bez szkody dla pogorszenia dostępności i jakości

świadczonych usług? Czy logika zysku i dochodowości działalności rynkowej związana z komercjalizacją nie zagraża zatarciu służebnej misji usług publicznych wobec obywateli, za co odpowiadają demokratycznie wybierane władze publiczne? Czy nadmierne procesy urynkwienia nie doprowadzą do utraty kontroli nad funkcjonowaniem omawianych usług przez władze publiczne, co wiąże się z trudnościami egzekwowania odpowiednich standardów od podmiotów prywatnych (i ustanawianiem nowych norm poprzez siły rynkowe)? Wreszcie, jaka instytucja ma odpowiadać za zabezpieczenie podstawowych usług dla wszystkich obywateli i ich dostarczania na równych zasadach? Czy taką funkcję powinno pełnić państwo, czy instytucje wspólnotowe?

Spór o władzę: Komisja Europejska versus państwa członkowskie. Na powyższym przykładzie dość dobrze widać także inną kwestię, która wydaje się niezwykle dyskusyjna. Widzimy bowiem systematyczną ekspansję regulacji i prerogatyw wspólnotowych, co dzieje się kosztem umniejszania kompetencji rządów krajów członkowskich. Obecnie w większości przypadków omawiana sfera usług jest domeną instytucji państwowych, które regulują i finansują ich realizację, określają zakres decentralizacji zarządzania na szczebel samorządowy, jak również stopień ich urynkwienia. Tymczasem od wielu lat widoczna jest systematyczna ekspansja kompetencyjna ze strony Unii na tym polu. Komisja dąży do wprowadzenia modelu, w którym instytucje wspólnotowe

Tabela 1. Wydatki publiczne na poszczególne elementy polityki rynku pracy (jako procent dochodu PKB, 2006)

| | Usługi rynku pracy | Szkolenia | Rotacja miejsc pracy i dzielenie się miejscem pracy | Zachęty do podjęcia zatrudnienia | Zatrudnienie wspomagane i rehabilitacja | Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy | Zachęty do zakładania firm | Całociowe wydatki na działania w zakresie polityki rynku pracy | Całociowe wspomaganie polityki rynku pracy | Całość wydatków związanych z polityką rynku pracy |
|-----------------|--------------------|-------------|---|----------------------------------|---|-------------------------------------|----------------------------|--|--|---|
| UE – 27 | 0,22 | 0,21 | 0,00 | 0,12 | 0,06 | 0,07 | 0,04 | 0,51 | 1,20 | 1,92 |
| UE – 15 | 0,22 | 0,22 | 0,00 | 0,13 | 0,06 | 0,08 | 0,04 | 0,53 | 1,25 | 2,00 |
| Belgia | 0,20 | 0,20 | - | 0,21 | 0,12 | 0,35 | 0,00 | 0,89 | 1,81 | 2,90 |
| Bułgaria | 0,06 | 0,05 | - | 0,05 | 0,01 | 0,29 | 0,01 | 0,39 | 0,18 | 0,63 |
| Czechy | 0,13 | 0,01 | - | 0,03 | 0,05 | 0,03 | 0,00 | 0,13 | 0,23 | 0,49 |
| Dania | 0,16 | 0,54 | - | 0,47 | 0,51 | 0,00 | - | 1,52 | 2,66 | 4,34 |
| Niemcy | 0,27 | 0,34 | 0,00 | 0,06 | 0,01 | 0,09 | 0,12 | 0,61 | 2,09 | 2,97 |
| Estonia | 0,02 | 0,04 | - | 0,00 | 0,00 | - | 0,00 | 0,05 | 0,08 | 0,15 |
| Irlandia | 0,24 | 0,21 | - | 0,03 | 0,01 | 0,21 | - | 0,46 | 0,86 | 1,57 |
| Grecja | 0,01 | 0,04 | - | 0,02 | - | - | 0,00 | 0,06 | 0,40 | 0,47 |
| Hiszpania | 0,10 | 0,15 | 0,01 | 0,32 | 0,02 | 0,06 | 0,08 | 0,63 | 1,43 | 2,16 |
| Francja | 0,24 | 0,29 | - | 0,12 | 0,07 | 0,19 | 0,01 | 0,68 | 1,39 | 2,32 |
| Włochy | 0,03 | 0,22 | 0,00 | 0,18 | - | 0,01 | 0,04 | 0,45 | 0,79 | 1,27 |
| Cypr | : | 0,01 | - | 0,04 | : | - | 0,01 | : | 0,66 | : |
| Łotwa | 0,07 | 0,10 | - | 0,05 | 0,01 | 0,01 | - | 0,17 | 0,30 | 0,54 |
| Litwa | 0,09 | 0,07 | 0,00 | 0,06 | 0,00 | 0,05 | 0,00 | 0,18 | 0,13 | 0,39 |
| Luksemburg | 0,06 | 0,12 | - | 0,20 | 0,01 | 0,06 | 0,00 | 0,39 | 0,59 | 1,04 |
| Węgry | 0,09 | 0,06 | - | 0,08 | - | 0,05 | 0,00 | 0,19 | 0,36 | 0,64 |
| Malta | : | : | - | - | - | 0,00 | - | - | - | - |
| Holandia | 0,47 | 0,13 | - | 0,13 | 0,49 | - | - | 0,75 | 1,47 | 2,68 |
| Austria | 0,18 | 0,40 | 0,00 | 0,06 | 0,04 | 0,04 | 0,01 | 0,54 | 1,39 | 2,11 |
| Polska | 0,09 | 0,10 | - | 0,05 | 0,16 | 0,02 | 0,04 | 0,36 | 0,71 | 1,16 |
| Portugalia | 0,13 | 0,25 | 0,00 | 0,13 | 0,04 | 0,03 | 0,00 | 0,45 | 1,27 | 1,84 |
| Rumunia | 0,04 | 0,02 | - | 0,05 | - | 0,03 | 0,00 | 0,11 | 0,28 | 0,43 |
| Słowenia | 0,10 | 0,06 | - | 0,03 | - | 0,07 | 0,02 | 0,18 | 0,39 | 0,66 |
| Słowacja | 0,17 | 0,01 | - | 0,02 | 0,01 | 0,05 | 0,04 | 0,14 | 0,34 | 0,65 |
| Finlandia | 0,13 | 0,37 | 0,05 | 0,10 | 0,10 | 0,09 | 0,02 | 0,72 | 1,69 | 2,54 |
| Szwecja | 0,19 | 0,33 | 0,06 | 0,51 | 0,20 | - | 0,03 | 1,13 | 0,96 | 2,28 |
| Wielka Brytania | 0,37 | 0,02 | - | 0,01 | 0,01 | 0,00 | - | 0,05 | 0,19 | 0,60 |
| Norwegia | 0,12 | 0,26 | - | 0,02 | 0,13 | 0,06 | 0,00 | 0,47 | 0,50 | 1,08 |

Źródło: Biennial report on social services of general interest, European Commission Directorate-General for Employment, Social, Affairs and Equal Opportunities Unit E. Czerwiec 2008.

Usługi społeczne w ramach pomocy społecznej (z raportu Komisji Europejskiej)

Przed pomocą społeczną stoi wiele specyficznych celów do osiągnięcia:

- * Usługi pomocy społecznej powinny być personalizowane i tak ukształtowane, by zaspokajały istotne ludzkie potrzeby, szczególnie osób słabych, wymagających opieki. Mają zapewniać ochronę przed powszechnym i szczególnymi zagrożeniami życia oraz pomagać w radzeniu sobie z trudnościami osobistymi. Kieruje się je także do rodzin, gdzie w sytuacji obecnej zmiany wzorców rodzinnych, mają wspierać członków rodziny w pełnieniu funkcji opiekuńczych nad dziećmi, osobami starszymi lub niepełnosprawnymi i uzupełniać ich działanie tam, gdzie rodzina nie wystarcza. Pomoc społeczna jest podstawowym narzędziem chroniącym poszanowanie fundamentalnych praw człowieka i ludzkiej godności.

- * Pomoc społeczna odgrywa ochronną i społecznie integrującą rolę wobec całej populacji, niezależnie od zamożności czy aktualnych dochodów danej osoby.

- * Pomoc społeczna kieruje się zasadami niedyskryminacji, równości płci, ochrony ludzkiego zdrowia, poprawiania standardów i jakości życia oraz stwarzaniem równych szans dla wszystkich, przez to przyczynia się do umożliwiania poszczególnym jednostkom pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

Możliwość osiągnięcia tych celów opiera się na sposobie organizacji, świadczenia i finansowania pomocy społecznej.

- * Aby zapewnić zaspokojenie rozmaitych potrzeb ludzkich pomoc społeczna musi mieć powszechny zasięg i spersonalizowany charakter oraz być zaplanowana i świadczona

w sposób zintegrowany. Często musi mieć postać relacji osobistych między pracownikiem a korzystającą z pomocy osobą.

- * W określeniu rodzaju usługi i charakteru jej świadczenia trzeba brać pod uwagę zróżnicowanie potrzebujących.

- * W świadczeniu pomocy osobom słabym i wymagającym opieki, pomoc społeczna przyjmuje postać asymetrycznej relacji między świadczącym usługę a korzystającym z niej, czym różni się od relacji handlowych typu sprzedawca – konsument.

- * Usługi są często zakorzenione w lokalnej tradycji kulturowej. Dlatego należy dokonywać wyboru takich rozwiązań, które zgodne są z lokalną specyfiką sytuacji, zapewniając też terytorialne sąsiedztwo świadczącego pomoc i korzystającego z niej w ramach dbania o równość dostępu.

- * Pracownicy pomocy społecznej potrzebują szerokiej autonomii w działaniach, by dostosować je do różnorodnych potrzeb społecznych i ich zmiennej natury.

- * Świadczenie pomocy, by mogło spełnić warunek równości dostępu niezależnie od poziomu dochodów i zamożności danej osoby, generalnie opiera się na zasadzie solidarności i jest w wysokim stopniu uzależnione od środków publicznych.

- * Dostawcy usług, działający na zasadzie non-profit i wolontariatu odgrywają ważną rolę w świadczeniu pomocy, co stanowi wyraz obywatelskiej postawy i przyczynia się do pogłębienia społecznej integracji, spójności i solidarności.

Źródło: *Biennial report on social services of general interest*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of European Communities, 2008.

we odpowiadałyby za określanie podstawowych zasad i standardów w zakresie realizacji usług użyteczności publicznej, a także kontrolę państw w zakresie ich przestrzegania. Natomiast państwa członkowskie określałyby szczegółowe zagadnienia organizacyjne, a także ponosiły koszty finansowania usług, w tym również w zakresie realizowania wytycznych i standardów ustanawianych na poziomie wspólnotowym.

Ponadto Komisja chce zwiększenia roli regulacji europejskich w odniesieniu do produkcji omawianych usług. Proponuje między innymi wypracowanie osobnej ustawy europejskiej o charakterze ramowym, która określiłaby podstawowe standardy i zasady dotyczące sektora usług użyteczności publicznej (na podobnej zasadzie jak dyrektywa odnosząca się do usług komercyjnych¹²). Warto pamiętać, że szereg usług świadczo-

nych w ogólnym interesie gospodarczym jest obecnie wyłączonych z reżimu dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym (na przykład usługi pocztowe, energetyczne, dostawa gazu i wody itp.). Wspomniana dyrektywa nie tylko nie otwiera tych sektorów na konkurencję rynkową, ale nie ingeruje w jaki sposób są one finansowane lub organizowane. Także usługi pozagospodarcze są wyłączone poza obszar regulacji objęty tą dyrektywą.

Komisja zamierza również przedstawić propozycje prawa wspólnotowego wobec usług o charakterze sektorowym, na przykład związanych z transportem, służbą zdrowia itp. Niektóre państwa członkowskie blokują możliwość powstawania takich regulacji, a nawet są przeciwne formalnemu wzmocnieniu jakichkolwiek kompetencji Komisji w odniesieniu do omawianych usług. Parlament

Europejski zajął również dość sceptyczne stanowisko wobec tych pomysłów. Dlatego Komisja Europejska stosuje ostatecznie miękkie formy zarządzania, jak między innymi otwarta metoda koordynacji, upowszechnianie najlepszych praktyk i wymianę doświadczeń. Służy to propagowaniu najlepszych wzorców instytucjonalnych i metod zarządzania usługami użyteczności publicznej. Nie zmienia to jednak jej zasadniczego kierunku strategicznego, o czym świadczą jej wielokrotne deklaracje: *Komisja będzie stale podejmować działania zmierzające do zwiększenia pewności prawnej w zakresie zastosowania prawa wspólnotowego do usług użyteczności publicznej*¹³. Wyrazem tej tendencji są między innymi propozycje Komisji w zakresie zmiany aktualnie obowiązujących przepisów prawa unijnego, dotyczących zamówień publicznych i pomocy publicznej, a także – jak wcześniej wspominałem – inicjatywy w dziedzinie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zasady i standardy usług publicznych. Komisja – w rywalizacji o zwiększenie własnych uprawnień – wykorzystuje szereg argumentów. Jednym z najważniejszych jest zagwarantowanie funkcjonowania wspólnego rynku, a zwłaszcza przeniesienie reguł dotyczących poszanowania równej konkurencji do sfery usług publicznych. Komisja wykorzystuje także argument potrzeby wprowadzenia zasady pełnej przejrzystości w funkcjonowaniu usług publicznych, co oznacza zarówno stosowanie we wszystkich krajach tych samych (to jest europejskich) zasad i standardów, jak również pełne udostępnianie Komisji Europejskiej informacji na ten temat, bo to ona zajmuje się kontrolą poprawności implementowania regulacji europejskich.

Poza tym Komisja argumentuje, że istnieje konieczność, aby wszystkie kraje członkowskie gwarantowały równy dostęp do usług użyteczności publicznej, co rzecz jasna ponownie wzmacnia potrzebę przekazania odpowiednich kompetencji organom wspólnoty. Konieczność wzmocnienia swoich uprawnień widzi także z uwagi na potrzebę uzgadniania usług użyteczności publicznej z prawem europejskim dotyczącym ochrony środowiska. Komisja zdaje sobie również sprawę, że najlepszą rekojmią dla wzmocnienia jej pozycji w odniesieniu do usług użyteczności publicznej jest wprowadzenie unijnych standardów prawnych dotyczących realizacji tych usług, na przykład w zakresie bezpieczeństwa konsumentów lub jakości usług.

Przejawem opisywanego sporu między Komisją a częścią państw członkowskich mogą być kolejne zapisy dotyczące projektu Traktatu Konstytucyjnego

(a później także Lizbońskiego). W artykule III-6 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję Europy wskazano, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym powinny funkcjonować „na podstawie zasad i na warunkach, zwłaszcza ekonomicznych i finansowych, które pozwolą na wypełnianie ich misji. Wspomniane zasady i warunki zostaną określone przez Ustawy Europejskie.”

Powyższy zapis daje, bez wątpienia, podstawę do tego, aby instytucje unijne powiększyły swoje kompetencje w zakresie zdolności do kształtowania usług użyteczności publicznej. Wynika to zwłaszcza z możliwości zwiększenia regulacji unijnych w tym obszarze. Niektóre rządy oraz liczne ośrodki opinii publicznej obawiały się, że wzmocnienie kompetencji Komisji zostanie wykorzystane do przeprowadzenia nadmiernej liberalizacji i komercjalizacji usług użyteczności publicznej. Dlatego pod wpływem tych nastrojów do projektu Traktatu Lizbońskiego dołączono specjalny Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, mający w założeniu ograniczyć możliwości ekspansji regulacyjnej UE i wzrostu kompetencji Komisji Europejskiej. Zawiera on zapisy przypominające, że postanowienia traktatów w żaden sposób nie wpływają na kompetencje państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w interesie ogólnym o charakterze pozagospodarczym¹⁴.

Ponadto, w omawianym protokole znajduje się zapis wskazujący na „zasadniczą rolę i dużą swobodę krajowych, regionalnych i lokalnych organów władzy w świadczeniu, zlecaniu i organizowaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najlepiej zaspokajający potrzeby użytkowników”. Jest to więc wezwanie do tego, aby w działaniach Unii przestrzegana była zasada pomocniczości i proporcjonalności. Oznacza ona, że właściwym władzom państw członkowskich przysługuje dowolność w określaniu, które usługi uważają za świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, jak również szeroko zakrojona swoboda w podejmowaniu decyzji o sposobie organizacji, regulacji i finansowania tych usług¹⁵. Nawiasem mówiąc zasada subsydiarności jest niejednokrotnie wykorzystywana w celu ograniczenia ambicji Komisji Europejskiej. Jej zwolennicy argumentują, że chodzi o umożliwienie władzom publicznym działania blisko obywateli, co oznacza pozostawienie na poziomie narodowym maksimum autonomii odnośnie sposobu zarządzania i finansowania omawianymi usługami. Warto jednak zauważyć, że zasada subsydiarności jest niejednokrotnie przywoływana jedynie w sensie werbalnym, a więc przy bardzo słabym

wprowadzaniu konkretnych mechanizmów wzmacniających decentralizację zarządzania w Unii Europejskiej. Ponadto, jest ona często specyficznie interpretowana przez Komisję Europejską, na przykład w taki sposób, aby wzmacniać kompetencje samorządów lokalnych (lub innych podmiotów lokalnych) kosztem uprawnień administracji rządowej¹⁶.

Władza regulacji. Komisja Europejska w sporze ze swoimi adwersarzami ma rezerwowy pomysł. Proponuje również delegację, czyli przeniesienie kompetencji w zakresie zarządzania usługami użyteczności publicznej do specjalnych agencji regulacyjnych. Miałyby one być niezależne od rządów krajowych. A zatem można to uznać za kolejny pomysł na ich osłabianie w dziedzinie zarządzania usługami. Ta propozycja zakłada bliższą współpracę pomiędzy Komisją a krajowymi organami regulacyjnymi. Komisja zamierza wspierać tworzenie i rozwój bliskiej współpracy pomiędzy organami regulacyjnymi w ramach istniejących sieci organów nadzorujących. Zamierza również przedstawić swoje propozycje w celu wzmocnienia ram prawnych dla wyżej wspomnianej współpracy¹⁷. Należy zauważyć, że tego typu pomysły nie tylko mogą osłabić dotychczasowe uprawnienia państw narodowych, ale jednocześnie zmniejszają demokratyczną kontrolę nad funkcjonowaniem usług użyteczności publicznej, która jest sprawowana przez polityków rządowych wyłanianych w wyborach powszechnych. W ten sposób zmniejsza się również wpływ tej części elektoratu, która jest niechętna komercjalizacji i liberalizacji usług użyteczności publicznej.

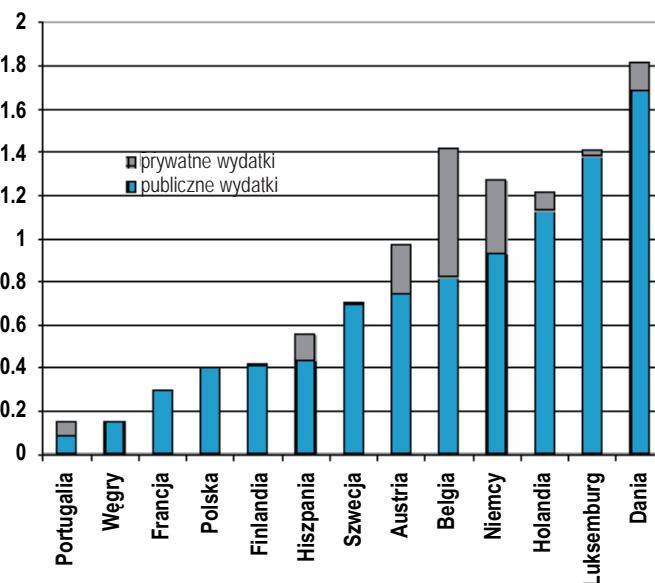
Wyzwanie dla polityki spójności. Kwestia produkcji usług w interesie publicznym i dostępu do nich obywateli ma niewątpliwie związek z zagadnieniem polityki spójności w Unii Europejskiej. W jej ramach Komisja promuje społeczną i terytorialną spójność na obszarze krajów Unii Europejskiej, a to zakłada zobowiązanie, aby wszyscy obywatele mieli dostęp do wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług publicznych na obszarze Unii Europejskiej.

Unijna polityka spójności posiada bez wątpienia fundusze finansowe, które można wykorzystać do tego, aby obywatele zyskali większy dostęp do usług. Mogą być także formą pomocy publicznej dla tych obszarów Unii, które nie mogą w wystarczającym stopniu zapewnić odpowiedniej realizacji usług publicznych. Mogą być również formą wsparcia publicznego dla tych grup społecznych, które są szczególnie narażone na zamykanie się przed nimi dostępu do podstawowych usług. Z uwagi na to, że Komisja Europejska pełni istotną rolę w dystry-

bucji tych funduszy, to szersze skierowanie funduszy do sfery usług użyteczności publicznej wzmocniłoby tym samym uprawnienia samej Komisji. Już teraz polityka spójności obejmuje szereg działań, które wspierają rozwój tych usług, na przykład w regionach znajdujących się w najtrudniejszym położeniu gospodarczym (tak zwane regiony najbardziej oddalone). Tam wspierana jest budowa infrastruktury komunikacyjnej, w tym transportowej, sieci energetycznych i szerokopasmowych sieci łączności. Warto również zauważyć, że wspomniany już protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym przypomina o potrzebie uwzględnienia różnic w potrzebach i preferencjach użytkowników, mogących wynikać z różnych uwarunkowań geograficznych, społecznych lub kulturowych. Dotyczy to w pierwszym rzędzie potrzeby dodatkowego wsparcia Unii Europejskiej dla wykonywania usług użyteczności publicznej na terytoriach z utrudnieniami geograficznymi lub naturalnymi, takich jak regiony najbardziej oddalone, wyspy, góry, obszary rzadko zaludnione i obszary położone przy granicach zewnętrznych¹⁸.

A zatem Komisja nie musi koniecznie wzmacniać swojej władzy regulacyjnej (kompetencji decyzyjnych) w odniesieniu do usług użyteczności publicznej, a także szeroko rozumianej polityki społecznej i socjalnej, aby móc współkształtować proces produkcji usług. Może bowiem wykorzystać swoje instrumenty finansowe, które są znaczne.

Wykres 5. Wydatki na długoterminową opiekę osób starszych (jako procent dochodu PKB, 2003/2004)



Źródło: Biennial report on social services of general interest, European Commission Directorate-General for Employment, Social, Affairs and Equal Opportunities Unit E. Czerwiec 2008.

Kraje członkowskie mogą odnieść także znaczne korzyści z szerszego wprowadzenia do sfery usług użyteczności publicznej instrumentów finansowych dostępnych w polityce spójności. Korzystne byłoby to zwłaszcza dla krajów, którym brakuje własnych środków, aby szeroko udostępnić obywatelom omawiane usługi. Potrzebne byłoby jednak znaczące zwiększenie budżetu polityki spójności. Na razie wydaje się to jednak mało prawdopodobne, tym bardziej w sytuacji pogłębiającej się recesji i kryzysu finansowego na starym kontynencie. Poza tym niektórzy mają obawy, że większy budżet zostałby wykorzystany dla przeprowadzenia programu Komisji zakładającego zwiększenie stopnia skomercjalizowania sektora produkcji usług użyteczności publicznej.

Podsumowanie. Dyskusja na temat przyszłości usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej będzie zapewne dalej kontynuowana. Można również założyć, że Komisja nie zrezygnuje tak łatwo z prób przedstawiania własnych inicjatyw legislacyjnych wobec omawianej problematyki. Oznacza to duże wyzwanie dla Polski, zarówno administracji państwowej, jak również partnerów społecznych. Polska powinna bowiem aktywnie włączyć się do dyskusji europejskiej i zaproponować własne stanowisko. W tym celu potrzebna jest dyskusja między administracją a organizacjami społecznymi, zwłaszcza reprezentującymi grupy najbardziej zainteresowane poprawą funkcjonowania sektora usług publicznych. Na forum europejskim rząd zabiega o wsparcie takich krajów jak Polska, że źródeł polityki spójności. W szczególności może podnosić argument wskazujący na potrzebę zapewnienia dostępu do podstawowych usług publicznych na obszarach słabiej rozwijających się i oddalonych od centrów europejskich i krajowych, takich jak województwa Polski Wschodniej. Należałoby jednak wspierać przede wszystkim rozwój usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w tych regionach, zwłaszcza związanych z sieciami energetycznymi i telekomunikacyjnymi, a także niezbędnych dla rozwoju przedsiębiorczości.

Omawiana w tym artykule problematyka może mieć również dość duże znaczenie dla kształtu przyszłej unijnej polityki spójności. Istnieje tu kwestia zwłaszcza wsparcia z tego źródła dla poprawy dostępności usług użyteczności publicznej w regionach oddalonych lub słabiej rozwijających się (omawiam ten problem szerzej w artykule „Doświadczenia regionów najbardziej oddalonych w UE: czy można je wykorzystać dla rozwoju Polski Wschodniej?”, zamieszczonym w tym samym numerze Dialogu). Ponadto, przedstawiona przeze mnie

dyskusja nad zakresem komercjalizacji usług publicznych ma również bardzo aktualne odniesienie do reform podejmowanych w Polsce. W szczególności dotyczy to sektora ochrony zdrowia, ale może mieć zastosowanie także do sposobu organizacji i finansowania innych usług.

¹ *Biennial report on social services of general interest*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of European Communities, 2008.

² *Strategic Evaluation on Innovation and the knowledge based economy in relation to the Structural and Cohesion Funds, for the programming period 2007–2013*, Synthesis Report, Technopolis, ISMERI Europa, Merit, Logoteci, Lacave, Allemand & Associates Consultants, October 2006, s. 43–55.

³ *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, s. 4.

⁴ Szerzej: T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2008, rozdz. 6, 7.

⁵ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, COM(2004) 374 final, Bruksela, 2004, s. 4.

⁶ *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, s. 8.

⁷ Por. *Usługi świadczone w interesie ogólnym*, s. 7.

⁸ Por. orzeczenie z dnia 24 lipca 2003 roku w sprawie C-280/00 Altmark Trans oraz orzeczenie z dnia 24 listopada 2003 roku w połączonych sprawach C-34/01 do 38/01 Enirisorse SpA.

⁹ Szerzej na ten temat: *Commission staff working document – Progress since the 2004 White paper on services of general interest – Accompanying document to the Communication on «Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment»*, SEC(2007)/1515 final.

¹⁰ *Zielona Księga nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego dotyczącego kontraktów publicznych oraz koncesji*, COM(2004) 327, 30.4.2004.

¹¹ *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, s. 23.

¹² Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym, PE-CONS 3667/1/06 REV 1, Strasburg, 2006.

¹³ *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, s. 12.

¹⁴ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku*, DzUrz UE, C 306, t. 50, 17 grudnia 2007, s. 158–159.

¹⁵ *Usługi świadczone w interesie ogólnym*, s. 10.

¹⁶ Szerzej na ten temat: T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, 2008, rozdz. 5.

¹⁷ *Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej*, s. 21.

¹⁸ Por. *Usługi świadczone w interesie ogólnym*, s. 11.

¹⁹ Por. Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, KOM(2007) 725 wersja ostateczna, Bruksela, 2007, s. 4.

²⁰ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym, PE-CONS 3667/1/06 REV 1, Strasburg, 2006.

²¹ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym, PE-CONS 3667/1/06 REV 1, Strasburg, 2006.

Zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego partnerzy społeczni wspólnie z władzami publicznymi powinni podejmować decyzje dotyczące kształtowania krajowych ram kwalifikacji. Należy również pamiętać o roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w tym obszarze – pisze Barbara Surdykowska

Droga do przyszłości

– edukacja i kształcenie ustawiczne

W Polsce od początku transformacji zmagamy się z trudnościami przy opracowaniu całościowego systemu i koncepcji kształcenia ustawicznego. Tymczasem kwalifikacje pracownicze stają się podstawowym czynnikiem wpływającym na poziom konkurencyjności kraju w globalnej gospodarce. W budowaniu polskiego systemu ważnym wsparciem mogą być działania instytucji unijnych, które wypracowały dorobek, z którym warto się zapoznać.

Dnia 23 kwietnia 2008 roku zostało wydane Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji (ERK) dla uczenia się przez całe życie¹. Wprowadzenie europejskich ram kwalifikacji ma służyć temu, aby pracownicy mogli być bardziej mobilni na rynkach krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ma ułatwić bowiem porównywanie ich kwalifikacji. Istotne jest to, że porównania mają dotyczyć kwalifikacji zdobytych zarówno w sposób formalny, jak i nieformalny. Jan Figel, komisarz do spraw Edukacji, podkreślił z okazji wprowadzenia ERK, że europejskie ramy kwalifikacji znajdują się w centrum unijnych priorytetów, takich jak: wspieranie mobilności, współpraca między państwami, dobrobyt oraz pomoc obywatelom w pełnym wykorzystaniu swych możliwości dzięki nauce.

Powyższe Zalecenie – jak i wcześniejsze działania podejmowane w instytucjach Unii Europejskiej – powinny stać się pilnym impulsem, aby w Polsce

rząd i partnerzy społeczni efektywniej pochylił się nad problematyką kształcenia ustawicznego. Zalecenie zwraca uwagę na olbrzymią rangę zadania polegającego na wypracowaniu ogólnoeuropejskiego systemu poszerzania i uznawania wiedzy, umiejętności i kompetencji obywateli UE. Sprzyja to zarówno osobistemu rozwojowi i indywidualnym perspektywom zdobycia zatrudnienia, jak i celom ogólnospołecznym – konkurencyjności gospodarek narodowych i całej Wspólnoty oraz budowaniu spójności społecznej. Systemy zdobywania kwalifikacji powinny być bardziej przejrzyste i dostosowane do potrzeb dzisiejszego modelu społeczeństwa, czyli społeczeństwa opartego na wiedzy. Czytamy: „Należy zatem promować i zwiększać na szczeblu krajowym i wspólnotowym dostęp do uczenia się przez całe życie i uczestnictwo w nim wszystkich osób, w tym osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a także korzystanie z kwalifikacji”.

Uczyć się wszelkimi sposobami. Dokument rekomenduje podjęcie działań na rzecz unowocześnienia systemów kształcenia i szkoleń. Zaleca powiązanie kształcenia i systemu szkoleń z zatrudnieniem oraz budowania połączeń między uczeniem formalnym, pozaformalnym i nieformalnym, aby osiągnąć lepsze uznawanie efektów tego typu uczenia się, które jest oparte na praktycznych doświadczeniach². Parlament i Rada zaleca państwom członkowskim sześć płaszczyzn działania. Po pierwsze, mają zastosować europejskie ramy kwalifikacji³, jako narzędzie umożliwiające porównywanie poziomów kwalifikacji w różnych krajowych systemach kwalifikacji. Parlament i Rada wzywa także do wspierania zarówno uczenia się przez całe życie, jak i budowania równych szans w społeczeństwie opartym na wiedzy, a także dalszej integracji europejskiego rynku pracy, ale z uwzględnieniem różnorodności krajowych systemów edukacji.

Zalecenie wskazuje, że do roku 2010 krajowe systemy kwalifikacji powinny zostać dopasowane (odniesione) do europejskich ram kwalifikacji w szczególności poprzez przejrzyste dopasowanie do systemu poziomów kwalifikacji określonych w Załączniku nr 2 omawianego Zalecenia. Po trzecie, do roku 2012 wszystkie nowe świadectwa, dyplomy i dokumenty wydane przez właściwe organy powinny potwierdzać zdobyte kwalifikacje (Europass). Mają zawierać wyraźne odniesienie – za pośrednictwem krajowych systemów kwalifikacji – do odpowiedniego poziomu europejskich ram kwalifikacji. Europass składa się z pięciu dokumentów: *Curriculum Vitae*⁴, Paszportu Językowego⁵, Suplementu do Dyplomu Potwierdzającego Kwalifikacje Zawodowe⁶ oraz Europass Mobilność⁷. Dwa pierwsze dokumenty można wypełnić samodzielnie, pozostałe zaś wydają uprawnione do tego instytucje⁸.

Dokument wzywa, aby przy definiowaniu i opisywaniu kwalifikacji akcentować efekty uczenia oraz promować uznawanie uczenia się pozaformalnego i nieformalnego zgodnie ze wspólnymi europejskimi zasadami uzgodnionymi w konkluzjach Rady z 28 maja 2004 roku. Wskazuje, że kraje członkowskie powinny promować i stosować zasady zapewniające jakość w systemach kształcenia i szkoleń⁹. Państwa członkowskie powinny także wyznaczyć krajowe struktury koordynacyjne, które zajmowałyby się wspieraniem oraz kierowaniem powiązań między krajowymi systemami kwalifikacji a europejskimi ramami kwalifikacji.

Europejskie poziomy kształcenia. Zalecenie zawiera opis 8 poziomów europejskich ram kwalifikacji (Załącznik nr 2). Każdy z poziomów kwalifikacji zdefiniowany jest przez trzy płaszczyzny: płaszczyznę wiedzy, umiejętności i kompetencji. I tak przykładowo dany pracownik znajduje się na poziomie pierwszym kwalifikacji, gdy posiada podstawową wiedzę ogólną, podstawowe umiejętności wymagane do realizacji prostych zadań, a w zakresie kompetencji – może wykonywać proste prace pod bezpośrednim nadzorem. Pracownik znajdujący się na drugim poziomie kwalifikacji wciąż wymaga warunków pracy lub nauki pod nadzorem, ale już o pewnym stopniu autonomii. Poziom trzeci w zakresie kompetencji zakłada, że pracownik może ponosić odpowiedzialności za realizację zadań oraz dostosowywanie własnego zachowania do zaistniałych okoliczności. Jest w stanie rozwiązywać powstałe w jego otoczeniu problemy. Poziom czwarty w zakresie wiedzy zakłada, że pracownik posiada faktograficzną i teoretyczną wiedzę w szerszym kontekście danej dziedziny pracy lub nauki,



Według Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego partnerzy społeczni wspólnie z władzami publicznymi powinni podejmować decyzje dotyczące kształtowania krajowych ram kwalifikacji

a w zakresie kompetencji – działa samodzielnie w warunkach zazwyczaj przewidywalnych, ale podlegającym pewnym zmianom, Może także nadzorować rutynową pracę innych. Poziom piąty zakłada, że pracownik może zarządzać i mieć nadzór nad wykonywaną pracą, i procesem nauki w warunkach nieprzewidywalnych zmian oraz potrzeb obejmujących analizowanie i rozwijanie osiągnięć pracy własnej oraz innych osób. Poziom szósty w zakresie kompetencji zakłada, umiejętność zarządzania złożonymi technicznymi lub zawodowymi działaniami lub projektami oraz ponoszenie odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w nieprzewidywalnych kontekstach i zarządzanie rozwojem zawodowym jednostek, i grup. Poziom siódmy w zakresie umiejętności zakłada, że pracownik posiada specjalistyczne umiejętności w rozwiązywaniu problemów potrzebnych do badania lub działalności innowacyjnej w celu tworzenia nowej wiedzy oraz integrowania wiedzy z różnych dziedzin.



Uczenie się dorosłych przez całe życie może odegrać zasadniczą rolę w realizacji celów Strategii Lizbońskiej, czyli planu uczynienia z UE najbardziej konkurencyjnego obszaru w światowej gospodarce. Służy ono bowiem osiągnięciu spójności społecznej, zapewnia dostarczenie obywatelom umiejętności, które są potrzebne do znalezienia nowej pracy oraz pomaga Europie lepiej sprostać wyzwaniom konkurencji w globalnej gospodarce

Najwyższy poziom ósmy, wymaga posiadania wiedzy na najbardziej zaawansowanym poziomie w danej dziedzinie, a w zakresie kompetencji wykazywanie się znaczącym autorytetem, innowacyjnością, autonomią, etyką naukową i zawodową oraz trwałym zaangażowaniem w rozwój nowych idei i procesów¹⁰.

Podsumowując, zasadniczym zrzębem ERK jest system ośmiu poziomów odniesień, które określają poziom wiedzy, umiejętności i kompetencji pracowników. Opisują one to, co dana osoba na danym poziomie powinna wiedzieć, rozumieć i potrafić, niezależnie od tego, w jakim narodowym systemie uczący się zdobył dany typ kwalifikacji. Poziomy ERK, oznaczają zatem inne rozłożenie akcentów w stosunku do podejścia tradycyjnego, które kładło nacisk na „wkład edukacyjny” (czas trwania nauki, typ instytucji itp.). Tu następuje

przesunięcie nacisku na wynik nauczania czy innymi słowy na efekty uczenia się¹¹. Ma to sprzyjać lepszemu dopasowaniu do siebie narodowych rynków pracy (zapotrzebowanie na określoną wiedzę, umiejętności i kompetencje) i ofert edukacyjno-oświatowych, a także ułatwić uznanie kształcenia nieformalnego i incydentalnego oraz usprawnić przenoszenie zdobytych kwalifikacji między różnymi krajami i różnymi systemami edukacji i szkoleń.

Jan Figel, komisarz do spraw edukacji, kształcenia, kultury i wielojęzyczności, tak skomentował proces wprowadzania europejskich ram kwalifikacji: – *Ludzie w Europie pragnący przenieść się do innego kraju w celu podjęcia nauki lub pracy, lub chcący wykorzystać zdobyte już wykształcenie do dalszego rozwoju swoich kwalifikacji zbyt często napotykać na przeszkody. ERK*

pomogą w rozwiązaniu tego problemu: dzięki nim różniące się od siebie kwalifikacje w poszczególnych krajach staną się bardziej zrozumiałe w innych państwach Europy. Jesteśmy przekonani, że ERK jest inicjatywą o zasadniczym znaczeniu dla tworzenia nowych miejsc pracy i zapewnienia wzrostu gospodarczego, która tym samym pozwoli ludziom w Europie lepiej sobie radzić z wyzwaniami światowej gospodarki opartej na wiedzy, poddawanej procesowi globalizacji¹².

Przejrzystość w kwalifikacjach pracowniczych. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opiniował tworzenie europejskich ram kwalifikacji. Jego zdaniem dzięki stworzeniu europejskich ram kwalifikacji poczyniony zostaje istotny krok naprzód w obszarze uznawania i przejrzystości kwalifikacji. Skoro europejskie ramy kwalifikacji opierają się na wynikach nauczania, powinny one przyczynić się do poprawy zgodności pomiędzy potrzebami rynku pracy a ofertą w zakresie kształcenia i szkoleń, a także ułatwić uznanie kształcenia nieformalnego i incydentalnego, pobudzając jednocześnie wymianę i korzystanie z kwalifikacji między poszczególnymi państwami oraz systemami kształcenia i szkoleń.

Komitet sądzi, że Zalecenie w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji, które nie ma charakteru wiążącego, a tym samym jest niezobowiązujące dla odbiorców z punktu widzenia prawa, może stać się instrumentem o krótkofalowym zastosowaniu, nie pozwalającym na realizację wyznaczonych celów w dalszej perspektywie – zwłaszcza, jeśli odniesienie ma zostać ustanowione przy pomocy hipotetycznych krajowych ram kwalifikacji opracowanych w każdym z państw członkowskich. EKES uważa za niezbędne, aby Komisja Europejska wyjaśniła, jakie konsekwencje dla procesu miałyby nieprzyjęcie przez jedno lub wiele państw członkowskich krajowych ram kwalifikacji lub też niezwiązanie ich z ERK. Komitet uważa, że Komisja powinna przeprowadzić analizę takiego scenariusza i wskazać możliwe rozwiązania, tak aby nie stracić później zdolności reagowania na nieprzewidziane sytuacje.

Zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego partnerzy społeczni wspólnie z władzami publicznymi powinni podejmować decyzje dotyczące kształtowania krajowych ram kwalifikacji. Należy również pamiętać o roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w tym obszarze. Rząd RP w sprawie utworzenia ERK przychylenie ustosunkował się do propozycji ustanowienia europejskich ram kwalifikacji. Uznał je za potencjalnie skuteczne narzędzie

ustanawiające porównywalność kwalifikacji i zapewniające większą mobilność w Europie. Utworzenie i wdrożenie w Polsce krajowego systemu kwalifikacji (KSK) jest jednym z głównych działań w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

Kształcenie dla realizacji Strategii Lizbońskiej. Warto zwrócić uwagę na dwa kolejne dokumenty wypracowane ostatnio w instytucjach Unii Europejskiej. Są to Konkluzje Rady w sprawie uczenia się dorosłych (z 22 maja 2008 roku)¹³ oraz Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie promowania kreatywności i innowacyjności przez kształcenie i szkolenie (z 22 maja 2008 roku)¹⁴. Pierwszy dokument wskazuje, że uczenie się dorosłych może odegrać zasadniczą rolę w realizacji celów Strategii Lizbońskiej (celem Strategii jest uczynienie z UE najbardziej konkurencyjnego obszaru w światowej gospodarce). Służy bowiem osiągnięciu spójności społecznej, zapewnia obywatelom umiejętności, które są potrzebne do znalezienia nowej pracy oraz pomaga Europie lepiej sprostać wyzwaniom konkurencji w globalnej gospodarce. W szczególności dokument zaleca podnoszenie poziomu umiejętności wśród nadal znacznej liczby pracowników o niskich kwalifikacjach. Dzięki temu wszyscy obywatele będą mieli szansę na przystosowanie się do zmian, jakie mają miejsce w gospodarce i w społeczeństwie, a które wynikają z trwającego rozwoju technologii. Będą mogli również zrozumieć przyszłe potrzeby w zakresie umiejętności. W tym kontekście konieczne jest zmniejszenie wciąż wysokiej liczby osób, które przedwcześnie porzucają naukę. Powinni oni mieć drugą szansę dzięki uczestnictwu w systemie dokształcania. Ponadto ważne jest zwalczanie wykluczenia społecznego wynikającego z niskiego wykształcenia ogólnego, bezrobocia czy izolacji obszarów wiejskich. Potrzebny jest także większy nacisk na potrzeby szkoleniowe starszych pracowników i migrantów (ze względu na procesy demograficzne i migracyjne).

Rada zwraca uwagę na to, aby kontynuować inwestycje publiczne i prywatne dla zapewnienia efektywności, skuteczności oraz dobrej jakości systemu kształcenia się dorosłych. Zachęca sektor prywatny, by traktował uczenie się dorosłych jako kluczowy element rozwoju miejsca pracy i rozwoju przedsiębiorstwa. Rada podkreśla, że uczenie się dorosłych przynosi nie tylko korzyści gospodarcze i społeczne, takie jak większe szanse na zatrudnienie, czy dostęp do miejsc pracy o lepszych warunkach. Wyzwała także bardziej odpowiedzialne postawy obywatelskie i większe uczestnictwo w życiu

społecznym oraz korzyści osobiste, takie jak większa samorealizacja, lepsze zdrowie i dobre samopoczucie oraz wyższa samoocena.

Z kolei w drugim dokumencie podkreśla się, że podstawą systemów kształcenia powinna być kreatywność. Potrzebny jest też taki system kształcenia, który zapewni obywatelom umiejętności wyrabiające w nich zdolność do postrzegania trwających w ich otoczeniu zmian, jako szansy otwierania się na nowe pomysły, czy szanowania wartości, którymi kierują się inni ludzie. Trzeba wypracowywać metody badania, definiowania i mierzenia efektów uczenia się w zakresie „miękkich umiejętności ogólnych, takich jak kreatywność i innowacyjność”. Kraje członkowskie mają za zadanie promować kreatywność na wszystkich poziomach kształcenia.

Unia Europejska – historia dotychczasowych działań. Kształcenie i szkolenie zajmują centralne miejsce w wielu unijnych strategicznych programach, włącznie z podstawową dla UE strategią rozwojową, czyli Strategią Lizbońską (przyjęta w 2000 roku). Zakłada ona, że Unia Europejska do roku 2010 „stanie się najbardziej konkurencyjną oraz dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata, zdolną do stałego wzrostu oraz zapewniającą coraz więcej, coraz lepszych miejsc pracy oraz coraz większą spójność społeczną”¹⁵. Sposobem na osiągnięcie tego celu jest przejście do gospodarki opartej na najbardziej technologicznie zaawansowanych procesach i na pracownikach najwyższej jakości. Oznacza to, że państwa Unii Europejskiej muszą inwestować znacznie więcej niż dotychczas w rozwój nauki i techniki oraz w kształcenie i szkolenie¹⁶.

Kwestia kształcenia i kwalifikacji jest mocno zaznaczona w Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). Zdobywanie kwalifikacji należy do najważniejszych sposobów realizacji jej wytycznych. Dotyczy to zwłaszcza realizacji trzech z czterech filarów ESZ. Dotyczy to filara I – zwiększenie zdolności znalezienia zatrudnienia oraz pełni istotną rolę w realizacji filara II – rozwój przedsiębiorczości oraz filara III – poprawa zdolności dostosowawczych pracowników. Edukacja i kształcenie istotne są również dla realizacji Europejskiej Strategii Integracji Społecznej. Ułatwiają one dostęp do zatrudnienia (cel 1), zapobiegają ryzyku wykluczenia (cel 2) oraz ułatwiają pomoc osobom najbardziej zagrożonym (cel 3). Poza tym kształcenie ustawiczne ułatwia osobom starszym aktywność zawodową, przez co przyczynia się również do realizacji celu 2 Europejskiej Strategii Ochrony Socjalnej, jakim jest utrzymanie stabilności finansowej systemów emerytalnych.

Komisja Europejska w zakresie kształcenia może jednak tylko wspierać państwa członkowskie. Rzeczą w tym, że organizacja systemu kształcenia i szkolenia oraz treść programów nauczania należą do kompetencji państw członkowskich. Komisja Europejska może współpracować z państwami członkowskimi w dążeniu do celów w zakresie takich dziedzin jak: wspieranie międzynarodowej mobilności uczniów i studentów oraz nauczycieli, rozwijanie współpracy szkół oraz wyższych uczelni, wspieranie znajomości języków poszczególnych państw członkowskich, wzajemne uznawanie kwalifikacji do celów zawodowych i kształcenia, rozwój kształcenia na odległość. Komisja dąży do ułatwiania dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyja wymianie uczniów i nauczycieli. Co bardzo istotne, wśród swoich celów wskazuje pobudzanie współpracy w dziedzinie kształcenia między zakładami edukacyjnymi a przedsiębiorstwami. Do zadań wspólnotowych należy także rozwój wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów kształcenia państw członkowskich. Jednak Traktat wyraźnie wyklucza działania Unii Europejskiej na rzecz harmonizacji prawa państw członkowskich w zakresie kształcenia i szkolenia (art. 149 ust. 4 i art. 150 ust. 4).

Nastąpił jednak rozwój współpracy między członkami UE w dziedzinie edukacji i szkolenia. Powstały dwa jej nurty. W ramach programów wspólnotowych służące współpracy państw członkowskich, jak na przykład „Sokrates” (w dziedzinie edukacji), „Leonardo da Vinci” (w dziedzinie szkolenia zawodowego) czy „Youth” (nieformalna edukacja oraz międzynarodowa mobilność młodzieży). Drugi nurt, to współpraca pomiędzy państwami członkowskimi oparta na porozumieniu politycznym. W zakresie szkolnictwa wyższego, jej wyrazem jest tak zwany „Proces Boloński” (*Bologna Process*), którego celem jest stworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (*European Higher Education Area*). Proces ten rozpoczęła deklaracja ministrów edukacji państw członkowskich z 1999 roku¹⁷. Z kolei w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego jej wyrazem jest tak zwany „Proces Kopenhaski” (*Copenhagen Process*). Ma on doprowadzić do powstania Europejskiego Obszaru Kształcenia Ustawicznego (*European Area of Lifelong Learning*)¹⁸.

Wskazane działania nabrały nowego tempa po przyjęciu Strategii Lizbońskiej w 2000 roku. W rezultacie doprowadziło to do zintegrowania rozproszonych działań w Jednolitą Kompleksową Strategię Kształcenia i Szkolenia (*Single Comprehensive Strategy*

for Education and Training) określaną w skrócie, jako „Kształcenie i Szkolenie 2010”.

Inwestycje w człowieka. Rada Europejska¹⁹ w Lizbonie wezwała państwa członkowskie, aby wyraźnie zwiększyły inwestycje *per capita* w zasoby ludzkie oraz zmniejszyły do 2010 roku o połowę liczbę osób w wieku 18–24 lata z niepełnym wykształceniem średnim niekontynuujących nauki ani nieuczestniczących w szkoleniu. Rada Europejska wskazała na konieczność upowszechnienia kształcenia i szkolenia z wykorzystaniem technologii informatycznych (Internet) oraz w powiązaniu z nauką i biznesem. Wskazano także na znaczenie ustalenia jednolitego w całej UE formatu *curriculum vitae*, aby zwiększyć mobilność poprzez ułatwienie porównywania kwalifikacji.

Następnie Rada Europejska w Sztokholmie (marzec 2001), realizując zalecenia z Lizbony, przyjęła raport, w którym sformułowała konkretne cele dla systemów kształcenia i szkolenia²⁰. Był to pierwszy oficjalny dokument definiujący sposób, w jaki UE podchodzi do polityki kształcenia i szkolenia w państwach członkowskich. Zawarto tam trzy cele strategiczne rozpisane na trzynaście celów szczegółowych (*objectives*). Pierwszym celem strategicznym jest poprawa efektywności kształcenia i szkolenia²¹. Drugi cel strategiczny, to ułatwienie powszechnego dostępu do systemów kształcenia i szkolenia. Cele szczegółowe: między innymi otwarcie systemów nauczania w celu umożliwienia uczenia się przez całe życie, uatrakcyjnienie uczenia się, zmniejszenie do 2010 roku o połowę liczby osób w wieku 18–24 lata z wykształceniem niepełnym średnim, które nie kontynuują nauki ani nie uczestniczą w szkoleniu, zwiększenie odsetka osób kończących szkoły wyższe, wspieranie obywatelskiego zaangażowania, równe szanse i spójność społeczna. Trzeci cel strategiczny został nazwany – Otwarcie systemów kształcenia i szkolenia na świat²².

Rada do spraw Edukacji²³ 5 maja 2003 roku przyjęła pięć wskaźników (*benchmarks*), które określają obszary, w których powinna nastąpić poprawa kształcenia i szkolenia do 2010 roku. Po pierwsze, powinna nastąpić redukcja do 10. procent odsetka unijnych uczniów, którzy porzucają przedwcześnie naukę (*early school leavers*). Po drugie, powinna wzrosnąć przynajmniej o 15 procent ogólna liczba absolwentów matematyki, nauk ścisłych oraz technicznych w całej UE (przy czym powinna ulec wyraźnemu zmniejszeniu przewaga mężczyzn nad kobietami wśród absolwentów tych kierunków). Po trzecie, przynajmniej 85 procent osób w wieku powyżej 22. lat powinno mieć pełne wykształcenie średnie. Czwarty cel

Kwalifikacje, których potrzebuje Europa

W Unii Europejskiej do 2015 roku najwięcej miejsc pracy przybędzie w usługach. Większość nowych miejsc pracy będzie wymagało wysokich kwalifikacji. Spadnie liczba miejsc pracy, które wymagają tylko podstawowych kwalifikacji. Takie są dane raportu Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (*European Center for the Development of Vocational Training, Cedefop**). Placówka po raz pierwszy opublikowała w tym roku pierwszy raport** – *Future skill needs in Europe* – dotyczący średniookresowej prognozy zapotrzebowania na kwalifikacje w Europie.

* Cedefop – *The European Center for the Development of Vocational Training*.

** Cedefop, *Future skill needs in Europe. Medium – term forecast*. Synthesis report, Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

wskazuje, że procent 15-latków osiągających najniższe wyniki w czytaniu i rozumieniu tekstu (*reading literacy*) w całej UE powinien spaść przynajmniej o 20 procent w porównaniu z rokiem 2000. Piąty, ostatni, postulat wskazuje, że średni w UE poziom udziału osób dorosłych w wieku produkcyjnym (25–64 lata) biorących udział w kształceniu ustawicznym powinien wynieść przynajmniej 12,5 procent.

Zbliżając się do półmetka UE dokonała oceny postępów Strategii Lizbońskiej. Sytuacja nie była dobra. W dość minorowym tonie utrzymany był Komunikat Komisji „Kształcenie i Szkolenie 2010” z listopada 2003 roku²⁴. Komunikat ten był podstawą wspólnego Raportu Rady do spraw Edukacji oraz Komisji dla Rady Europejskiej z marca 2004 roku²⁵.

Pięć kluczowych przesłań. Komisja Europejska w Komunikacie z 23 października 2006 roku²⁶ zatytułowanym – „Kształcenie Dorosłych”: Nigdy nie jest za późno na naukę wskazuje, że sytuacja nie jest zadowalająca. Nie wielki pozostaje bowiem stopień, w jakim kształcenie ustawiczne jest wdrażane w państwach członkowskich, za wyjątkiem kilku państw²⁷. Kraje członkowskie poczyniły niewielki postęp na rzecz urzeczywistnienia potrzeby uczenia się przez całe życie. Komisja wskazuje, że w Europie żyje około 72 miliony nisko wykwalifikowanych pracowników, co stanowi 1/3 ludności czynnej zawodowo²⁸. Tymczasem według szacunków, do 2010 roku jedynie 15 procent nowo utworzonych miejsc pracy będzie przeznaczonych dla osób o niskich kwalifikacjach, zaś 50 procent nowych miejsc pracy będzie

Zmiany w zakresie zapotrzebowania na pracowników o określonym poziomie wykształcenia w krajach UE***

| | 1996 (w tysiącach) | 2006 (w tysiącach) | 2015 (w tysiącach) | 1996–2006 (zmiana w procentach) | 2006–2015 (zmiana w procentach) |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Podstawowe kwalifikacje | 63 339 | 55 104 | 46 516 | -1,4 | -1,9 |
| Średnie kwalifikacje | 89 127 | 102 291 | 111 752 | 1,4 | 1,0 |
| Wyższe kwalifikacje | 40 242 | 53 261 | 65 668 | 2,8 | 2,4 |
| | 192 714 | 210 656 | 223 936 | 0,9 | 0,7 |

Źródło: Cedefop, *Future Skill Needs in Europe. Medium – term forecast. Synthesis report*, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 60.

*** Niskie kwalifikacje ISCED 0–2, średnie kwalifikacje ISCED 3–4, wysokie kwalifikacje ISCED 5–6.

wymagało kwalifikacji na poziomie szkolnictwa wyższego²⁹. Miliony młodych ludzi wypada z systemu szkolnictwa³⁰ (dotyczyło to 6. milionów osób w 2005 roku). Wciąż znaczna część ludności Europy w dalszym ciągu nie posiada zdolności rozumienia i posługiwania się pisemnymi informacjami w codziennym życiu. Niewystarczające pozostają zachęty dla osób po 40. roku życia, aby podniosły swoje kwalifikacje przynajmniej o jeden poziom³¹.

W związku z powyższym stanem rzeczy Komisja sformułowała pięć kluczowych przesłań dla państw członkowskich. Pierwsza kwestia dotyczy znoszenia barier dla uczestnictwa w kształceniu ustawicznym. Średnia stopa uczestnictwa w kształceniu ustawicznym wynosiła w momencie tworzenia Komunikatu 10,8 procent i występowały duże różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi (od 1,1 do 34,7 procent)³². Druga kwestia, to zapewnienie jakości kształcenia dorosłych. Komisja podkreśla, że jakość kadry nauczającej jest decydującym czynnikiem jakości kształcenia dorosłych. Jednakże niewiele uwagi poświęcono dotychczas treści wstępnego szkolenia kadr nauczających dorosłych. Komisja podkreśla także, że w porównaniu do innych podsystemów edukacji nauczanie dorosłych charakteryzuje wysoki odsetek kadry zatrudnionej w niepełnym wymiarze godzin i osób pracujących jako wolontariusze, a więc osób, które mogą mieć gorsze perspektywy zawodowe, niż nauczyciele pracujący w innych sektorach edukacji. Trzecia kwestia dotyczy uznawania i potwierdzania wyników kształcenia.

W dokumencie podkreśla się, że uznawanie i potwierdzanie uczenia się nieformalnego i pozaformalnego stanowi podstawę strategii uczenia się przez całe życie. Wynik uczenia powinien być uznany i doceniony niezależnie od tego, gdzie, i w jaki sposób został zdobyty. Czwarta kwestia dotyczy zwiększenia nakładów związanych ze starzeniem się ludności i imigracją. W celu wydłużenia życia zawodowego istnieje potrzeba podniesienia kwalifikacji i zwiększenia możliwości uczenia się

przez całe życie pracowników starszych. Należy także zwrócić uwagę, że ponieważ w chwili obecnej ludzie osiągają wiek emerytalny ciesząc się lepszym zdrowiem fizycznym i psychicznym oraz ponieważ wzrasta długość życia po odejściu na emeryturę, konieczne jest poszerzenie oferty edukacyjnej dla emerytów. Oferta taka może odgrywać decydującą rolę w utrzymaniu kontaktu osób na emeryturze z ich środowiskiem społecznym. Ostatnie, piąte zagadnienie, to stworzenie systemu monitorowania systemu kształcenia dorosłych w poszczególnych państwach członkowskich (dane dotyczące systemu kształcenia dorosłych są ograniczone w porównaniu z danymi dotyczącymi edukacji obowiązkowej). Niezbędne jest stworzenie w tym zakresie wspólnych definicji, co pozwoli na efektywniejsze porównywanie danych z poszczególnych państw.

Podsumowanie. Badania³³ potwierdzają znaczenie inwestowania w kształcenie dorosłych. Korzyści społeczne i indywidualne, to większa łatwość zatrudnienia, wyższa produktywność, lepsza jakość miejsc pracy, obniżenie wydatków z tytułu świadczeń dla bezrobotnych, zasiłków i wcześniejszych emerytur. Ważne są również korzyści społeczne w postaci większego uczestnictwa obywateli w życiu społecznym, poprawy kondycji zdrowotnej społeczeństwa, redukcji przestępczości i większej satysfakcji osobistej oraz samorealizacji. Badania³⁴ przeprowadzone wśród starszej grupy dorosłych pokazują, że te osoby, które podejmują naukę, pozostają w lepszej kondycji zdrowotnej, co następnie umożliwia obniżenie nakładów na opiekę zdrowotną. Badania³⁵ wskazują także, że równomierne rozłożenie umiejętności wśród ogółu ludności dobrze wpływa na ogólne wyniki gospodarcze.

8 lipca 2003 roku w Polsce rząd przyjął Strategię Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010. Wskazano tam na konieczność: 1) zwiększania dostępności do kształcenia ustawicznego, 2) podnoszenia jego jakości, 3) współdziałania i partnerstwa, 4) wzro-

stu inwestycji w zasoby ludzkie, 5) uświadamiania roli i znaczenia kształcenia ustawicznego, 6) ułatwiania dostępu do rzetelnych informacji, poradnictwa i doradztwa. Zapowiedziano wówczas wskazanie działań szczegółowych. Nie zostały one jednak w pełni podjęte. Warto też zauważyć, że samo pojęcie kształcenia ustawicznego u nas (art. 3 pkt 17 ustawy o systemie oświaty) jest węższe od unijnej koncepcji kształcenia przez całe życie. Nasze regulacje definiują kształcenie nie jako kształcenie przez całe życie, ale jako kształcenie w szkołach dla dorosłych (uzyskiwanie, uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych, przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny). Według unijnej

definicji³⁶ pojęcie „Uczenie się przez całe życie” (*life long learning*) powinno dotyczyć uczenia się od fazy przedszkolnej do późnej emerytury, włączając w to całe spektrum uczenia się formalnego (w szkołach i innych placówkach systemu edukacji), pozaformalnego (w instytucjach poza systemem edukacji) i nieformalnego (naturalnego). Zatem kształcenie powinno się odnosić do wszelkiej, trwającej przez całe życie, aktywności uczenia się z myślą o rozwoju wiedzy, kompetencji i umiejętności w perspektywie osobistej, obywatelskiej, społecznej oraz zorientowanej na zatrudnienie.

Kształcenie przez całe życie
procentowy udział osób w wieku 25–64 lata
w krajowych systemach kształcenia przez całe życie

| | 2006 | 1995 | Zmiana 2006–1995, procent |
|------------------------|------------|------------|---------------------------------|
| Unia Europejska | 9.6 | 7.1 | 35% |
| Belgia | 7.5 | 2.8 | 168% |
| Bułgaria | 1.3 | 1.4 | -7% |
| Czechy | 5.6 | 5.6 | 0% |
| Dania | 29.2 | 16.8 | 74% |
| Niemcy | 7.5 | 5.7 | 32% |
| Estonia | 6.5 | 4.3 | 51% |
| Irlandia | 7.5 | 4.3 | 74% |
| Grecja | 1.9 | 0.9 | 111% |
| Hiszpania | 10.4 | 4.3 | 142% |
| Francja | 7.5 | 2.9 | 159% |
| Włochy | 6.1 | 3.8 | 61% |
| Cypr | 7.1 | 2.6 | 173% |
| Łotwa | 6.9 | 7.3 | -5% |
| Litwa | 4.9 | 3.9 | 26% |
| Luksemburg | 8.2 | 2.9 | 183% |
| Węgry | 3.8 | 2.9 | 31% |
| Malta | 5.5 | 4.5 | 22% |
| Holandia | 15.6 | 13.1 | 19% |
| Austria | 13.1 | 7.7 | 70% |
| Polska | 4.7 | 4.3 | 9% |
| Portugalia | 3.8 | 3.3 | 15% |
| Rumunia | 1.3 | 0.9 | 44% |
| Słowenia | 15 | 7.3 | 105% |
| Słowacja | 4.3 | 8.5 | -49% |
| Finlandia | 23.1 | 16.3 | 42% |
| Szwecja | 32.1 | 26.5 | 21% |
| Wielka Brytania | 26.6 | 19.2 | 39% |
| Chorwacja | 2.1 | 1.9 | 11% |
| Turcja | 2 | 1 | 100% |
| Norwegia | 18.7 | 16.5 | 13% |

Źródło: European Employment Observatory, Review: Autumn 2007, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, March 2008.

¹ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie z dnia 23 kwietnia 2008 roku, 2008/C 111/01.

² W tym miejscu można zwrócić uwagę na definicje. Na potrzeby omawianego Zalecenia przez „kwalifikację” rozumie się formalny wynik procesu oceny i walidacji uzyskany w sytuacji, w której właściwy organ stwierdza, że dana osoba osiągnęła efekty uczenia się zgodne z określonymi standardami. Poprzez „umiejętności” zdolność dostosowania wiedzy i korzystania z *know-how*, w celu wykonywania zadań i rozwiązywania problemów. Umiejętności dzieli się na kognitywne (obejmujące myślenie logiczne, intuicyjne i kreatywne) oraz praktyczne (obejmujące sprawność i korzystanie z metod, materiałów, narzędzi i instrumentów). „Kompetencje”, to udowodniona zdolność stosowania wiedzy, umiejętności i zdolności osobistych, społecznych lub metodologicznych, okazana w pracy lub nauce.

³ Europejskie ramy kwalifikacji zdefiniowane są w Załączniku nr 2 do Zalecenia. Europejskie ramy kwalifikacji składają się z 8 poziomów.

⁴ Materiały bazowe do opracowania własnego *Curriculum Vitae* można znaleźć na stronie <http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/Europass+Documents/Europass+CV/navigate.action>

⁵ Dokument Europass – Paszport Językowy został opracowany przez Radę Europy, jako część Europejskiego Portfolio Językowego, na który składają się trzy dokumenty: Paszport Językowy, Biografia Językowa oraz Dossier.

⁶ Europass – Suplement do Dyplomu Potwierdzającego Kwalifikacje Zawodowe jest dokumentem wydawanym posiadaczom dyplomu zawodowego. Stanowi on uzupełnienie informacji zawartych w oryginalnym dyplomie i ma za zadanie ułatwiać ich lepsze zrozumienie, przede wszystkim przez pracodawców i instytucje zagraniczne. Europass – Suplement do Dyplomu Potwierdzającego Kwalifikacje Zawodowe nie zastępuje oryginału dyplomu zawodowego, ani nie uprawnia automatycznie do formalnego uznania dyplomu w innych krajach.

⁷ Dokument Europass – Mobilność służy do potwierdzenia okresów nauki lub szkolenia, odbywanych w innym kraju europejskim w ramach wyjazdu zorganizowanego (określanych mianem europejskich ścieżek kształcenia). Europejska ścieżka kształcenia, to na przykład: praktyka zawodowa w przedsiębiorstwie; semestr nauki na uczelni zaliczony w ramach programu wymiany; praktyka w charakterze wolontariusza w organizacji pozarządowej.

⁸ Europass został przyjęty Decyzją nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 roku w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji.

⁹ Zasady te określone są w Załączniku nr 3 do Zalecenia.

¹⁰ K. W. Witek, *Idea kształcenia ustawicznego w działaniach organizacji międzynarodowych*, e-mentor, 1/2008.

¹¹ Europejskie Ramy Kwalifikacji: nowe narzędzie definiowania kwalifikacji, 23 kwietnia 2008 roku, Bruksela, IP/08/631.

¹² Europejskie Ramy Kwalifikacji: nowy sposób interpretowania kwalifikacji w całej Europie, 5 września 2006 roku, Bruksela, IP/06/1148.

¹³ Konkluzje Rady w sprawie uczenia się dorosłych z 22 maja 2008 roku, 2008/C 140/09.

- ¹⁴ Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 22 maja 2008 roku w sprawie promowania kreatywności i innowacyjności przez kształcenie i szkolenie, 2008/C 141/10.
- ¹⁵ Presidency Conclusions: Lisbon European Council 23, 24 marca 2000, § 5.
- ¹⁶ Przykładowo: *An agenda for Growing Europe: Making the EU Economic System deliver*. Report for an Independent High-Level Study Group established for the initiative of the President of the European Commission, czerwiec 2003, raport napisany pod przewodnictwem Andre Sapir.
- ¹⁷ *Joint declaration of the European Ministers of Education: The Bologna Declaration*, 19 czerwca 1999 roku.
- ¹⁸ The Copenhagen Declaration of the European Minister of Vocational Education and Training and the European Commission on enhanced European Cooperation in vocational education and training, Kopenhaga, 29, 30 listopada 2002 roku.
- ¹⁹ Presidency Conclusions: Lisbon European Council 23, 24 marca 2000, § 26, 29.
- ²⁰ Report from the Education Council to the European Council: The concrete future objectives of education and training systems, Bruksela, 14 lutego 2001 roku, (5980/01).
- ²¹ Cele szczegółowe pierwszego celu strategicznego to: poprawa kształcenia i szkolenia nauczycieli i szkoleniowców, rozwijanie umiejętności służących społeczeństwu opartemu na wiedzy (podniesienie umiejętności czytania i liczenia, stała aktualizacja zestawu umiejętności kluczowych do funkcjonowania w społeczeństwie opartym na wiedzy, zachowanie zdolności uczenia się), rozwijanie powszechnego dostępu do technologii informatycznych i komunikacyjnych, zwiększenie naboru na studia w zakresie nauk ścisłych i technicznych, efektywne wykorzystanie dostępnych środków (podniesienie nakładów *per capita* na rozwój zasobów ludzkich, wymiana doświadczeń z innymi państwami członkowskimi, wykorzystanie potencjału partnerstw publiczno-prywatnych)
- ²² Cele szczegółowe to: lepsze dostosowanie do potrzeb życia zawodowego i społecznego, rozwijanie ducha przedsiębiorczości, poprawa nauczania języków obcych, zwiększenie mobilności uczniów i nauczycieli, wzmocnienie współpracy w ramach UE (na przykład: Proces Boloński, czy Proces Kopenhaski).
- ²³ Educational Council agrees on European benchmarks, 5 maja 2003, IP/03/620.
- ²⁴ Communication from the Commission, *Education and training 2010 – The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms* COM (2003) 685 final.
- ²⁵ Joint Interim report, *Education and Training 2010*, Presidency conclusion: Brussels European Council, 25, 26 marca 2004.
- ²⁶ Komunikat Komisji, *Kształcenie dorosłych: Nigdy nie jest za późno na naukę*, 23. października 2006 roku, KOM (2006) 614, wersja ostateczna.
- ²⁷ *Modernizing education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe*, Joint Interim report of the Council and the Commission on progress under the Education and Training 2010 work programme, 2006.
- ²⁸ EU Labour Force Survey, Eurostat, 2004.
- ²⁹ *Vocational education and training – key to the future*, Cedefop synthesis of the Maastricht study, Luxemburg, 2004.
- ³⁰ *Commission Staff Working Paper, Progress towards the Lisbon objectives in education and training – Report based on indicators and benchmarks*, report 2006, SEC(2006) 639, 16 maja 2006, s. 40.
- ³¹ W Europie w 2005 roku, 37 procent osób w wieku od 16 do 74 lat nie posiadało podstawowych umiejętności obsługi komputera, a odsetek ten wzrastał wraz z wiekiem (65 procent osób w wieku od 55 do 74 lat), źródło: Eurostat, Statistics in focus, 17/2006.
- ³² *Progress towards the Lisbon objectives in education and training – Report based on indicators and benchmarks – Report 2006*, s. 35–40 oraz aneks Detailed analysis of progress, rozdział 6.2.
- ³³ *Promoting Adult Learning*, OECD, 2005.
- ³⁴ T. Schuller, J. Preston, C. Hammond, A. Bresett-Grundy, J. Bynner, *The benefits of learning*, University of London, 2004.
- ³⁵ S. Coulombe, J. F. Tremblay, S. Marchand, *International Adult Literacy Survey, Literacy Scores, Human Capital and growth cross Fourteen OECD Countries*, Statistics Canada, Ottawa, 2004.
- ³⁶ W Rezolucji Rady z 27 czerwca 2002 roku.

Projekty indywidualnego i zbiorowego kodeksu pracy zaproponowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy mają nowatorski, jak i momentami kontrowersyjny charakter. Wprawdzie w obecnej postaci partnerzy społeczni mogą mieć trudności w ich akceptacji, ale projekty zasługują na rozważenie w trakcie ich dążeń do racjonalizacji i unowocześnienia polskiego prawa pracy – pisze Jerzy Wratny¹

Między pracą a kapitałem

– w kierunku nowego kodeksu pracy

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej upubliczniło projekty kodeksów pracy wypracowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, która działała w latach 2002–2005. Partnerzy społeczni mogą je wykorzystać, aby rozpocząć dialog nad treścią nowej kodyfikacji prawa pracy.

O becne prawo pracy zasługuje na gruntowną rewizję, choćby z racji samego faktu, że opiera się na kodeksie pracy, który został uchwalony 26 czerwca 1974 roku, a wprowadzony w życie 1 stycznia 1975 roku². W latach 80. podejmowano już próby całościowej nowelizacji tego aktu prawnego. We wrześniu 1981 roku powołano komisję do spraw reformy prawa pracy, w której dominowały żywioły solidarnościowe (przewodniczącym był profesor Tadeusz Zieliński). Została jednak rozpedzona wraz z wprowadzeniem stanu wojennego. Później w ramach resortu pracy działały jeszcze dwie komisje reformy prawa pracy, ale efektów ich wysiłków nie wzięto pod uwagę. Poza tym, pewne koncepcje zmian z tego zakresu dyskutowali uczeni i specjaliści, którym azylu użył Episkopat Polski.

Dopiero po przełomie 1989 roku, czyli w nowych warunkach ustrojowych, działania na rzecz gruntownej reformy prawa pracy, mogły i zarazem musiały być skuteczne. W nowej sytuacji istniała konieczność wypracowania rozwiązań, które byłyby zgodne z duchem gospodarki wolnorynkowej. Miało miejsce wiele nowelizacji kodeksu pracy. Jak dotychczas, najrozleglejsza z nowelizacji nastąpiła 2 lutego 1996 roku. Była ona owocem pracy czwartej komisji powołanej w celu zreformowania tej gałęzi prawa. W kolejnych latach dojrzywała myśl, że ponawiane nieustannie chaotyczne nowelizacje kodeksu

pracy nie mogą doprowadzić do zadowalającego rezultatu, a wręcz przeciwnie, cierpi na tym przejrzystość i zrozumiałość tekstu, jego spójność aksjologiczna, i logika przyjmowanych rozwiązań. Zrodził się więc pomysł rekodyfikacji prawa pracy, a więc przygotowania nowego kodeksu pracy, w miarę możliwości wolnego od wad dotychczasowej ustawy, uwzględniającego aktualne potrzeby i tendencje oraz dorobek myśli prawniczej.

Dzieło rekodyfikacji rząd powierzył dziewięcioosobowej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, którą powołał 24 września 2002 roku. Na jej czele stanął profesor T. Zieliński, zaś po jego śmierci przewodnictwem Komisji objął profesor Michał Seweryński. Zadaniem Komisji było nie tylko przygotowanie nowego kodeksu pracy, stanowiącego rekodyfikację indywidualnego prawa pracy, ale ponadto skodyfikowanie w osobnej ustawie zbiorowego prawa pracy, dla której przyjęto nazwę – zbiorowy kodeks pracy. Oba projekty kodeksów w wersji roboczej zostały we wrześniu 2005 roku przedłożone ówczesnemu premierowi Markowi Belce. W rok później Komisja zakończyła prace składając gotowe projekty do dyspozycji rządu. Rząd Prawa i Sprawiedliwości prowadził w tej sprawie nieformalne konsultacje z NSZZ „Solidarność”, który sugerował wprowadzenie pewnych zmian do projektów ustaw. Dopiero jednak w trzeciej dekadzie 2008 roku usunięte zostały przeszkody na drodze oficjalnej publikacji projektów. Można tylko wyrazić ubolewanie z powodu tej zwłoki, zwłaszcza, że polityka doraźnych nowelizacji potęgujących wady obowiązującego kodeksu była kontynuowana, co w dłuższym czasie spowodowało częściową dezaktualizację projektów, na przykład w zakresie stosowania telepracy czy ochrony rodzicielstwa.

Kodeksowe dylematy. Komisja zakończyła swoje wysiłki w 2005 roku, ale wciąż nie jest przesądzone, jaką ostatecznie formę legislacyjną przybierze reforma prawa pracy. W przypadku jego części indywidualnej

trzy zabiegi możliwe są do zastosowania. Po pierwsze, można gruntownie znowelizować obecny kodeks tak, jak uczyniono to w 1996 roku (zakładając, że nowelizacja zostanie oparta na pewnej systemowej myśli), po drugie, możliwa jest rekodyfikacja, czyli przyjęcie nowych kodeksów oraz po trzecie, można zrealizować przeciwstawny wariant, czyli przeprowadzić dekodyfikację, która polega na rozczłonkowaniu treści obecnie obowiązującego kodeksu pracy między szereg ustaw szczegółowych lub przynajmniej ograniczenie jego przedmiotu, na przykład tylko do prawa stosunku pracy.

Pierwsze z powyższych rozwiązań jest obarczone wieloma mankamentami. Gdy przeprowadzimy kolejną nowelizację, choćby najlepiej obmyślaną, to nie wyrugujemy jednak wad kodeksu jako ustawy niespójnej z racji wielokrotnych zmian. Nastąpi wręcz spotęgowanie jego wad. Z kolei dekodyfikacja jest teoretycznie możliwa, ale stanowiłaby jednak regres – trudny do usprawiedliwienia – w zakresie wypracowanej przez dziesięciolecia struktury źródeł prawa pracy (z tą ideą sympatyzuje Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego). Prawo pracy w formie kodeksu, ma bowiem niezaprzeczną wartość, z jakiej nie warto rezygnować. Jest to wartość nie tylko natury techniczno-legislacyjnej związana z kompleksowością i usystematyzowaniem materii prawa pracy. Poza tego rodzaju „estetyką prawniczą” forma kodeksowa pozwala na możliwie najpełniejsze wyrażenie etosu danej gałęzi prawa; w naszym przypadku zabezpiecza wartości reprezentowane przez prawo pracy, do których w pierwszej kolejności należy ochrona pracownika jako słabszej strony w stosunkach pracy. Kodeks pracy, mimo jego wrodzonych i nabytych wad, odzwierciedla dorobek myśli prawniczej, który, w przypadku dekodyfikacji, uległby w znacznym stopniu zaprzepaszczeniu. Można w tym miejscu zauważyć, że nawet kodeks pracy w swej wersji pierwotnej z 1974 roku – mimo socjalistycznej frazeologii z tamtego okresu – wyróżniał się korzystnie na tle kodeksów pracy przyjętych wcześniej w innych krajach bloku. Był od nich mniej ideologiczny, zaś o wiele lepszy pod względem roboty prawniczej.

Formułowane są wszakże argumenty przeciwko kodyfikacji (rekodyfikacji) prawa pracy. Najczęściej spotykamy zarzut, że obecny kodeks stanowi relikwiny poprzedniego ustroju, wyraz totalitaryzmu i etatyzmu w stosunkach pracy. Łatwo odeprzeć to rozumowanie wskazując, że nowelizacje dokonane po 1989 roku (które z innych powodów zasługują na krytykę) zmieniły jego tekst na tyle, że zarzut ten stał się bezprzedmiotowy. Nieliczne tylko przepisy noszą jeszcze ślady dydaktyzmu i kazuistyki charakterystyczne dla ustawodawcy z epoki realnego socjalizmu. Historyczne obciążenia kodeksu pracy

nie mogą przy tym dezawuować samej idei kodyfikacji prawa pracy oraz pomysłu jego rekodyfikacji, która właśnie ma uwolnić kodeks od tych obciążeń.

Europejskie tradycje prawa pracy. Trzeba dostrzegać, że wszystkie postkomunistyczne kraje Europy Środkowo-Wschodniej (z wyjątkiem Niemiec Wschodnich, które stanowią szczególny przypadek) dokonały gruntownej rewizji swoich kodeksów pracy. Następowало to na drodze bądź to rozległej ich nowelizacji, bądź poprzez zastąpienie kodeksów dotychczas obowiązujących nowymi. W krajach rozwiniętych (Europa Zachodnia, Ameryka Północna) prawo pracy nie jest wprawdzie skodyfikowane, jeśli kodyfikację rozumieć w ścisłym, normatywnym tego słowa znaczeniu, ale i tam w ostatnim czasie dają się zauważać tendencje prokodyfikacyjne. A zatem podjęcie dzieła rekodyfikacji nie stoi w sprzeczności z regionalnymi i europejskimi tradycjami. Odnowiony kodeks pracy będzie oznaczał podtrzymanie dotychczasowej tradycji; zapewni konsolidację tego ważnego dla obywateli działu prawa oraz jego względną stabilizację. Rekodyfikacja sprzyjać będzie prawidłowej wykładni i stosowaniu przepisów prawa pracy oraz ukierunkowanej polityce jego stanowienia; utrwali etos prawa pracy będącego, przede wszystkim zbiorem praw pracowniczych; zwińczy proces dostosowania prawa polskiego do norm międzynarodowych i europejskich; uporządkuje korpus prawa pracy pod względem techniczno-legislacyjnym, czego wyrazem jest, między innymi zastosowanie bardziej przejrzystej systematyki przepisów. Wreszcie stanowić będzie także przedsięwzięcie scalające w jednym akcie prawnym szereg ustaw pozakodeksowych blisko powiązanych z materią kodeksową.

Na szerszą wzmiankę zasługuje wymiar scalenia różnych aspektów prawnych w nowym kodeksie. Otóż Komisja przyjęła założenie, aby szeroko ukształtować zakres regulacji kodeksowej zarówno pod względem podmiotowym (czyli w odniesieniu do kategorii objętych nią pracowników i innych osób wykonujących pracę), jak i pod względem przedmiotowym (rozwiązania i instytucje regulowane prawem pracy). Oznaczało to, że Komisja miała zamysł, aby włączyć do kodeksu w całości ustawy będące dotychczas poza kodeksem, jak ustawę z 2003 roku o rozwiązywaniu stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (tak zwana ustawa o zwolnieniach grupowych) czy ustawę z 2003 roku o zatrudnieniu pracowników tymczasowych.

Natomiast pewne wątpliwości nasuwać może to, że projekt Komisji zakładał objęcie kodeksem pracy jedynie fragmenty niektórych ustaw, na przykład ustawę o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z 2002 roku, ustawę

o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, ustawę o Państwowej Inspekcji Pracy z 2007 roku. Z kolei kodeks częściowo miałby regulować zatrudnianie osób na podstawach cywilnoprawnych (w części ochronnej ich statusu), jak i kodeksem cywilnym (w części odnoszącej się do charakteru prawnego umów będących podstawą zatrudnienia).

Sześcioksiąg. Według projektu Komisji Kodyfikacyjnej kodeks pracy miałby się składać z sześciu ksiąg: 1) Przepisy ogólne; 2) Nawiązanie, zmiana i ustanie stosunku pracy; 3) Nietypowe stosunki pracy; 4) Obowiązki i prawa stron stosunku pracy; 5) Ochrona pracy; 6) Zatrudnienie niepracownicze. Szczególnie nowatorskie są księgi: trzecia i szоста, ponieważ regulowana w nich problematyka wykracza poza zakres typowego (klasycznego) stosunku pracy, stanowiąc przejaw elastyczności w formach zatrudnienia.

W projekcie kodeksu na uwagę zasługują proponowane modyfikacje w zakresie ochrony trwałości zatrudnienia, a więc ochrony pracownika przed rozwiązaniem stosunku pracy. Ochrona ta ma podstawowe znaczenie dla pracownika i na niej zwłaszcza ogniskują się przepisy kodeksu pracy. Jej rygoryzm jest jednak przedmiotem krytyki ze strony pracodawców, którym utrudnia to prowadzenie racjonalnej polityki kadrowej. W szczególności wymaga zredukowania liczba grup pracowniczych korzystających z tak zwanej szczególnej ochrony przed wypowiedzeniem, czyli grup, wobec których obowiązuje zakaz wypowiedzenia umowy o pracę. W projekcie przewidziano obniżenie liczby chronionych kategorii pracowników z 37. do 10. Zaproponowano zmianę w zakresie ochrony powszechnej trwałości zatrudnienia. W obecnym stanie prawnym polega ona, między innymi na obowiązku pracodawcy skonsultowania ze związkami zawodowymi zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony. Otóż pracodawca musiałby nadal konsultować zwolnienie, ale tym razem po fakcie zwolnienia. Wówczas dopiero związek zawodowy mógłby wnieść swoje zastrzeżenia. Badania dowodzą małej efektywności środka, jakim jest przywrócenie do pracy pracownika wadliwie zwolnionego. Rzeczywisty interes pracownika byłby lepiej chroniony, gdyby pracodawca, który zdecydowanie nie życzy sobie powrotu do pracy zwolnionego pracownika, mógłby mu zaoferować odszkodowanie kilkakrotnie przewyższające odszkodowanie należne w standardowej wysokości i w ten sposób „wykupić się” od obowiązku przywrócenia.

Istotnym *novum* w propozycji Komisji jest propozycja wprowadzenia do kodeksu przepisów ochronnych, które dotyczą osób zatrudnianych na podstawie umów cywil-

noprawnych (zlecenia, o dzieło, umowy agencyjnej itp.). Z zatrudnieniem takim mamy do czynienia wówczas, gdy wykonawca wiąże się z podmiotem zatrudniającym umową cywilnoprawną zakładającą wykonywanie pracy w sposób ciągły na rzecz tego podmiotu, ale w warunkach samodzielnego organizowania sobie pracy. Osoby, które w ten sposób są zatrudnione mają status podobny do statusu tradycyjnych pracowników. Uzasadnia to, zatem rozciągnięcie na nich pewnych uprawnień pracowniczych. W rachubę wchodzi przepisy o zakazie dyskryminacji, zaliczalność okresów zatrudnienia do stażu pracowniczego, wymóg pisemnej formy umowy, wprowadzenie okresów wypowiedzenia umowy, ochrona przed rozwiązaniem niezwłocznym umowy cywilnoprawnej, ochrona kobiet w ciąży i w ciągu 8. tygodni po porodzie, przerwa na urlop macierzyński, ograniczona ochrona wynagrodzenia, objęcie przepisami bhp, nadzór, i kontrola Państwowej Inspekcji Pracy, objęcie właściwością sądów pracy sporów powstających na tle stosowania przepisów o uprawnieniach quasi-pracowniczych wykonawców z umów cywilnoprawnych. Jak widać, są to uprawnienia minimalne bynajmniej nie zrównujące tychże wykonawców z pracownikami. Ale mimo wszystko podnoszą one wartość zatrudnienia niepracowniczego. Zapobiegają także pewnym formom wyzysku.

Zbiorowy kodeks pracy. Czytelników kwartalnika „Dialog”, musi szczególnie interesować projekt zbiorowego kodeksu pracy będący kodyfikacją prawa pracy w zakresie jego części zbiorowej. Dotyczy ona problematyki działalności związków zawodowych, organizacji pracodawców, rozwiązywania sporów zbiorowych pracy, struktur dialogu społecznego itp. Powodzenie tego projektu byłoby doniosłym precedensem w skali światowej. Za kodyfikacją tego działu prawa pracy przemawiają powiązania rzeczowe między poszczególnymi ustawami składającymi się dzisiaj na system tego prawa, co uzasadnia ich scalenie w jednym akcie prawnym. Mogłoby to poprawić użytkowanie zbiorowego prawa pracy i politykę w tym zakresie. Oczywiście między prawem indywidualnym a zbiorowym powstają problemy sposobu rozdzielenia obu działów, co z kolei przemawiałoby przeciw kodyfikacji tego ostatniego, jako wytwarzającego pewną sztuczność. Można jeszcze rozważyć koncepcję „wielkiej kodyfikacji” scalającej w jednym akcie prawnym zarówno indywidualne, jak i zbiorowe prawo pracy, ale ze względów rzeczowych i techniczno-legislacyjnych trudno takie przedsięwzięcie sobie wyobrazić.

Komisja proponuje, aby w zbiorowym kodeksie pracy dokonać scalenia szeregu ustaw: o związkach

zawodowych, organizacjach pracodawców, rozwiązywaniu sporów zbiorowych, działu jedenastego obecnego kodeksu pracy regulującego układy zbiorowe, ustawy o Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, ustawy o informowaniu pracowników, i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, o europejskich radach zakładowych, i innych ustaw dotyczących partycypacji pracowniczej w tak zwanych wielonarodowych organizacjach gospodarczych.

Poza tym w propozycji kodeksu jest szereg nowych rozwiązań, sprawiających, że jest on bardziej rewolucyjny niż bliźniaczy projekt kodeksu indywidualnego prawa pracy. Za najistotniejsze uważam stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania powszechnego przedstawicielstwa pracowniczego, które w zakładach uzwiązkowionych przybierałoby postać sekcji związkowej, natomiast w zakładach nieuzwiązkowionych stanowiłoby instytucję delegata pracowników lub rady zakładowej powoływanej w zakładzie pracy liczącym co najmniej 50. pracowników. W gestii rady zakładowej znajdowałyby się zarówno uprawnienia przysługujące obecnie radzie pracowników, jak i uprawnienia zakładowej organizacji związkowej, na przykład w sprawach zwolnień z pracy, czy opiniowania regulaminów zakładowych. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie reprezentacji interesów pracowniczych w zakładach pracy, w których związki zawodowe nie działają. Nie naruszałoby to uprawnień związkowych, gdyż w przypadku utworzenia w zakładzie organizacji związkowej kompetencje rady zakładowej lub delegata załogi przechodziłyby na tę organizację.

Strajk i lokaut. Ponadto Komisja proponuje nową koncepcję reprezentatywności organizacji związkowych. Reprezentatywna byłaby ta organizacja, która w referendum zakładowym uzyskałaby poparcie największej liczby pracowników. Oznaczałoby to odejście od przyznawania reprezentatywności organizacjom najliczniejszym, czyli odejście w tym zakresie od stosowania kryteriów statystycznych. Projekt zakłada również, że w radach nadzorczych większych spółek znajdowałby się przedstawiciel pracowników. Na poziomie ponadzakładowym proponuje się utworzenie nowych struktur dialogu społecznego: Trójstronnej Komisji Dialogu Pracy oraz wojewódzkich komisji dialogu pracy (te nowe ciała nawiązują do istniejących instytucji, czyli do Trójstronnej Komisji i wojewódzkich komisji dialogu społecznego). Natomiast całkowicie nowym organem miałby być Krajowy Konsultant Dialogu Pracy, który czuwałby nad prawidłowym przebiegiem dialogu i zachowaniem pokoju społecznego. Poza tym przewidziano, między innymi

instytucję porozumienia generalnego stanowiącego podstawę do zawierania znanych z przeszłości paktów społecznych, które określają kierunek polityki w sprawach społeczno-gospodarczych leżących na styku kompetencji rządu oraz zainteresowań związków zawodowych i organizacji pracodawców.

W trakcie pracy Komisji, szereg problemów nasuwała kwestia sposobu rozwiązywania sporów zbiorowych i prawa do strajku. Według projektu, orzeczenie arbitrażowe rozstrzygałoby spór zbiorowy, regulując uprawnienia i obowiązki stron stosunków pracy (pracodawcy i pracownicy), co częściowo upodobniałoby takie rozstrzygnięcie do układu zbiorowego pracy. Istotna jest także propozycja w zakresie regulacji prawa do strajku. Tu projekt – z jednej strony zmierza do realizacji zasady wyrażonej w Europejskiej Karcie Społecznej, gdzie prawo do strajku jest prawem człowieka o charakterze społeczno-ekonomicznym, a nie prawem związkowym, w konsekwencji czego powinno ono przysługiwać również pracownikom nieuzwiązkowionych zakładów pracy. Natomiast z drugiej strony, celem projektu jest ograniczenie strajków, które mogłyby zagrażać ważnym interesom publicznym oraz przeciwdziałanie strajkom nielegalnym. W pierwszym przypadku zakłada się możliwość sądowego zawieszenia strajku, w drugim – sądowe ustalenie w przyspieszonym trybie, że zapowiadany lub trwający już strajk jest sprzeczny z prawem, co – w razie niezastosowania się organizatorów do orzeczenia sądu – uprawniałoby pracodawcę do użycia środków zapobiegawczo-odwetowych, co można interpretować, jako pewną formę lokautu.

Nowatorski charakter projektu zbiorowego kodeksu pracy oraz kontrowersyjność wielu jego rozstrzygnięć mogą sprawić, że w obecnej postaci będzie on trudny do zaakceptowania dla partnerów społecznych po obu stronach „frontu” między pracą a kapitałem. Zasluguje jednak na rozważenie w perspektywie racjonalizacji i unowocześnienia polskiego prawa pracy.

¹ Autor był członkiem Komisji Kodyfikacyjnej działającej w latach 2002–2006. W tym artykule wyraża on własne poglądy.

² Tekst jednolity ustawy opublikowany w DzU z 1998 roku, pozycja. 94 z późniejszymi zmianami.

Podstawą dialogu społecznego powinna być rzetelna wiedza na temat polityk publicznych, w tym nakładów na nie i osiągniętych efektów oraz na temat przyczyn ich sukcesów i porażek. Wówczas dialog społeczny byłby oparty na konkretnych podstawach – pisze Jarosław Górniak

Sprawne państwo

– cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych

Terminy „analiza polityk publicznych” i „ewaluacja” nie są jeszcze w Polsce popularne. Jest to przejawem rzeczywistych braków w zakresie systematycznej i metodologicznie poprawnej analizy tego, co robi państwo i różnorodnej jego instytucje. Tymczasem polityki publiczne są podstawowym wymiarem ich funkcjonowania. Państwo działa na rzecz rozwiązywania problemów społecznych przez tworzenie i wcielanie w życie polityk publicznych. Nie należy tego pojęcia utożsamiać z polityką, rozumianą jako gra o władzę.

Polityki publiczne wypełniają funkcjonowanie państwa treścią: czy lepszą, czy gorszą – to zależy od skali i złożoności problemów, od jakości administracji, od zasobów stojących do dyspozycji, ale także od tej polityki w ścisłym znaczeniu, która wpływa na wybory w zakresie celów i rozdysponowania środków publicznych. Dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, dla dobrego rządzenia, konieczne jest wprowadzenie w zakresie polityk publicznych i działalności administracji publicznej przejrzystości, i możliwości rozliczania odpowiedzialnych za poszczególne polityki publiczne z działań wykonywanych za publiczne środki. Natomiast w zakresie dialogu społecznego między władzami a różnymi partnerami społecznymi podstawą powinna być rzetelna wiedza na temat nakładów i osią-

ganych efektów oraz przyczyn ich sukcesów i porażek. Wtedy dialog społeczny byłby oparty na konkretnych podstawach.

Kształt politykom publicznym nadaje wyobraźnia i kompetencja decydentów oraz warunki społeczne i materialne, które narzucają swoje ograniczenia. Cele polityk publicznych są nie tylko, rezultatem analiz prowadzonych przez surowych, obiektywnych analityków. Są one raczej wynikiem wizji politycznych, ideologii rozwojowych, gry interesów i konkurencji politycznej. W ich efekcie dopiero różnorodne instytucje państwa prowadzą polityki publiczne, które w różnym stopniu odpowiadają na interesy różnych grup społecznych. Oczywiście, lepiej jest, gdy koncepcje tych polityk i metody wcielenia w życie są oparte o wiedzę fachową.

Każda instytucja publiczna realizująca polityki publiczne stoi przed wieloma wyzwaniami. Jednym z nich jest dopracowanie się zdolności do prowadzenia własnych eksperckich analiz i umiejętność dobrego korzystania z zewnętrznych badań dotyczących czynników wpływających na powodzenie polityk/programów. To samo dotyczy właściwego rozpoznania potrzeb społecznych, zrozumienia ich charakteru i znajdowania kompetentnych rozwiązań. Analizy powinny ustalać zależności przyczynowe między różnymi czynnikami wpływającymi na efekty polityk. Powinny one bilansować zasoby niezbędne do projektowania działań w ramach polityk publicznych, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań/interwencji publicznych.

Politykom/programom publicznym powinna zawsze towarzyszyć ewaluacja, czyli analiza i ocena działań podejmowanych w ramach danej polityki publicznej. Ewaluacja rozumiana jest na wiele sposobów, co wy-

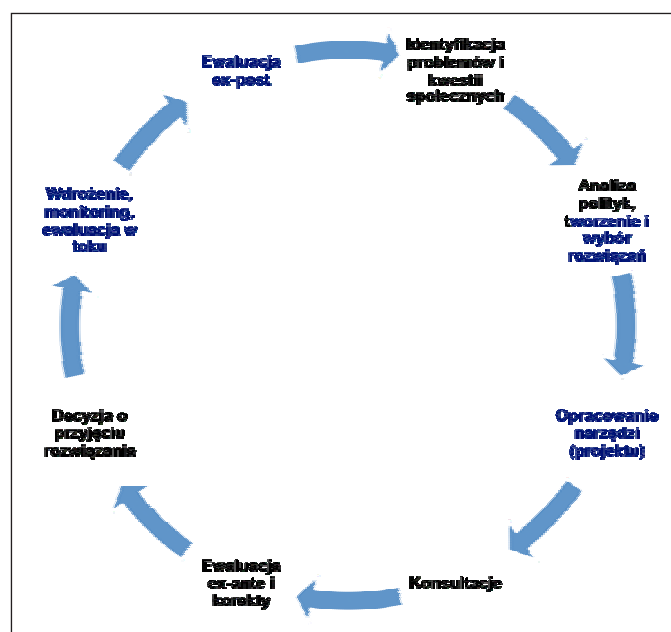
ka między innymi z rozmaicie określanych jej funkcji. Tutaj zdefiniujemy ją dość szeroko i pragmatycznie, jako przedsięwzięcie, którego celem jest określenie, w jakim stopniu dana interwencja publiczna – czyli polityka, program lub projekt – osiągnęła cele, dla których została podjęta. Zadaniem ewaluacji, jest zatem ocena dotycząca tego, jaka zaistniała relacja pomiędzy nakładami i działaniami a ich wynikami. Podstawą ewaluacji muszą być odpowiednio zgromadzone i przetworzone informacje zebrane w trakcie realizacji danej polityki.

Cykle polityk publicznych. Ewaluacja w powyższym rozumieniu jest ważnym elementem w całym procesie kreowania polityk/programów/projektów publicznych. Ten proces można określić mianem cyklu polityk publicznych. Ewaluacja domyka ten cykl, ale go nie zamyka. Przynosi wiedzę na temat zrealizowanego programu i pozwala na sformułowanie wniosków, z których może skorzystać instytucja, która planuje kolejne przedsięwzięcia publiczne. Dzięki ewaluacji dana instytucja publiczna nie tyle kończy łańcuch swoich działań, lecz zyskuje spoivo, które pozwala jej na stałe doskonalenie swoich polityk, programów i projektów zorientowanych na rozwiązanie problemów społecznych. Ale jednocześnie ewaluacja nie występuje tylko raz w zaprezentowanym cyklu polityk publicznych, jako ocena *ex-post*, czyli po zrealizowaniu danego programu¹.

W przedstawionym na rysunku 1 ujęciu cyklu polityk publicznych ewaluacja pojawia się trzykrotnie: 1) w fazie wstępnej, gdy dana instytucja przyjmuje założenia do tworzenia określonej polityki. Ocenia się tu, czy zawierają one potencjalną zdolność do osiągnięcia planowanych efektów, a także czy konstrukcja elementów projektu jest poprawna. Mówimy tu zatem o ewaluacji *ex-ante*, czyli ewaluacji wykonywanej przed przystąpieniem do realizacji polityki/programu; 2) następną fazę oceny następuje w trakcie realizacji programu. Dotyczy to zwłaszcza polityk złożonych, o długim okresie realizacji. Wówczas możliwe i celowe są korekty. Mamy tu zatem do czynienia z ewaluacją śródkresową lub podejmowaną w toku programu (*on-going*); 3) z kolei po zakończeniu realizacji danego programu publicznego instytucja powinna podejmować ewaluację *ex-post*; czyli po zakończeniu zaplanowanej sekwencji działań publicznych. Jest to ewaluacja *sensu stricto* w klasycznym rozumieniu cyklu polityk publicznych.

Na każdym etapie realizacji polityk/programów publicznych ewaluacja oznacza badanie i ocenę polityk pod kątem stosownego zestawu kryteriów. Ma ona przynosić dane, dzięki którym decydenci będą mogli sformułować wnioski co do przyszłości danych polityk. Ewaluacja dokonywana na różnych etapach realizacji polityki/programu zawiera inaczej rozkładane akcenty, ale ona zawsze w swej istocie ma polegać na testowaniu rozwiązań zawartych w danej polityce publicznej.

Ewaluacja w cyklu polityk publicznych



Ewaluacja dla skutecznego rządzenia. Ewaluacja umożliwia zatem podnoszenie skuteczności wykonywania polityk publicznych przez instytucje państwa czy samorządu. Ale oczywiście obok tego ma miejsce także spontaniczny proces weryfikacji przez różne grupy społeczne, ponieważ społeczeństwo też ocenia w różnych formach to, jakie skutki przynoszą programy realizowane przez rząd, czy samorząd. Ale trzeba tu zaznaczyć dla odróżnienia, że ewaluacja realizowana przez formalne instytucje państwa jest odmiennym procesem. Jest on oparty na metodologicznie kontrolowanym i usystematyzowanym sposobie oceny wartości poszczególnych typów polityk/programów publicznych. Jest on także częścią procesu legitymizacji danego sposobu rządzenia albo delegitymizacji, gdy ten sposób zarządzania okazuje się zawodny.

Przeprowadzenie ewaluacji powinno zakładać każde działanie publiczne, które oparte jest na planowaniu uzyskania pewnych efektów. Jej wartość i znaczenie polega na tym, że potencjalnie może spełnić trzy istotne funk-

je²: 1) rozliczenia i egzekwowania odpowiedzialności (*accountability*) za realizację danego projektu publicznego; 2) funkcję poznawczą – dostarczenie wiedzy o przebiegu i rezultatach polityk; 3) stymulowania usprawnień i rozwoju organizacyjnego instytucji, która realizuje polityki publiczne. Poza tym wskazuje się często jeszcze na inne funkcje ewaluacji, jak funkcja legitymizacyjna, to znaczy potwierdzanie (lub nie) prawidłowości i społecznej użyteczności działań inicjowanych przez decydentów publicznych i usprawiedliwienie wydatkowania środków publicznych. Wskazuje się też na rolę ewaluacji w kształtowaniu porządku demokratycznego i wypracowywania dobrych standardów rządzenia władz publicznych (efektywność, transparentność i rozliczalność *accountability*).

Ewaluacja ma kapitalne znaczenie dla doskonalenia zarządzania strategicznego w administracji publicznej, a w szczególności w zakresie umiejętności precyzyjnego formułowania celów i pomiaru efektów działania, właściwego rozpoznawania związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy interwencjami publicznymi a obserwowanymi skutkami społecznymi oraz doskonalenia innych aspektów procesu programowania i implementacji polityk publicznych, z większym społecznym pożytkiem.

Ewaluacja powinna być wkomponowana w cały proces tworzenia i modyfikacji polityk publicznych. Decydenci powinni traktować badania ewaluacyjne jako wartościowe i potrzebne źródło informacji o efektach działań przeszłych i prawdopodobnych konsekwencjach działań przyszłych. Wymaga to jednak legitymizacji badań ewaluacyjnych przez ich wysoki standard metodologiczny i profesjonalny oraz obiektywizm. Potrzebne jest także wyposażenie decydentów w instytucjonalną możliwość weryfikacji poziomu owych standardów, a także agregacji, analizy i syntezy wyników ewaluacji różnych projektów i programów oraz przekształcania ich w wiedzę użyteczną w procesie projektowania działań i podejmowania decyzji. Zadania te powinny wypełniać stosowne ośrodki zajmujące się na rzecz decydentów metaewaluacją.

Decydenci powinni być zainteresowani między innymi funkcją poznawczą ewaluacji – czyli funkcją gromadzenia wiedzy przydatnej w doskonaleniu projektowania polityk publicznych i przy zarządzaniu ich wdrożeniem. Konieczne jest tu jednak zbudowanie zaplecza metaewaluacyjnego działającego na rzecz administracji publicznej. Przez metaewaluację rozumiem tutaj zarówno: a) gromadzenie, analizowanie i syntezę wiedzy zawartej w wynikach większej liczby pokrewnych ewaluacji, jak

i b) „ewaluację ewaluacji”, czyli weryfikację jakości przeprowadzonych ewaluacji z punktu widzenia przyjętych standardów profesjonalnych i wymogów metodologicznych. Oba te elementy otwierają drogę do wykorzystania ewaluacji w procesie uczenia się i usprawniania procesów programowania i wdrażania interwencji publicznych. Jak słusznie zauważają P. Uusikylä i P. Virtanen, żeby wyniki ewaluacji mogły być wykorzystane w tym celu, muszą być spełnione trzy warunki. Otóż wyniki ewaluacji: 1) muszą być ogólnie zrozumiałe; 2) aktualne, trafne i rzetelne, i wreszcie; 3) muszą być uzasadnione merytorycznie i poprzez użytą metodologię, a także oparte na solidnych etycznych regułach ich prowadzenia³. Oczywiście, warunkiem wykorzystania wyników metaewaluacji opartej na obu wskazanych filarach, jest chęć wykorzystania ich przez decydentów, a także wyjście z nimi poza technokratyczne opłotki i uczynienie przedmiotem debaty publicznej. Trudno jednak zachęcać polityków i decydentów w zakresie polityk publicznych do korzystania z metaewaluacji, skoro jest ona w praktyce polskiej nieobecna.

Rezerwa ewaluacyjna. W Polsce stoimy ciągle przed koniecznością wdrożenia dobrych standardów badawczych w dziedzinie ewaluacji. Nie będzie to łatwe. Wymaga bowiem, między innymi, podniesienia jakości kształcenia metodologicznego na kierunkach kształcących potencjalnych ewaluatorów, a więc przede wszystkim na socjologii, psychologii i ekonomii. Jak dotąd, zagadnienia badań ewaluacyjnych są tam traktowane marginalnie i najczęściej teoretycznie. Zarówno w kręgach praktyki ewaluacyjnej, jak i wśród naukowców zajmujących się tymi zagadnieniami, problematyka metodologii badań ewaluacyjnych jest w moim odczuciu marginalizowana, a uwaga koncentrowana jest na samym rozumieniu ewaluacji, jej funkcjach, aspektach instytucjonalnych i regulacjach jej dotyczących (zwłaszcza zaleceniach instytucji UE). Jeśli ewaluacja ma spełniać dobrze swoje zadania, musi być oparta na wysokich standardach metodologicznych, wyższych od typowo akceptowanych w sektorze biznesowym. Powinno się nie tylko uczyć o ewaluacji, lecz także – jak ją dobrze, profesjonalnie robić.

Decydenci z różnych szczebli zarządzania w państwie wykazują nierzadko rezerwę wobec ewaluacji. Decydenci wolą taką analizę polityk publicznych, która przygotowuje decyzje zorientowane w przyszłość, podczas gdy ewaluacja, zwłaszcza zamykająca program czy projekt jest zwrócona ku temu, co się już wydarzyło. Do tego ewaluatorowi łatwiej jest stwier-

dzić, że program nie działa, gdy nie ma efektów, niż jednoznacznie stwierdzić, że pozytywne skutki rzeczywiście wynikają z realizowanych działań (to całkiem odwrotnie do tego, co lubimy: porażka jest sierotą, sukces ma wielu ojców). Sami ewaluatorzy nie chcą pozostawać w roli krytyków historii. Dlatego rozwijają takie koncepcje ewaluacji, które są bliższe uczestnikom procesu wdrożenia rozwiązań oraz nawet, analizując zakończone programy wyciągają z nich wnioski dla tych, które są opracowywane. To prowadzi do ulepszenia interwencji publicznych, pod warunkiem, że wiedza taka jest wykorzystywana.

„Teoria programu”. Współczesne państwo może zyskać na sprawności jeśli wypracuje efektywne metody realizacji polityk publicznych. Wiele może zyskać także na zdolności do przeprowadzania ewaluacji. Wymaga to spełnienia sporej liczby warunków. Związane są one z tym, że polityki publiczne wymagają metodycznego podejścia. Otóż instytucja publiczna, która podejmuje się realizacji polityki publicznej, czy choćby pojedynczej interwencji w jej ramach, faktycznie przyjmuje jakieś założenia, że w danych warunkach jej interwencja doprowadzi do osiągnięcia zaplanowanych skutków, czyli przyjmuje faktycznie jakąś przyczynową teorię programu. Polityki publiczne opierają się na takich przyczynowych konstrukcjach, choć nie zawsze są one wyrażane wprost. Czasami wręcz przeciwnie, ukryte są pod powierzchnią obfitej retoryki związanej z formułowaniem celów i przyjmowanych sposobów działania.

Instytucja musi zatem wypracować swoją „teorię” i musi uchwycić w niej istotę wykonanej przez siebie polityki publicznej. Ta teoria to zespół założeń, które określają jakie występują związki przyczynowe pomiędzy podejmowanymi działaniami a oczekiwanymi efektami. Towarzyszy temu na ogół zbiór przekonań o tym, jakie są najlepsze sposoby wdrożenia danej interwencji w ramach określonej polityki publicznej. Gdy instytucja przyjmuje określoną „teorię wdrożenia”, to tym samym przyjmuje szereg rozwiązań określających sposób wykonania danej polityki. Obejmują one na przykład to, w jakich strukturach organizacyjnych chce ją wykonywać (na przykład scentralizowane *versus* zdecentralizowane), jakimi sposobami zarządzania, jak organizować monitoring, zasady kontroli finansowej itp. Gdy osoby projektujące interwencję i decydenci dobrze rozpoznają „teorię wdrożenia”, to tym samym powiększają własne szanse na lepsze zrozumienie realizowanej polityki/programu, a także szanse na jej pogłębioną ewaluację⁴.

Instytucja publiczna dzięki ewaluacji, w szczególności końcowej (*ex-post*), ma szansę zyskać wiedzę na temat tego, czy przyjęta przez nią „teoria programu” się sprawdziła, czyli użyte środki przyniosły oczekiwane efekty. W rezultacie instytucja zyskuje zasób wiedzy o takich programach, które są skuteczne w danych warunkach.

Światowa kariera. Pojęcie ewaluacji zrobiło w ostatnich latach zawrotną karierę. Ale pierwsza fala zainteresowania nią miała miejsce już w latach 60. w Stanach Zjednoczonych, w Kanadzie, w Niemczech i w Wielkiej Brytanii. W krajach Unii Europejskiej do upowszechnienia ewaluacji oraz nowoczesnych metod projektowania i zarządzania politykami publicznymi przyczynił się rozwój programów strukturalnych. Natomiast do Europy Środkowej i Wschodniej nowe metody dotarły wraz z programami przedakcesyjnymi i strukturalnymi, a także z programami realizowanymi w oparciu o środki amerykańskie. W ewaluacji dostrzeżono szansę na doskonalenie procesów zarządzania publicznego, w tym na lepsze projektowanie i implementowanie interwencji publicznych, które z czasem stawały się coraz powszechniejsze i pochłaniały coraz więcej publicznych pieniędzy.

Ewaluacja zyskała znaczenie w wielu krajach, zwłaszcza w tych, gdzie udało się ją wnieść poza funkcje mierzenia i rozliczania efektów: ewaluacje powinny dostarczać nam nie tylko informacji, czy i w jakim stopniu zostały osiągnięte cele polityk publicznych, lecz także powinny ukazywać proces, w ramach którego zostały one osiągnięte, a w sytuacji porażek – dlaczego cele nie zostały osiągnięte⁵. Wśród teoretyków ewaluacji popularne stało się stanowisko, że uzyskanie szerszego opisu procesu realizowania polityk wymaga sięgnięcia nie tylko po pomiary wyników i technik ukazujących związki przyczynowo-skutkowe między działaniami a wynikami. Trzeba też sięgnąć po metody jakościowe i techniki ewaluacji partycypacyjnej. Trzeba silniej uwzględniać w ewaluacji kontekst społeczny i instytucjonalny działań oraz wartości i perspektywę beneficjentów (odbiorców) danej interwencji wykonywanej przez instytucję publiczną w ramach danej polityki publicznej. Ewaluacja musi być nastawiona na badania i wyjaśnianie, a nie tylko na pomiar „nagich” wyników.

W krajach, w których ewaluacja interwencji publicznych upowszechniła się 20 czy 30 lat temu narasta jednak pewna frustracja. Dostrzeżono bowiem, że ma ona ograniczony wpływ na realne procesy podejmowania decyzji. W Polsce nie jesteśmy jeszcze na etapie kryzy-

su ewaluacji z prostego powodu – my dobrze funkcjonującej ewaluacji jeszcze nie mamy! Nie ma zbyt wielu wartościowych badań ewaluacyjnych. U nas ewaluacja ma często charakter formalny i służy spełnieniu proceduralnych wymogów, najczęściej związanych z rozliczaniem się z programów unijnych. Tymczasem potencjalnie ewaluacja może być wykorzystywana w procesie doskonalenia strategicznego zarządzania publicznego. Ale musi być przede wszystkim realizowana naprawdę profesjonalnie. Wymaga to transferu wiedzy i doświadczeń, zarówno z praktyki innych krajów, jak i z praktyki innych dziedzin społecznych badań stosowanych, jak choćby badań i analiz realizowanych dla sektora biznesowego. Wymaga też korzystania z rozwoju metodologii badań społecznych. Ponadto instytucje zarządzające poszczególnymi politykami publicznymi muszą wprowadzić wysokie standardy badań ewaluacyjnych i je egzekwować. Ich pracownicy musieliby mieć jednak kompetencje równe tym, którzy wykonują zlecenia przeprowadzenia ewaluacji.

Administracja publiczna może zyskać na ewaluacji w wyniku tego, że będzie mogła przekształcać jej wyniki w wiedzę użyteczną w projektowaniu polityk publicznych i podejmowaniu decyzji wdrożeniowych. Musi jednak zbudować potencjał metaewaluacyjny. Jest to możliwe do osiągnięcia we współpracy pomiędzy administracją publiczną a środowiskami naukowymi. Wymaga jednak także ukierunkowania wysiłków nauki na ten obszar. Może to nastąpić poprzez budowanie trwałych form współpracy uniwersytetów i akademii z urzędami, a także konkursową alokację zasobów (system zleceń na przeprowadzenie ewaluacji).

Rozliczenia i egzekwowanie odpowiedzialności. Jak już wspominałem wyżej, instytucje publiczne w Polsce zlecają ewaluację przede wszystkim ze względu na formalne wymagania związane z rozliczeniem projektów i programów, zwłaszcza unijnych. Koncentrują swoją uwagę zatem głównie na jej wymiarze kontrolno-rozliczeniowym. W tym sensie ewaluacja bywa często traktowana, jako jeszcze jedna forma kontroli. W Polsce jest o to szczególnie łatwo, gdyż o ile ewaluacja jest pojęciem nowym, to kontrola jest już instytucją dobrze znaną i wkomponowaną w biurokratyczny paradygmat organizacyjny – czyli sprawdzanie zgodności prowadzonych działań oraz przeznaczenia środków z założeniami i procedurami. Tymczasem ewaluacja nie ogranicza się do analizy sposobu rozdysponowania zasobów publicznych, choć takie podejście jest dobrze widoczne w wielu udających ewaluację raportach z realizacji programów,

które spotykamy w Polsce, na różnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej. Królują w nich analizy dotyczące właśnie sposobów alokacji pieniędzy publicznych. Na przykład, bywa tak, że prezentują one jako osiągnięcia programów mających za cel zwiększenie bezpieczeństwa publicznego to, że nastąpił wzrost nakładów na policję czy wzrost liczby patroli. Nie mówią natomiast, czy nastąpiło zmniejszenie przestępczości albo czy wzrosło poczucie bezpieczeństwa obywateli. W podobny sposób efekty programów reintegracji społecznej mierzone są liczbą i wielkością wypłaconych zasiłków, a nie spadkiem wskaźników wykluczenia społecznego.

Wykorzystanie w całej pełni potencjału, jaki posiada ewaluacja w zakresie funkcji rozliczeniowej (i nie tylko), wymaga wypracowania koncepcji dobrego pomiaru wyników, które ma przynieść realizacja danej polityki publicznej (*performance measurement*). Pomiar wyników – poprzez przyjęcie kryteriów oceny zaplanowanych działań – musi być integralnym składnikiem zarządzania politykami publicznymi. Jest to tak zwane zarządzanie przez wyniki (*performance management*). Jest ono coraz chętniej wprowadzane do administracji publicznej (z pomiarem efektów silnie związana jest koncepcja tak zwanego budżetu zadaniowego, ale to odrębny, obszerny temat). Ma ono na celu zwiększenie efektywności i pobudzenie innowacyjności działań administracji. Zwolennicy tak zwanego nowego zarządzania publicznego nie mają wątpliwości: konieczny jest system pomiarów efektów działań realizowanych przez instytucje publiczne. Powinno to nastąpić poprzez przyjęcie klarownie zdefiniowanych systemów wskaźników, które obrazują stopień realizacji celów, które przyjęły do wykonania dane instytucje. Tylko w takiej sytuacji będzie mogła być egzekwowana odpowiedzialność za wykorzystanie publicznych środków zgodnie z interesem publicznym. Jak podkreśla R. Picciotto: „Skuteczne zarządzanie politykami publicznymi wymaga pełnego zrozumienia związków pomiędzy nakładami, produktami, wynikami i wpływami”⁶.

Każdy ze wspomnianych przez R. Picciotto elementów musi zostać właściwie zmierzony, a zatem musi zostać ustalony odpowiedni zestaw wskaźników, które dotyczą nakładów na dane polityki publiczne, produktów, rezultatów i wpływów. Zarządzanie przez wyniki (*performance management*) oparte jest na określaniu wyników w kategoriach skutków działania (produktów, rezultatów, wpływu), ustalania planowanego poziomu wyników (*targets*), pomiaru wyników przy pomocy zestawu wskaźników osiągnięć (*perfor-*

mance indicators). Zarządzanie przez wyniki obejmuje rozliczanie wyników w relacji do użytych zasobów i w konsekwencji dokonywania dalszych alokacji zasobów publicznych w oparciu o informację o wynikach⁷. Pomiar wyników jest bazą zarówno monitoringu jak i ewaluacji, choć częściej to właśnie monitoring traktuje się jako właściwe ucieleśnienie pomiaru wyników. Monitoring prowadzony jest w trybie ciągłym i ma za zadanie sprawdzanie przebiegu realizacji projektu, i dostarczanie podstaw do uruchamiania działań korygujących.

Instytucja powinna przeprowadzać ewaluację na określonych etapach realizowanego przez siebie programu czy projektu. Służy ona jej nie tylko do ustalania stopnia realizacji zaplanowanych wyników, lecz ma dawać wiedzę o trafności programu publicznego. Ma dawać wiedzę o tym, jaki wpływ ma dany program na rozwiązanie problemów społecznych czy gospodarczych, które w zamierzeniu miał rozwiązać.

Jestem głęboko przekonany, że instytucje publiczne nie poradzą sobie z zadaniem efektywnego realizowania programów/polityk publicznych, jeśli nie poradzą sobie ze stworzeniem dobrych pomiarów wyników, które chcą osiągnąć w ich wykonywaniu. Nie uda im się doprowadzić do tego, aby publiczne środki były wydawane skutecznie i odpowiedzialnie. Dobry pomiar wyników, w oparciu o porządne wskaźniki, jest też bramą do dwóch pozostałych wymienionych wyżej funkcji ewaluacji: funkcji poznawczej i rozwojowej. Dobry pomiar wyników nie jest jednak sprawą prostą.

Istnieje szereg przykładów naiwnego, bezrefleksyjnego używania wskaźników i biurokratycznie prowadzonego monitoringu i pomiaru ewaluacyjnego. Otóż wskaźniki są często traktowane formalistycznie. Bywa, że są po prostu kopiowane z rozmaitych wzorców i przewodników. Nierzadko też w różnych programach publicznych wskaźniki zdają się pełnić funkcję dekoracyjną. Dodawane są zwykle jako odrębna część programu. Nie nadaje im się też jasnego związku logicznego z celami programu. Nie wiadomo za bardzo, jaka ma być ich rola: czy mają służyć celom ilustracyjnym, czy ogólnemu pomiarowi bardziej kontekstu programu niż jego wyników, czy może są po prostu – co jest dość prawdopodobną hipotezą – tylko uczynieniem zadość formalnym wymogom przewodników metodycznych Komisji Europejskiej, wymagających zaopatrzenia programów we wskaźniki.

Warto też pamiętać, że wskaźniki mające z założenia pokazać stopień realizacji polityk/programów publicznych mają różne relacje do samego zjawiska

społecznego, które jest przedmiotem wykonywanych polityk. Wskaźnik może definiować analizowane zjawisko (na przykład bezrobocie może zostać zdefiniowane w kategoriach wskaźnika użytego do jego pomiaru), ale wskaźnik może też być skorelowany z analizowanym zjawiskiem (na przykład niezłym, choć niedoskonałym wskaźnikiem mierzącym bieżący dochód gospodarstwa domowego jest indeks posiadania rozmaitych dóbr w gospodarstwie domowym, natomiast słabszym wskaźnikiem mierzącym bieżący dochód w tym gospodarstwie jest indeks wykształcenia). Poza tym badane zjawisko może być pewnym konstruktem, który nie jest bezpośrednio obserwowalny (na przykład satysfakcja obywateli w danym obszarze funkcjonowania polityk publicznych). Wówczas musi być zmierzony pośrednio przy pomocy obserwowalnych wskaźników (na przykład odpowiednio skonstruowanego indeksu opartego o zestaw pytań zadanych w badaniu sondażowym). A zatem dysponujemy dużymi możliwościami doboru wskaźników, których można użyć do pomiaru interesujących nas aspektów programu.

Wskaźniki są więc jedynie sposobem – bezpośrednim lub pośrednim – ustalenia tego, w jakim stopniu dany program publiczny jest realizowany w poszczególnych swoich wymiarach. Wskaźnikom zarzuca się czasami ubóstwo informacyjne, ale nie jest to główny problem związany z ewaluacją – a nawet szerzej: w całym procesie projektowania i zarządzania programami publicznymi. Zarzuty dotyczą także tego, że wskaźniki nie są w stanie oddać dobrze jakości programów. Natomiast prawdziwym problemem jest często to, że wskaźniki są tak formułowane, że stają się oderwane od istoty realizowanego programu publicznego. W mniejszym stopniu ten problem dotyczy pomiaru nakładów na dany program publiczny. W tym wypadku mamy do czynienia z zasadami rachunkowości i wystarczy dobrze opanowana sztuka sprawozdawczości z podejmowanych działań. W większym stopniu problem dotyczy pomiaru wyników i na tym się skupimy.

Punktem wyjścia do stworzenia dobrego systemu wskaźników jest jasne zdefiniowanie celów, do których dana instytucja zmierza realizując dany program. Wystarczy przejrzeć rozmaite programy (a także projekty) publiczne, by stwierdzić, że jasne formułowanie celów nie jest ich najmocniejszą stroną. Nie będę tu przytaczał przykładów, ale nie jest o nie trudno. Trudniej jest o przykłady pozytywne. Cel jest pewnym pożądanym stanem rzeczy, który – o ile nie jest mglistym marzeniem – powinien dać się opisać w kategoriach jasno określonych cech – zmiennych. Dość natrętną manierą jest nato-

miast opisywanie celów programu w kategoriach działań lub nawet intencji. A więc znajdziemy w programach czy projektach sformułowania w stylu: tworzenie warunków, działanie na rzecz, sprzyjanie itp., natomiast brak jest jasnego określenia owego pożądanego stanu rzeczy, do którego osiągnięcia zmierza projekt. Jeśli zaś cel jest sformułowany w kategoriach stanu przyszłego, to często zawodzą kolejne elementy: precyzyjna definicja pojęć użytych w określeniu celu i wreszcie – tu wracamy do naszego głównego problemu – brak przełożenia celu na jego mierzalne charakterystyki, czyli na wskaźniki.

Wyposażenie polityk publicznych we właściwe wskaźniki (operacjonalizacja) nie jest łatwym zadaniem. Najprościej jest ustalić oczekiwane produkty programu czy projektu, gdyż te są bezpośrednim, namacalnym lub przynajmniej opisywalnym wynikiem podejmowanych działań. Z kolei trudniej jest mierzyć wpływ interwencji publicznej na rozwiązanie problemów społecznych, którym jest dedykowane.

„Dobrą praktyką”, godną naśladowania, jest podjęta w Komisji Europejskiej praca nad wskaźnikami wykluczenia społecznego w ramach Otwartej Metody Koordynacji (OMK) polityk społecznych. Nie ma w tym artykule miejsca na dyskusowanie wskaźników z Laeken, które zostały przyjęte w ramach tego przedsięwzięcia. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w Raporcie, który opracował zespół kierowany przez profesora Atkinsona dla potrzeb EU *Social Protection Committee*⁸ skatalogowano zestaw cech, które powinny mieć dobre wskaźniki i portfele wskaźników dla określonej domeny polityk publicznych. Tutaj przytaczam trzy pierwsze, które w procesie ewaluacji wyników programów publicznych odgrywają kapitalną rolę (co nie znaczy, że inne można pominąć):

1. Wskaźnik powinien identyfikować istotę problemu oraz mieć jasną i normatywnie akceptowalną interpretację, to znaczy zmiany jego wartości powinny być jasno interpretowalne jako pozytywne lub negatywne.

2. Wskaźnik powinien być reprezentatywny i statystycznie wiarygodny, co oznacza konieczność krytycznej analizy źródeł danych, sposobu ich gromadzenia i samego sposobu konstrukcji miar.

3. Wskaźnik powinien reagować na polityczne interwencje, lecz nie podlegać manipulacji.

Trwająca debata nad wskaźnikami z Laeken pokazuje, że stosowanie tych zasad nie jest łatwe, a nade wszystko, że dobór wskaźników jest funkcją definicji celu polityk publicznych, a więc jest wyborem *sensu stricte* politycznym, choć podlegającym metodologicznym rygorom. Dlatego dobór wskaźników, zwłaszcza tych określa-

jących ostateczne wpływy programu, nie może być wyizolowany z politycznej debaty nad podstawowymi, strategicznymi celami rozwojowymi. Mówiąc krótko i dosadnie – to wyobcowanie wskaźników z polityki jest źródłem impotencji pomiaru wyników i ewaluacji.

Na rozmaitych szczeblach administracji państwowej i samorządowej powstają diagnozy stanu dla potrzeb strategii rozwoju. Ich autorzy zasypują decydentów danymi statystycznym, czyli wskaźnikami, które nijak się nie mają do ostatecznie przyjmowanych, *explicite* bądź *implicite*, celów działania. Dlatego często diagnozy te nie mają większego znaczenia i traktowane są, jako swoista dekoracja. Trzeba podjąć trud opracowania i przyjęcia zestawu wskaźników dla poszczególnych obszarów polityk publicznych (częściowo będą przyjęte rozwiązania wypracowane w Unii Europejskiej, ale nie zaspokoją one wszystkich potrzeb). Trzeba także zwiększyć zaangażowanie statystyki publicznej w gromadzenie potrzebnych danych, a zwłaszcza przetwarzanie ich we wskaźniki przyjęte na potrzeby polityk publicznych, aktualne na tyle, aby miały praktyczne znaczenie dla podejmowania decyzji. Alternatywą, ale nie zawsze dostępną, jest zamówienie odpowiednich badań w renomowanych ośrodkach naukowych⁹.

Ewaluacja jest ważna dla społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego.

Dobre rządzenie w demokratycznym państwie prawa ma być oczywiście skuteczne i efektywne, ma opierać się na prawie i nie dopuszczać do dezintegracji społecznej i trwałej marginalizacji dużych grup społecznych. To jednak nie wystarczy. Agendy państwa powinny być poddane społecznej kontroli. Wymaga to przejrzystości działań tych agend i ich funkcjonariuszy oraz możliwości rozliczenia ich z efektów działań finansowanych ze środków publicznych. Tej funkcji służy także ewaluacja. Służy pod warunkiem publicznego udostępnienia wyników badań ewaluacyjnych (ten warunek jest w Polsce spełniony, przynajmniej w przypadku ewaluacji programów finansowanych ze środków unijnych) oraz zainteresowania ze strony społeczeństwa obywatelskiego i liderów opinii publicznej (to jest spełnione w mniejszym, żeby nie powiedzieć – mizernym stopniu). Ewaluacje powinny być przygotowywane bardzo profesjonalnie, ale jednocześnie raporty powinny być zrozumiałe i klarowne w zakresie wniosków; oba te elementy bywają niekiedy, niestety, zbyt trudne dla wykonawców.

Ewaluacje powinny stać się też istotnym źródłem informacji dla posłów, radnych, a także związków zawodowych, związków pracodawców i innych organi-

zacji reprezentujących istotne interesy społeczne. Dobre ewaluacje są sensowną podstawą do dialogu społecznego zmierzającego do kompromisu w zakresie realizacji przeciwstawnych celów i ustalania wspólnych interesów w oparciu o wiedzę na temat tego, jakie polityki i instrumenty interwencji publicznej są skuteczne, a jakie nie. Oparcie procesu rozwiązywania spornych sytuacji o realne podstawy i ugruntowaną dowodami wiedzę sprzyja porozumieniu i dobrym decyzjom.

¹ Np. P. Bridgman, G. Davis, *The Australian Policy Handbook* (3rd ed), Allen & Unwin, Sydney, 2004.

² Por. np. E. Chelimsky, *The Coming Transformations in Evaluation*, [w]: E. Chelimsky, W. R. Shadish (eds) *Evaluation for the 21st Century*, London: Sage Publications, 1997.

³ P. Uusikylä, P. Virtanen, *Meta-Evaluation as a Tool for Learning. A Case Study of the European Structural Fund Evaluations in Finland*, „Evaluation” Vol. 6(1)/2000, s. 52.

⁴ Por. J. D. Brickmayer, C. H. Weiss, *Theory-Based Evaluation in Practice. What Do We Learn?*, „Evaluation Review”, Vol. 24 No. 4/2000, s. 407–431.

⁵ I. Sanderson, *Evaluation in Complex Policy Systems*, „Evaluation” Vol. 6(4)/2000, s. 440.

⁶ R. Picciotto, *Towards an Economics of Evaluation*, „Evaluation” Vol 5(1)/1999 s.18.

⁷ I. C. Davis, *Evaluation and Performance Management in Government*, „Evaluation” Vol. 5(2)/1999, s. 151.

⁸ T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford, 2002; por. też EU Social Protection Committee, *Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion*, October, 2001.

⁹ Na temat wskaźników w kontekście ewaluacji szerzej piszę z K. Keler w artykule *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*. Jest on zamieszczony w książce poświęconej ewaluacji *ex-post* pt. *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, wydanej staraniem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Kiedyś rządy, realizując cele publiczne, posługiwały się systemem nakazów i zakazów oraz bodźców finansowych (kary i nagrody). Obecnie muszą umieć je osiągać odwołując się do współpracy z obywatelami – pisze Aleksander Surdej

Władza informacji

– polityki publiczne w świetle nowoczesnych funkcji państwa

Każdy, kto podejmuje decyzję o ulokowaniu zasobów – prywatnych czy publicznych – potrzebuje jednej podstawowej rzeczy – informacji. Aby mógł być efektywny musi dysponować taką informacją, która jest adekwatna (odnosząca się do rozważanej sprawy), rzetelna (oparta na niezafałszowanych danych) oraz aktualna (napływająca w odpowiednim czasie). Podobnie jest z decyzjami w sferze publicznej, aby były efektywne – decydent musi dysponować określonym zbiorem – właściwej jakości – informacji z dziedziny, w której ma zostać podjęta decyzja.

Rozstrzygnięcie współczesnych dyskusji dotyczących efektywności gospodarki rynkowej zależy od tego czy gracze ekonomiczni (na przykład firmy) dysponują kompletną i doskonałą informacją, gdyż bez niej nie są w stanie podejmować efektywnych decyzji (taką informacją na rynku są przede wszystkim ceny, ale również dane o jakości produktów, o stanie sektora, o obecnych i potencjalnych konkurentach, o preferencjach klientów itp.). Jedni badacze odpowiadają pozytywnie argumentując, że na rynku jest dostatecznie dużo informacji i tym samym nie ma potrzeby, aby państwo interweniowało w postaci wprowadzania regulacji wymuszających dodatkowe informacje od podmiotów ekonomicznych. Z kolei inni badacze są ostrożniejsi i uważają, że zasoby informacji na rynku nie są dostateczne i w związku z tym pewien typ interwencji państwa

może przyczynić się do poprawienia dostępu do informacji. Sądzą także, że państwo może poprawić jakość informacji dostępnych na rynku. Chce ono bowiem z reguły zwiększania stopnia konkurencji rynkowej i potaniaenia nabywanych dóbr (będących rezultatem wzrostu konkurencji). Państwo także jest nabywcą dóbr.

Ale nie jest to jednak jedyny motyw. Państwo poprzez wprowadzanie regulacji, które nakazują ujawnianie pewnego zakresu informacji od firm, może sprzyjać wzrostowi publicznego zaufania do tych rynków – szczególnie tych, które wyróżniają się intensywnym wykorzystaniem informacji, (dotyczy to choćby rynku kapitałowego)¹. Dzięki wymuszeniu pełniejszych i rzetelniejszych informacji, których prawdziwość jest sprawdzana przez odpowiedni urząd regulacyjny (w przypadku polskiej giełdy przez Komisję Nadzoru Finansowego), zwiększa się liczba uczestników rynku, którzy zaangażują weń więcej kapitałów. Regulacja informacji chroni również słabiej przygotowanych konsumentów (gorzej wykształconych, uboższych), chociaż warto zauważyć, że publiczne regulacje zapewniają jedynie formalną równość dostępu do informacji, a faktyczna równość dostępu jest znacznie trudniejsza do osiągnięcia. Warto zauważyć, że nie istnieje prosty związek między ilością a jakością informacji. Ilość informacji może rodzić chaos percepcyjny, który prowadzi do decyzji równie mało racjonalnych, co decyzje w sytuacjach niedostatku informacji.

Państwo może być także zainteresowane wspomaganie procesów, które zwiększają wiarygodność informacji dostępnych na rynku. Ale niekoniecznie ten cel może być osiągnięty wyłącznie poprzez ustawowe nakazy i/lub zakazy państwa. W stabilnym społeczeństwie firmy rzetelne informacyjnie (podobnie inne podmioty) nagradzane są nagrodami symbolicznymi – wysoką reputacją społeczną i zaufaniem.

Poniżej analizuję sposoby wykorzystania informacji w tworzeniu polityk publicznych.

Funkcje współczesnego państwa. Wykorzystuję głównie literaturę ukazującą oddziaływanie państwa na rynki w celu ochrony konsumenta, jak i poprawy efektywności działania samego rynku. Ale wnioski z niej płynące mają – jak miemam – szersze zastosowanie. Odnoszą się bowiem do sposobu tworzenia, wdrażania i oceny różnych polityk publicznych. W poniższych rozważaniach termin polityka publiczna rozumiany jest jako publiczne decyzje i działania, które dotyczą zarówno dziedziny redystrybucji różnego typu zasobów (na przykładów dochodów), jak i tworzenia administracyjno-prawnych (regulacyjnych) ram funkcjonowania gospodarki, podziału kompetencji pomiędzy poziomy władzy publicznej i kształtowania struktury instytucjonalnej państwa. Polityka publiczna posiada fundamentalne znaczenie dla rozwoju współczesnych społeczeństw². Głównymi podmiotami projektującymi i wdrażającymi politykę publiczną są państwo i jego agendy.

Dostrzeżenie nowych zadań publicznych i nowych instrumentów ich realizacji ma duże znaczenie dla tego, czym jest współczesne państwo. Za kwestię przeszłości należy uznać dawne spory o państwo, które skupiały się na wielkości wydatków publicznych (tak zwane duże czy małe państwo). Obecnie dyskusja toczy się jakby na innym polu. Dzisiaj na agendzie pojawia się kwestia właściwego zakresu regulacji, do której uprawnione powinny być rządy. Istnieje ogólny konsensus, że rządy nie sprawdzają się w roli właściciela, a prywatyzacja jest właściwą odpowiedzią na ten problem. Istotniejsza jest posiadana przez rządy funkcja (władza) regulowania wielu kwestii gospodarczych i społecznych i sposób jej wykonywania. Państwo ponosi odpowiedzialność za regulowanie wielu kwestii, choćby z uwagi na wymogi różnych typów bezpieczeństwa (na przykład bezpieczeństwo żywności, stabilność sektora finansowego i bezpieczeństwo depozytów). Jest kwestią kluczową, aby państwa regulowały to, co niezbędne i w taki sposób, aby cele regulacyjne były osiągnięte bez tworzenia krępującego biurokratycznego gorsetu.

Znaczenie regulacyjnych funkcji państwa jest lepiej rozumiane, gdyż współcześni ekonomiści zerwali z naiwnym rozumieniem rynków jako procesów spontanicznie zachodzących wymian. Dostrzegają oni, że realizacja wielu transakcji gospodarczych oraz ich przebieg zależy od istnienia instytucjonalno-regulacyjnej infrastruktury, a także od stopnia nasycenia informacją i jej symetryczności. Ich analizy zyskały przez to na empirycznej

adekwatności. Tak jest w przypadku obrotu giełdowego i w przypadku rynku kredytów dla przedsiębiorstw. Giełda wędnie, gdy brakuje reguł obrotu akcjami, które wymuszają prawdziwą informację o kondycji przedsiębiorstw. Banki ograniczają kredytowanie przedsiębiorstw, gdy system sądowiczy nie zapewnia sprawnej egzekucji należności. Tak giełda, jak i rynek kredytów nie będą funkcjonować efektywnie, gdy strony transakcji nie będą posiadać wystarczającej ilości rzetelnych informacji.

Informacja – jako czynnik usprawniający funkcjonowanie rynku – stała się dobrem, które jest produkowane i wymieniane, a jej znaczenie zostało dostrzeżone w obecnej epoce, którą można nazwać epoką obfitości i tanio upowszechnianej informacji. To oczywisty skutek rewolucji telekomunikacyjnej. Joseph Stiglitz otrzymał nagrodę Nobla z dziedziny ekonomii, za analizy dotyczące konsekwencji przyjęcia założeń o istnieniu pełnej i doskonałej informacji na rynkach dla tezy o efektywności alokacji rynkowej. Poza tym dostrzeżono również znaczenie informacji dla osiągnięcia demokratycznej kontroli w procesie planowania i realizacji polityk publicznych. W efekcie Bank Światowy i OECD położyły nacisk na zasadę „przejrzystości” w obiegu i dostępności informacji. Uznano ją za podstawową cechę dobrego rządu.

Poza tym kwestią fundamentalną w dyskusjach jest wciąż to, jakich instrumentów mają używać państwa. Widzimy, że współczesne wysoko rozwinięte państwa zmieniają sposób realizacji tego podstawowego celu publicznego jakim jest dążenie do wzrostu ogólnego dobrobytu. Kiedyś władze publiczne realizując cele publiczne, posługiwały się – jako dominującymi i najskuteczniejszymi instrumentami działania – systemem nakazów i zakazów oraz finansowych bodźców (kary i nagrody). Tak działająca władza uosabiała to, co od stuleci jest uznawane za podstawowy atrybut władzy: przymus (możliwość używania tak „kija, jak i marchewki”). Tymczasem obecnie w dobie otwartej gospodarki rynkowej coraz trudniej jest realizować zadania publiczne starymi metodami. Państwo mogłoby się nimi wciąż skutecznie posługiwać, gdyby realizowało tradycyjne cele publiczne sprowadzone wyłącznie do konkretnych, niemalże fizycznych, zadań typu budowa alternatywnych kanałów importu ropy naftowej, czy budowa dróg. Natomiast dzisiejsze państwa muszą realizować inne cele, które są znacznie bardziej złożone i mniej jednowymiarowe. Na przykład obecnie wzrost społecznego dobrobytu zależy od relatywnie niezależnych działań milionów ludzi. To rezultaty tych

działań składają się – lub czasami nie – na założony, publiczny skutek. Można dowodzić, że wiele istotnych i akceptowanych powszechnie celów publicznych (przykładowo: czyste środowisko przyrodnicze, dobry stan zdrowia, bezpieczna żywność itp.) można osiągnąć przez lepsze informowanie ludzi o tym, jak oni sami wpływają swoim działaniem na osiągnięcie upragnionych celów bez konieczności stosowania tradycyjnych narzędzi administracyjnych (takich jak zakaz czy kontrola).

Ale jednocześnie postulat, aby państwo oddziaływało tylko w sposób „miękki” – przez informacyjne oddziaływania na obywateli – mógłby prowadzić do „miękości”, czyli nieskuteczności polityk publicznych. Najgorzej byłoby, gdyby ten postulat został sformułowany naiwnie, bez zrozumienia specyfiki i roli informacji jako narzędzia w tworzeniu polityk publicznych.

Państwo a budowanie społecznego dobrobytu. Działania współczesnych rządów – chcąc nie chcąc – wpływają na poziom dobrobytu niemal wszystkich grup obywateli. Rządy wpływają w sposób bezpośredni i pośredni. W sposób bezpośredni czynią to na przykład przesuwanie dochody między obywatelami, posługując się systemem podatkowym, czy czasami wytwarzając dobra i usługi. Redystrybucja dochodów dokonywana przez państwo przybiera formę polityki podatkowej i budżetowej. Określa ona stopień redystrybucji dochodów, rozkład ciężaru finansowania przypadający na poszczególne grupy podatników oraz rodzajową kompozycję dóbr wspólnej konsumpcji.

Natomiast w sposób pośredni państwo wpływa na dobrobyt, gdy kształtuje warunki, które umożliwiają obywatelom oraz ich dobrowolnym związkom osiągnięcie prywatnych celów w zakresie, na przykład zwiększania swojej zamożności. Rządy oddziałują na nasz dobrobyt realizowany przez regulacje administracyjno-prawne, czyli tworzenie norm lub bodźców, które kształtują zachowania i działania podmiotów prywatnych. Normy nakazują lub zakazują przejawiania pewnych zachowań (przykładowo zakaz hałasowania w porze nocnej lub nakaz zapinania pasów w samochodach). Bodźce zaś w postaci kar, opłat lub dopłat, niczego wprost nie zabraniają, lecz wpływają i modyfikują nasze zachowania przez tworzenie systemu, w ramach którego pewne nasze działania stają się bardziej opłacalne niż inne. I tak przykładowo właściciel piekarni, przekraczający dopuszczalne limity zanieczyszczenia powietrza, ma do wyboru płacić kary i kontynuować zanieczyszczanie lub zainstalować urządzenia filtrujące, zmniejszające emisję

do poziomu poniżej dopuszczalnego progu zanieczyszczenia i przestać płacić kary.

Efektywność rynku – dostęp do informacji i zdolność do jej przetwarzania. Przypomnijmy, że efektywność działania rynku – albo innymi słowy – efektywność rynkowej alokacji zasobów przedsiębiorstw albo zasobów indywidualnych – zależy od tego czy ci, którzy podejmują decyzje gospodarcze (w tym konsumenci) dysponują dostępem do pełnej informacji o możliwych alternatywach w zakresie inwestowania oraz ich skutkach. Efektywność rynku zależy również od tego, czy decydujący są w stanie zrozumieć i przetworzyć te informacje.

W wielu sytuacjach firmy czy konsumenci spontanicznie szukają i uzyskują informację, która poprawia trafność ich wyborów. Nie jest tak jednak zawsze. Czasami państwo decyduje się na interwencję przez wymuszenie udostępnienia informacji, czy przez nakaz nadania jej pewnego zrozumiałego formatu. Obywatele godzą się na taką interwencję państwa, ponieważ uznają, że gdyby każdy z nich na własną rękę szukał określonych informacji potrzebnych do podejmowania decyzji, to koszty społeczne i indywidualne byłyby ogromne. Gdy ci, którzy dokonują wyborów lokowania zasobów nie posiadają poprawnych lub pełnych informacji o konsekwencjach podejmowanych przez siebie decyzji, państwo decyduje, dostarcza im tych informacji, co sprzyja poprawie dobrobytu jednostek, gdyż poprawia jakość decyzji jednostek. I tak przykładowo alergik, któremu brakuje informacji o cechach żywności może unikać jej zakupu. Alternatywą, choć mało realną jest to, że przed zakupem każdego nowego produktu spożywczego może zwracać się z pytaniem o informacje i poradę u lekarza. Z drugiej strony, alergik z pewnością będzie śmielszy w zakupach, jeśli istnieje system nakazujący oznaczanie produktów w zakresie wyszczególniania określonych substancji i wyjaśniania skutków ich oddziaływania dla alergików. Nie jest więc kontrowersyjnym stwierdzenie, że pełna i doskonała informacja jest ważna dla efektywności funkcjonowania rynku. Interesujące jest natomiast pytanie, czy interwencja rządu w postaci nakazania producentom udostępnienia informacji może usunąć lub przynajmniej zmniejszyć informacyjne wady rynku?

W odpowiedzi na tak postawione pytanie pomocne może być wyodrębnienie czterech typów sytuacji, z którymi stykamy się jako inwestorzy czy konsumenci. Różnią się one ze względu na stopień dostępności i adekwatności informacji oraz ze względu na stopień

zdolności nas jako aktorów rynkowych do przetworzenia informacji.

Zauważmy, że tylko w jednej, z czterech możliwych, sytuacji (sytuacja typu A) mamy do dyspozycji i pełną informację, i wysoką zdolność do jej przetwarzania. Wówczas działanie rynku – alokacja rynkowa – może być uznana za doskonale efektywną, co nie wymaga żadnej interwencji rządu. Jednak oprócz sytuacji typu A możemy być także w sytuacji typu B i C. Charakteryzują się one tym, że możemy spodziewać się pewnego stopnia niesprawności rynku ze względu na niedostateczny stopień dostępności informacji albo niską zdolność do jej przetworzenia. Jest także jeszcze sytuacja typu D, w której występuje wysoki stopień niesprawności rynku z uwagi na niedostateczny stopień dostępności informacji, jak i niską zdolność do przetworzenia dostępnych informacji.

Efektywność rynku w zależności od dostępności informacji oraz zdolności podmiotów ekonomicznych do korzystania z informacji

| Zdolność do przetworzenia dostępnych informacji | Dostępność informacji | |
|---|---|--|
| | Wysoka | Niska |
| | Wysoka | Typ A Doskonała efektywność rynkowej alokacji |
| Niska | Typ C Istnieje pewna niesprawność alokacji rynkowej | Typ D Wysoki stopień niesprawności alokacji rynkowej |

Źródło: Opracowanie własne.

Sama ewentualność wystąpienia sytuacji typu B, C lub D nie wystarcza dla uzasadnienia interwencji regulacyjnej rządu. Konieczne jest, aby decyzja o wprowadzeniu regulacji była poprzedzona analizą pytania, czy koszty krańcowe dostarczenia i przetworzenia informacji na rynku, który nie jest regulowany, są mniejsze, większe, czy równe krańcowym korzyściom uzyskiwanym dzięki poniesieniu tych kosztów. Rozumowanie to można przedstawić na przykładzie kosztów uzyskiwania informacji niezbędnych dla decyzji o zakupie danego dobra³. Wyobraźmy sobie, że konsument A ma dokonać wyboru samochodu spośród samochodów oferowanych przez wiele salonów sprzedaży (dilerów). Pierwszy z salonów proponuje sprzedaż samochodu za cenę C. Powstaje pytanie o to, kiedy konsument A powinien przystać na tę ofertę i zakupić samochód za cenę C, a kiedy szukać dalej innych potencjalnie lepszych ofert?

Z punktu widzenia ekonomiki informacji wydaje się, że racjonalność dalszych poszukiwań zależy od tego czy krańcowe koszty (KK) dalszych poszukiwań są mniejsze od wartości oczekiwanej różnicy ceny pomiędzy pierwszą (C) a drugą ofertą (D). Warunek ekonomicznej racjonalności kontynuowania poszukiwań może więc zostać sformalizowany w postaci następującej nierówności:

$$KK < p(C-D),$$

gdzie p, jest prawdopodobieństwem tego, że kolejna oferta jest ofertą korzystniejszą.

Czynniki kształtujące funkcjonowanie rynku informacji. Powyższy prosty model podejmowania decyzji ma miejsce w sytuacji, gdy podejmujący decyzje ponosi koszty związane z poszukiwaniem nowych alternatyw. Wymaga on jednak uzupełnienia o dodatkowe czynniki, które wprawdzie zwiększają jego adekwatność, ale równocześnie niestety zmniejszają łatwość wyprowadzania predykcji co do rzeczywistego przebiegu zdarzeń.

Paradoks wartości informacji. Pierwszy dodatkowy czynnik jest ściśle związany ze zjawiskiem zwanym paradoksem informacji. Paradoks ten głosi, że wartość informacji nie jest znana (lub jest trudna do określenia) dopóty, dopóki informacja ta nie zostanie uzyskana. Gdy jednak informacja jest już znana, to jej krańcowa wartość dla posiadającego równa się zero. W przypadku decyzji o zakupie samochodu oznacza to, że nie dowiemy się, czy warto było szukać drugiej oferty zanim nie poniesiemy kosztów w postaci opłat za telefony lub czasu niezbędnego dla odwiedzenia kolejnego salonu samochodowego.

Informacja o jakości jest trudno dostępna. Drugi czynnik wiąże się z problemem uzyskania informacji o jakościowych cechach danego produktu. O ile stosunkowo łatwo jest porównywać ceny towarów, to znacznie trudniej jest ocenić (i sprowadzić do jednego wymiaru) jakościowe (i liczne) cechy danego produktu. Problem ten został zauważony przez George'a Akerlofa w klasycznym artykule *The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism*⁴. Argumentacja rozwinięta przez Akerlofa może zostać w skrócie przedstawiona następująco: konsumenci dokonują wymiany (*trade off*) pomiędzy ceną a jakością – jeśli akceptują wyższą cenę, to tylko w zamian za wyższą jakość. Nabywcy muszą jednak zostać przekonani o tym, że wyższa cena rzeczywiście odzwierciedla wyższą wartość. Nie zawsze jest to proste, gdyż istnieją dobra, których cechy jakościowe są trudne do ustalenia. W przypadku rynku takich dóbr jest bardzo prawdopo-

dobne, że producenci dóbr o wyższej jakości zostaną wyparci z rynku, a rynek tych dóbr będzie cechował się wyższą obecnością dóbr niższej jakości niż w przypadku, gdyby można było skutecznie identyfikować różnice jakości.

Bezpłatna informacja zwiększa statyczną efektywność. Trzeci czynnik jest ściśle związany z tym, że informacja ma pewne charakterystyki dobra publicznego (dobro publiczne cechuje się tym, że jego konsumpcja nie ma charakteru rywalizacyjnego. Oznacza to, że korzystanie z informacji przez jednych nie zmniejsza dostępności informacji dla innych. Co więcej, dzięki rozwojowi telekomunikacji oraz Internetu, informacja może być rozpowszechniana przy bardzo niskich kosztach krańcowych. Wymóg statycznej efektywności alokacyjnej nakazuje, aby te niskie koszty krańcowe wyznaczały cenę dostępu do takiego dobra⁵. Im szerzej dociera informacja i im jest tańsza, jeśli nie całkiem bezpłatna, tym wyższy jest dobrobyt społeczny. Stwierdzenie to prowadzi do wniosku, że brak dostępu do informacji (nazywany inaczej informacyjnym wykluczeniem) lub brak umiejętności korzystania z informacji zmniejsza wielkość potencjalnego społecznego dobrobytu.

Podmioty rynkowe dostarczają odpłatną i dobrze chronioną informację na zasadach komercyjnych. Jej cena dla użytkownika jest jednakże tym wyższa, im wyższy jest stopień jej ochrony prawnej. Wzrost stopnia ochrony prawnej prowadzi jednak do ubytku efektywności statycznej, gdyż informacja nie zostanie spożytkowana przez tych, którzy nie są w stanie za nią zapłacić. Gdy państwo nakłada wymóg wytworzenia i udostępnienia informacji, to zwiększa tym samym ilość dostarczanej informacji. To z kolei poprawia warunki do efektywnej alokacji rynkowej i w konsekwencji przyczynia się do wzrostu społecznego dobrobytu.

Upowszechnianie informacji ma pewne „publiczne” aspekty. Otóż może być tak, że działające dla zysku prywatne podmioty nie dostarczają informacji w ilości, którą można uznać za optymalną ze społecznego punktu widzenia, czy z punktu widzenia potrzeb, jakie zgłasza społeczeństwo. Deficyt informacyjny powstaje na skutek tego, że na ogół prywatne firmy nie są w stanie pobrać opłat od wszystkich tych, którzy korzystają z wytworzonych przez nie informacji. W konsekwencji powstają sytuacje podobne do tych, które analizuje teoria gier jako sytuacje typu „dylemat więźnia”.

Z „dylematem więźnia” mamy do czynienia, gdy firmy korzystają z pewnych informacji (na przykład o stanie danego sektora lub całej gospodarki) dostarczonych przez inne podmioty, ale same nie chcą ani ujawniać

dotyczących nich informacji, ani ponosić kosztów ich wytworzenia. Może być tak, że każda z firm w pojedynkę byłaby skłonna ujawnić swoje informacje odnoszące się do danego sektora gospodarki, lecz nie uczyni tego, jeśli równocześnie nie zrobią tego inne firmy. Wprawdzie firmy skorzystałyby z sytuacji, gdy wszystkie ujawniały uzgodniony zakres informacji (na przykład o sektorze, w którym działają), ale boją się pozostać w sytuacji, że jako jedyne będą udzielały takich informacji. Przewyciężenie „informacyjnego dylematu więźnia” odbywa się na ogół przez odgórne nałożenie wymogu udostępniania informacji o działalności firmy dla celów zbiorczych zestawień (informacji zbieranych i opracowywanych przez specjalistyczne państwowe urzędy statystyczne).

Zwróćmy jeszcze uwagę na kolejny „publiczny” aspekt informacji, który spotykamy na rynku w trakcie podejmowania decyzji o alokacji naszych zasobów (czy po prostu zakupach). Otóż jest kwestia sposobów dostarczania informacji. Aby była ona użyteczna i zrozumiała, muszą istnieć uzgodnione „formaty” w jej dostarczeniu – innymi słowy muszą istnieć uzgodnione sposoby kodowania informacji: wspólnych pojęć, terminów czy przykładowo norm rachunkowościowych. Bez nich nie byłoby możliwe zrozumienie informacji i porównanie sytuacji firm w obrębie danego sektora czy w skali całej gospodarki. W większości sytuacji „formaty” te są czymś zastanym, powstałym w procesie historycznego rozwoju. Niekiedy jednak formaty takie muszą być tworzone na nowo przez rządy, firmy lub samych obywateli. Formaty informacji gospodarczej mogą być formatami „prywatnymi”, grupowymi, tworzonymi przez same firmy w ramach danego sektora, władze publiczne mogą także ustanawiać formaty.

Informacyjne podstawy złudnego różnicowania. Przejdźmy teraz do czwartego czynnika. Wiąże się on z tym, że na rynku konsument (indywidualny, czy zbiorowy) może zetknąć się z informacją mylącą. Firma może bowiem wytworzyć informację, która ma na celu sztuczne wyodrębnienie swojego produktu spośród innych po to, aby sztucznie wyróżnić swój produkt spośród wielu innych podobnych towarów i w ten sposób, uzyskać swoistą rentę monopolistyczną. Działania takie można zaobserwować wtedy, gdy informacja uwypukla nieistotną cechę produktu, jako cechę decydującą dla jego użytkowej wartości. I tak na przykład producent monitorów ciekłokrystalicznych (LCD) może podkreślać stabilność podstawy monitora jako cechy wyróżniającej go spośród wielu innych i najważniejszej dla funkcjonalności owego monitora, choć z technicznego punktu widzenia najważniejszą sprawą jest rozdzielczość moni-

tora i szybkość odświeżania tak zwanej plamki. Takie działania producenta zwiększają koszty nabywcy, zakłócając podejmowanie decyzji.

Regulacyjne rugowanie fałszywej informacji. Piąty czynnik wynika z faktu, że podmiot ekonomiczny może spotkać na rynku także informacje fałszywe, co tworzy groźbę błędnej alokacji, czy wprost złego działania rynku. Otóż czasami w interesie producentów dóbr może być dostarczanie nieprawdziwych informacji. W przypadku, gdy nabywca działał w oparciu o fałszywe informacje dostarczone przez sprzedawcę, nabywca może wystąpić do sądu z cywilnym powództwem o odszkodowanie. Takie rozwiązanie jest rozwiązaniem preferowanym przez zwolenników rozwiązań czysto rynkowych. Istotnie można pokazać w modelach decyzji rynkowych, że nie jest konieczne, aby wszyscy „oszukani” (to znaczy podejmujący decyzję w oparciu o fałszywą i umyślnie przekazaną informację) nabywcy wstępowali na drogę sądową, aby odstraszyć producenta od podawania fałszywych informacji. Wystarczy, że oszustwo zostanie odkryte, a pozew wniesiony przez wystarczająco dużą część konsumentów. Co więcej, nie zawsze muszą to być indywidualni konsumenci, lecz także stowarzyszenia konsumenckie lub, jak to dzieje się w Stanach Zjednoczonych, prawnicy występujący z roszczeniami w imieniu całej kategorii konsumentów w pozwach określanych mianem *class actions*⁶. Istniejące w Stanach Zjednoczonych prawo do występowania w imieniu pewnej zbiorowości konsumentów ma przeciwdziałać „strukturalnej” przewadze producentów. Mogą oni wykorzystywać fakt, że negatywne konsekwencje fałszywych informacji często spadają na liczną rzeszę rozproszonych konsumentów. Ich wspólne działanie jest paraliżowane przez problem zwany „problemem działania zbiorowego” (*collective action problem*).

Problem selektywności informacji. Szósty czynnik wiąże się z tym, że producenci są z reguły nieskłonni do informowania o negatywnych konsekwencjach użytkowania danego dobra. Producenci samochodów nie informują nabywców o częstotliwości wypadków samochodowych, producenci papierosów długo nie informowali o zagrożeniu zachorowaniem na raka, a producenci telefonów komórkowych na ogół nie informują o szkodliwości oddziaływania promieniowania towarzyszącego użytkowaniu tych telefonów. W przeciwieństwie do czynnika piątego, w tym przypadku mamy do czynienia nie z karalnym kłamstwem, lecz z przemilczaniem niewygodnych informacji. Jeśli ponadto owe przemilczane skutki pojawią się z dużym opóźnieniem czasowym, to

działania (przemilczenia) producentów mogą nie zostać wcale zauważone.

Ograniczona racjonalność konsumenta i obywatela. Siódmy czynnik wiąże się z tymi cechami podejmującego decyzje, które podważają założenie o racjonalności nabywcy (czy szerzej aktorów gospodarczych), czyli jego zdolności do uzyskiwania i wykorzystywania informacji niezbędnych do podjęcia decyzji optymalizujących realizację własnych preferencji. Wprawdzie krytyka tego założenia pochodzi najczęściej od socjologów i psychologów, jednakże w obrębie nauk ekonomicznych istnieją nurty badawcze przyznające, że założenie o pełnej racjonalności jest wątpliwą podstawą do budowania teorii ekonomicznych⁷.

Dylematy regulatora rynku. Przedstawione przykłady rodzą niezmiernie poważne konsekwencje i dylematy. Dotyczą one tego, czy faktycznie istnieje potrzeba interwencji państwa w związku z tym, że podmioty ekonomiczne stoją wobec braku dostatecznego zasobu informacji niezbędnych do racjonalnego inwestowania, czy informacji mylącej i nieprawdziwej. Powstaje także kwestia metody, według której mogłaby zostać przeprowadzona ewentualna interwencja publiczna w postaci wprowadzenia regulacji, które wymuszają określone zachowania w grze rynkowej.

Te kwestie będą lepiej widoczne na przykładzie sporu o regulowanie informacji handlowych i reklamy. Ronald H. Coase argumentował, że „wypowiedzi handlowe” (*commercial speech*), a wśród nich głównie reklama, powinny być chronione przed ograniczającą interwencją państwa w podobny sposób, jak chroniona jest wolność wypowiedzi politycznych⁸. Zdaniem Coase’a, najlepszym sposobem na zapewnienie wysokiej jakości informacji jest wolność wypowiedzi. Jednakże jego stanowisko wydaje się być stanowiskiem mniejszości badaczy polityk publicznych. W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, że regulacje powinny, choćby w minimalnym stopniu, chronić konsumenta przed możliwymi nadużyciami. Jednym ze sposobów regulowania jest wymuszanie ujawnienia informacji zgodnie z minimalnymi standardami. I tak przykładowo, amerykańska regulacja „Prawdziwa informacja w kredytowaniu” (*Truth In Lending*) będąca elementem „Ustawy o ochronie kredytobiorcy” (*The Consumer Credit Protection Act*) wymaga, aby pożyczkodawca podawał roczną stopę oprocentowania, a nie stopę oprocentowania w dowolnym przez siebie wybranym okresie, jako stopę procentową służącą do porównywania opłacalności pożyczki⁹.

Przypomnijmy, że interwencja państwa w formie wprowadzenia regulacji określających zakres informacji, nie jest bezpośrednią ingerencją w dany obszar działalności, w przeciwieństwie do administracyjno-prawnych nakazów i zakazów. Podmiot regulujący dostarczając lub wymuszając dostarczenie informacji zakłada, że odbiorcy informacji są w stanie efektywnie z nich korzystać. Jest to więc taki sposób oddziaływania, który wykorzystuje fakt, że *użytkownicy produktu charakteryzujący się zróżnicowaną podatnością na dane zagrożenie, zróżnicowaną skłonnością do podejmowania ryzyka, różnymi potrzebami i nawykami konsumpcyjnymi*, daje im możliwość (A.S.) *dokonania takiego wyboru stopnia ryzyka, cech produktu i sposobu jego użytkowania, który najpełniej zaspokaja ich potrzeby*¹⁰.

Reklama jako typ informacji. Czego powinny dotyczyć i jak intensywne być regulacje w zakresie udostępnianej przez producentów informacji? Wnioski płynące z analiz teoretycznych i badań empirycznych pozwalają na sformułowanie jedynie ogólnych zaleceń. I tak, regulacje informacji nie powinny ograniczać reklamy wykorzystującej prawdziwą informację, a powinny kłaść akcent na zakaz dezinformacji. W przypadku regulowania informacji istotną jest kwestia, na kim spoczywa odpowiedzialność za dostarczenie dowodu winy. W Stanach Zjednoczonych do 1970 roku obowiązek dostarczania dowodu oszustwa informacyjnego spoczywał na Federalnej Komisji Handlu (*The Federal Trade Commission*), po 1970 roku, a było to istotnym zwiększeniem restrykcyjności regulacji, to reklamodawca jest zobowiązany do dostarczenia istotnego dowodu na prawdziwość informacji zawartych w reklamie. Zmiana ta, zdaniem Raymonda D. Sauera i Keitha Lefflera, zaowocowała zwiększeniem jakości informacyjnej reklam¹¹.

Naturę kontrowersji dotyczących efektywności regulacji dotyczących informacji, można pokazać na przykładzie zakazu oszukańczej reklamy. Na przykład sprzedawca może stanąć wobec zarzutu oszukańczej reklamy cenowej, gdy reklamuje swój produkt jako sprzedawany normalnie po 70 złotych, lecz teraz oferowany po 50 złotych. Tymczasem w rzeczywistości produkt był i jest sprzedawany po 50 złotych. Z punktu widzenia teorii ekonomii podstawą zarzutu nie jest to, że sprzedawca podaje nieprawdę, że produkt ten kiedykolwiek był sprzedawany po wyższej cenie, lecz to, że sugeruje on wyższą jakość produktu (w tej mierze, w jakiej cena jest odzwierciedleniem jakości)¹².

Niektórzy badacze argumentują, że sam fakt, iż sprzedawca sygnalizuje obniżkę ceny wtedy, gdy jest ona normalną ceną, nie powinien być podstawą do formułowania zarzutu oszustwa informacyjnego, gdyż świadomi cen konsumenci nie zostaną w ten sposób oszukani, a konkurenci otrzymują informację o cenach stosowanych przez reklamodawcę i mają możliwość podjęcia działań korygujących. Ponadto, jeśli wysoka cena jest ceną „nierównowagi rynkowej”, to jak pokazali Robert B. Ekelund i David S. Saurman, reklama przez wskazanie ceny może uruchomić proces dostosowania rynkowych, który doprowadzi do ukształtowania nowej, niższej ceny równowagi – reklama cenowa może odegrać więc rolę bodźca uruchamiającego pożądane zmiany na rynku¹³.

Groźba regulacyjnego uspienia konsumentów i obywateli. Z punktu widzenia skuteczności regulacyjnej działań państwa istotne jest, aby konsumenci (lub inne grupy chronione przez regulację) byli świadomi stopnia tej ochrony i nie ulegali iluzji, że są chronieni bardziej niż jest to w rzeczywistości. Badania empiryczne przeprowadzone przez Ronalda Bonda i Dennisa Murphy pokazują, że oszukańczej reklamie cenowej częściej ulegają ci konsumenci, którzy mylnie sądzą, iż regulacje publiczne zabraniają reklamy przez wskazanie fałszywych obniżek (podania normalnej ceny, tak jak w przykładzie powyżej, jako ceny obniżonej)¹⁴. Podobny mechanizm „uspienia” czujności odbiorcy regulacji zaobserwowano w obszarze regulacji chroniącej zdrowie pracownika. Konkluzja płynąca z wyników tych badań dla analiz roli regulacji publicznych jest następująca: jeśli nie jest możliwa skuteczna, pełna eliminacja szkodliwego zjawiska poprzez regulację, to niekiedy lepiej jest nie obejmować go regulacją wcale i nie tworzyć, w grupach mających być chronionymi przez regulację, złudnego przekonania, że rzeczywiście są oni chronieni.

Regulacje, które oszczędzają. Z punktu widzenia analizy polityki publicznej istotne jest pytanie, czy podmioty rynkowe mogą wytworzyć za wiele informacji i czy wydatki na wytworzenie tych informacji mogą doprowadzić do rozproszenia korzyści, które te informacje tworzą? Zagadnienie to jest zazwyczaj analizowane z wykorzystaniem analogii do sytuacji współzawodnicstwa firm o korzyści płynące z renty.

Symulując można wyobrazić sobie sytuację, w której 5 firm o podobnych zasobach ubiega się o licencję telewizyjną, której otrzymanie przyniosłoby korzyść o wartości 200 tysięcy złotych. Ponieważ każda firma

ma równe szanse otrzymania tej licencji, to wartość oczekiwana liczona jako iloczyn prawdopodobieństwa uzyskania licencji (w tym przypadku 1/5) wynosi dla każdej z nich 40 tysięcy złotych. Dążąc do uzyskania licencji firmy te są skłonne wydać na reklamę do 40 tysięcy złotych, lecz nie więcej. Wartość oczekiwana netto licencji wynosi 40 tysięcy złotych minus koszty wydatków na reklamę. Jeśli którakolwiek z firm ubiegających się o licencję rozpoczęła intensywne działania reklamowe, to pozostałe musiałyby pójść w jej ślady. W przeciwnym razie zmalałaby szansa uzyskania przez nie licencji. Ale gdyby firmy przyjęły strategię działania jako grupa, to mogłyby powstrzymać się od reklamy. W ten sposób oszczędziłyby na wydatkach. Co więcej firmy te byłyby skłonne do zapłacenia jakiemś neutralnemu podmiotowi, aby skutecznie powstrzymał ich od reklamy. Taką rolę mogą pełnić regulacje i agencje regulacyjne. Mogą powstrzymać firmy przed rozproszaniem korzyści w wyniku zbędnego konkutowania w danym wymiarze.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że problem związany z wprowadzeniem regulacji wynika z problemu określenia, czy firmy działające w otoczeniu rynkowym mają wystarczająco silne bodźce, aby dobrowolnie ujawnić pełną (zarówno korzystną, jak i niekorzystną dla nich informację) informację o swojej sytuacji rynkowej i finansowej. Sanford J. Grossman przeprowadził analizę formalną tego problemu w 1981 roku¹⁵. Można ją przedstawić w następujący sposób. Otóż jeśli firma ma jakiś projekt biznesowy (przypuśćmy, że nowy typ okien dachowych), o którym sądzi, że jego wdrożenie okaże się opłacalne, to jest zainteresowana poinformowaniem o nim potencjalnych inwestorów. Stara się jednak, aby nie ujawnić tych szczegółów projektu, które są tajemnicą handlową i których ujawnienie działałoby na korzyść konkurencji. Dobra firma samodzielnie wybierze optymalny poziom informacji, które chce ujawnić. Z jednej strony będzie chciała odróżnić się od innych firm chwając się nowym pomysłem, a z drugiej chce zachować w tajemnicy istotne informacje. Jednakże warto pamiętać o wnioskach z wcześniejszych analiz, które dowodzą, że bodźce rynkowe działają wystarczająco silnie, aby skłonić przedsiębiorstwa do przekazania optymalnej ilości informacji jedynie wtedy, gdy regulacje przeciwdziałające informacyjnym oszustwom są egzekwowane ze stuprocentową skutecznością (regulacje powinny zabraniać oszustw i karać za nie, nie mogą natomiast wymuszać dostarczania informacji).

Założenie, że ujawnienie informacji przez firmy jest w jej interesie i że tylko sama firma może to uczynić

w sposób optymalny musi więc być punktem wyjścia dla porównawczej analizy decyzji regulacyjnych. Założenie to jest zgodne z obserwacją, że firmy wiarygodne w ujawnianiu informacji zyskują przewagę w pozyskiwaniu środków finansowych. I tak na przykład firmy, które przestrzegają reguł obrotu giełdowego (w tym reguł udostępniania informacji) ustanowionych przez komisję nadzoru finansowego zyskują przewagę konkurencyjną w przyciąganiu kapitału.

Jednakże wiarygodność firmy w danym sektorze jest w części pochodną wiarygodności całego sektora, dlatego też wiarygodność sektora jest rodzajem dobra publicznego, które powinno być chronione. Wysoka wiarygodność informacji o firmach danego sektora jest także dobrem publicznym dla ogółu inwestorów, gdyż z punktu widzenia grupy koszty ponoszone przez każdego inwestora w celu odróżnienia prawdziwej od fałszywej informacji są zbędnym wydatkiem, nie zmieniającym prawdopodobieństwa sukcesu jego strategii inwestycyjnej.

Dobrowolne ujawnianie informacji przez podmioty rynkowe i regulacyjne wymuszania ich udostępniania są dwiema krańcowo odmiennymi sytuacjami. Nie wyczerpują one zbioru wszystkich możliwych rozwiązań. Innym rozwiązaniem jest powstanie rynku informacji, na którym informacje stają się przedmiotem transakcji rynkowych, na którym pośrednicy informacyjni odpłatnie oferują informacje zainteresowanym podmiotom¹⁶.

Ostrość dylematu: regulować, czy też pozostawić kwestię prawdziwości informacji zainteresowanym podmiotom, redukuje pojawienie się pośredników informacyjnych. Na rynku pośrednictwa informacji działają podobne mechanizmy, jak na innych rynkach usług. Firmy zbierające informacje i dokonujące ich analizy są zainteresowane własną reputacją jako dostawców prawdziwej i rzetelnej informacji. Pozytywny efekt istnienia pośrednictwa informacji jest widoczny także wtedy, gdy pośrednik nie sprzedaje informacji, lecz działa jako swoisty „powiernik informacji” – instytucja, której firmy powierzają informacje, których nie są skłonne udostępniać wszystkim, a instytucje-powiernicy informacji wykorzystują te informacje w celu dokonywania rekomendacji.

Swoistymi pośrednikami informacyjnymi są także firmy rachunkowe i audytorskie, które zapewniają istnienie wspólnych formatów sporządzania i prezentowania informacji¹⁷. Firmy te rozkładają koszty produkcji formatów informacyjnych (i koszty swojej działalności) na całe sektory gospodarki, a wspólny format jest rozwiązaniem tańszym niż inwestowanie w wiarygodność samodzielnie sporządzanych informacji.

Istnienie rynku pośredników informacyjnych nie rozwiązuje wszystkich problemów tworzenia i rozpowszechniania informacji. Same podmioty działające na tym rynku mogą borykać się z problemami niekompetencji i nieuczciwości pracowników albo też mogą nie być w stanie efektywnie zweryfikować otrzymywanych informacji¹⁸.

Podsumowując stwierdzić należy, że teoretyczne analizy mechanizmów tworzenia i przekazywania informacji i znaczenia regulacji publicznych nakładających obowiązki ujawnienia informacji wychodzą z uznania faktu, że podstawowym źródłem informacji w gospodarce rynkowej są procesy rynkowe, a w szczególności ceny jako ich podstawowy parametr. Jeśli pewni inwestorzy rynkowi są lepiej poinformowani niż inni, to ich działania (zakup lub sprzedaż danych aktywów) przekładają się na zmiany cen rynkowych, a zmiany te pozwalają innym inwestorom (być może gorzej poinformowanym) odkrywać prawdziwsze informacje tak, że ostatecznie ceny rynkowe osiągną taki poziom, na którym dobrze poinformowani inwestorzy staną się obojętni wobec decyzji, czy kupować, czy sprzedawać akcje¹⁹.

Informacja dla poprawy polityk publicznych oraz funkcjonowania administracji. Dowodziliśmy, że umiejętna interwencja państwa może przyczynić się do poprawy działania rynku w wyniku zapewnienia lepszej informacji dla aktorów podejmujących decyzje w zakresie inwestycji. Ale podkreślaliśmy również, że rynek sam spontanicznie dostarcza dużej ilości informacji – bez potrzeby interwencji. Nie powinno więc dziwić, że lepsza informacja może poprawić nie tylko funkcjonowanie rynków, ale także może zostać wykorzystana w celu usprawnienia procesu tworzenia i wykonywania polityk publicznych oraz funkcjonowania administracji.

Prekursorem w działaniach wykorzystujących informację do dyscyplinowania sfery publicznej były Stany Zjednoczone. Tam administracja już w 1946 roku w Kodeksie postępowania administracyjnego (*Administrative Procedure Act*) została zobowiązana do ujawniania informacji w odpowiednim formacie. Rozwiązania te zostały poprawione w następnych ustawach takich jak Ustawa o wolności informacji (*Freedom of Information Act*) z 1966 roku, czy Ustawa o jawności informacji publicznej (*The Government In the Sunshine Act* *GITSA*) z 1976 roku. Z kolei w Europie Zachodniej i w Polsce wdrażanie podobnych narzędzi ma miejsce od początku lat 90. Chociaż jest

to proces trudny ze względu na faktyczną trudność zbudowania systemu ujawniania i kontroli informacji, to dobrze widać pozytywne skutki tych działań: od oszczędności budżetowych do lepszej kontroli działań administracji i polityków. Na przykład prace nad wdrożeniem w Polsce praktyk oceny skutków regulacji (*Regulatory Impact Analysis*) zmusiły polskie urzędy regulacyjne do ogłaszania planów działań regulacyjnych, do konsultacji z podmiotami, których regulacja ma dotyczyć oraz do przedstawienia oczekiwanych skutków regulacji. Aby regulacyjne wymogi informowania faktycznie zmniejszyły możliwość uznaniowego działania urzędów regulacyjnych i poprawiły efektywność regulacji konieczne jest uzupełnianie ogólnych norm o praktyczne procedury, które zwiększają efektywność ich implementacji.

Informacja jest potężnym narzędziem wpływania na preferencje i wybory firm, konsumentów i obywateli. Jest to jednak narzędzie subtelne, którego stosowanie musi być zaprojektowane z uwzględnieniem specyfiki sektora oraz oczekiwanej reakcji adresatów. Konieczne są więc zarówno empiryczne studia analizujące doświadczenia innych krajów, jak i krajowy pilotaż nowych („importowanych” z innych krajów) rozwiązań. Wciąż jesteśmy na początku drogi uczenia się, jak wykorzystać informację jako narzędzie polityki publicznej.

Za kwestię przeszłości należy uznać dawne spory o państwo, które skupiały się na zagadnieniu wielkości wydatków publicznych (tak zwane duże czy małe państwo). Obecnie dyskusja toczy się jakby na innym polu. Obecnie na agendzie pojawiła się kwestia właściwego zakresu regulacji, do której uprawnione powinny być rządy. Istnieje ogólny konsensus, że rządy nie sprawdzają się w roli właściciela, ale wciąż posiadają funkcję (władzę) regulowania wielu podstawowych kwestii gospodarczych i społecznych.

- ¹ Przykładem takiego rynku jest rynek kapitałowy.
- ² Coraz częściej jednak polityki publiczne dotyczą również polityk w organizacjach i ugrupowaniach ponadnarodowych, które ukierunkowują i ograniczają możliwości projektowania i wykonywania krajowych polityk publicznych.
- ³ Przykład ten pochodzi z pracy G. Stigler, *The Economics of Information*, vol. 68, *Journal of Political Economy*, 1961, s. 213.
- ⁴ G. Akerlof, *The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism*, [w]: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, 1970.
- ⁵ C. M. Correa, *Managing the Provision of Knowledge: The Design of Intellectual Property Laws*, [w]: I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. U. Mendoza (red.), *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, 2003, s. 411–41.
- ⁶ R. A. Posner, *The Economic Analysis of Law*, s. 626 wskazuje, że podstawowym powodem uznania pozwów grupowych (*class actions*) jest wykorzystanie korzyści skali w sporach sądowych. Istotnie z ekonomicznego punktu widzenia pozwy grupowe są metodą agregacji wielu małych roszczeń (pозwów) w jeden duży pozew.
- ⁷ I tak na przykład: D. C. Mueller, *Models of Man: neoclassical, behavioural and evolutionary*, [w]: *Politics, Philosophy and Economics*, 1(3), 2004; pisać o równouprawnionym i uzupełniającym występowaniu w teorii ekonomii trzech modeli człowieka: modelu neoklasycznym, modelu behawioralnym (badacze z tego nurtu rozszerzają listę celów, które maksymalizują jednostki) i modelu ewolucyjnym (badacze tego nurtu kwestionują zarówno założenie o maksymalizującym charakterze zachowań aktorów gospodarki, jaki i założenie o tym, że rynki znajdują się w lub dążą do równowagi).
- ⁸ R. H. Coase, *Advertising and Free Speech*, [w]: *Journal of Legal Studies*, vol. 6, 1977, s. 1–34.
- ⁹ B. J., Howard III, R. Craswell, S. C. Salop, *The Efficient Regulation of Consumer Information*, [w]: *Journal of Law and Economics*, vol. 24, 1981, s. 491–539.
- ¹⁰ V. W. Kip, M. A. Wesley, J. Huber, *Informational Regulation of Consumer Health Risks: An Empirical Evaluation of Hazard Warnings*, vol. 17, *Rand Journal of Economics*, 1986, s. 351–365.
- ¹¹ R. D. Sauer, K. B. Leffler, *Did the Federal Trade Commission's Advertising Substantiation Program Promote More Credible Advertising*, [w]: *American Economic Review*, vol. 80, 1990, s. 191–203. Inni badacze dowodzą, że ubocznym skutkiem tej zmiany regulacyjnej było zwiększenie zysków dużych firm reklamowych, zobacz także: R. S. Higgins, F. S. McChesney, *Truth and Consequences: The Federal Trade Commission's Ad Substantiation Program*, [w]: *International Review of Law and Economics*, vol. 6, 1986, s. 151–168.
- ¹² T. J. Murriss, *Economics and Consumer Protection*, [w]: *Antitrust Law Journal*, vol. 60, 1991, s. 103–121.
- ¹³ R. B. Ekelund, D. S. Saurman, *Advertising and the Market Process*, San Francisco, Pacific Research Institute, 1988.
- ¹⁴ R. Bond, D. Murphy, *An Analysis of Department Store Reference Pricing in Metropolitan Washington*, Washington, DC, Federal Trade Commission, 1992.
- ¹⁵ S. J. Grossman, *The Informational Role of Warranties and Private Disclosure About Product Quality*, [w]: *Journal of Law and Economics*, vol. 24, 1981, s. 461, zobacz także: P. G. Mahoney, *Mandatory Disclosure as a Solution to Agency Problems*, [w]: *University of Chicago Law Review*, 1995.
- ¹⁶ Zobacz: T. S. Campbell, W. A. Cracaw, *Information Production, Market Signalling and the Theory of Financial Intermediation*, [w]: *The Journal of Finance*, vol. 35, nr 4, 1980.
- ¹⁷ Istnienie i rozwój firm ustanawiających globalne standardy tworzenia i prezentacji informacji ekonomicznych jest jednym z istotnych warunków wzrostu globalnych powiązań gospodarczych. Ideę tę, jako pierwsza sformułowała S. Strange, [w]: *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge UP, 1996, s. 135–146.
- ¹⁸ Kwestie te były szeroko dyskutowane w związku z rolą firmy Arthur Andersen, w oszustwach, które doprowadziły do bankructwa energetycznego giganta firmy Enron – zobacz: *How bad was Andersen?*, [w]: *The Economist*, 4 grudnia 2003.
- ¹⁹ Decyzja o sprzedaży czy zakupie akcji nie zawsze odzwierciedla pojawienie się nowej informacji rynkowej – może bowiem wynikać z chęci modyfikacji portfela inwestycyjnego w celu dostosowania go do nowych preferencji dotyczących ryzyka. Statystycznie rzecz biorąc zmiany cen są podstawowym i dobrym źródłem informacji rynkowych.

Współpraca między lokalnymi podmiotami ma decydujące znaczenie dla wypracowania nowoczesnych metod zarządzania na poziomie lokalnym. Oznacza potrzebę odejścia od tradycyjnie rozumianej władzy lokalnej, która opiera się na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach – pisze Paweł Swianiewicz

Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym

Właściwie wszystkie współczesne koncepcje polityki lokalnej zakładają, że społeczność lokalna bierze udział w formułowaniu i wdrażaniu publicznych programów działania. Głoszą one, że jeśli lokalna władza chce być skuteczna, musi umieć zarządzać poprzez partnerstwa z aktorami wywodzącymi się najczęściej (choć nie wyłącznie) ze społeczności lokalnej.

W zakresie lokalnego zarządzania kluczowa pozostaje teoria Clarence'a Stone'a z lat 80. Wskazuje ona, że dla samorządu najważniejsze jest opanowanie modelu „władzy ku”, czyli umiejętność zgromadzenia zasobów pozwalających na osiągnięcie założonych celów (*power to*). Przeciwnym modelem władzy jest¹ model „władzy nad” innym w sensie możliwości wydawania poleceń, narzucania swojej woli, innym poprzez hierarchiczne zależności (*power over*). Gdy dany samorząd opanuje model „władzy ku”, to jednocześnie zyskuje zdolność do realizacji formułowanych celów publicznych. W oczywisty sposób zakłada ona łączenie zasobów różnych aktorów, co musi odbywać się w oparciu o dobrowolne i zazwyczaj nieformalne porozumienia.

W teorii Stone'a najważniejszym partnerem władz lokalnych są zazwyczaj wpływowi przedsiębiorcy działający na terenie miasta („reżim/ustrój miejski”). Typowy miejski reżim ma zatem charakter do pewnego stopnia elitystyczny. Według Mossbergera i Stokera w krajach europejskich, obok przedsiębiorców – większą niż w USA – rolę odgrywają inni aktorzy², na przykład pracownicy administracji, grupy sąsiedzkie

czy organizacje pozarządowe³. Teoria Stone'a była też testowana w warunkach polskich. Iwona Sagan zwracała uwagę na to, że w systemach zarządzania polskimi miastami znaczącą rolę odgrywają często duzi inwestorzy międzynarodowi⁴. Z kolei badanie przeprowadzone w Poznaniu i Ostrowie Wielkopolskim wskazywało, że tworzenie rzeczywistych partnerstw lokalnych napotyka na liczne przeszkody⁵. Po pierwsze, lokalni przedsiębiorcy są zazwyczaj dość słabym partnerem dla władz miejskich, a po drugie, widoczna jest słabość instytucji społeczeństwa obywatelskiego, co utrudnia zaangażowanie partnerów wywodzących się z organizacji pozarządowych czy jakichś organizacji sąsiedzkich. Po trzecie, udział nielicznych znaczących przedsiębiorców okazuje się zazwyczaj trudny z przyczyn politycznych (legitymizacyjnych). Mam tu na myśli potencjalnych dużych inwestorów, mogących wnieść znaczące zasoby do partnerstwa.

„Władza nad” i „władza ku”. Rozróżnienie między „władzą nad” i „władzą ku” oznacza nawiązanie do klasycznego rozróżnienia Burnsa pomiędzy władzą hierarchiczną i przywództwem⁶. Wedle tradycji sięgającej do prac Maxa Webera, władza – to zdolność do urzeczywistnienia celów władającego niezależnie od tego czy pokrywają się one z celami podwładnych. Z kolei przywództwo – zbliżone do modelu „władzy ku” – oznacza umiejętność mobilizacji zasobów, aby uaktywnić i zaspokoić motywacje/aspiracje zwolenników. W tym drugim rozumieniu nowoczesny polityk lokalny ma więc być nie tyle władcą, co przywódcą.

Również koncepcja „nowej kultury politycznej” T. Clarka akcentuje aktywną rolę społeczności lokalnej w procesie zarządzania. Dla Clarka jednym z wyróżników tej „nowej kultury” jest bezpośrednie odwoływanie się liderów politycznych do wyborców,

Trzy wartości związane z decentralizacją i funkcjonowaniem samorządów:

- **wolność (autonomia)** – istnienie samorządu zapobiega nadmiernej koncentracji władzy politycznej w jednych rękach. Zwiększa także możliwości podejmowania różnych decyzji politycznych w poszczególnych społecznościach lokalnych;

- **partycypacja (demokracja)** – istnienie samorządu umożliwia większe zaangażowanie jednostek w proces samorządzenia. W Polsce także widać te wartości. Nawet po zmniejszeniu liczby radnych od 2002 roku, w wyniku wyborów następuje wyselekcjonowanie się prawie 50. tysięcy radnych różnych szczebli, a więc osób biorących udział w sprawowaniu demokratycznie kontrolowanej władzy publicznej. Jeszcze ważniejszy jest wymiar pośredni partycypacji – dostęp obywateli do rządzących przedstawicieli. Daje to możliwość wpływania na decyzje w systemie samorządowym, uzyskuje się znacznie większy stopień poinformowania o działaniach władzy niż w przypadku rządzenia kraju wyłącznie z centrum. Badania

empiryczne potwierdzają, że Polacy znacznie wyższym zaufaniem obdarzają samorządy niż instytucje polityczne szczebla centralnego. Czerpią z nich także więcej satysfakcji. Większe są także możliwości kontroli pośredniej, na przykład za pośrednictwem prasy lokalnej. W pewnym paradoksalnym sensie, dość częste afery korupcyjne lub inne przypadki nieuczciwego wykorzystywania stanowisk samorządowych opisywane przez prasę lokalną, są pośrednim dowodem skuteczności systemu samorządowego. W przypadku braku lokalnych mechanizmów kontroli demokratycznej, wykrycie takich przypadków byłoby znacznie trudniejsze, a poleganie na centralnie sprawowanej kontroli nad urzędnikami działającymi na szczeblu lokalnym jest dość iluzoryczne;

- **efektywność** – dzięki samorządowi różne funkcje (usługi) mogą być wykonywane bardziej efektywnie. (L. J. Sharpe, *Theories and Values of Local Government*, „Political Studies”, No. 2, 1973, s. 153–174).

z pominięciem struktur partyjnych i innych tradycyjnych pośrednich kanałów komunikacji⁷. Często staje się odwoływanie do mechanizmów demokracji bezpośredniej (zwłaszcza referendum lokalnych) i poszukiwanie sposobów wzmocnienia partycypacji społecznej w zarządzaniu.

Do rządzenia poprzez partnerstwa nawiązuje także koncepcja, która podkreśla, że w praktyce działania samorządów nastąpiło przejście od tradycyjnego samorządu terytorialnego do nowoczesnego zarządzania lokalnego (*from local government to local governance*). Peter John definiuje zarządzanie lokalne (*local governance*) jako *elastyczny model podejmowania decyzji oparty o luźne powiązania poziome pomiędzy różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi)*⁸. Z kolei według Stokera jest to *system zarządzania, w którym granice między organizacjami, publicznym i prywatnym sektorem zacierają się (...) istotą są interaktywne relacje między instytucjami rządowymi i pozarządowymi (w tym prywatnymi)*⁹.

Autorzy podkreślają, że nawiązywanie współpracy o charakterze dobrowolnym między lokalnymi podmiotami ma decydujące znaczenie dla osiągnięcia jakości w nowoczesnym zarządzaniu lokalnym. Oznacza to fundamentalną zmianę w stosunku do tego, czym był tradycyjny samorząd lokalny, który opierał się na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach. Chodzi tu jednak o to, że samorząd stracił bezpośrednie uprawnienia władcze do decydowania. Jednocześnie powstał klimat dla współpracy różnych aktorów służący

osiąganiu wspólnych celów. John czy Stoker nawiązują tu więc do wspomnianego wyżej Stone'owskiego rozróżnienia pomiędzy „władzą nad” a „władzą ku” z akcentem, że ta druga jest dużo ważniejsza jako umiejętność mobilizacji różnych zasobów w konkretnym celu. Ich zdaniem, lokalni aktorzy formułujący i realizujący polityki lokalne tworzą sieci, które mają charakter otwarty (dla innych uczestników), ale i często niestabilny. W ich ramach często brak formalnej hierarchii, co nakazuje stwierdzenie, że proces budowy zaufania między aktorami ma kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania układów lokalnych. Ich współpraca jest niezbędna, ponieważ żadna z organizacji, ani indywidualnych aktorów nie posiada wystarczających zasobów do samodzielnej realizacji swoich celów. A zatem w samym sercu koncepcji lokalnego zarządzania (*local governance*) znajduje się potrzeba partnerstwa władzy lokalnej i aktorów wywodzących się ze społeczności lokalnej.

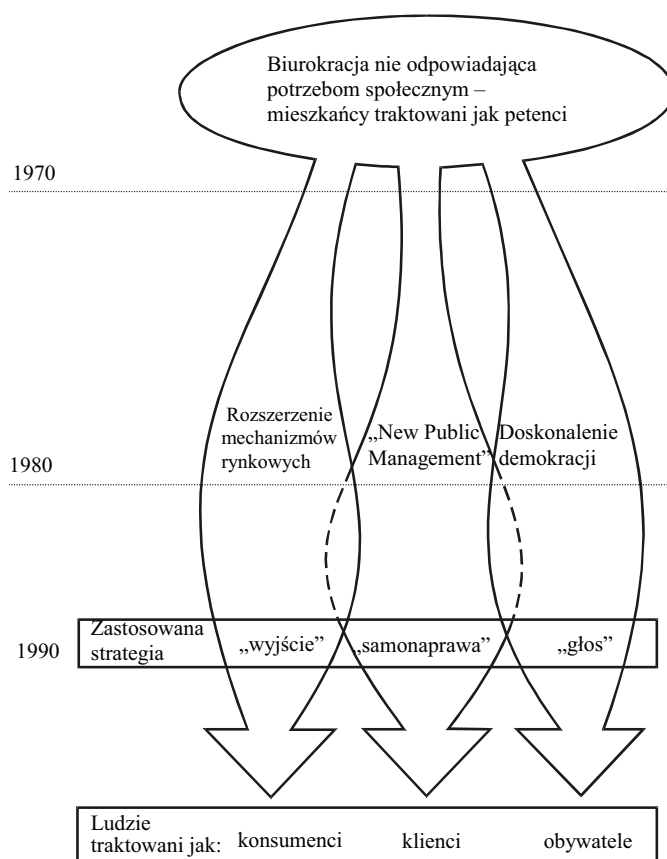
Samorząd jest dla wolności tym, czym szkoła podstawowa dla nauki: znajduje się w zasięgu każdego człowieka, uczy jak korzystać z wolności politycznej. Naród może stworzyć instytucje rządów demokratycznych, ale bez instytucji samorządowych nie może mieć ducha swobody/wolności (...) bez samorządu tendencje despotyczne, które są wpisane w naturę systemów społecznych, wcześniej czy później znajdą sposób uaktywnienia się (A. Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Instytut Wydawniczy Znak, Kraków–Warszawa 1996, s. 62).

Zarządzanie w sieci. Rozwinięciem powyższej teorii jest koncepcja „sieci zarządzania” (*governance networks*). Sieci uważane są tu za jeden z najważniejszych wyróżników współczesnej polityki lokalnej (i nie tylko lokalnej), która doczekała się własnego działu rozbudowanych teoretycznych modeli. Sørensen i Torfing definiują owe „sieci zarządzania” jako: 1) *stosunkowo stabilną, poziomą współpracę współzależnych od siebie, ale organizacyjnie autonomicznych aktorów*; 2) *kontaktujących się ze sobą poprzez negocjacje*; 3) *które to negocjacje odbywają się w ramach wspólnych ram normatywnych, poznawczych i regulacyjnych*; 4) *która to współpraca ma charakter samoregulujący*; 5) *która przyczynia się do realizacji celów o charakterze publicznym*¹⁰.

Wszystkie wymienione tu pokrótce koncepcje teoretycznie mają jedną ważną, z naszego punktu widzenia, cechę wspólną – zakładają, że współczesne, skuteczne zarządzanie sprawami publicznymi nie może być pozostawione wyłącznie władzom publicznym. Tak więc samorządy mają ważną rolę do odegrania, ale nie będą w stanie się z niej wywiązać, o ile nie będą umiały współpracować z innymi aktorami, w tym przede wszystkim tymi wywodzącymi się ze społeczności lokalnej.

Warto także sięgnąć do innej grupy koncepcji teoretycznych. Według licznych badań umiejętność współdziałania społeczności lokalnej warunkuje uzyskanie długofalowych perspektyw rozwoju. Badania te nawiązują do koncepcji kapitału społecznego (a dokładniej, pewnych odmian tego kapitału, najczęściej określanych jako kapitał pomostowy). Najsławniejszą w tym nurcie jest praca Putnama o sprawności samorządu regionalnego i rozwoju gospodarczym we Włoszech¹¹. Udowadnia ona, że to różnice w kapitale społecznym są głównym czynnikiem oddziałującym tak na sprawność instytucji samorządowych, jak i na poziom rozwoju gospodarczego. Rezultaty Putnama znajdują potwierdzenie w wielu innych badaniach, na przykład wskazujących, że poziom zaufania i umiejętności współdziałania mają szczególne znaczenie dla innowacyjnych działań gospodarki¹². Skoro tak, to ważnym elementem polityki władz lokalnych powinno być wsparcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacji pozarządowych). Ich istnienie przyczynia się bowiem do rozwoju kapitału społecznego. Rozwijanie współpracy pomiędzy władzą samorządową a różnymi przedstawicielami społeczności lokalnej może się więc przyczyniać zarówno do umocnienia demokracji lokalnej, jak też do efektywniejszego realizowania polityk publicznych. Może mieć też długotrwały, pozytywny wpływ na rozwój ekonomiczny (nawet kiedy nie odnosi się bezpośrednio do gospodarki).

Rysunek 1. Trendy w zarządzaniu lokalnym sektorem publicznym (według R. Hambletona)



Źródło: R. Hambleton, *The New City Management* [w:] R. Hambleton, H. Savitch, M. Stewart (red.), *Globalism and Local Democracy*, Basingstoke: Palgrave, 2001.

Partnerstwo w zarządzaniu lokalnym. Partnerskie projekty i przedsięwzięcia realizowane przez samorządy wspólnie z aktorami niepublicznymi są – w pewnej mierze – wynikiem istnienia zewnętrznych zachęt. Na przykład w Wielkiej Brytanii czy w Irlandii partnerstwa lokalne zostały silnie rozwinięte między innymi pod wpływem programów rządowych. Zachęcają one samorządy do podejmowania współpracy z innymi lokalnymi podmiotami. W innych krajach – jak w Hiszpanii, Portugalii, czy w krajach skandynawskich, takie partnerstwa są rzadsze, ale tu dużą rolę pełnią zachęty wmontowane w programy Unii Europejskiej¹³. Wydaje się, że w Polsce mamy do czynienia z drugim z powyższych modeli powstawania partnerstw.

Unia Europejska promuje partnerstwa w przekonaniu, że ani rynek, ani państwo, ani społeczeństwo obywatelskie nie są w stanie samodzielnie radzić sobie ze złożonymi problemami rozwoju gospodarczego i towarzyszącymi im zmianami społecznymi. W tym kontekście niektórzy autorzy mówią wręcz o powstającym

w Unii Europejskiej nowym modelu „lokalnego zarządzania społecznego” (*local social governance*)¹⁴. W swoim założeniu partnerstwa zawierane dla realizacji projektów finansowanych ze źródeł europejskich miały wzmacniać udział społeczności lokalnej i przybliżać jej politykę lokalną. Zróznicowane są jednak oceny skuteczności takiego podejścia. Niektóre analizy prowadzą do wniosków sceptycznych. Na przykład Tofarides przytacza wiele przykładów, które pokazują, że organizacje niepubliczne uczestniczą zaledwie formalnie w wielu przedsięwzięciach realizowanych w ramach unijnego programu URBAN¹⁵. Nie mieli oni znaczącego wpływu na podejmowane decyzje i sposób prowadzenia projektów. Wskazuje on na niedostateczne zasoby partnerów społecznych i faktyczną dominację władz miejskich w omawianych przedsięwzięciach. Przedstawiciele samorządów włożyli dużo wysiłku w budowanie partnerskich koalicji, ale rezultaty były często odległe od oczekiwań.

Szanse partnerstwa lokalnego w Polsce. Interesujące, że problemy, jakie dostrzega Tofarides w partnerstwach zachodnich zbliżone są do problemów, które występują w Polsce. Dotyczą one właśnie kwestii „nierównych koalicji”, które tworzą władze miejskie z podmiotami społecznymi dla realizacji projektów rozwojowych¹⁶. A zatem z jednej strony fundusze unijne są czynnikiem sprzyjającym rozwojowi partnerstw, ponieważ Unia finansuje samorządom coraz więcej projektów rozwojowych, ale jednocześnie wciąż mamy do czynienia z czynnikiem hamującym ich rozwój, którym jest słabość społeczeństwa obywatelskiego i niski poziom zaufania. Wystarczy przypomnieć, że poziom zaufania między ludźmi, a także poziom zaufania do polityków należą w Polsce (obok Grecji) do najniższych w Europie¹⁷. Wiadomo także, że skłonność Polaków do podejmowania działań wspólnych (mierzona na przykład członkostwem w organizacjach dobrowolnych) jest w porównaniu z innymi krajami bardzo niska¹⁸. Oba te (powiązane ze sobą) czynniki są istotną barierą dla budowania poziomych, dobrowolnych struktur współpracy samorządu i aktorów niepublicznych. Istotnym czynnikiem jest tu także tradycyjna kultura administracyjna. Nastawiona jest ona na działania hierarchiczne i zorientowane na formalistycznie rozumiane przestrzeganie prawa. Obecnie jest także dla niej poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań. Problem polega na tym, że nawet tam, gdzie pojawiają się innowacyjni liderzy, kultura organizacyjna urzędników średniego i niższego szczebla jest istotnym hamulcem w praktycznym wdrażaniu proponowanych rozwiązań.

Dowodów na powyższe spostrzeżenia dostarcza choćby realizacja Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który był jednym z głównych źródeł wsparcia unijnego dla Polski w latach 2004–2006. Dla realizacji tego Programu powołano w poszczególnych województwach Regionalne Komitety Sterujące ZPORR, jako swoiste partnerstwa (do tych Komitetów należeli również reprezentanci organizacji pozarządowych, związków zawodowych, organizacji pracodawców). Ale nastąpiło to – jak się wydaje – po to, aby sprostać formalnym wymaganiom. Natomiast w praktyce zabrakło im rzeczywistej chęci współpracy i poziomu zaufania. Na wytworzenie rzeczywistego partnerstwa nie wskazuje ani sposób wyłaniania tych przedstawicieli, ani ich aktywność w pracach RKS¹⁹. Otwartym pytaniem pozostaje, czy takie „formalne partnerstwo z przymusu” wytworzy w dłuższej perspektywie nawyk i autentyczną potrzebę współpracy.

Są także kolejne przykłady współdziałania lokalnych (bądź regionalnych) aktorów publicznych i niepublicznych w warunkach wymuszenia przez prawo, w szczególności przez procedury unijne. Jest to przygotowywanie tak zwanych „ocen oddziaływania na środowisko”. Są one wymagane przez dyrektywy UE zarówno przy prowadzeniu poważniejszych inwestycji, jak i przy tworzeniu planów regionalnych. Badania prowadzone w województwie podlaskim²⁰ sugerują, że współpraca władz lokalnych i regionalnych z potencjalnie zainteresowanymi organizacjami pozarządowymi przebiega bardzo krętymi drogami i ma miejsce w atmosferze niskiego zaufania, a czasem wręcz wzajemnej niechęci. Najbardziej znaną (ale nie jedyną dostępną) ilustracją tego problemu jest spór o obwodnicę Augustowa. Nie ulega wątpliwości, że wielu uczestników sporu w sposób tendencyjny posługiwało się argumentami merytorycznymi (opiniami ekspertów), a postawa wobec adwersarzy była bardzo daleka od poszukiwania rozwiązania, które byłoby akceptowalne dla obu stron. Niektóre organizacje pozarządowe zainteresowane tym tematem zarzucają władzom lokalnym i regionalnym, że utrudniają dostęp do informacji i zawężanie prowadzonych konsultacji (przeprowadzanych, ich zdaniem, wyłącznie pod naciskiem obowiązujących przepisów). Rzecz jasna nie chcę przez to powiedzieć, że wszystkie partnerstwa lokalne czy regionalne powstałe pod auspicjami projektów unijnych mają taki charakter, ale opisywane tu zjawisko jest wystarczająco częste, aby było warte zauważenia.

Aktywna społeczność lokalna. W poprzednich częściach artykułu omawiałem różne koncepcje polityki lokalnej

i rolę oddolnej aktywności społecznej w tych politykach. Natomiast w tej części skoncentrujemy się na uporządkowaniu niektórych pojęć odnoszących się do samego terminu „udział społeczności lokalnej”. Otóż obejmuje on partycypację dwóch typów uczestników: 1) mieszkańców oraz ich organizacji (a więc obejmuje zarówno partycypację pojedynczych obywateli, jak i obecność w polityce lokalnej organizacji społeczeństwa obywatelskiego); 2) udział wpływowych aktorów życia społecznego, takich jak przedsiębiorcy i ich organizacje.

Termin „udział społeczności” zakłada raczej partycypację zorganizowanych grup, aniżeli poszczególnych jednostek. Chodzi zarówno o grupy skupione wokół jakiegoś wspólnego interesu, jak i grupy organizowane przez wspólne miejsce zamieszkania lub prowadzenie działalności. Wprawdzie rozpatrujemy tu grupy, ale w praktyce partycypacja oznacza jednak aktywność poszczególnych jednostek, bo one zawsze reprezentują grupy. Pojęcie udziału społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi łączy się zatem z pojęciem reprezentacji.

Mówiąc o szerokiej partycypacji społecznej zakładamy, że chodzi tu o taką aktywność obywateli, która wykracza poza sam akt głosowania. W klasycznych dziełach Rousseau albo Milla możemy znaleźć trzy argumenty, dlaczego takie uczestnictwo jest pożądane: 1) pomaga w edukacji obywatelskiej, 2) zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad władzą, 3) pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej²¹.

Partycypacja obywateli w zarządzaniu oznacza, że biorą udział w formułowaniu, podejmowaniu decyzji i realizacji polityk publicznych. Dotyczy *aktywności mieszkańców, którzy starają się oddziaływać na decyzje, które ostatecznie są podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację* (na przykład radnych)²². Haus i Heinelt mówią w tym kontekście o rozróżnieniu między głosem rozumianym jako możliwość wyrażenia opinii (*voice*), który przysługuje aktywnym politycznie członkom społeczności lokalnej a głosem rozumianym jako udział w głosowaniu (*vote*), z którego każdy obywatel może skorzystać przy okazji wyborów²³.

W tradycyjnie rozumianym samorządzie (czyli działającym w oparciu o zasady hierarchiczne) – za „normalne” przejawy partycypacji uważa się takie działania jak, między innymi lobbowanie w jakichś sprawach, pisanie listów, petycji do władz lokalnych, organizowanie demonstracji, uczestnictwo w spotkaniach z władzami lokalnymi itp. Pojawiło się jednak zjawisko pogłębionej partycypacji. Nastąpiło to w nurcie omawianego wyżej zjawiska przechodzenia od tradycyjnego samorządu (*local government*) do zarządzania lokalnego (*local*

governance). Tu partycypacja może obejmować także udział oddolnych organizacji i instytucji w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych. A więc, w odróżnieniu od tradycyjnego modelu samorządu, partycypacja w zarządzaniu lokalnym zakłada, że w ważnych decyzjach publicznych uczestniczą instytucje sektora prywatnego albo organizacje pozarządowe.

Efektywność lokalnego zarządzania. W tym momencie trzeba postawić pytanie, czy rozwiązania partycypacyjne są korzystne z punktu widzenia efektywności zarządzania i z punktu widzenia demokratycznej legitymizacji władzy (równości politycznej)? Podstawą tradycyjnego samorządu była „legitymizacja poprzez uczestnictwo”, a więc jego uprawomocnienie następowało przede wszystkim w wyniku przeprowadzenia procedury demokratycznych wyborów. Tymczasem w nowoczesnym zarządzaniu lokalnym rzecz się nieco zmienia. Znacznie większą uwagę przywiązuje się bowiem do zdolności samorządu do osiągania celów publicznych. A zatem w tym rozumieniu samorząd zdobywa legitymizację w oparciu o osiągane rezultaty (*output legitimacy*).

Nowoczesne zarządzanie lokalne – zakładające udział większej liczby podmiotów w decyzjach publicznych – rodzi problem tego, jak pogodzić je z zasadą równości politycznej. Otóż każda forma partycypacji musi dotyczyć wszystkich obywateli, którzy powinni mieć równe możliwości w tym zakresie²⁴. Partycypacja wyborcza staje się uprawomocniona w oparciu o wolne i uczciwe wybory, w których każdy może uczestniczyć. W konsekwencji wyborów proces podejmowania decyzji staje się zastrzeżony dla instytucji (rady, burmistrza) posiadających legitymizację wynikającą z decyzji wyborców. Z kolei w głębszej partycypacji, która zakłada nowoczesne zarządzanie lokalne istnieje problem tego, że trudno jest zapewnić warunki, aby każdy miał te same szanse oddziaływania na decyzje władz lokalnych. Jeśli pozwolilibyśmy na bezpośredni wpływ grup nacisku czy poszczególnych obywateli na kształt decyzji publicznych, złamalibyśmy podstawowe reguły demokracji przedstawicielskiej oraz legitymizację proceduralną.

W praktyce często zdarza się, że możliwości oddziaływania na decydentów są zróżnicowane. Jak zauważył Rokkan „głosy wyborcze się liczą, ale decydujące są zasoby”²⁵. A zatem zdecydowanie większe możliwości oddziaływania mają grupy i osoby zajmujące wyższą pozycję w hierarchii statusu społecznego, a zwłaszcza dysponujące większymi zasobami finansowymi. W praktyce takimi uprzywilejowanymi aktorami są zazwyczaj przedsiębiorcy i ich organizacje, a także związki zawodowe.

A zatem stoimy wobec niebezpieczeństwa, że na decyzje publiczne nadmierny wpływ zdobędą stosunkowo niewielkie, ale najbardziej aktywne i najlepiej zorganizowane grupy. Jednocześnie znacząca część mieszkańców zainteresowana jest tylko najbardziej elementarnymi formami aktywności społecznej (udział w wyborach), i to niezależnie od tego, jakiego rodzaju zachęty zastosujemy, aby pobudzić ich do bezpośredniej partycypacji. Większość obywateli zainteresowanych jest, aby usługi komunalne były zachowane na odpowiednim poziomie, nie zaś przychodzeniem na spotkania organizowane przez władze samorządowe, odpowiadaniem na ankiety czy poświęcaniem czasu na inne sposoby wyrażania opinii o kierunkach polityki lokalnej. Można się spodziewać, że tacy mieszkańcy nie będą aktywni w procesie konsultacji i ich preferencje mogą pozostać niezauważone²⁶. Haus i Heinelt cytują w tym kontekście opinię V. Lowndess: „*Paradoksalnie rozszerzenie demokracji poprzez partycypację może zagrażać prawom obywateli... W jaki sposób chronić interesy mniejszości w przypadku głośnej aktywności niektórych tylko grup? Jak można tworzyć długofalowe strategie, skoro mechanizmy takie uruchamiają krótkowzroczne żądania? Jak można chronić interesy całego miasta, którym przeciwstawiane są interesy poszczególnych grup sąsiedzkich? Jak można uniknąć manipulacji elit, skoro koszty organizacji petycji i kampanii wspierających dane interesy są bardzo znaczne?*”²⁷.

Lokalna demokracja na rozstaju dróg. Widzimy zatem, że możemy mieć do czynienia z poważnymi konsekwencjami, gdy odchodzimy od zasady, że ostateczne decyzje publiczne podejmują ciała i instytucje, które wybieramy w wyborach. Dahl zauważa, że współczesne zarządzanie wymagające horyzontalnej koordynacji między różnymi partnerami z sektora publicznego i prywatnego przyczynia się być może do wzrostu efektywności w osiąganiu założonych celów, ale odbywa się to kosztem zasady demokratycznej reprezentacji²⁸. W Wielkiej Brytanii ożywiona była w ostatnich latach dyskusja na temat różnego rodzaju Quangos (skrót od *Quasi Non-Governmental Organisations*), które przejmują wiele zadań publicznych, mając jednak wątpliwą legitymizację demokratyczną. Przykładem takich organizacji na Zachodzie są także Korporacje Rozwoju Miejskiego (*Urban Development Corporation*), w których zasiadają przedstawiciele biznesu. One często bardzo skutecznie pracują nad rozwojem gospodarczym, ale można im dużo zarzucić z punktu widzenia tradycyjnej legitymizacji, która normalnie następuje poprzez mechanizmy demokracji przedstawicielskiej. Otóż w Korporacjach zasiadają

osoby nominowane przez władze, a nie osoby pochodzące z wyboru, na przykład przedstawiciele biznesu lokalnego. Mimo to mają prawo podejmowania decyzji na przykład planistycznych, które „normalnie” w systemie demokratycznym zastrzeżone są dla wybranych reprezentantów społeczności lokalnej. Podobny zarzut można sformułować na przykład pod adresem Regionalnych Komitetów Sterujących nadzorujących realizację różnych programów Unii Europejskiej w Polsce.

W związku z tym dylematem Schmitter uważa, że władza przedstawicielska (w naszym przypadku rada miasta lub prezydent) powinna starać się rozwiązywać problemy najpierw w sposób „tradycyjny” (hierarchiczny), czyli w oparciu o mechanizmy lokalnej demokracji wyborczej (udział osób w ciałach decyzyjnych, które posiadają wyborczą legitymizację)²⁹. Dopuszczanie innych aktorów do bezpośredniego wpływu na decyzje jest uzasadnione tylko wtedy, gdy tradycyjne metody zawodzą. Ale potrzeba zawierania takich koalicji ma miejsce w wielu sytuacjach. I nie polegają one tylko na zorganizowaniu procesu konsultacji, ale uczestnictwa podmiotów społecznych w podejmowaniu kluczowych decyzji. Jeśli oczekuje się od nich udziału finansowego w realizacji polityk publicznych, to oni oczekują realnego wpływu na podejmowanie decyzji o kształcie tych polityk. A zatem, aż nadto widoczny jest tu problem demokratycznej legitymizacji.

Rozwiązanie tego dylematu sugerują Klausen i Sweeting. Ich koncepcja nawiązuje do rozróżnienia między poszczególnymi etapami w procesie tworzenia i realizacji polityk³⁰. Otóż ich zdaniem, instytucje demokracji przedstawicielskiej powinny zawsze formułować ogólny i zasadniczy cel polityk publicznych. Natomiast mogą dopuszczać większy udział innych aktorów (między innymi sektora prywatnego) na etapie podejmowania szczegółowych decyzji dotyczących sposobów realizacji tego celu. Autorzy argumentują, że przy takim

Tabela 1. Przykłady form partycypacji w zależności od fazy procesu politycznego

| | Model procesu decyzyjnego | |
|-----------------------|---------------------------------|---|
| | agregujący | deliberujący |
| Opracowywanie polityk | Lobbying, petycje, demonstracje | Udział w spotkaniach organizowanych przez władze lokalne |
| Podejmowanie decyzji | Referenda lokalne | Decyzje podejmowane w horyzontalnych koalicjach skupiających publicznych i prywatnych partnerów |
| Realizacja | | Udział organizacji pozarządowych w realizacji polityk |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Klausen, Sweeting, 2005.

Tabela 2. Drabina partycypacji w zarządzaniu jednostką lokalną

| Styl zarządzania | Rola uczestnika – członka społeczności lokalnej | Przykłady |
|--|---|--|
| INTERAKTYWNY | | |
| Wspomaganie Samorząd udziela wsparcia (czas, pieniądze, wiedza) | Inicjator | Holenderskie Stowarzyszenie Bezpieczeństwa na Drodze pracuje ze szkołami. Samorządy oferują wsparcie dla tej inicjatywy |
| Współpraca Samorząd współpracuje z innymi organizacjami na równych zasadach | Współpracownik, partner | Wspólny program realizowany z developerem prywatnym |
| Delegacja Samorząd przekazuje uprawnienia do podejmowania pewnych decyzji czy realizacji polityki | Współdecydujący | Organizacja pozarządowa (na przykład zajmująca się pomocą bezdomnym) otrzymuje środki od samorządu na wykonywanie zadania, za które odpowiada samorząd |
| Uczestnictwo Samorząd prowadzi szeroką dyskusję nad sposobami rozwiązywania pewnych problemów. Jej uczestnicy mogą samodzielnie definiować problem i sugerować różne rozwiązania | Konsultant | Samorząd zastanawia się, w jaki sposób wykorzystać jakiś teren. Czy ma być on przeznaczony na rekreację, budownictwo mieszkaniowe itp. Mieszkańcy proszeni są o zgłaszanie sugestii w tym zakresie |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Propper, 2000.

rozwiązaniu podstawowy warunek legitymizacji wyborczej nie będzie złamany, nawet jeśli w dalszych etapach partycypacja jest selektywna, a demokratycznie wybrane organy władzy nie mają hegemonicznej pozycji przy podejmowaniu decyzji. Środki publiczne będą angażowane jedynie w zgodzie z postawionymi celami, a rada miasta będzie miała pełną kontrolę nad ich wykorzystaniem. Z drugiej strony sektor prywatny będzie oferował swoje środki jedynie na przedsięwzięcia, co do których będzie miał poczucie satysfakcjonującego wpływu.

Lokalna agregacja i deliberacja. Partycypacja społeczności lokalnej w procesie tworzenia lokalnych polityk może przyjmować różne formy. Kluczowe jest tu rozróżnienie między dwoma sposobami podejmowania decyzji: agregującym (*aggregative*) opartym o wolę większości i deliberującym (*deliberative*) poszukującym konsensusu poprzez szeroką debatę³¹. Pierwsza metoda odwołuje się do klasycznej zasady demokratycznej. Głosi ona, że naszą moralną powinnością jest respektowanie decyzji większości, nawet jeśli te decyzje są sprzeczne z naszymi interesami. Z kolei drugi model opiera się na prze-

| Styl zarządzania | Rola uczestnika – członka społeczności lokalnej | Przykłady |
|--|---|---|
| NIEINTERAKTYWNY | | |
| Konsultacja Samorząd prowadzi konsultacje a temat proponowanego rozwiązania przedstawiając ograniczoną ilość dopuszczalnych opcji | Osoba konsultowana | Samorząd przedstawia plan wykorzystania jakiegoś terenu. Mieszkańcy mogą się na jego temat wypowiedzieć |
| Otwarty styl autorytarny Samorząd formułuje swoje polityki w sposób niezależny. Przekazuje informacje mieszkańcom przekonując ich do proponowanych rozwiązań | Odbiorca przekazywanych informacji | Samorząd podejmuje decyzję o nowym systemie segregacji odpadów i informuje o nim mieszkańców. Prowadzi kampanię informacyjną, zachęcając do wzięcia udziału |
| Zamknięty styl autorytarny Samorząd podejmuje decyzje i nie stara się o nich informować | Brak | |

konaniu, że jeśli zorganizujemy nieskrępowaną debatę, to doprowadzi nas ona w końcu do konsensusu. Dlatego zadaniem instytucji demokratycznych jest stworzenie warunków dla takiej debaty.

Pierwszy model uczestnictwa wyraża się w takich aktywnościach obywateli, jak petycje, lobbing, demonstracje, referenda czy też sam udział w wyborach lokalnych. Są one próbą wywarcia wpływu na decyzję większości. Natomiast drugi model podejmowania decyzji zakłada takie aktywności, jak udział w debatach publicznych organizowanych przez władze samorządowe albo organizacje pozarządowe, wyrażanie opinii w prasie, radiu, telewizji lokalnej.

Dodatkowo, warto nadmienić, że różne formy partycypacji charakterystyczne są dla różnych faz przebiegu procesu budowania polityk publicznych. W syntetyczny sposób przedstawia to tabela 1. Ponadto różne formy partycypacji pokazuje koncepcja „drabiny partycypacji”. Odwołuje się ona do intensywności i wpływu partycypacji na faktycznie podejmowane decyzje³². Koncepcja takiej drabiny podsumowana jest w tabeli 2. Pokazuje ona, że relacje między władzą lokalną a społecznością

przyjmują dwie formy: 1) nieinteraktywny (członkowie społeczności lokalnej są co najwyżej informowani o zamierzeniach władzy lub konsultowani, co do jakiegoś planu), 2) interaktywny – tu możemy wyróżnić kilka szczebli partycypacji, począwszy od zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu, aż do inicjowania jakichś działań. A zatem lokalni aktorzy przy realizacji różnych polityk mogą się pojawić na różnych „szczeblach” zaangażowania. W szczególności oddzielnie trzeba analizować pozycję zajmowaną przez przedstawicieli środowisk biznesu, organizacji społecznych lub poszczególnych zainteresowanych mieszkańców.

Otwarty styl autorytarny. Z badań wynika, że w Polsce wiele samorządów lokalnych działa w stylu, który najbardziej przypomina to, co w tabeli 2 określa się mianem „otwartego stylu autorytarnego”³³. Samorządy komunikują się z obywatelami w sposób jednostronny, aby informować ich o swoich zamierzeniach i działaniach. Rzecz jasna nie oznacza to, że sytuacja ta ma miejsce we wszystkich samorządach i w przypadku realizowania wszystkich projektów.

„Uczestnictwo” (a więc najniższy szczebel spośród interaktywnych stylów zarządzania w drabinie Arnsteina) partnerów społecznych obserwuje się często na etapie opracowywania strategii rozwoju lokalnego. Jednak etap wdrażania (o ile strategia w ogóle jest wdrażana, co wcale nie jest powszechne) dużo częściej przypomina styl autorytarny³⁴. Pełniejszym przykładem „uczestnictwa” w projekcie jest rewitalizacja ulicy Półwiejskiej w Poznaniu³⁵. Tam środowisko przedsiębiorców brało udział – na zasadzie partnerstwa – zarówno w wypracowywaniu koncepcji, a potem w jej wdrażaniu. Ale partnerstwo obejmowało w znacznie mniejszym stopniu samych mieszkańców ulicy.

Pozycja lidera i udział społeczności lokalnej – gra o sumie dodatniej. Wbrew temu, co mogłoby się wydawać nie jest tak, że silne przywództwo (silny lider samorządowy) wyklucza lub utrudnia zaangażowanie społeczności lokalnej w tworzenie polityk publicznych. Nie jest też odwrotnie, że znacząca pozycja społeczności lokalnej w polityce miejskiej osłabia pozycję lidera. Przeciwnie, umiejętna współpraca silnego lidera ze społecznością lokalną może wytwarzać swoistą synergię wzmacniającą zasoby obu stron. Heinelt i Haus wprowadzają w tym kontekście pojęcie komplementarności przywództwa miejskiego i udziału społeczności lokalnej, w skrócie CULCI (od angielskiej formuły *complementarity of Urban leadership and Community Involvement*).

Słowo „komplementarność” (a nie na przykład współwystępowanie czy kombinacja) ma tutaj kluczowe znaczenie. Autorzy podkreślają, że mamy tu do czynienia z grą o sumie dodatniej, a nie zerowej. Definiują oni CULCI jako sytuację, w której interakcja między przywództwem i udziałem społeczności lokalnej prowadzi do pozytywnych rezultatów (osiągnięcia postawionego celu), a jeden z wymienionych elementów rekompensuje słabości drugiego. A zatem, na przykład pozycja lidera może być niewystarczająca do osiągnięcia postawionego celu w danej polityce publicznej, ale jego słabość może zostać przezwyciężona dzięki aktywności jakiejś części społeczności lokalnej i jej współpracy z liderem. Jeszcze łatwiej możemy wskazać zależność, która biegnie w drugą stronę. Otóż w projektach inicjowanych oddolnie (przez społeczność lokalną bądź jej część) bardzo często się zdarza, że osiągnięcie założonego celu uzależnione jest od wsparcia udzielonego przez lokalnego lidera.

A zatem, żeby móc mówić o szansie na realizację powyższej formuły komplementarności muszą zostać spełnione łącznie następujące warunki: 1) zaangażowanie społeczności lokalnej w projekty polityk publicznych; 2) wskazanie wyraźnego lidera (lub grupy liderów), którzy są motorem realizacji projektów; 3) uzupełnianie się lidera i grup wchodzących w skład społeczności lokalnej (bez ich współdziałania projekt nie może być zrealizowany, lub realizacja jego byłaby trudniejsza/dłuższa/kosztowniejsza); 4) współpraca lidera i grup społeczności lokalnej prowadzi do pozytywnych rezultatów.

Pozytywne rezultaty komplementarności – na poziomie podstawowym – możemy zdefiniować jako osiąganie celów, które postawili inicjatorzy publicznych projektów. Miernikiem sukcesu jest tu także wzrost legitymizacji lokalnej demokracji w wyniku zapewnienia efektywnych rozwiązań dla mieszkańców. Z drugiej strony przykładem spełnienia koncepcji komplementarności nie będzie sytuacja, w której pojawiła się współpraca i uzupełnianie się przywództwa i udziału grup społeczności lokalnych, ale interakcja ta nie prowadzi do pożądanego rezultatu. Można powiedzieć, że CULCI, to optymalne połączenie agregującego (reprezentowanego przez lidera pochodzącego z wyboru) i deliberującego modelu podejmowania decyzji.

Z przykładami przypominającymi definicję CULCI zetknąłem się przy okazji badania, wspomnianego już wcześniej, projektu rewitalizacji ulicy Półwiejskiej w Poznaniu. Można w nim wskazać co najmniej dwa momenty, w których potrzebna była komplementarność przywództwa i zaangażowania społeczności lokalnej,

aby pokonać bariery blokujące projekt. Pierwszy przypadek dotyczy etapu jego zainicjowania. Otóż inicjatorzy, czyli w tym wypadku przedsiębiorcy, nie mogli uruchomić projektu w sposób samodzielny. Potrzebny im był lider lokalny – prezydent miasta. W drugim przypadku mieliśmy do czynienia z sytuacją odwrotną. To lider miał kłopot ze sprawną kontynuacją rozpoczętych działań. Jego zasoby przywództwa były niewystarczające do przekonania radnych, aby podjęli decyzję o przeznaczaniu środków z budżetu miasta na finansowanie projektu. Skutecznym rozwiązaniem okazało się odwołanie do aktywności społeczności biznesowej (*business community*). Jej perswazja okazała się skuteczna w stosunku do sceptycznie nastawionych radnych. Przedsiębiorcy pomogli zatem rozwiązać problem legitymizacji projektu. Jest to tylko jeden z przykładów pokazujących, że umiejętne współdziałanie władz samorządowych ze społecznością może, także w Polsce, przyczynić się do większej efektywności realizowanych projektów prorozwojowych.

Polityka lokalna i centralna. Warto pamiętać, że polityka lokalna ma swoją specyfikę w stosunku do polityki centralnej. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku popularna była koncepcja „podwójnego państwa” (*dual state*) Cawsona i Saundersa³⁶. Według tej koncepcji polityka lokalna ma znacznie bardziej otwarty i pluralistyczny charakter, podczas gdy polityka centralna to stosunkowo zamknięty korporacjonizm, zdominowany przez wąskie grupy interesu. Ale trzeba też wspomnieć, że samorząd jest jakby w sposób naturalny bardziej zakorzeniony w społeczności. Działa on w oparciu o zasadę subsydiarności, która jest podstawą ważnych dokumentów prawnych zarówno europejskich (Europejska Karta Samorządu Lokalnego – Konwencja Rady Europy z 1985 roku, Traktat z Maastricht stanowiący Unię Europejską), jak i polskich (z Konstytucją RP na czele).

Równocześnie jednak zdajemy sobie sprawę, że rzeczywistość nader często odbiega od ideału wynikającego z przedstawionych powyżej koncepcji. Tylko po części ziściły się w Polsce wielkie nadzieje pokładane przez wielu w reformie samorządowej zainicjowanej w 1990 roku. Częściowo wynika to z niedokończonych decentralizacji, ale po części jest także skutkiem tego, że samorządy okazały się bardziej, niż to czasem naiwnie przypuszczaliśmy, podatne na negatywne zjawiska, w tym zjawisko alienacji władzy, odcinania się od wspólnotowych korzeni. Ta pesymistyczna konstatacja odnosi się zresztą nie tylko do Polski, a kryzys

demokracji lokalnej był dość powszechnie dostrzegany w wielu krajach europejskich czy w Ameryce Północnej już 20–30 lat temu. Częściowo jest to element szerszego zjawiska sytuacji kryzysowych w tradycyjnym modelu liberalnej demokracji przedstawicielskiej (objawiającego się między innymi spadkiem zaufania obywateli do instytucji demokratycznych, uwiędnięciem partii politycznych, obniżającą się frekwencją wyborczą), ale ma także wyraźną specyfikę lokalną.

W odpowiedzi na te niekorzystne zjawiska pojawiły się również pomysły i inicjatywy zmierzające do przywrócenia demokracji lokalnej jej piękniejszego oblicza, bardziej zgodnego z leżącymi u jej podstaw wartościami. Tak jak zjawiska kryzysowe w samorządach były odbiciem chorób toczących systemy polityczne w ogóle, tak i niektóre z pomysłów naprawy nawiązują do szerszych trendów odnoszących się do władzy publicznej w ogóle. Bardzo czytelnym podsumowaniem tych tendencji reformatorskich jest rysunek 1, opracowany przez Robina Hambletona (2001). Sugeruje on, że trzy główne strategie odpowiedzi na niedostatki tradycyjnego (oderwanego od potrzeb społecznych) modelu to: 1) jak najszerze stosowanie mechanizmów rynkowych (wraz z równoległym zmniejszeniem roli biurokracji) i stwarzanie konsumentom większego wyboru w zakresie usług tradycyjnie świadczonych przez samorządy; 2) „samonaprawa” administracji lokalnej poprzez stosowanie nowoczesnych technik zarządzania, łączonych zazwyczaj z koncepcją *New Public Management*; 3) doskonalenie demokracji przez zwiększanie bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji i wprowadzanie mechanizmów społecznej kontroli nad świadczeniem usług. Te trzy odpowiedzi nie są całkiem rozłączne, wręcz przeciwnie przenikają się i często uzupełniają. Z interesującego nas w tym artykule punktu widzenia najciekawsza jest trzecia z wymienionych dróg reform – wprost odnosząca się do kontaktów samorządu ze społecznością lokalną. Ale instrumenty służące odwoływaniu się do opinii społeczności i szersze konsultowanie podejmowanych decyzji pojawiają się też na przykład w zestawie rozwiązań sugerowanych przez *New Public Management*.

¹ C. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

² K. Mossberger, G. Stoker, *The Evolution of Urban Regime Theory: The challenge of Conceptualisation*, „Urban Affairs Review” Vol. 36, No. 6, 2001.

³ G. Stoker, *Regime theory and urban policies*, [w]: D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), 1995: „Theories of urban politics”, London: Sage, Zobacz również: G. Stoker, „Teorie samorządu i polityki lokalnej”, [w]: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego*

- i demokracji lokalnej, Municipium i Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa, 1996.
- ⁴ I. Sagan, *Miasto: scena konfliktów i współpracy*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk, 2000.
- ⁵ P. Swianiewicz, A. Mielczarek, U. Klimska, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa, 2004.
- ⁶ J. Burns, *Władza przywódcza*, [w]: Władza i społeczeństwo: antologia tekstów z zakresu socjologii polityki, Scholar, Warszawa, 1995.
- ⁷ T. N. Clark, V. Hoffmann-Martinot, (red.), *The New Political Culture*, Boulder, Colorado, 1998: Westview; P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4, 2005.
- ⁸ P. John, *Local Governance in Western Europe*, London: Sage, 2001.
- ⁹ G. Stoker, *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal” 155, 1998.
- ¹⁰ E. Sørensen, J. Torfing, (red.) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave, 2007.
- ¹¹ R. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.
- ¹² P. Francois, *Social Capital and Economic Development*, London: Routledge, 2002.
- ¹³ J. Benington, M. Geddes, *Introduction: Social Exclusion, Partnership and Local Governance – New Problems, New Policy Discourse in the European Union*, 2001, [w]: M. Geddes J. Benington (red.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, London: Routledge; M. Geddes, 2005, *Neoliberalism and Local Governance – Cross-National Perspectives and Speculations*, „Policy Studies”, Vol. 26, No. 3–4; A. Esmark, 2007, „Network Management in the EU: „The European Commission as Network Manager” [w]: M. Marcussen, J. Torfing (red.) *Democratic Network Governance in Europe*, Basingstoke: Palgrave.
- ¹⁴ M. Geddes, P. I. Le Galès, *Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance: A Process of Regime Restructuring?*, [w]: M. Geddes I. J. Benington (red.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, London: Routledge, 2001.
- ¹⁵ M. Tofarides, *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*, Aldershot: Ashgate, 2003, s. 266 i następne.
- ¹⁶ P. Swianiewicz, A. Mielczarek, U. Klimska, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa, 2004.
- ¹⁷ B. Domański, *Państwo to nie my*, „Polityka” nr 49, 2005; J. Herbst, (w druku), *Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej i międzynarodowej literaturze akademickiej* [w]: P. Swianiewicz (red.), *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa, 2008.
- ¹⁸ M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji: podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, PWN, Warszawa, 2001.
- ¹⁹ P. Swianiewicz, (red.) (w druku), *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Warszawa, 2008.
- ²⁰ Odwołuję się tutaj do badań prowadzonych przez Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej Uniwersytetu Warszawskiego w ramach międzynarodowego programu badawczego (finansowanego ze środków VI programu ramowego Unii Europejskiej) *Governance for Sustainability*. Publikacja raportu z przeprowadzonych badań przewidziana jest na koniec 2008 roku.
- ²¹ Por. J. E. Klausen, D. Sweeting, *Legitimacy and Community Involvement in Local Governance* [w]: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.
- ²² G. Parry, G. Moyser, N. Day, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge University Press, 1992.
- ²³ M. Haus, H. Heinelt, *How to Achieve Governability at the Local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban leadership and Community Involvement* [w]: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.
- ²⁴ R. Dahl, *Democracy and Its Critics*, Connecticut, New Haven: Yale University Press, 1989.
- ²⁵ Rokkan, 1996.
- ²⁶ I. Propper, *Interactive Policy Making: Opportunity or Risk for Local Democracy*, paper presented at the conference Interactive Governance: Towards a Postparliamentary Local Democracy, Enschede, 9–10 November, 2000.
- ²⁷ M. Haus, H. Heinelt, *How to Achieve Governability at the Local level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban leadership and Community Involvement* [w]: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.
- ²⁸ Dahl, 1994.
- ²⁹ P. Schmitter, *Participation in Governance Arrangements* [w]: J. R. Grote, B. Gbikpi (red.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen: Leske + Budrich, 2002.
- ³⁰ J. E. Klausen, D. Sweeting, *Legitimacy and Community Involvement in Local Governance* [w]: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge, 2005.
- ³¹ J. Cohen, C. Sabel, *Directly-Deliberative Poliarhy*, „European Law Journal”, No 3, 1997.
- ³² S. Arnstein, *A Ladder of Citizens Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, 1969.
- ³³ P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność: władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Local Government and Public Service Reform Initiative i Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 2001.
- ³⁴ Ilustrację takiego przypadku, odnoszącą się do Ostrowa Wielkopolskiego w latach 2001–2003 można znaleźć [w]: P. Swianiewicz, A. Mielczarek, U. Klimska, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa, 2004.
- ³⁵ P. Swianiewicz, A. Mielczarek, U. Klimska, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Scholar, Warszawa, 2004.
- ³⁶ Omówienie koncepcji w języku polskim por. Stoker, 1996.

Przekształcenia o tak znacznym stopniu skomplikowania i zasięgu, jak te przeprowadzane na początku lat 90. w środowisku dawnych państwowych gospodarstw rolnych, pokazują *post factum* jaką rangę powinien mieć dialog społeczny i potencjał instytucjonalny państwa przy realizacji takich przedsięwzięć – pisze Irena Dryll

Polityka publiczna w sytuacjach ekstremalnych: rynki pracy na obszarach popegeerowskich

Naprawa rynków pracy na obszarach popegeerowskich należy do najtrudniejszych wyzwań ostatnich 20 lat. To w zasadzie cała zbitka wielkich problemów – zarówno gospodarczych, jak i społecznych, a także problemów związanych ze sposobem, w jaki należy i można przeprowadzać gruntowne reformy. To zagadnienie pokazuje, jak trudno jest rozruszać rynki, które nagle straciły swoją podstawę ekonomiczną. Pokazuje to również, jak nierozwiązywalne problemy społeczne ulegają kumulacji i tworzą swoistą dynamikę złych scenariuszy. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej analizowało ten problem w specjalnym projekcie badawczym¹:

Badanie miało na celu pokazać wpływ, jaki na lokalne rynki pracy miały (bądź jeszcze mają) dawne PGR-y. W tym celu przebadano około 6000 osób w 8 powiatach, w tym byłych pracowników PGR-ów i członków ich rodzin. Wybrano powiaty, które do pewnego stopnia sobie radziły z trudnościami (oławski i śremski) oraz powiaty, które w wyniku zmian znalazły się w najtrudniejszym położeniu (gołdapski i bytowski, parczewski oraz świebodziński, świdwiński, i żniński). Zastosowano analizę typu studium przypadków (*case studies*). Przeprowadzono kilkadziesiąt wywiadów (stąd – poniżej spora liczba cytatów) z przedstawiciela-

mi ważnych instytucji lokalnych na przykład oddziału Agencji Nieruchomości Rolnych, starostw, powiatowych urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej, związków zawodowych i związków pracodawców.

Wyniki badań pokazują, że mimo upływu ponad 15. lat do dziś obszary (powiaty) dawnych PGR-ów cechuje – przeciętnie rzecz ujmując – znacząco niższy poziom rozwoju ekonomiczno-społecznego oraz nasilenie różnego rodzaju negatywnych zjawisk. Autorzy raportu stwierdzają, że PGR-y wytworzyły *szczególny splot czynników, które ciążą (...) na sytuacji gospodarczej i społecznej powiatów w długim okresie*. Autorzy powołują się na tu zasadę *path dependency*, która mówi, że na szansach rozwojowych danego obszaru ciążą wydarzenia, które wprowadzi dziś już nie występują, ale jednak nadal ograniczają jego potencjał. PGR-y wprawdzie nie istnieją, ale wciąż niejako zza grobu oddziałują na sytuację na lokalnych rynkach pracy. Uwidacznia się to także w wysokim bezrobociu i znacznej dezaktywizacji zawodowej wśród członków rodzin byłych pracowników państwowych gospodarstw, a także w gminach, w których one funkcjonowały. Profesor Urszula Sztanderska dowodzi, że trudności na rynku pracy i zubożenia doświadczają nie tylko byli pracownicy PGR-ów i ich rodziny, ale wszyscy mieszkańcy terenów, na których je likwidowano. Raport można uznać za swoiste ostrzeżenie dla decydentów. Gdy podejmują decyzje, ich skutki mogą być trudne do przewidzenia. Mogą stworzyć sytuację, która zaciąży na rozwoju zbiorowym i na ludzkich losach na wiele dziesięcioleci.

Państwo w państwie. Skalę problemu dawnych państwowych gospodarstw uświadamiają dane przytoczone

w raporcie i załącznikach. Otóż działały one w gminach, na obszarze których mieszkało blisko 40 procent ludności wiejskiej całej Polski. Pracowało w nich około 475 tysięcy osób, a żyło dzięki nim – z rodzinami – ponad 2 miliony ludzi. Gospodarstwa miały prawie 4,7 miliona hektarów gruntów, co stanowi więcej niż cała przestrzeń rolnicza na przykład Holandii, Danii, czy Czech. Badania pokazują, że PGR-y tworzyły dla ich pracowników swoisty świat czy oś organizującą ich życie społeczne. Stanowili oni zamkniętą zbiorowość, funkcjonującą zresztą na odrębnych zasadach niż otaczająca ich tradycyjna wieś. W obrębie PGR-ów funkcjonowały różne instytucje o charakterze socjalnym, edukacyjnym czy kulturalnym (świetlice, przedszkola, szkoły, stołówki, ośrodki zdrowia, obiekty sportowe). Poza mieszkaniami pracowniczymi dysponowały między innymi 850 gorzelniami, winiarniami i browarami, 234 masarniami i rzeźniami. Dysponowały 378 sklepami, 124 hotelami, restauracjami i zajazdami, 765 obiektami socjalnymi, kulturalnymi i sportowymi. Miały ponad dwa tysiące tak zwanych zespołów dworskich i pałacowo-parkowych².

W wielu przypadkach PGR-y były względnie samowystarczalne. Pracownicy nie musieli więc budować relacji z otoczeniem zewnętrznym. Tę izolację zwiększał fakt, że pracowała tu z reguły ludność napływowa, zwłaszcza na tak zwanych Ziemiach Odzyskanych, gdzie dominowało państwowe rolnictwo. W wymiarze ideologicznym PGR był symbolem komunizmu, w praktyce w wielu miejscach przypominał folwark z całą jego tradycją podporządkowania podwładnych kadrze przełożonych³. Jak pisze Elżbieta Tarkowska: „Likwidacja PGR-ów w początkach lat 90. stała się dla pracowników i ich rodzin prawdziwą katastrofą właśnie dlatego, że PGR-y były nie tylko zakładem pracy, ale i miejscem życia, miejscem zaspokajania wielu potrzeb życiowych, specyficznym środowiskiem z odrębną kulturą i obyczajowością. Wraz z zamknięciem PGR-ów pracownicy stracili nie tylko stałą i pewną pracę, nie tylko środki do życia, ale załamał się cały ich dotychczasowy sposób życia. Znany i pewny świat legł w gruzach. Pozbawieni pracy, bezpłatnego mieszkania, rozlicznych możliwości dodatkowych dochodów, odcieci w sensie dosłownym od świata wobec braku PGR-owskiego transportu, pozostawieni sami sobie, okazali się bezradni wobec wymogów nowej rzeczywistości. Strategie życiowe, wypracowane w ciągu wielu lat pracy w rolnictwie państwowym, okazały się w nowej sytuacji bezużyteczne. Ujawniły się cechy określane przez badaczy jako bezradność życio-

wa, niesamodzielność, bezwolność. Syndrom pegeerowca, będący mentalnym dziedzictwem PGR-ów zawiera oprócz powyższych cech także alkoholizm. Cały zespół czynników jednostkowych, kulturowych, makrospołecznych sprawił, że dawne PGR-y, to obecnie miejsce koncentracji wielu negatywnych, wzajemnie powiązanych zjawisk, takich jak bezrobocie, bieda, marginalizacja, brak perspektyw i nadziei”⁴.

Likwidacja „z teczki”. W nowej sytuacji Polski po zmianach ustrojowych z 1990 roku, PGR-y stanowiły niewątpliwie wyzwanie pod wieloma względami. Panowało przekonanie, że nie są wystarczająco efektywne ekonomicznie. Ponadto znaczna część polityków zakładała, że nasze rolnictwo powinno opierać się na prywatnych gospodarstwach. W sumie mało kto kwestionował potrzebę zmian w sektorze państwowego rolnictwa. Niemniej kwestią sporną było, jakiego typu reformy przeprowadzić i w jaki sposób je wdrożyć. Niejako z natury nie mogło to być łatwe zadanie z uwagi na znaczną liczbę osób, które zmiany miały objąć oraz z uwagi na szczególną sytuację państwa, czy rządu i jego administracji na początku lat 90. W tamtej sytuacji administracja państwowa dopiero przystosowywała się do warunków działania w otoczeniu gospodarki rynkowej. Wypracowywała nowe metody funkcjonowania. W konsekwencji nie było sprawnych instytucji, które mogłyby amortyzować negatywne skutki wprowadzanych reform. Ośrodki pomocy społecznej oraz urzędy pracy nie dysponowały programami wsparcia, czy aktywizacji pracowników PGR. Nie badano wcześniej, jakiego typu wsparcie będzie potrzebne. Tymczasem w bardzo krótkim okresie czasu tysiące ludzi traciło

Państwowe Gospodarstwa Rolne zostały zlikwidowane do 31 grudnia 1993 roku zgodnie z Ustawą z 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ich mienie przejęła i częściowo rozdysponowała oraz zagospodarowuje Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych). Na początku 1991 roku działało ponad 1500 PGR-ów. W latach 1986–1990 wytwarzały około 31 procent produkcji towarowej całego rolnictwa (64,8 procent skupowanego centralnie rzepaku, 38 procent – zbóż, 31 procent – ziemniaków, 24,5 procent – trzody chlewnej, 20 procent – bydła, 14,3 procent – mleka.

W latach 1989–2000 pracę w państwowym rolnictwie straciło około 346 tysięcy na 475 tysięcy osób zatrudnionych wcześniej.

pracę. W sumie w latach 1989–2000 zatrudnienie straciło około 346 tysięcy osób (na 475 tysięcy osób wcześniej zatrudnionych). Tylko część zwolnionych mogła skorzystać z wcześniejszego przejścia na emeryturę i renty, albo znalazła zatrudnienie u nowych właścicieli gospodarstw, lub u innych pracodawców. W niewielu wypadkach zakładali własne firmy. Badania pokazały, że bezrobotni stanowili około 30–50 procent czynnych zawodowo członków rodzin zamieszkałych w osiedlach popegeerowskich⁵. Problem wynikał stąd, że PGR-y były często jedynym pracodawcą na lokalnym rynku pracy. Ich pracownicy w większości dysponowali niskim poziomem wykształcenia o wąskich kwalifikacjach. Mieszkali zwykle w izolowanych osiedlach, co utrudniało im możliwość szukania nowego zatrudnienia w innych miejscach. W wielu miejscach likwidowano jedyne linie autobusowe łączące dawny PGR ze światem zewnętrznym, a nawet gdy były, to barierą okazywały się często ceny przejazdów.

Autorzy raportu socjologicznego pokazują, że program zmian w środowiskach PGR-ów (likwidacja samych gospodarstw i utworzenie Agencji Nieruchomości Rolnych) miał miejsce w warunkach nie przygotowania wielu instytucji państwa do przeprowadzenia tak znaczącej operacji zmiany w realiach życia, tak ogromnych społeczności lokalnych. Pracownicy PGR nie dostrzegali docelowej wizji zmian, co skazywało niejako całe przedsięwzięcie na komplikacje. Podkreślają oni nagłość i arbitralność podjętej decyzji o likwidacji gospodarstw rolnych. Uznają je za wyraz nieprzemyslenia (w przeciwieństwie na przykład do Czech czy Słowacji) polityki wobec PGR-ów. – *Ten sposób likwidacji (...) nas teraz drogo kosztuje* – mówi respondent z Czarnej Dąbrówki.

Respondenci podkreślają, że proces likwidacji był wyłącznie wynikiem decyzji podjętych odgórnie. Nie zaplanowano procesu konsultacji społecznych, aby budować rozwiązania najmniej dolegliwe społecznie i jednocześnie najbardziej efektywne ekonomicznie. Sami mieszkańcy nie byli świadomi, jakie przedsięwzięcie ma być realizowane w ich otoczeniu. Z reguły nie wiedzieli, ani jaki jest stan faktyczny i kondycja ekonomiczna „ich” PGR-u („ich”, bo latami przekonywano, że pracują „na swoim” i własne roczne premie często inwestowali w różne obiekty), ani jaki jest stan prawny ziemi, na której pracowali, ani jakie będą kolejne decyzje legislacyjne. W konsekwencji braku komunikacji trudno się dziwić, że pracownicy PGR-ów podkreślają w większości wypowiedzi, że uznają likwidację za pogwałcenie ich praw i ich moralnych uprawnień do majątku PGR.

Uznają, że nie dano im czasu aby zdolali zorganizować się w spółki pracownicze, aby wystąpić w przetargu na dzierżawienie ziemi. Pozostali w sytuacji niejasności co do tego, co się będzie działo dalej z ziemią. Nierzadko musieli obserwować, jak majątek ich gospodarstw ulegał destrukcji. Wskazywali na fakt odcięcia ich urządzeń i obiektów socjalnych i kulturalnych (likwidacja ośrodków zdrowia, przedszkoli itp.). *Nie mieli ciał doradczych, które mogłyby im pomóc w kierowaniu spółkami pracowniczymi, gdy już takie czasami powstawały. – Nie nabywali ziemi byli pracownicy PGR-u, niestety. Nie mieli i nie mają kapitału, nie mają tradycji, nie mają sprzętu. To są wyjątki, o których można powiedzieć, że jakiś pracownik popegeerowski, ale nie z kadry, na tej ziemi potrafił się zagospodarować* – mówi respondent z jednej z terenowych Agencji Nieruchomości Rolnych. W konsekwencji powstało dość powszechne poczucie bycia oszukanym.

W Oławie, w każdym z czterech gospodarstw dawnego kombinatu, powstały spółki pracownicze, które nie dysponowały jednak żadnymi środkami finansowymi. – *Oprócz chęci nie mieli nic – kapitału nie było, niczego. Zero.* Zarządy tych czterech spółek tworzyli kierownicy poszczególnych gospodarstw PGR-u Polwica. Trzy spółki wygrały przetargi, ponieważ nikt inny się nie zgłosił, w czwartym wygrał były dyrektor. Członkowie zarządu nie potrafili wspólnie prowadzić przedsiębiorstwa, pojawiły się konflikty na tle płac i zakresu władzy. Dwie z trzech spółek ostatecznie upadły na skutek złego zarządzania, obecnie właścicielem jednej z nich jest zagraniczny inwestor, a majątek drugiej przejęli prywatni dzierżawcy. Trzecia spółka przekształciła się w spółdzielnię i funkcjonuje do dziś.

Proces likwidacji PGR-ów był wyłącznie wynikiem decyzji podjętych odgórnie. Nie zaplanowano procesu konsultacji społecznych, aby budować rozwiązania najmniej dolegliwe społecznie i jednocześnie najbardziej efektywne ekonomicznie. Sami mieszkańcy nie byli świadomi, jakie przedsięwzięcie ma być realizowane w ich otoczeniu.

Powstanie spółek pracowniczych z reguły animowała kadra kierownicza PGR. Spółki musiały racjonalizować zarządzanie i produkcję. Rodziło to konflikty. Wielu pracowników oczekiwało większego wpływu na zarządzanie. Spółki pracownicze z reguły nie dawały sobie rady i po licznych przekształceniach „padały”. Znacznie lepiej rysują się losy tych PGR-ów, w których pojawił się strategiczny inwestor (na przykład Mróz w Śremie), ale dotyczy to gospodarstw, które miały dobrą kondycję ekonomiczną.

W czasie realizacji przekształceń brakowało metod i środków, które pozwalałyby na amortyzowanie negatywnych skutków zmian. Zabrakło systemów wsparcia o odpowiednio dużej skali, które byłyby specjalnie dedykowane dla środowisk PGR, czyli takich, które uwzględniają w pełni specyfikę tej grupy społecznej. Autorzy raportu oceniają, że wiele instytucji zaangażowało się w oferowanie wsparcia (na przykład Krajowy Urząd Pracy, Fundusz Aktywizacji Bezrobotnych, PHARE, AWRSP), ale rezultaty okazały się bardzo niewielkie, zwłaszcza, że Agencja mogła zajmować się tym tylko do 2004 roku. Działania aktywizujące polegały na uruchomieniu preferencyjnych linii kredytowych, mikropożyczek, częściowej refundacji kosztów wynagrodzenia pracodawcom tworzącym nowe miejsca pracy w sektorach pozarolniczych, kursy, szkolenia, prace interwencyjne itp.). Od 1998 roku Agencja stworzyła własny program stypendialny dla młodzieży ze środowisk popegeerowskich. W roku szkolnym 2004/2005 skorzystało z niego ponad 46,5 tysiąca uczniów. Były także programy stypendialne dla młodzieży gimnazjów i wyższych uczelni. Agencja sponzorowała wypoczynek letni dla dzieci, głównie z wielodzietnych rodzin (w 2002 roku 21 316 dzieci wypoczywało na koloniach i 5710 dzieci na półkoloniach). Agencja sfinansowała również dożywianie i dowożenie dzieci do szkół. Wszystkie te przedsięwzięcia są niezwykle cenne, ale ich zakres – jak oceniają autorzy raportu – jest niewystarczający, aby odwrócić proces marginalizacji środowisk PGR-owskich.

Wydaje się, że profesjonalne systemy wsparcia są wciąż potrzebne. Tymczasem – jak pokazuje badanie – powiatowe urzędy pracy nie oferują programów ukierunkowanych pod kątem potrzeb bezrobotnych z byłych PGR-ów. Badania wykazały, że dla niektórych urzędów, w ogóle nie istnieje coś takiego jak „problem PGR-ów”, mimo, że sami pracownicy PUP podkreślają, że tych enklaw popegeerowskich jest na ich terenie bardzo dużo⁶. Uważają nawet, że osobne programy wsparcia dla pracowników byłych PGR-ów byłyby wyrazem segregacji albo faworyzowania tej grupy społecznej.

Duch czasu i wyzwania czasu. Restrukturyzacja wynikała z ducha czasu zrodzonego w 1990 roku. Ale z drugiej strony pracownicy i tak stali wobec nieodwołalnego procesu zmian związanego z rewolucją technologiczną. Park maszynowy tracił na nowoczesności i stawał się po roku 1990 mało wydajny. Po prostu zaczęły pojawiać się maszyny kilkakrotnie wydajniejsze. Na przykład wprowadzany do rolnictwa kombajn typu Klas był do sześciu razy wydajniejszy od tradycyjnego polskiego Bizona. Spółka, która w powiecie gołdapskim przejęła Romnicki Kombinat Rolny potrzebowała jedynie pięć nowszych (a nie 30 starszych) maszyn i przy tym sześć razy mniej traktorzystów. Nowi gospodarze PGR-ów mogli zatem zatrudniać mniej ludzi, a korzystać z większej liczby maszyn. Oborowi, kombajniści, traktorzyści okazywali się niepotrzebni. Nie tylko w biednej Gołdapi, a także w przodującym Śremie, największym wrogiem pracowników PGR-ów okazały się właśnie maszyny. – *Teraz nie potrzeba już ślusarza, ale inżyniera, podzespołów się nie naprawia, ale wymienia.* Z raportu socjologicznego wynika, że już po trzech latach do prowadzenia gospodarstw na infrastrukturze popegeerowskiej potrzebnych było 10 razy mniej pracowników. To skutek zarówno wygaszania produkcji, sprzedaży ziemi, ale i zmian technologicznych.

Na początku lat 90. los PGR-ów komplikowała sytuacja makroekonomiczna, czyli realia wysokiej inflacji i konieczność walki z nią. W związku z tym 1 stycznia nastąpiła podwyżka stóp procentowych i kolosalna podwyżka oprocentowania kredytów. Stąd wiele PGR-ów, spółek i przedsiębiorstw powstałych na bazie PGR-ów wpadło w pułapkę kredytową. Na Ziemiach Zachodnich nie zareagowano na to należycie, w przeciwieństwie do Wielkopolski. W Wielkopolsce po okresie trudności wiele gospodarstw będących w różnych formach prawnych i organizacyjnych odzyskało pozycję finansową i rynkową. Niektórzy mówią o „syndromie Wielkopolski”, ponieważ w tym regionie PGR-y potrafiły jednak poradzić sobie nawet w tak trudnych realiach. Nigdy nie przestały działać śremskie PGR-y (obok Manieczek, Bronica, Książ). Zmieniały właścicieli, miały miejsce redukcje, ale tam załamania jednak nie było. I choć osiedla podupadły, choć nieczynne są dworce kolejowe (w ponemieckich, ceglanych budynkach) i zarośnięte chodniki, na polach dawnych PGR-ów w poznańskim – *wszystko naprawdę huczy (...), jak widzę, że to pracuje i piękne uprawy, niezachwaszczone, to naprawdę serce rośnie, jestem podbudowany (...), tu jest pełno trzody, krów, bydła* – mówi jeden z respondentów. Dziś kwestię PGR-ów w powiecie śremskim uznaje się za zamkniętą

– już te szoki popegeerowskie minęły⁷. Złożyło się na to wiele przyczyn, w tym mądra polityka miejscowych władz w momencie likwidacji PGR-ów (do czego wrócić) i sławny „syndrom wielkopolski” – pracowitość, zaradność, przedsiębiorczość.

Rachunki win. Respondenci często winą za upadek nowych przedsiębiorstw i spółek obarczają Agencję Nieruchomości Rolnych (dawniej: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa). Ich zdaniem, zajmowała się ona nie tyle utrzymaniem przedsiębiorstw i miejsc pracy, co dochodami z dzierżawy. – *Agencja istnieje po to, aby przynosić dochód, a nie zarządzać czymkolwiek* – mówią. Jednak agencja powołana specjalnie do zarządzania i likwidacji PGR-ów oraz zarządzania pozostałym po nich majątkiem, jest – jak podkreślają naukowcy – tematem w dużej mierze „tabu”. Najczęściej rozmówcy nie chcieli komentować działań ANR. A gdy dali namówić się na wypowiedź, to podkreślali, że agencja okazywała brak rozeznania w lokalnych warunkach, w których działały gospodarstwa. Agencja potraktowała wszystkie PGR-y jednakowo i te w Polsce centralnej, i te na Ziemiach Zachodnich, które były w innej, gorszej sytuacji. Nie uwzględniała należyte specyfiki miejsca czy specyfiki okresu, w którym likwidowano były PGR-y.

Działania ANR postrzegane są jako zmienne, niestabilne i chaotyczne. W sposób mało przejrzysty zmieniała wiele regulacji oraz przede wszystkim priorytety i cele strategiczne. Raz „celowała” w dużych przedsiębiorców (strategia stymulowania rolnictwa wielkoobszarowego), innym razem w „doinwestowanie” małych gospodarstw rodzinnych (ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego). Respondenci uznają, że Agencja została tak skonstruowana, że w efekcie jej działania zostały zorientowane nie na maksymalizację wykorzystania lokalnych zasobów i współpracę przy tworzeniu lokalnych strategii rozwoju, ale na maksymalizację bieżących zysków pochodzących ze sprzedaży i dzierżawy.

Problemem było to, że agencję zorganizowano hierarchicznie i centralnie, a nie na potrzeby rozwoju lokalnych społeczności. Nie zadbano o właściwą strategię w zakresie procesu zagospodarowywania ziemi popegeerowskiej. Komplikował to fakt nierozstrzygniętych rozszczeń byłych właścicieli do terenów zajmowanych przez PGR-y (zwłaszcza na Ziemiach Odzyskanych). Rolnicy nie mogli kupować ziemi po dawnych PGR-ach w takim zakresie, w jakim by chcieli. Narzekano na działania ANR jako „monopolisty”, mówiono o ograniczonych areałach wystawionych na sprzedaż dla rolników indywidualnych. ANR wyjaśniała – *nie było ograniczenia (...)*

rolnik mógł startować w przetargu, ale rolnik nie miał pieniędzy, dlatego te pierwsze próby prywatyzacyjne właściwie były skierowane do (...) osób bogatych. Aby dać rolnikom szansę w licytacji, od czerwca 1999 roku znowelizowano ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa i wprowadzono możliwość organizowania przez agencję przetargów ograniczonych, między innymi dla rolników na powiększenie gospodarstw rolnych. Tego typu przetargi są jednak organizowane w odpowiedzi na zgłaszane zapotrzebowanie – myśmy tutaj wychodzili naprzeciw sygnałom. Czyli, jak napływały oferty (...). Ale jak nigdy nic nie wpłynęło w jakiejś miejscowości, to myśmy tam też nic do sprzedaży nie proponowali. Przytoczone cytaty – komentują naukowcy – świadczą o braku komunikacji (Śrem) między ANR a miejscowymi rolnikami. Powstało swoiste błędne koło. Agencja może nie znała rzeczywistego popytu na ziemię, więc nie wystawiała jej na sprzedaż, a rolnicy z kolei nie wiedzieli, jak zgłosić popyt.

Złota klatka. Realizacja tak wielkich przedsięwzięć społecznych, jak to było w przypadku PGR wymaga niewątpliwie spełnienia wielu warunków, aby można było liczyć na skuteczność. Jak pokazują badania, cały proces zmian musi być przejrzysty i możliwy do zrozumienia przez obie strony, czyli inicjatorów przedsięwzięcia oraz tych, do których działania są kierowane (mieszkańcy społeczności PGR). Przekształcenia PGR-ów to przykład najtrudniejszego fragmentu polityki publicznej. Trzeba się w niej poruszać w sposób systemowy i na gruncie jasnych reguł. Taka polityka publiczna musi mieć właściwe etapy począwszy od procesu projektowania działań, przeprowadzania ich, a następnie oceniania efektów i wprowadzania adekwatnych korekt.

W przypadku likwidacji PGR-ów, powstało znaczne ryzyko niepowodzenia z racji choćby powstania po stronie społeczności tych gospodarstw poczucia krzywdy i manipulacji. W tym świetle odczytywano likwidowanie pierwotnej struktury gospodarstw. Brakowało im wyjaśnień, dlaczego dobrze prosperujący, w ich mniemaniu, zakład, jest likwidowany w dotychczasowej postaci bez jasnej wizji przyszłości. W odczuciu pracowników zostali „wrzuceni” w proces, którego cele odbierali jako sprzeczne ze swoim interesem. Projektodawcy, ich zdaniem, nie wykazali należytego zainteresowania całościową sytuacją społeczności, do której adresowany był projekt zmian. Tymczasem jej członkowie przepracowawszy całe życie w PGR-ze uznawali, że mają prawo do pracy i do pewnych uprawnień, które pozwoliłyby im się zaadaptować w nowej sytuacji. Uznali, że pozostawili

stawiono ich bez umiejętności szukania zatrudnienia w nowych warunkach, z kwalifikacjami często zbędnymi w warunkach nowego systemu. Zabrakło im systemu należycie zaprojektowanego wsparcia, służącego ich aktywizacji w nowych warunkach gospodarki rynkowej, na przykład przez możliwość założenia spółki lub działalności gospodarczej opartej o mienie byłego PGR-u lub preferencyjny zakup ziemi. Była tylko możliwość preferencyjnego wykupu mieszkań. – *Tam, gdzie kupili, to zostali, a tam już nie było warsztatu pracy.* W powiatach takich jak Parczew czy Bytów, gdzie osiedle zlokalizowane było na odludziu, pracownicy – wykupiwszy mieszkania – zostali niejako „uwięzieni”, gdyż równocześnie zostały zlikwidowane dojazdy do większych ośrodków miejskich, gdzie można było liczyć na znalezienie zatrudnienia. W wielu wypadkach przedstawiciele tego środowiska nie zdawali sobie sprawy z konsekwencji przejęcia budynków i wynikających stąd zobowiązań.

Czytamy w raporcie, że mieszkańcy tych środowisk nie dostrzegali konstruktywnych programów zagospodarowania tej rzeszy ludzi pozbawionych pracy i perspektyw. W sposób nagły utracili swoją pozycję społeczną i zostali „zdegradowani” do statusu beneficjentów pomocy społecznej. Dotyczy to zwłaszcza tych gospodarstw, gdzie nie pojawił się inwestor strategiczny zdolny przejąć gospodarstwo i kontynuować produkcję. – *Rzuceni na pastwę losu, nikt się nimi nie interesował* – mówi respondent z Bytowa. *Jedyną odpowiedzią były kuroniówki, które okazały się być złotą pułapką. – Wzięli pieniądze, kupowali telewizory, tam trochę tego. No i skończyła się praca (Czarne, Dąbrówka). Pieniądze z zasiłków przeznaczano w dwie części na konsumpcję – kupno odtwarzaczy wideo, anten satelitarnych, używanych samochodów. Później, jak się okazało, że te kuroniówki się skończyły, no powstał niesamowity dramat. Samobójstwa w ogóle. No, masakra* (respondent z Miastka).

Upadek „infrastruktury życia”. Dramat utraty zatrudnienia pogłębiało to, że pierwszym krokiem na drodze likwidacji PGR-ów było pozbycie się przez nowych właścicieli „socjału” i „kultury”. Upadły przedszkola, stołówki, domy kultury. Niektóre wsie popegeerowskie zostały odcięte od świata, zlikwidowano linie PKS-u, stacje kolejowe. To pogłębiło izolację. W konsekwencji środowisko dawnych PGR wskazuje, że skutkiem zmian jest przede wszystkim bieda: skarży się na nią 64 procent respondentów z powiatu bytowskiego i po 63 procent z gołdapskiego i parczewskiego. Tylko około 20 procent badanych byłych pracowników PGR

uważa, że likwidacja nie pociągnęła za sobą żadnych złych skutków. Natomiast poczucie beznadziei i braku wyjścia towarzyszyło około połowie badanych. Dramatem jest dla nich to, że są zmuszeni do korzystania z pomocy opieki społecznej, bo brakuje innych dochodów. Tak deklaruje 47 procent osób badanych z bytowskiego, 42 procent z gołdapskiego i 33 procent ze znińskiego. Ale dostrzegają także to, że ich sytuację pogorszyła likwidacja albo zubożenie infrastruktury edukacyjnej (szkoły lub przedszkola) i komunikacyjnej (dojazdy). Lepiej jest jedynie w tych powiatach, w których tuż po likwidacji pojawił się inwestor (Śrem, PGR Manieczki i Książ), albo gdy były inne możliwości zatrudnienia (Oława).

Na problemy materialne nakłada się tradycja pewnej separacji społeczności PGR-ów. Na wsiach oni zawsze byli „obcy” i uznawani za „innych”. Wprawdzie pracowali na roli, ale reprezentowali zupełnie inny styl życia. Mieszkali najczęściej w blokach z łazienką, nie mieli (poza małym ogródkiem) ziemi, ale mieli system świadczeń socjalnych, lepiej im się wiodło finansowo, i nie ponosili – jak indywidualny rolnik – ekonomicznego ryzyka. Wszystko to wpłynęło na podział między okolicznymi rolnikami i „tymi z PGR-u”, konflikt był właściwie permanentny. Nawet wówczas, gdy pegeerowskie bloki wybudowano na terenie pobliskiej wsi (w Polwicach, powiat oławski), dzieci rolników i pegeerowców chodziły do tej samej szkoły, a małżeństwa „mieszane” były powszechne – odnotowano w badaniach swoistą stygmatyzację. Ludzi z PGR-u określano mianem „buraków pegeerowskich”. – *Oni tak do nas mówili, bo myśmy lepiej żyli niż oni. Myśmy mieli przedej telewizory kolorowe niż ci na wsi. Myśmy byli tymi, co kupowali, bo mieliśmy stałą pracę, stałą wypłatę* – mówi jeden z respondentów z PGR.

Anna Giza-Poleszczuk i Witold Kościeszka-Jaworski, autorzy raportu socjologicznego podkreślają, że w niektórych powiatach, zwłaszcza tych, które gorzej sobie radzą gospodarczo, niechęć i negatywne stereotypy utrzymują się do dziś. Co charakterystyczne, negatywna stygmatyzacja nasila się po upadku PGR-ów. Naukowcy widzą w tym odreagowanie wcześniejszych napięć – zazdrości i zawiści, podziwu i niechęci, lekceważenia i poczucia obcości, cechujących stosunek ludności do pracowników PGR. Oto elita społeczności – ludzie o wyższym standardzie życia, niezłych dochodach, stabilnych zabezpieczeniach, traci z dnia na dzień wszystko. Można współczuć, pomóc, a można jeszcze tym pegeerom dołożyć. I dokładano z różnych stron, pogłębiając tym samym dramat likwidacji.

Z badań wynika, że również obecnie pracownicy dawnych PGR-ów i ich rodziny wyróżniają się znacząco niższym od przeciętnego kapitałem społecznym (rozumianym jako sieć relacji społecznych). W efekcie wciąż pozostają w sytuacji względnej izolacji w swoich gminach, czy powiatach. Dotyczy to powiatów, gdzie PGR-y nie były powszechnym zjawiskiem, jak na przykład w Śremie czy w Oławie. W tych powiatach, w których osiedla PGR stanowią izolowane jednostki, tworzą one nadal specyficzne środowisko społeczne. – *Czuję się tam jak w Biskupinie, to jest skansen, czas się zatrzymał* – mówi jeden z respondentów. Środowisko byłych pracowników PGR-ów stało się mocno hermetyczne, odizolowane, żyjące własnym życiem. Bardzo silne są więzi sąsiedzkie, większość starszego pokolenia zna się z pracy w PGR-ze. – *Tu każde dziecko do każdej kobiety mówi „ciociu”* – podkreśla respondent ze Żnina. Młodzi osiedlają się w pobliżu rodziców, a jak wynika z badań, właśnie oni są bardziej sfrustrowani i rozżaleni od byłych pegeerowców. – *Istnieje zgoda zarówno wśród rodziców jak i dzieci, że starszemu pokoleniu się „upiekło”, wiele osób otrzymało nienajgorsze emerytury, nie ma problemu z mieszkaniem* – czytamy w raporcie. Zdaniem badanych, gospodarstwo domowe małżeństwa emerytów dysponuje dziś dużo wyższym dochodem niż gospodarstwo ich dzieci. Respondenci deklarowali, że mają emerytury rzędu 1000 zł. W dużo gorszej sytuacji materialnej jest młode małżeństwo, w którym mąż pracuje za minimalną pensję – a na terenach popegeerowskich jest to nagminne – a żona wychowuje dzieci. Ich sytuacja może być jeszcze gorsza, jeśli na przykład spłacają kredyt mieszkaniowy i nie mogą dorobić na czarno.

Program wyrównywania szans. Lokalne rynki pracy, na których zlokalizowane były PGR-y wciąż pozostają w trudniejszej sytuacji. Stopa rejestrowanego bezrobocia jest wyższa o połowę niż średnio w Polsce. Poziom aktywności zawodowej ludności jest też znacznie niższy, a także – poziom zatrudnienia. Pracuje tylko 48,3 procent ludności (ogółem w Polsce 55 procent), a jeszcze mniej w powiatach popegeerowskich, uznawanych za tak zwany interior popegeerowski, czyli w tych, w których nie ma dużego ośrodka miejskiego, ani obszarów indywidualnego rolnictwa. Poza tym tamtejsze powiatowe rynki pracy cierpią na niższe niż przeciętnie w Polsce płace. Wynoszą 77 procent przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Wyższy odsetek ludzi jest zmuszonych korzystać z zasiłków dla bezrobotnych lub z zasiłków pomocy społecznej. Skala ubóstwa jest tu wyższa niż na pozostałym obszarze Polski. W typowo rolniczym powiecie

parczewskim stopa zatrudnienia osiągnęła zatrważający poziom zaledwie 43,7 procent. Tam najtrudniej też o znalezienie pracy. Nie rozwinęły się w nim bowiem firmy pozarolnicze. Nie powstała więc oferta pracy dla zwolnionych z PGR-u, ani dla następnego pokolenia, dla którego nie ma miejsca w rodzinnych gospodarstwach rolnych. Naukowcy dowodzą, że indywidualne rolnictwo wbrew oczekiwaniom nie wchłonęło pracowników zwolnionych z PGR. W innych sektorach też wciąż nie ma takich miejsc pracy, które byłyby dostosowane do ich kwalifikacji.

Problem w tym, że niektóre powiaty wciąż nie potrafiły wyzwolić się z monokultury rolniczej. Upadek PGR-ów nie został zamortyzowany rozwojem gospodarczym w otoczeniu. Nie pojawiły się nowe specjalizacje gospodarcze, poparte odpowiednim przygotowaniem zawodowym ludności. Rozwoju nie wspierały instytucje zapewniające dostęp do kapitału. Nie poprawiono infrastruktury rozwoju, w tym udrożnienia połączeń transportowych itp. Odmiennym przykładem jest powiat oławski, który wydobyl się tarapatów do pewnego stopnia. Ale tam istniała nieco zróżnicowana struktura gospodarcza, a także lepszy dostęp do szlaków komunikacyjnych. Sprzyjało też między innymi sąsiedztwo dużego miasta. Tym samym likwidacja PGR-ów w tym powiecie i w niewielu mu podobnych nie odcisnęła aż tak silnego, negatywnego piętna na rynku pracy.

Cieszyć mogłoby, że dużą aktywność zawodową wykazują młodzi z terenów popegeerowskich (do 25 lat). Stopa aktywności wśród nich jest nawet wyższa niż średnio w Polsce. Ale z badań wynika, że młodzi zbyt wcześnie przerywają naukę, aby wejść na runek pracy. Są do tego zmuszeni, ponieważ ich rodziny potrzebują dochodów. Pracownicy socjalni z tych terenów zaobserwowali groźne zjawisko – hamowanie aspiracji edukacyjnych dzieci. Rodzice nie namawiają do kształcenia, wprost przeciwnie – posyłają je do przypadkowych szkół, zwykle tych najbliższych.

Rekomendacje. Raport kończy się zaleceniami, które dotyczą potrzeby budowania na popegeerowskich terenach lokalnych strategii i programów rozwoju miast i miasteczek. (...) *Bez tego wszelkie projekty zawodowej aktywizacji ludności są mało realne.* Władze lokalne i regionalne stoją przed ważnym zadaniem w postaci usuwania barier rozwoju drobnego biznesu, *co być może, choć w części wzmocniłoby bardzo liczną, ale zarazem słabą ekonomicznie lokalną przedsiębiorczość.* Konieczna jest odbudowa połączeń komunikacyjnych z resztą kraju, a także podniesienie poziomu i jakości kształcenia.

Najważniejszy punkt rekomendacji dotyczy jednak programu wyrównywania szans. Powinien on zawierać między innymi budowę tras komunikacyjnych, zmianę systemu finansowania szkolnictwa. Zdaniem autorów raportu w działaniach naprawczych potrzebny jest udział państwa, ponieważ wymagają one rozwiązań przekraczających ramy regionów.

¹ J. Litwiński, U. Sztanderska, A. Giza-Poleszczuk (UW), *Rynki pracy na obszarach popegeerowskich*. Raport z badań. Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS, Warszawa, 2008.

² W. Zgliński (PAN), *Przekształcenia restrukturyzacyjno-własnościowe Państwowych Gospodarstw Rolnych oraz obecne zagospodarowanie obszarów popegeerowskich*, Załącznik nr 1 do raportu na CD.

³ *Społeczne aspekty likwidacji PGR*, Raport socjologiczny z badań ilościowych i jakościowych. Załącznik nr 4 na CD.

⁴ http://polis.youthpress.org/33_34/04tarkowska.html

⁵ W. Zgliński, *Problemy rozwoju obszarów popegeerowskich*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w Ministerstwie Gospodarki i Pracy; <http://www.nsr.gov.pl/Dokumenty/>

⁶ M. Stec, *Instytucje i programy aktywizujące bezrobotnych na obszarach popegeerowskich*, Raport z badania jakościowego, Załącznik nr 3 na CD.

⁷ M. Stec, A. Gołdys, J. Poleszczuk, M. Stec, *Monografia powiatu śremskiego*, Załącznik nr 2c na CD.

Dobre praktyki dialogu społecznego w Irlandii pokazują, że mechanizmy dialogu mogą zostać mocno wkomponowane w to, co można nazwać architekturą tworzenia i wykonywania polityk publicznych – pisze Andrzej Zybala

Dialog wokół polityk publicznych

– między paktami społecznymi a codziennością partnerstwa

Mechanizmy dialogu są częścią sposobu, w jaki zorganizowane jest nasze państwo. Tym samym od ich efektywności zależy jakość niektórych sfer jego działania, a zwłaszcza niektórych jego polityk/programów publicznych. Świadomość wzajemnych powiązań między procesem tworzenia polityk publicznych a mechanizmami dialogu szczególnie widoczna jest w Irlandii. Nieprzypadkowo Rory O'Donnell, wybitna postać tamtego dialogu, pokazuje, że tamtejsze partnerstwo społeczne ma duży wpływ na państwo, ponieważ jest ono właśnie częścią całego procesu tworzenia polityk publicznych.

W Irlandii, w trakcie negocjowania paktów społecznych, przez ostatnie lata przedmiotem uzgodnień była niemal cała polityka państwa w sferze społecznej i częściowo ekonomicznej¹. Każdy kolejny pakt społeczny – podpisywany co trzy lata – zawierał strategiczne ustalenia w zakresie działań publicznych na rynku pracy, w zakresie polityki wsparcia społecznego, polityki wyngrodzeń, spójności społecznej itp. Przed zawarciem każdego paktu powstawała seria raportów omawiających fundamentalne polityki publiczne, które mają wpływ na upozycjonowanie tego kraju w globalnych realiach. Raporty budowały wiedzę, która pokazywała warunki, które muszą być spełnione, aby Irlandia pozostawała państwem konkurencyjnym ekonomicznie i spójnym społecznie.

Kiedy pod koniec lat 80. ponownie sięgnięto po partnerstwo społeczne, irlandzcy partnerzy z powodzeniem uzgodnili pakiety zmian w wielu politykach publicznych. Umożliwiły one pokonanie olbrzymiego kryzysu ekonomicznego i społecznego. Gospodarka została ustabilizowana, ponieważ strony zgodziły się na szereg wzajemnych kompromisów w zakresie polityki płac, podatków, czasu pracy itp. Zostały stworzone warunki do rozwoju. Kolejne pakiety przynosiły porozumienia w coraz bardziej szczegółowych kwestiach, jak polityka rodzinna, mieszkalnictwo, system emerytalny itp. Bertie Ahern, premier Irlandii w latach 1997–2008, po przedstawieniu najnowszego paktu do akceptacji w czerwcu 2006 roku stwierdził, że partnerstwo było głównym czynnikiem, który wpłynął na udane przeprowadzenie transformacji kraju od początku lat 80., kiedy to Irlandia znajdowała się w prawdziwych tarapatach². Zwrócił uwagę na umiejętne przekształcenie stosunków pracy, co umożliwiło przyciągnięcie kapitału inwestycyjnego do gospodarki.

Irlandzkie praktyki są jednak swoistym maksimum tego, co można osiągnąć dzięki partnerstwu. Są one przykładem olbrzymiego wpływu partnerów dialogu na proces zarządzania publicznego w zakresie, z jednej strony wypracowywania konkurencyjności gospodarczej kraju, a z drugiej – spójności społecznej i wszechstronnego oraz trwałego rozwoju obywateli. Ale w przypadku Polski, pakiety społeczne są niezwykle trudnym zadaniem z uwagi na szereg cech naszego życia publicznego (niska doza koncyliacyjności, małe zasoby kapitału społecznego, tradycja głębokich podziałów społecznych itp.). Pokazują to wysiłki kilku naszych rządów. Ale trudności z paktowaniem dotyczą w zasadzie wszystkich krajów, które je podejmowały. W Irlandii również nie wszystkie związki zawodowe je akceptują.

Niemniej porażki w paktowaniu nie muszą oznaczać, że dialog traci na znaczeniu. Wiele krajów w ogóle

nie podejmuje działań na rzecz zawierania takich scentralizowanych szerokich tematycznie umów społecznych (na przykład Wielka Brytania, Niemcy itp.). Rzecz w tym, że poza formułą dialogu scentralizowanego są inne metody uprawiania dialogu. Mam na myśli dialog wokół częściowych rozwiązań w określonych politykach publicznych. Przykładem były ostatnio próby uzgodnienia rozwiązań w zakresie polityki emerytalnej (gdy oddają do druku ten tekst nie nastąpiło zakończenie prób porozumienia się). To dobry przykład obszaru dialogu. Polityka emerytalna jest bowiem dziedziną fundamentalną dla każdego państwa. To kościelce stabilności całego państwa i jego szans rozwojowych. Pierwsze negocjacje musiały być z natury trudne i skomplikowane, ponieważ taka jest natura problemu. Niezwykle wartościowy jest także dialog w stosunkach pracy, gdzie wciąż stoimy przed potrzebą rozwoju ponadzakładowych układów zbiorowych. Istotny wydaje się również rozwój dialogu na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Ranga dialogu dla rozwoju kraju. Wspomniany wyżej B. Ahern rozumie partnerstwo jako proces wspólnego tworzenia ram dla wszechstronnego rozwoju oraz jako sposób na wiarygodne i efektywne analizowanie, i podejmowanie kluczowych wyzwań społeczno-gospodarczych³. Rząd pozostający w izolacji nie jest bowiem w stanie gwarantować, że optymalnie przeprowadzi przekształcenia dostosowujące kraj do wymogów narzuconych przez rewolucję technologiczną, czy globalizację. Reformy stąd wynikające wymagają trudnej z natury umiejętności łączenia wiedzy wszystkich partnerów. Dopiero tak zbudowana platforma wiedzy może sprawić, że państwo będzie umiejętnie regulować istotne obszary w gospodarce i mądrze normować życie publiczne.

Irlandzki premier we wstępie do najnowszego paktu stwierdził wprost, że partnerstwo społeczne pomogło zachować strategiczną koncentrację na ważnych narodowych priorytetach. Pakt przynosi bowiem pogłębione analizy czynników, które mają podstawowe znaczenie dla rozwoju kraju i zachowania jego konkurencyjności w globalnej gospodarce. Konkurencyjność jest tu rozumiana bardzo szeroko. Nie jest to tylko kwestia funkcjonowania samej gospodarki, ale również całego jej otoczenia, a zwłaszcza edukacji, systemu doksztalcania, organizacji pomocy społecznej i systemu chroniącego przed marginalizacją społeczną. Mechanizmy dialogu weszły tak głęboko w tkankę życia zbiorowego, że R. O'Donnell, dyrektor Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej (jedno z głównych ciał dialogu społecznego), powiedział, że uczestnictwo w nich legitymizuje

partnerów społecznych. Miał na myśli głównie związki zawodowe. Jego zdaniem, „partnerstwo narodowe ma swoją legitymizację. Na przykład Irlandzki Kongres Związków Zawodowych, zrzeszający wielkie związki zawodowe, zapewnia zdolność do koordynacji i negocjowania programu partnerstwa. On uprawomocnia się poprzez swoją zdolność do wywierania wpływu na politykę ogólnokrajową. Nadaje to moc zarówno Kongresowi, jak i umowie (to jest paktowi społecznemu – az), gdy zaistnieje na piśmie”⁴.

W Irlandii strony dialogu zrozumiały, jak mocno ich interesy są współzależne. Mocno przejęli się prawdą, że w obecnych czasach żadna ze stron nie może osiągnąć swoich celów bez znacznego stopnia wsparcia ze strony pozostałych partnerów. Na przykład uznano, że konkurencyjność firm, to nie jest tylko zmartwienie pracodawców. Bez konkurencyjności trudno mówić o rozwoju gospodarki i zaspokojeniu interesów ważnych z punktu widzenia pracowników, i innych grup społecznych. W tym duchu partnerzy dopracowali się wspólnego rozumienia i wspólnego spojrzenia na problematykę rynku pracy, a także na kwestie społeczne, jak kwalifikacje zawodowe, lokalne ożywienie, analfabetyzm, narkomania itp. Zdaniem R. O'Donnella porozumienie między partnerami nie dotyczyło tylko gospodarki, bo to by nie wystarczyło. Objęło ono również „aktywną politykę po stronie podaży programów społecznych. Ale ciągle jest wiele obszarów, w których brakuje wspólnego rozumienia...”⁵.

Architektura polityk publicznych. Przykład irlandzki pokazuje, że mechanizmy dialogu społecznego mogą zostać wkomponowane mocno w to, co można nazwać architekturą tworzenia i wykonywania polityk publicznych. Byłaby to jednocześnie szansa na wyprowadzenie procesu tworzenia programów/polityk publicznych z ciasnych pokojów polityków, czy urzędników i wprowadzenie ich w szerszą przestrzeń publiczną. Wartość partnerstwa wydaje się szczególnie cenna z uwagi na to, że w obecnych czasach skuteczne zarządzanie publiczne staje się coraz trudniejsze. Z jednej strony rośnie skala trudności wynikających z samej materii zarządzania coraz bardziej skomplikowanymi zagadnieniami, na przykład w zakresie problemów wykluczenia społecznego, edukacji, kształtowania kwalifikacji zawodowych. Obejmuje ono także coraz bardziej skomplikowane zagadnienia regulacyjne w gospodarce, prawie pracy, funkcjonowaniu infrastruktury itp. Z drugiej strony, bycie skutecznym w zarządzaniu wymaga coraz głębszej wiedzy i umiejętności. W związku z tym rządy

(i samorządy) przestają już być jedynym podmiotem zarządzania w państwach. Żyjemy w epoce, w której – jak głoszą eksperci – następuje przechodzenie od rządu do zarządzania. Oznacza to, że dobrze funkcjonujące państwa potrzebują nie tylko rządu, ale także sprawnie działających sieci różnych organizacji, z którymi będzie on tworzył dobre programy i polityki publiczne. Warto sobie uzmysłowić, że rządy i administracja znalazły się w sytuacji, gdy posiadają już coraz mniej istotnych zasobów niezbędnych dla tworzenia adekwatnych polityk. Mało tego, w różnych dziedzinach życia zbiorowego jego zasoby są mniejsze w porównaniu z innymi podmiotami, w tym podmiotami społecznymi, a nawet prywatnymi. Dotyczy to zwłaszcza polityk szczególnych w zakresie choćby polityk z obszaru zdrowia, technologii itp. Weźmy przykład kodeksu pracy. Rządy mają mandat, aby je uchylać w parlamentach, ale nie mają wszelkich zasobów do przeprowadzania tego na własną rękę. Prawo pracy stało się bowiem niesłychanie rozbudowane, choćby na skutek pojawienia się bardzo różnorodnych form zatrudniania. Wiedza pracowników i pracodawców, ekspertów oraz naukowców jest potrzebna, aby dopracować się optymalnych norm prawa pracy. Tylko oni w uczciwym dialogu mogą uzgodnić rozwiązania, które mają szansę być optymalne w określonej sytuacji. W wielu krajach, to partnerzy społeczni uzgadniają przepisy dotyczące prawnych form zatrudniania, a rządy podejmują się przeprowadzania ich przez parlament, aby stały się obowiązującym prawem.

Partnerska polityka publiczna. Z wyżej prezentowanego kontekstu z pewnością łatwo można zrozumieć, czym w ogóle jest polityka publiczna albo innymi słowy program publiczny będący jej wyrazem. Otóż można zgodzić się z Markiem Considine, który pisze, że polityka publiczna, to są odpowiedzi na problemy niecierpiące zwłoki⁶. Polityki publiczne nie powstają zatem dla zaspokojenia jakichś intelektualnych potrzeb. Są natomiast wynikiem nacisków wypływających ze sfery realnych problemów, zwłaszcza tych najważniejszych z punktu widzenia danej zbiorowości. To one sprawiają, że osoby, instytucje z różnych środowisk, z różnym poziomem społecznej legitymacji, zaczynają tworzyć programy publiczne. Polityki publiczne powstają zazwyczaj w sferze, w której musi dojść do podziału zasobów, które nie są wystarczające dla wszystkich, albo gdy trzeba rozstrzygnąć kwestię, w orbicie której występują sprzeczne interesy między różnymi grupami społecznymi. W tym sensie, tworząc politykę publiczną ważne jest zdefiniowanie problemu, w odpowiedzi na który ma

ona powstać, a także ustalenie dla kogo dany problem ma szczególne znaczenie (w sensie na przykład dolegliwości). Polityka publiczna obejmuje reakcję rządu, czy samorządu na określone problemy, ale dotyczy także zmagania samych obywateli z tymi problemami.

Podchodząc do polityk publicznych nieco bardziej systemowo, można je zdefiniować, jako ciąg racjonalnych działań opartych na zadeklarowanych i respektowanych zasadach⁷. Można je także postrzegać, jako ciąg współzależnych decyzji w zakresie danego wymiaru życia zbiorowego (na przykład rynek pracy) z myślą o osiągnięciu określonego stanu rzeczy (celu – na przykład dopasowanie kwalifikacji pracowników do potrzeb rynku pracy). Choć czasami zasadą polityki publicznej w danym momencie może być brak decyzji. Jak podkreśla wielu autorów, niezwykle ważne jest, aby widzieć polityki w dynamice ich przemian. Podlegają one stałej ewolucji, ponieważ zmienia się kontekst społeczny i gospodarczy. Polityki publiczne uchodzą za domenę działania państwa i jego administracji, a szczególnie kierujących nim polityków cieszących się wyborczym mandatem. W swym rdzeniu tak to nadal pozostaje, ale uznaje się, że model nowoczesnego państwa dopuszcza więcej podmiotów do tworzenia polityk publicznych. Władza ulega bowiem pewnemu rozproszeniu na skutek tego, że polityki publiczne zaczynają dotyczyć dziedzin, które wymagają coraz bardziej specjalistycznej wiedzy. Sam mandat wyborczy nie zapewnia już zdolności do prowadzenia efektywnej polityki publicznej. G. Majone

Dialog w Irlandii jest swoistym maksimum tego, co można osiągnąć dzięki partnerstwu. Jest ono przykładem olbrzymiego wpływu partnerów dialogu na proces zarządzania publicznego w zakresie, z jednej strony wypracowywania konkurencyjności gospodarczej kraju, a z drugiej – spójności społecznej i wszechstronnego oraz trwałego rozwoju obywateli. Ale w przypadku Polski, pakt społeczny są niezwykle trudnym zadaniem z uwagi na szereg cech naszego życia publicznego.

podkreśla, że proces tworzenia polityk traci na efektywności, jeśli postrzegany jest w wyłącznie w „kategoriach władzy, wpływów i przetargów, nie biorąc pod uwagę dialogu, i argumentów”⁸. Autor wskazuje, że proces tworzenia polityk musi być oparty na profesjonalnej wiedzy, a taką mogą wnieść dobrze przygotowani partnerzy, nie tylko osoby posiadające mandat demokratyczny. Proponuje system rządzenia publicznego przez dyskusję. Opiera się on „w mniejszym stopniu na formalnych podstawach rozwiązywania problemów, a w większym na procesie argumentacji”⁹.

Proces tworzenia i realizowania polityk publicznych jest silnie osadzony w rozstrzygnięciach normatywnych (etycznych)¹⁰. Decyzje dotyczące kształtu polityk nie są bowiem zazwyczaj neutralne w sensie moralnym. Ich rozstrzygnięcia pokazują bazę etyczną, która jest podstawą działania. Na przykład decyzja, aby umieścić bezdomnych w zamkniętych zakładach bez dostępu do podstawowych wygód, jest wynikiem postrzegania tej grupy ludzi jako pasożytów, odszczepieńców, a nie osób, którym „powinęła się noga”, i które w danym momencie nie są w stanie funkcjonować tak jak większość obywateli w sposób samodzielny. Etyka normatywna nakazywałaby, aby stworzyć dla nich rozwiązania, które odzwierciedlają szacunek dla ich godności jako osób. Alternatywnym rozwiązaniem, opierającym się na innych wartościach, byłoby tworzenie wokół bezdomnych kordonu sanitarnego, aby nie stali się nosicielami chorób.

Niezwykle trudnym, czy nawet najtrudniejszym elementem procesu tworzenia polityk jest formowanie instytucji, które mają je wykonywać w praktyce. Na przykład polityka rynku pracy musi wyrażać się w powołaniu ośrodków, które będą świadczyły usługi bezrobotnym lub osobom, które chcą zmienić kwalifikacje. Polityka transportowa musi mieć swoje „narzędzia”, dzięki którym powstaną drogi i linie kolejowe. Decyzje dotyczące tworzenia i kształtowania instytucji muszą być głęboko osadzone na zrozumieniu realiów i wymogów rozwiązywania problemów na rynku pracy, czy w transporcie publicznym. Największe problemy pojawiają się wówczas, gdy ustanawiamy polityki w zakresie problemów, które mają charakter przekrojowy (na przykład problematyka wykluczenia społecznego, kwalifikacji zawodowych, polityka regionalna itp.). Trudności wynikają stąd, że radzenie sobie z tymi problemami wymaga współpracy różnych części administracji. To zaś sprawia, że dochodzi czasami do napięć między różnymi branżowymi strukturami administracji i w konsekwencji do paraliżu w działaniu.

Rynek, państwo i obywatele. Programy publiczne tworzone są zazwyczaj w konstelacji trzech punktów odniesienia, które wpływają na ich kształt. To jest – rynek, państwo i sfera obywatelska¹¹. Wynika to z tego, że to te mechanizmy służą rozwiązywaniu zbiorowych problemów, takich jak dostęp do dochodu, do pracy, do wykształcenia, opieki medycznej i różnych innych usług publicznych. Rynek jest mechanizmem zaspokajania większości potrzeb materialnych obywateli. Dzięki niemu – jeśli poprawnie funkcjonuje – większość z nas zdobywa pracę, za pomocą której mamy dostęp do dochodu i większość potrzebnych usług. Ale rynek nie tworzy wszystkich produktów i usług, których potrzebujemy. Dlatego istnieje państwo, które uzupełnia rynek. Jego produktem jest edukacja powszechna, służba zdrowia, systemy transportowe, w tym cały wymiar regulowania wielu kwestii wynikających z życia zbiorowego. Żyjemy jednak również w sferze relacji z innymi obywatelami. Tworzymy z nimi rozwiązania, których nie przynosi rynek, ani państwo. Może to być cała sfera działań na rzecz wzajemnej pomocy, wsparcia dla słabszych, czy tworzenia aktywności w zakresie wspólnie spędzanego czasu.

Istnieją oczywiście spory o rolę poszczególnych mechanizmów w rozwiązywaniu problemów społecznych. Najbardziej znany spór występuje między tymi, którzy uważają, że w życiu zbiorowym najistotniejsze są mechanizmy wolnego rynku i wystarczy się na nich skoncentrować, a tymi, którzy mają tendencję do wskazywania na rolę państwa, i jego regulacji oraz administracji. W tym tekście nie ma potrzeby rozstrzygania go. Dążymy raczej do pokazania praktycznych aspektów funkcjonowania zbiorowych mechanizmów zarządzania. W praktyce poszczególne wymiary często mają dość luźne granice między sobą. Na marginesie tylko warto zauważyć, że w świetle obecnego kryzysu gospodarczego na świecie, można się spodziewać, że wzrośnie znaczenie państwa, jako regulatora, w niektórych sektorach gospodarczych (zwłaszcza w sektorze finansowym, który okazał się źródłem obecnych perturbacji). Ta rola musiałaby ulec dalszemu zwiększeniu, gdyby w kręgach największych państw powstał konsensus dotyczący potrzeby prowadzenia głębszej polityki spójności społecznej, czyli większego chronienia grup najsłabszych ekonomicznie. W takiej sytuacji zakres interwencji publicznej w gospodarkę byłby jeszcze większy. To z kolei stawia olbrzymie wyzwania przed administracją państwa. Sposób prowadzenia interwencji musiałby być taki, aby nie stępiać mechanizmów zapewniających efektywność ekonomiczną. Oznaczałoby to powrót

do dylematów z poprzednich dziesięcioleci. Jürgen Habermas pisał już wiele lat temu, że rządy muszą ingerować w tryby ekonomii, ale muszą nauczyć się to robić zgodnie z logiką systemu wolnorynkowego. Ostrzegając, że prawdziwy kryzys kapitalizmu pojawi się dopiero wówczas, gdy nie będzie on mógł współistnieć z systemem socjalnym (brak efektywności ekonomicznej), i jednocześnie nie będzie mógł obyć się bez niego (groźba wybuchu społecznego)¹².

W warunkach zarządzania publicznego, zakładającego większy zakres interwencji w mechanizmy rynku, wzrastałaby rola partnerstwa społecznego. Mogłoby ono pełnić rolę racjonalizującą sposób prowadzenia polityk publicznych, które wymagają interwencji. Aby to się udało, partnerzy musieliby okazać znaczną dozę wstrzemięźliwości w politykach zakładających redystrybucję dochodów. Ważny byłby raczej nacisk na politykę aktywizacji słabszych grup społecznych, niż na hojne obdarowywanie wspólnym groszem.

Człowiek w gąszczu polityk. Warto podkreślić, że żyjemy w czasach niespotykanego rozrostu polityk publicznych. To jest zupełnie bezprecedensowe w porównaniu z okresem jeszcze sprzed 20–30 lat. Niemal w każdej dziedzinie życia zbiorowego, a także indywidualnego, powstaje jakaś polityka publiczna, czyli publiczne programy określające, jak ta dziedzina ma funkcjonować. W skali całego państwa możemy mówić choćby o polityce edukacyjnej, polityce transportowej, polityce ochrony środowiska, polityce zdrowia, polityce społecznej, polityce zatrudnienia, polityce ekonomicznej itp. Ale w każdej polityce jest coraz więcej podprogramów (podpolityk). Na przykład aktualna polityka społeczna nie polega już tylko na uzupełnianiu dochodów ludzi starszych, bezrobotnych, inwalidów itp. Zakłada ona szeroką gamę działań reintegracyjnych i aktywizujących tych, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia wykluczeniem społecznym. A to oznacza rozrost polityk w nowych kierunkach.

Gdyby ktoś, kto pożegnał się ze światem, choćby w latach 50. wstał z grobu, to pewnie oniemiałby z wrażenia, widząc jakim programom społecznym poddany jest człowiek. Współczesna rzeczywistość zmusza do tego, by powstawały na przykład programy dotyczące otyłości, zwłaszcza wśród dzieci. Przecież ktoś, kto zapamiętał świat z lat 50., nawet w krajach rozwiniętych, patrzyłby na dzisiejsze społeczeństwa oczami osoby zatroskanej o zmniejszenie liczby osób niedożywionych. Nie pomyślałby, że problemem może być otyłość. Tymczasem w wielu krajach tworzone są programy, aby

sobie z tym radzić. W szkołach tworzone są programy, aby dzieci miały odpowiednio dużo ruchu. Rodzice są zachęceni, aby ich dzieci miały ruch, aby nie rozleniwiać ich wielogodzinnymi seansami przed telewizorami. Tryb dzisiejszego życia jest taki, że znaczna część społeczeństwa przez dużą część dnia ma niewystarczająco wiele okazji do ruchu fizycznego. Przekłada się to na problemy zdrowotne, a to poza zagrożeniem indywidualnej jakości życia, zagraża także finansom publicznym, ponieważ w większości krajów służba zdrowia finansowana jest, albo przynajmniej współfinansowana, ze środków publicznych, czy systemów ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji, rachunki za indywidualne problemy spadają na społeczeństwo jako całość. Społeczeństwo przestaje przeznaczać pieniądze na rozwój, ale wydaje je na „kłajstrowanie” problemów nierozwiązanych systemowo, czyli w ramach określonej polityki publicznej.

Co więcej, rośnie liczba problemów, które wydawało się, że wciąż są problemami indywidualnymi, tymczasem z różnych powodów stają się problemami zbiorowymi. I od tego, jak radzimy sobie z nimi, zależy los zbiorowości. Ciekawym przykładem wydaje się także stres. Do niedawna wydawało się, że absolutnie prywatną sprawą przysłowiowego Kowalskiego jest to, jak on radzi sobie ze stresem. Tymczasem od pewnego czasu powstają skomplikowane regulacje w tym zakresie. Europejscy partnerzy społeczni podpisali specjalne porozumienie, aby mobilizować firmy do prowadzenia polityki służącej redukowaniu stresu w miejscu pracy. Okazało się bowiem, że stres Kowalskiego osłabia gospodarkę. Badania pokazały, że 25 procent zwolnień lekarskich trwających powyżej dwóch tygodni ma źródło w stresie¹³. A więc tu również problemy indywidualne

Porażki w paktowaniu nie muszą oznaczać, że dialog traci na znaczeniu. Wiele krajów w ogóle nie podejmuje działań na rzecz zawierania takich scentralizowanych szerokich tematycznie umów społecznych (na przykład Wielka Brytania, Niemcy itp.). Rzec w tym, że poza formułą dialogu scentralizowanego są inne metody uprawiania dialogu.

stają się wielkimi zagadnieniami społecznymi. Gdy nie uda nam się ograniczyć problemu stresu w miejscu pracy, czy na przykład masowej otyłości, to możemy być pewni, że jego skutki będą widoczne w innych sferach, i to nie tylko w obrębie polityki zdrowotnej. Człowiek obciążony problemami wpływającymi z marnej organizacji życia zbiorowego – nigdy nie będzie wydajny, innowacyjny. Pokazuje to, że kwestia konkurencyjności ekonomicznej kraju daleko sięga poza same mechanizmy gospodarcze. Stąd w krajach Zachodu powstaje tak wiele szczegółowych polityk publicznych.

Splątane jednostki. Rozszerzanie zasięgu polityk publicznych na kolejne dziedziny życia oznacza, że jako jednostki jesteśmy coraz bardziej zależni od siebie nawzajem. Innymi słowy, jakość naszego życia zależy w coraz większym stopniu od decyzji innych ludzi, w tym od decyzji podejmowanych przez osoby z instytucji publicznych. To one decydują, jak jesteśmy kształceni, z jakiego transportu publicznego korzystamy, jak szybko dostaniemy się z domu do pracy, czy dostaniemy jakieś wsparcie, gdy stracimy pracę, jaką dostaniemy rentę, gdy ulegniemy wypadkowi, czy będziemy mieli szansę na wyleczenie, gdy zapadniemy na jakąś poważniejszą chorobę.

Tymczasem, gdy przywołamy dawne czasy, zobaczymy, że tam nie było na przykład polityki ekonomicznej w dzisiejszym rozumieniu. Kwestia zaspokojenia potrzeb materialnych, leżała bowiem w gestii każdego człowieka osobno. Niemal do końca XIX wieku, nie istniała polityka społeczna, ponieważ nie było państwowych sformalizowanych systemów wsparcia ludzi w okresie przeżywania jakichś trudności w utrzymaniu się, czy zabezpieczeniu potrzeb materialnych. Jak wiadomo, niemiecki kanclerz Otto von Bismarck, wprowadził pewne elementy polityki społecznej. Po zakończeniu kariery zawodowej, obywatele mogli liczyć

na emeryturę. Ale i to jest nieporównywalne do dzisiejszych systemów emerytalnych. Ówczesny emeryt pobierał świadczenie zaledwie przez kilka lat, bo jego życie na emeryturze nie było zbyt długie. Natomiast obecnie ludzie żyją na emeryturze nawet 20–30 lat, a to oznacza, że polityka społeczna państwa stoi przed większym wyzwaniem, aby umiejętnie kształtować politykę dochodów z emerytur oraz politykę zdrowotną (dostęp do usług opiekuńczych, rehabilitacja, prewencja itp.). Poza tym, obecne polityki publiczne w tym zakresie tworzone są w innej sytuacji kulturowej. Kiedyś, dominowały wielopokoleniowe i duże rodziny, i w nich problem emerytur nie był tak istotny. To się zmieniło, gdy ukształtował się model rodziny 2 + 1 (rodzice plus jedno, góra dwoje dzieci). Ten nowy model nie daje starszym poczucia bezpieczeństwa.

Między teorią a praktyką. W Polsce znaczna część przepisów prawnych zakłada, że polityki publiczne są tworzone, a nawet wykonywane, w oparciu o partnerstwa. Trzeba przypomnieć, że Konstytucja RP mocno podkreśla znaczenie partnerskiego modelu ich tworzenia. W Preambule jest mowa o tym, że prawa podstawowe państwa oparte są, między innymi na dialogu społecznym. Wysoką rangę partnerskiego modelu podkreśla również Strategia Rozwoju Kraju. Wskazuje na partnerstwo społeczne, jako metodę służącą wspieraniu działań w obrębie polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Dialog jest uznany za mechanizm wspomaganie procesów poprawy „zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz wykorzystania elastyczności rynku pracy”. Partnerstwo społeczne ma zapewnić równowagę na polskim rynku pracy i umocnić pokojowe metody rozwiązywania konfliktów w stosunkach pracy. Ponadto, Strategia zakładała zwiększenie roli instytucji partnerskich w usługach zatrudnieniowych. Stwierdza ona, że publiczne służby zatrudnienia powinny lepiej koordynować współdziałanie z samorządem, jednostkami pomocy społecznej, instytucjami edukacyjnymi, biznesem, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi. Również w zakresie polityki społecznej, Strategia podkreśla, że konieczne jest zaangażowanie środowisk lokalnych i kładzie nacisk na rozwój sektora organizacji pozarządowych oraz udział NGO's w realizacji tej polityki. „Polityka integracji społecznej zależy w dużej mierze od inicjatyw obywatelskich, dialogu obywatelskiego i partycypacji społecznej. Warunki takie sprzyjają dynamicznemu rozwojowi usług społecznych prowadzących do integracji”.

Rośnie liczba problemów, które wydawało się, że wciąż są problemami indywidualnymi, tymczasem z różnych powodów stają się problemami zbiorowymi. I od tego, jak radzimy sobie z nimi, zależy los zbiorowości.

Także w innych strategicznych aktach prawnych znajdujemy zapewnienia o roli partnerstwa i dialogu. Na przykład uchwalona w grudniu 2006 roku ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju w art. 6. głosi, że strategię rozwoju kraju, strategię sektorowe, strategię rozwoju województwa, programy operacyjne oraz plany wykonawcze podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jest to o tyle ważna ustawa, że próbuje porządkować proces formowania strategicznych polityk publicznych¹⁴. Warto zaznaczyć, że za główne polityki rozwoju ustawa uznaje te, w których partnerstwo społeczne jest kluczowe, a więc na przykład politykę zatrudnienia.

Partnerstwo w kreowaniu polityk rozwojowych wyraża się – na szczeblu regionalnym – w powołaniu przez wojewodę stałej konferencji współpracy. W jej skład wchodzi: władze samorządowe województwa, przedstawiciele organizacji biorących udział w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego po stronie samorządowej, przedstawiciele gmin i powiatów z terenu danego województwa, przedstawiciele ministrów oraz przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych. Ale z drugiej strony, w ważnych kwestiach ustawa jest ogólnikowa. Nie pokazuje, jak ma wyglądać proces konsultacji związany z tworzeniem centralnych strategii.

Partnerska polityka integracji społecznej. W dziedzinie polityki społecznej rolę partnerstwa podkreśla krajowy program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006–2008” (przyjęty przez rząd w październiku 2006)¹⁵. Czytamy tam: „Idea partnerstwa dotyczy przede wszystkim współdziałania w realizacji działań z obszaru integracji społecznej instytucji publicznych z podmiotami trzeciego sektora. Sektor pozarządowy w Polsce coraz aktywniej włącza się w procesy definiowania problemów społecznych, poszukiwania najlepszych sposobów rozwiązywania tych problemów i wreszcie efektywnej realizacji zadań w tym zakresie”¹⁶. Dokument mówi też o uspołecznieniu procesu programowania integracji społecznej, co oznacza zastosowanie procedur konsultacji i współpracy. Mówią o nim także ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz o pomocy społecznej. Uspołecznienie dotyczy również programowania polityk na szczeblu samorządów terytorialnych. Przybiera to postać udziału partnerów społecznych i obywatelskich, środowisk naukowych w tworzeniu, opiniowaniu, i ocenianiu dokumentów

programowych, czyli lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (mają je tworzyć gminy, powiaty i województwa). Programy współpracy samorządów z NGO’s-ami, to kolejny przejaw partnerstwa w lokalnych politykach publicznych. Według ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, samorządy mają uchylać je raz do roku (na tworzenie wieloletnich programów pozwolą dopiero planowane w ustawie zmiany). Na razie celem programów jest wypracowanie rocznego modelu współpracy i zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kreowanie polityki społecznej w gminie/powiecie/województwie.

Również Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004–2006¹⁷ (powstaje jako wynik spełniania wymogów unijnych) sformułował złożenie, że „polska polityka integracji społecznej musi być realizowana we współpracy z szeroko rozumianymi partnerami społecznymi. Szczególnie chodzi tu o związki zawodowe i związki pracodawców, organizacje pozarządowe, samorządy lokalne oraz odpowiednie charytatywne instytucje kościołów i związków wyznaniowych”¹⁸. Partnerstwo zyskało również wysoką rangę w „Strategii Polityki Społecznej” na lata 2007–2013 (rząd przyjął ją 13 września 2005 roku). Zapisano tam priorytet (5) pod nazwą *Aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych*. Dokument podkreśla znaczenie współdziałania w tworzeniu sprawiedliwego ładu społecznego. W podobnym duchu brzmi następny priorytet pod nazwą *Partnerstwo publiczno-społeczne jako podstawa rozwoju usług społecznych*. Tu partnerstwo publiczno-społeczne jest uznane za wypływające z samej konstytucyjnej zasady pomocniczości. Zasada ta zakłada, że zadania publiczne powinny być realizowane możliwie najbliżej ludzi, których dotyczą.

Z kolei ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku głosi, że administracja rządowa i samorządowa realizuje pomoc społeczną „na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi”. Pod kątem zasady partnerstwa warto przywrócić się również ustawie o zatrudnieniu socjalnym¹⁹, która projektuje nowe sposoby pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Umożliwiła ona bowiem tworzenie – wspomnianych już wyżej – Centrów Integracji Społecznej oraz Klubów Integracji Społecznej. Wprawdzie ustawa nie zakłada, że będą one tworzone w oparciu o lokalne partnerstwa (czy też jako lokalne partnerstwa), ale dopuszcza tworzenie takich miejsc przez organizacje pozarządowe. Jest to niewątpliwie przejaw uspołecz-

nienia w sferze wykonywania polityk publicznych, co w szerokim rozumieniu wiąże się z partnerstwem publiczno-społecznym. Można oczywiście sobie wyobrazić, że prowadzenie Centrów byłoby przywilejem stworzonym dla lokalnych partnerstw.

Podsumowanie. Przedstawione zestawienie informacji wskazuje, że w Polsce w kluczowych dokumentach wprowadzone zostały zapisy podkreślające wartości partnerstwa w realizowaniu polityk publicznych (w mniejszym zakresie w tworzeniu polityk). Wiele badań i doświadczeń praktyków wskazuje jednak, że mamy w Polsce trudności we wdrażaniu tego, co zostało zapisane w kluczowych dokumentach programowych, czy nawet aktach prawnych. Nie w pełni wykorzystujemy olbrzymi potencjał tkwiący w partnerskim działaniu. Przyczyn jest wiele, a większość z nich została dobrze scharakteryzowana w literaturze²⁰. Obejmują one zarówno kwestie kulturowe, jak i strukturalne. W tej drugiej grupie przyczyn widać problem polegający na mnogości różnych ciał dialogu, z których żadne nie zdołało uzyskać rangi ciała merytorycznego, to jest ciała zdolnego do merytorycznych analiz polityk publicznych. Tym samym ich członkowie nie uzyskali zdolności wnoszenia do debat publicznych punktów widzenia swojego zaplecza społecznego.

Pod powyższym względem ciekawy wydaje się ostatni raport OECD o polityce regionalnej w Polsce. Za główne źródło problemów w polityce rozwoju uznaje on słabość tworzenia rozwiązań w oparciu o partnerstwa między sektorami publicznym, społecznym i prywatnym²¹. OECD zaleca rozszerzenie współpracy między różnymi poziomami rządu, władz lokalnych oraz podmiotami prywatnymi i społecznymi. Wskazuje na brak lokalnych i regionalnych inicjatyw realizowanych wspólnie z podmiotami prywatnymi i społecznymi, których celem jest wzmacnianie konkurencyjności społeczności lokalnych.

¹⁰ Zob. M. Considine, *Making Public Policy*, Polity Press, London, 2005, s. 22.

¹¹ j.w.

¹² A. Zybala, *Poprawianie Europy*, Unia & Polska, 2007.

¹³ B. Surdykowska, *Partnerzy społeczni przeciwko stresowi zawodowemu*, „Dialog” nr 1/2008, s. 24.

¹⁴ Zob. Uzasadnienie do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/963>

¹⁵ Krajowy program *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006–2008* (przyjęty przez rząd w październiku 2006), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2006.

¹⁶ j. w., s. 27.

¹⁷ *Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004–2006*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, 2004.

¹⁸ j. w., s. 21.

¹⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym (DzU z dnia 14 lipca 2003 roku).

²⁰ Zob. J. Hryniewicz, *Dialog społeczny – dystans społeczny*, Pismo Dialogu Społecznego nr 4/2007; *Grzech pierworodny w dialogu*, Pismo Dialogu Społecznego nr 3/2006 (zapis dyskusji w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”).

²¹ Poland, *Territorial Reviews*, OECD, 2008, s. 28.

¹ *Social Partnership and the Policy Process*, [w]: „Social Policy in Ireland”, *Principles, Practice and Problems*, (Edited by S. Healy, B. Reynolds, M. L. Collins) The Liffey Press, 2006.

² *Towards 2016. Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006–2015*, Dublin, 2006.

³ www.taoiseach.gov.ie.

⁴ R. O'Donnell, *Ścieżka sukcesu i dialogu*, „Dialog”, nr 1/2007.

⁵ j. w.

⁶ M. Considine, *Making Public Policy*, Polity Press, London, 2005, s. 21.

⁷ Zob. M. Hill, *The Public Policy Process*, Pearson Longman, 2005.

⁸ G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2004, s. 16.

⁹ j. w., s. 21.

Sila i skuteczność dialogu tkwi w sile jego uczestników. Partnerzy społeczni w Polsce niewątpliwie potrzebują i oczekują wsparcia. O nowym projekcie na rzecz wzmocnienia mechanizmów dialogu społecznego i o nadziejach w nim pokładanych – pisze Joanna Lizut

Projekt na rzecz rozwoju dialogu w Polsce

Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej konferencją z 20 października br. zainaugurował realizację projektu pt. „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”. Jest to pierwsze przedsięwzięcie, którego zadaniem jest wypracowanie systemu wsparcia eksperckiego dla partnerów społecznych. Przyniesie on także raporty pokazujące stan i problemy przed jakimi stoją instytucje dialogu. Powstaną także rekomendacje dla działań w przyszłości.

Projekt jest współfinansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V Dobre rządzenie). Poszczególne działania potrwać do grudnia 2009 roku. W ich ramach między innymi zostanie przeprowadzona analiza stanu mechanizmów dialogu społecznego w Polsce, która stanie się podstawą do sformułowania rekomendacji dla ich ewentualnych modyfikacji. Zostaną zbadane potrzeby szkoleniowe uczestników dialogu społecznego na poziomie zakładowym, regionalnym i ogólnokrajowym. Odpowiedzią na nie będzie stworzenie systemu kształcenia w zakresie dialogu społecznego. Ponadto, powstaną także: analizy modeli wsparcia, które funkcjonują w wybranych krajach UE oraz koncepcja wsparcia eksperckiego uczestników polskiego dialogu społecznego (działania te zostały zlecone

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”). Projekt ma także część promocyjną. W jej ramach uruchomiona zostanie specjalna, stale aktualizowana, strona internetowa poświęcona dialogowi społecznemu. Poza tym, planowane jest także zorganizowanie czterech konferencji tematycznych z udziałem teoretyków oraz praktyków przedmiotu.

Powyższe działania będą wykonywane w ścisłej współpracy z przedstawicielami partnerów społecznych z Trójstronnej Komisji oraz ze środowiskiem eksperckim. Wchodzą oni w skład Komitetu Sterującego projektem oraz Panelu Ekspertów.

Konferencja zainaugurowała realizację projektu. Uczestniczyli w niej przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, członkowie Prezydium Trójstronnej Komisji, reprezentanci Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, Trójstronnych Zespołów Branżowych i podkomisji Trójstronnej Komisji, a także mediatorzy, działacze organizacji pozarządowych oraz naukowcy i eksperci specjalizujący się w problematyce dialogu społecznego. Wszyscy uczestnicy wyrazili przekonanie, że w chwili obecnej rozwijanie dialogu społecznego jest sprawą niezwykle ważną, a kształtowanie postaw otwartości i zaufania – wielkim wyzwaniem. Wszyscy też zadeklarowali gotowość i chęć współpracy w planowanych działaniach i wysiłkach na rzecz poprawy funkcjonowania systemu dialogu społecznego.

Wielkie nadzieje w tym projekcie pokładają jego główni beneficjenci, czyli organizacje partnerów społecznych, a także administracja publiczna szczebla centralnego i terytorialnego zaangażowana w prace z zakresu dialogu, którzy wspólnie liczą na autentyczne usprawnienie mechanizmów dialogu.

20 lat minęło. Podczas dyskusji minister Radosław Mleczko, zwrócił uwagę na fakt, że jesteśmy już 20 lat

po rozpoczęciu przemian systemowych, a więc starsi i bogatsi o wiele doświadczeń. Od pięciu lat funkcjonujemy w szerszym kontekście polityki europejskiej regulowanej zasadami Strategii Lizbońskiej. Przypomniał on, że przed 20. laty, kiedy dopiero tworzyły się zaczątki mechanizmów dialogu społecznego w Polsce, przedsiębiorstwa w większości były własnością skarbu państwa. Była to zasadnicza przesłanka do ukształtowania się dialogu społecznego w formie trójstronnej. Jednakże w miarę upływu czasu zachodziła potrzeba i konieczność zrewidowania poglądów na temat tak skonstruowanej instytucji dialogu społecznego. Okazało się, że w konsekwencji postępującego procesu prywatyzacji zasadniczej zmianie uległa rola rządu jako negocjatora i strony. – *Coraz częściej zaczyna być potrzebny rząd jako mediator, doradca i ustawodawca, który z uwagą wsłuchuje się w społeczne konsultacje i negocjacje* – mówił minister. – *Czasem może to być rola trudna do zdiagnozowania, łącząca wiele z tych ról, w których strona rządowa występowała w przeszłości. Mam nadzieję, że między innymi tym diagnozom i analizom będzie służył rozpoczynany dziś program* – kontynuował Mleczeko.

Konferencja miała na celu zapoczątkowanie pewnego systematycznego, rozpisanego na najbliższe lata, procesu dokonywania bieżących analiz stanu dialogu społecznego, szczególnie jego efektywności, by mogły one stanowić solidną podstawę do rekomendacji dotyczących kierunków jego dalszego rozwoju. – *Bardzo zależy nam na tym, żeby rekomendacje były nie tylko zwieńczeniem całego programu, ale żeby powstawały na bieżąco jako rezultat kolejnych etapów realizacji tego programu. Dynamika procesów gospodarczych i społecznych jest dziś bowiem tak duża, i na tyle nieprzewidywalna, że diagnozy społeczne mogą ulegać zaskakująco szybkiej dewaluacji* – podkreślał minister Mleczeko.

Projekt poddaje analizom i rekomendacjom sprawy, które są – zdaniem ministra – zasadnicze dla przyszłości dialogu społecznego w Polsce. Wśród nich znalazły się: 1) zmiany ustawowe dające większą przestrzeń partnerom społecznym do prowadzenia autonomicznego, dwustronnego dialogu społecznego; 2) określenie, które poziomy dialogu społecznego – krajowe, regionalne, branżowe, zakładowe – powinny być poddane głębszym rozważaniom i wskazaniom; 3) które z tych poziomów są dla nas teraz najważniejsze, i które z nich są kluczowe dla partnerów społecznych; 4) w jakiej roli powinna w dialogu występować strona rządowa; 5) jaka powinna być rola trzeciego sektora w dialogu na poziomie krajowym; 6) kwestia reprezentatywności, czyli problem,

w jaki sposób zwiększyć poziom reprezentatywności partnerów społecznych.

R. Mleczeko podkreślił, że dialogu społecznego nie da się w żaden sposób zadekretować. Wymaga on dobrej woli każdej ze stron, musi wynikać z ich głębokiego przekonania, że partnerzy są sobie nawzajem bardzo potrzebni. – *To jest nauka, którą czerpiemy również z relacji na poziomie unijnym. Niestety zdarza się, że partner dialogu bywa postrzegany jako przeciwnik. Wierzymy, że nasza bieżąca praca w zespołach Komisji Trójstronnej oraz inaugurowany dziś program będą diagnozować i eliminować przyczyny takich sytuacji* – obiecująco skonkludował minister.

Dialog ciągle ewoluuje. Profesor Juliusz Gardawski wygłosił prelekcję poświęconą ewolucji dialogu społecznego na poziomie europejskim oraz w Polsce. Przypomniał zasadnicze cele, jakim dialog ma służyć. Na początku przywołał szeroką definicję dialogu społecznego sformułowaną przez Międzynarodową Organizację Pracy. Zakłada ona, że mianem dialogu możemy określić wszelkie formy relacji pracownicy–pracodawcy–władze publiczne. Dialogiem nie jest jedynie otwarty konflikt. Wskazał, że jego zasadniczym celem jest budowanie społecznego porozumienia oraz zaangażowanie w demokrację. Oznacza to wspomaganie przez dialog społeczny funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym rozwiązywanie wszelkich problemów z aktorami demokracji przedstawicielskiej. – *Bardzo często zapomina się o tym, traktując dialog społeczny jako instytucję, która ma pomóc w zarządzaniu. Tymczasem jest to instytucja fundamentalna dla społeczeństwa obywatelskiego, a w polskich warunkach organizacje pracodawców i związków zawodowych stanowią istotne elementy obywatelskiego społeczeństwa. A nie wszędzie tak jest* – podkreślał profesor Gardawski.

Profesor zwrócił również uwagę na fakt, że w porównaniu do drugiej połowy XX wieku obecnie proces paktowania uległ pewnemu spowolnieniu. Jednakże stwierdził on, że choć po wprowadzeniu kryteriów z Maastricht i wspólnej waluty faktycznie skończył się impuls do paktowania, to jednak nie skończył się impuls do dalszego dialogowania. Jego zdaniem, mamy dziś do czynienia z sytuacją, kiedy z jednej strony teoretycy przewidują ponowny zanik przesłanek do rozwoju dialogu społecznego, a z drugiej elity europejskie ten dialog dostrzegają i wspierają, dzięki czemu dialog przeżywa swój dobry okres. – *W Unii Europejskiej elity tworzące opinię i wpływające na funkcjonowanie Wspólnoty mają świadomość, że lepszemu UE nie może być gospodar-*

ka, ale muszą nim być rozwiązania ustrojowe. I że takim podstawowym zwornikiem jest dialog i tworzenie regionalizmu, żeby upodmiotowić społeczeństwa Europy. A to jest bardzo ambitne zadanie – przekonywał profesor Gardawski.

Polska w zglobalizowanym świecie. Obecny na konferencji premier Waldemar Pawlak zauważył, że znajdujemy się obecnie w roku przełomowym. Wśród wielu różnych powodów najważniejszym jest, jego zdaniem, sytuacja gwałtownych zawirowań na rynkach światowych. Przypomniawszy, że początek roku przyniósł zagrożenie inflacją wywołaną gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej. Zaś jego druga połowa zaowocowała nieoczekiwanym kryzysem na rynkach finansowych. Sytuacja wydaje się więc skłaniać do powrotu do większego racjonalizowania tych procesów. – *Rynek potrzebuje ludzkiego zaangażowania i rozumu, rozsądnego podejścia, bo sama motywacja ekonomiczna przerażająca się w nadmierną chciwość prowadzi do niebezpiecznych konsekwencji* – podkreślał premier. Dziś są najlepsze przesłanki do poszukiwania mechanizmów i sposobów budujących pewną przewidywalność, racjonalność świata otaczającego, a w związku z tym także i zaufanie.

– *Nie można wszystkiego pozostawić rynkowi. Potrzebne są ludzkie działania rozwiązania ukierunkowane na budowanie naszej przestrzeni życia w sposób rozsądny, mądry, pozwalający wykorzystać dostępne zasoby* – powiedział premier. W tym kontekście W. Pawlak akcentował, że dzisiejsze realia ekonomiczne wymagają, by przede wszystkim skupiać się na działaniach ukierunkowanych na postęp gospodarczy kraju. Ale jak mówił – *ważny jest postęp a nie perfekcja. A skupianie się na postępie zakłada dialog wokół zarządzania jakością.* Wskazując na fakt, że strony dialogu dysponują także instrumentami destrukcyjnego oddziaływania premier przekonywał, że trzeba nam odrzucić wąską alternatywę albo dialog, albo konfrontacja. – *Musimy się spierać, ale w przypadkach, gdy chodzi o fundamentalne zasady i kwestie musimy pokazywać jedność* – apelował W. Pawlak.

Mianem Polskiej Strategii Lizbońskiej określił on opracowany Krajowy Program Reform na lata 2008–2011. Trzy kluczowe obszary w przestrzeni społeczno-gospodarczej, które są punktami docelowymi Programu to: aktywne społeczeństwo, innowacyjna gospodarka, sprawne instytucje. *Tak więc po pierwsze: ludzie, po drugie: rynek i po trzecie: władza. To sprawia, że wspólnie możemy zbudować coś więcej niż społeczeństwo obywatelskie, to jest społeczeństwo aktywne* – podsumował premier.



Projekt „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” jest pierwszym przedsięwzięciem, którego celem jest wypracowanie systemu wsparcia eksperckiego dla partnerów dialogu społecznego

Henryka Bochniarz, prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, również przyznała, że *to, co dzieje się teraz na świecie może być dla nas dobrym momentem do prowadzenia dyskusji o rzeczach, o których dotychczas nie wypadało wręcz mówić.* Nie znaczy to, że kwestionowanie wszystkich instytucji gospodarczych, które powstały po wojnie, czy jednostronne kwestionowanie rynku jest właściwą metodą. Jej zdaniem musimy jednak szukać nowych rozwiązań. Do kwestii zasadniczych – wymagających precyzyjnych rozstrzygnięć i ustaleń – należy między innymi zakres uprawnień ustawodawczych Komisji Trójstronnej. Widoczna dziś tendencja do ograniczania dialogu społecznego do sfery normowanej stosunkami pracy – według H. Bochniarz – jest zjawiskiem bardzo niekorzystnym. – *Oddzielanie pracy od całego otoczenia jest drogą donikąd. Trudno dyskutować o kwestii wynagrodzeń, jeżeli nie mamy możliwości dyskusji o tym, co się będzie działo w globalnym świecie, jak będzie się rozwijała gospodarka, nowe technologie.* Lewiatan będzie bronił stanowiska, by szeroko patrzeć na dialog – podkreślała reprezentantka prywatnych przedsiębiorców. Uważa ona, iż należy rozstrzygnąć na ile Komisja Trójstronna powinna zajmować się problemami horyzontalnymi, a na ile kwestiami branżowymi. Wciąż otwarta pozostaje też kwestia – na ile powinniśmy iść w kierunku dialogu autonomicznego.

Poszanowanie partnerów to – zdaniem H. Bochniarz – niezbędny element dialogu. Tymczasem kolejne wydarzenia w kraju pokazują, że niestety wciąż bardzo daleko nam do wzajemnego szacunku. – *Musi być tak,*

żeby instytucje parlamentarne, prezydent szanowali ten dialog, by ustawy nie były wetowane z założenia jeszcze przed ich ustanowieniem – apelowała prezydent. Sama zaś zapewniła, że PKPP „Lewiatan” weźmie aktywny udział w pracach przy projekcie, który przyczyni się do rozwijania i umacniania jeszcze młodego i wciąż z wielkim trudem budowanego dialogu społecznego.

Polacy – naród zdolny do wszystkiego? Przedstawiciel Business Center Club Zbigniew Żurek podkreślił, że jesteśmy narodem bardzo ambiwalentnym – *Z jednej strony w dialogu potrafimy robić cuda, rzeczy niemożliwe czynić możliwymi, czego przykładami są: „Solidarność”, dialog Kościoła z państwem za prymasa Wyszyńskiego i Jana Pawła II. Jednak z drugiej strony – mamy też wiele negatywnych/wstydlivych przykładów dialogu (krzyże oświęcimskie, awantura samolotowa między prezydentem i premierem, sprawa PZPN).* Jego zdaniem źródłem niepowodzeń dialogu społecznego należy upatrywać przede wszystkim w braku woli jego prowadzenia w dobrej wierze oraz we wciąż deficytowej sprawności organizacyjnej dialogowych struktur instytucjonalnych.

To już najwyższy czas... Janusz Śniadek z NSZZ „Solidarność” powiedział, że zainicjowany projekt jest potrzebny jak nigdy dotąd w okresie 20-lecia wolnej Polski. – *Dialog społeczny na szczeblu krajowym staje się dziś bowiem niesłuchanym pozorem. Oczywiście na poziomie podstawowym – zakładów pracy – gdzie jesteśmy na siebie skazani, ten dialog, lepiej lub gorzej, ale toczy się i będzie się toczył. Na poziomie krajowym jest znacznie gorzej – mówił przewodniczący. – Mamy wręcz do czynienia z rujnowaniem zaufania, a więc podstawowego elementu ładu społecznego i skutecznego narzędzia do rozwiązywania problemów społecznych* – stwierdził Śniadek. Na powstanie obecnego deficytu społecznego zaufania złożyły się sprawy, które przez lata nie doczekały się swego rozwiązania. – *Jedno jest pewne – aby był dialog musi być silna wola wszystkich stron, wola spotkania, rozmowy i porozumienia. A zatem wciąż stoimy przed wielkim wyzwaniem* – podsumował przewodniczący.

W podobnym duchu wypowiedział się Wiesław Siewierski z Forum Związków Zawodowych. Również w jego przekonaniu nadszedł już najwyższy czas, by przyjrzeć się temu, jak wygląda dialog społeczny i gdzie on się faktycznie toczy. – *Każda ze stron Komisji Trójstronnej deklaruje bardzo dobrą znajomość dialogu społecznego – ma swoją diagnozę dlaczego jest tak źle. Dlaczego więc strony dialogu nie mogą dojść do poro-*

zumienia? Dlaczego szukamy wsparcia w zakresie dialogu? – pytał na forum przewodniczący FZZ.

W jego przeświadczeniu fundamentalnymi problemami są: brak odpowiedniej (kompleksowej) wiedzy na temat barier utrudniających prowadzenie dialogu społecznego, brak zidentyfikowanych realnych potrzeb jego uczestników, brak stosownych narzędzi do prowadzenia dialogu społecznego i przede wszystkim, brak wspólnej metodologii, która gwarantowałaby odpowiedni poziom dialogu.

Powołując się na wyniki badań społecznych, podkreślił, że dialog społeczny jest najslabiej zakorzenionym pojęciem w świadomości społecznej Polaków. – *I trudno się temu dziwić, bo przecież o dialogu społecznym nie mówi się w parlamencie, nie mówią o nim także media.* W imieniu FZZ wyraził on wdzięczność za podjęcie tej kompleksowej inicjatywy oraz zadeklarował gotowość udziału we wszystkich planowanych w ramach projektu działaniach. – *Wierze, że powstała grupa ekspertów gwarantuje nam solidną, uczciwą i obiektywną pracę. Dlatego Forum Związków Zawodowych wielkie nadzieje pokłada w tym projekcie – jego efekty muszą przynieść widoczne korzyści wszystkim partnerom społecznym* – zakończył W. Siewierski.

Ambitne postulaty związkowców. Janusz Gołąb z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych również podkreślił, że jego organizacja pokłada duże nadzieje w inaugurowanym programie. Wśród największych oczekiwań związkowców znalazły się: 1) podniesienie rangi dialogu społecznego w ramach administracji rządowej; 2) urealnienie dotychczasowych uprawnień reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych do występowania o zmianę albo wydanie aktu prawnego; 3) przedstawianie corocznego rządowego raportu o stanie dialogu społecznego i pracy wraz z rekomendacjami dla Sejmu; 4) ustanowienie prawnego obowiązku opracowania rocznego planu pracy z partnerami społecznymi przez administrację rządową i wojewódzką; 5) włączenie Państwowej Inspekcji Pracy w system dialogu społecznego; 6) poprawienie koordynacji prac rządu w zakresie dialogu społecznego celem umożliwienia premierowi większej orientacji w sprawach stanu dialogu oraz ustalenie szczebla reprezentacji rządu w pracach Trójstronnej Komisji.

OPZZ za sprawę wymagającą szczególnej uwagi i troski uznaje podwyższenie świadomości urzędników administracji rządowej w zakresie rangi dialogu społecznego. Ponadto, związkowcy skupieni w OPZZ wysuwają postulat ustanowienia rządowego programu funduszu

dialogu społecznego i odpowiedzialnego biznesu jako pozalegislacyjnego oddziaływania na standard prowadzenia dialogu społecznego w Polsce.

Z kolei Leszek Janowski przedstawił dwie sprawy, które najbardziej leżą na sercu przedsiębiorcom skupionym wokół Związku Rzemiosła Polskiego. Pierwsza z nich to apel o przywiązanie większej wagi do społecznych konsultacji aktów prawnych – *Chcemy, by były one prowadzone ze wszystkimi stronami, a nie z tylko wybranymi – tak jak wielokrotnie miało to już miejsce, że w sprawach bezpośrednio dotyczących drobnych przedsiębiorców – nie zaproszono ich do rozmów* – mówił z wyrzutem Janowski. Ponadto, nie zgadza się on z tymi, którzy twierdzą, że dialog społeczny znajduje się obecnie w wielkim kryzysie. Jego zdaniem należy dalej go rozwijać i chronić przed nadmiernym upolitycznieniem.

Od czego zależy sukces dialogu? W przekonaniu Michała Kuszyka z Konfederacji Pracodawców Polskich kluczem do powodzenia dialogu społecznego i obywatelskiego są właściwie prowadzone konsultacje społeczne. W związku z tym, postuluje on, aby już same założenia ustaw były przedstawiane partnerom społecznym. – *Wtedy bowiem następuje cały szereg pozytywnych zmian świadomości społecznej stron. Zachodzi proces uczenia się partnerów, nawiązywane są bliższe więzi, co zwiększa szanse na odpolitycznienie przy uzgadnianiu stanowisk i proponowaniu rozwiązań* – mówił z przekonaniem przedstawiciel KPP. M. Kuszyk zwrócił także uwagę na konieczność zachowania pewnego stopnia umiarkowania w wysuwaniu postulatów przez strony. Według niego, pracodawcy powinni zgłaszać uwagi związane ze wzrostem gospodarczym, zwiększeniu produktywności, mechanizmami motywacyjnymi, z systemem zarządzania itd. Natomiast związki zawodowe winny podnosić przede wszystkim te kwestie, które wiążą się z ochroną zdrowia, życia, bezpieczeństwa, poczucia godności pracowników. – *Nie znaczy to, że nie możemy do siebie nawzajem mieć uwag. Ale takie rozwiązanie naraża na mniejsze konflikty relacji i wartości strony pracodawców i strony związków zawodowych. Wypowiadanie się w zakresie swoich spraw ułatwi prowadzenie dialogu* – przekonywał Kuszyk. KPP proponuje, aby obecnie podjąć działania na rzecz budowania dialogu autonomicznego i tak zwanego dialogu od podstaw, co powinno się odbywać przy większym poszanowaniu podmiotowości partnerów społecznych. Przedstawiciel KPP powiedział także, że – *Potrzebne jest swego rodzaju odrytualizowanie dialogu, by jego uczestnicy*

mieli poczucie wywierania realnego wpływu na to, co się dzieje. W tym kontekście obowiązkiem rządu jest, jego zdaniem, poszanowanie zasady subsydiarności przy jednoczesnym zapobieganiu sytuacjom, gdzie obywatele sami działają na swoją szkodę (przykładem – konflikt w kopalni „Budryk”).

Najnowsza Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy stanowi wezwanie rządów, pracodawców i pracowników do podjęcia wysiłków na rzecz rozwoju gospodarczego, który zapewni uczciwe korzyści dla wszystkich – pisze Ewa Rybicka

Spółeczny wymiar globalizacji

Podczas 97. Sesji Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy, która odbyła się w czerwcu 2008 roku w Genewie, trójstronne delegacje państw członkowskich ze 182 krajów, przyjęły jednomyślnie Deklarację MOP dotyczącą sprawiedliwości społecznej i uczciwej globalizacji.

Deklaracja uważana jest za najważniejszy dokument programowy Międzynarodowej Organizacji Pracy, obok historycznej Deklaracji Filadelfijskiej z 1944 roku oraz Deklaracji dotyczącej podstawowych zasad i praw pracy z 1998 roku. Celem tej deklaracji jest wzmocnienie zdolności MOP do realizacji jej strategicznych celów w radykalnie zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych XXI wieku. Jednocześnie stanowić ma wsparcie dla członków MOP w osiągnięciu tych celów w sposób spójny i zintegrowany, zgodnie z Agendą na rzecz Godnej Pracy (*Decent Work Agenda*).

Przyjęcie Deklaracji poprzedzone było wielomiesięcznymi negocjacjami pomiędzy przedstawicielami rządów, pracowników i pracodawców. Dotyczyły one rosnących wyzwań wynikających z trwającego procesu globalizacji, takich jak: utrata poczucia pewności w środowisku pracy, rosnące bezrobocie, niedostateczna ochrona społeczna.

W preambule Deklaracji podkreśla się, że globalizacja przekształca świat pracy w sposób znaczący. Z jednej strony, pozwala ona wielu krajom na odniesienie korzyści z wysokiego wzrostu gospodarczego i kreowania nowych miejsc pracy. Sprzyja im odchodzenie od niskodochodowych zajęć rolniczych, budowa nowoczesnego zurbanizowanego otoczenia, stawianie coraz wyższych celów rozwojowych, innowacyjności i wymianie idei. Ale z drugiej strony, wiele krajów

i sektorów staje wobec poważnych wyzwań związanych z nierównością dochodową, wysokim poziomem bezrobocia i ubóstwa, podatnością gospodarek na wstrząsy zewnętrzne, rozwojem nieformalnej gospodarki. Wszystko to oddziałuje niekorzystnie zarówno na stosunki pracy, jak i na systemy zabezpieczenia społecznego.

Deklaracja zawiera wezwanie rządów, pracodawców i pracowników z państw członkowskich do podjęcia wysiłków na rzecz osiągnięcia postępu gospodarczego z jednoczesnym zapewnieniem uczciwych korzyści dla wszystkich. Służyć ma temu opracowanie i realizacja nowych strategii dla zrównoważenia gospodarek otwartych na konkurencję światową oraz potrzeb społeczeństw gotowych do podjęcia nowych wyzwań. Celem tych strategii jest zapewnienie sprawiedliwości i spójności społecznej, pełnego i wydajnego zatrudnienia, a także promowanie modelu przedsiębiorstwa, który uwzględnia w swojej działalności aspekty społeczne i ochrony środowiska (*sustainable enterprises*).

Globalizacja przekształca świat pracy w sposób znaczący. Wiele krajów odnosi korzyści z wysokiego wzrostu gospodarczego i kreowania nowych miejsc pracy. Ale z drugiej strony, wiele krajów i sektorów staje wobec poważnych wyzwań związanych z nierównością dochodową, wysokim poziomem bezrobocia i ubóstwa, podatnością gospodarek na wstrząsy zewnętrzne, rozwojem nieformalnej gospodarki.



© International Labour Organization

Deklaracja uważana jest za najważniejszy dokument programowy Międzynarodowej Organizacji Pracy, obok historycznej Deklaracji Filadelfijskiej z 1944 roku oraz Deklaracji dotyczącej podstawowych zasad i praw pracy z 1998 roku

Preambuła Deklaracji wskazuje także na rolę MOP w promowaniu sprawiedliwości społecznej i społecznego wymiaru globalizacji. Organizacja ma wzmocnić swoje wysiłki na rzecz uczciwej globalizacji poprzez promowanie zintegrowanej Agendy na rzecz Godnej Pracy. Ma ona dwa założenia. Pierwsze z nich wskazuje na uniwersalny charakter strategicznych celów MOP, na podstawie których wszyscy członkowie tej organizacji powinni kształtować swoje polityki. Celami tymi są: zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne, podstawowe zasady i prawa pracy oraz dialog społeczny i trójstronność. Według MOP, praktyka dialogu społecznego i trójstronności, ciągle zyskują na znaczeniu w obecnych warunkach stale rosnącej współzależności i umiędzynarodowienia produkcji. Dialog pozostaje najbardziej właściwą metodą wypracowywania i wdrażania strategicznych programów zapewnienia zgodności polityk krajowych i międzynarodowych w zakresie zatrudnienia i godnej pracy, wzajemnego uwzględniania aspektów społecznych w politykach

gospodarczych i odwrotnie oraz zapewnienia skuteczności prawa i instytucji w obszarze pracy. Drugie założenie Agendy na rzecz Godnej Pracy, to uznanie nierozłączności i współzależności powyższych celów, co powoduje, że niepowodzenie w realizacji jednego z nich jest przeszkodą w drodze do osiągnięcia pozostałych celów.

Zadaniem MOP jest także między innymi ocena oddziaływania zjawisk z zakresu polityk handlowych i finansowych na zatrudnienie. Celem tego działania jest umieszczenie Agendy na rzecz Godnej Pracy w centrum polityk gospodarczych. Ponadto władze MOP wezwane zostały do ustanowienia partnerstwa na rzecz godnej pracy z udziałem różnych organizacji pozarządowych i aktorów gospodarczych, takich jak przedsiębiorstwa ponadnarodowe czy sektorowe organizacje związkowe działające na poziomie globalnym. Podkreślona także została współpraca MOP z organizacjami międzynarodowymi (na przykład w systemie ONZ) oraz regionalnymi (na przykład UE).

Deklaracja zawiera również Aneks oraz Rezolucję, które określają szczegółowe ramy działań Międzynarodowego Biura Pracy w celu wprowadzenia w życie zapisów dokumentu podstawowego. Na uwagę zasługuje określenie mechanizmu kontroli środków wykorzystywanych przez członków MOP w realizacji Agendy na rzecz Godnej Pracy. W tym celu przewiduje się, dokonywanie przez MOP przeglądów praktyk stosowanych przez instytucje i rządy, regularne dyskusje na Konferencjach Ogólnych MOP na temat aktualnego stanu i potrzeb w państwach członkowskich, dobrowolne przeglądy krajowe, pomoc techniczną i usługi doradcze, wzmocnienie zdolności badawczych, gromadzenie informacji i dzielenie się nimi. Zaproponowany mechanizm kontroli będzie działał niezależnie od tradycyjnego systemu kontrolnego opartego na przeglądach sprawozdań z wykonania postanowień konwencji MOP.

Jean-Jacques Elmiger, przedstawiciel rządu Szwajcarii oraz przewodniczący Komitetu do spraw Wzmocnienia MOP, przyznał, że Deklaracja i Agenda na rzecz Godnej Pracy wzmacnia wysiłki MOP na rzecz wypracowania stanowiska wobec potrzeb zmieniającego się współczesnego świata. Przyjęcie Deklaracji nie stanowi zakończenia prac nad wzmocnieniem kompetencji MOP, a raczej zapoczątkowuje reformę tej organizacji, stając jej drogowskaz. W opinii Ebrahima Patela, z RPA, wiceprzewodniczącego Komitetu ze strony pracowników, tematy podniesione w Deklaracji odpowiadają na aktualne problemy społeczeństw, pracowników, przedsiębiorców oraz rządów, i wskazują na kierunki ich aktywności w rozwiązywaniu kwestii, które niesie przyszłość. Z kolei Emmanuel Julien, z Francji, wiceprzewodniczący Komitetu ze strony pracodawców, stwierdził, że poprzez tę Deklarację organizacja została wyposażona w najlepsze narzędzie, jakim kiedykolwiek dysponowała na rzecz zmian i podjęcia wyzwań wynikających z globalizacji. Uczyni ona MOP liderem w dostarczaniu wsparcia w formach zgodnych z duchem wynikającym z podstawowych wartości tej organizacji.