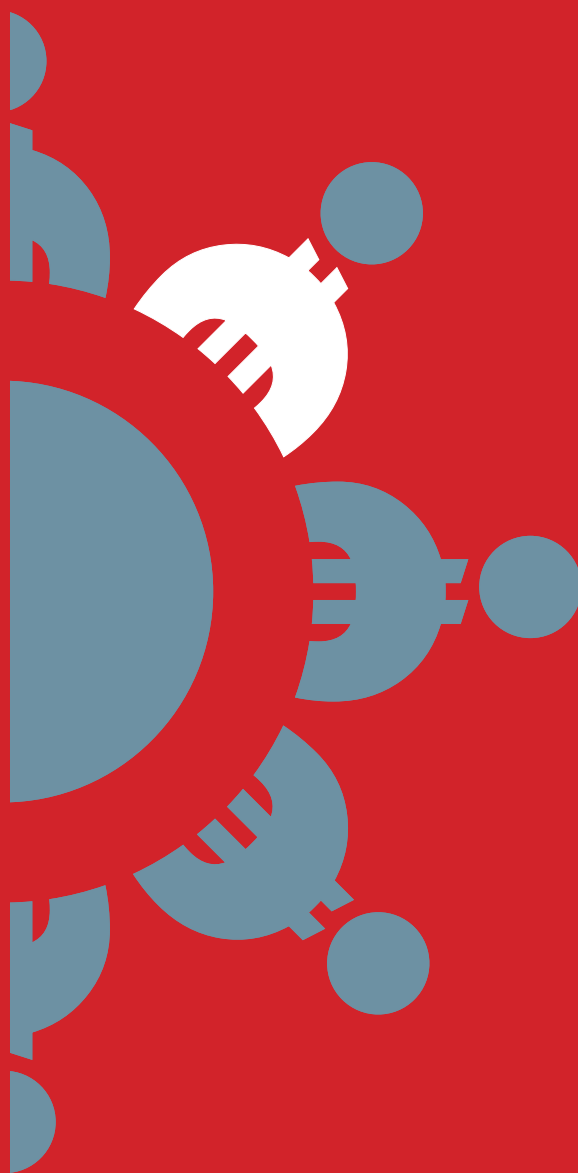
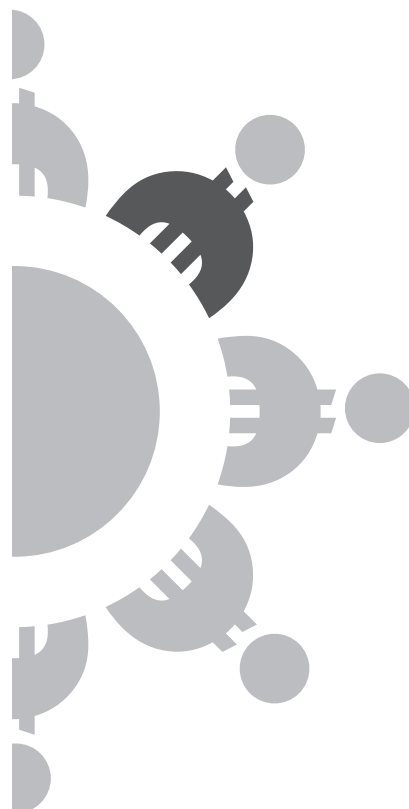




Ekonomia społeczna a rozwój

pod redakcją
Jerzego Hausnera



Ekonomia społeczna a rozwój

autorzy:

Jerzy Hausner (red.)

Hubert Izdebski

Tadeusz Kudłacz

Dorota Kwiecińska

Agnieszka Pacut

Bolesław Rok

Grażyna Skąpska

Bogumiła Szopa

Jan Jakub Wygnański



Publikacja została wydana w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego (PIW EQUAL).

Publikacja nie odzwierciedla stanowiska Unii Europejskiej ani rządu polskiego. Prezentowane opinie są poglądami autorów.

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków
tel. +48 12 421 76 68, +48 12 292 68 98
e-mail: msap@ae.krakow.pl
www.msap.ae.krakow.pl

Recenzenci:

Prof. dr hab. Jerzy Wilkin
dr Andrzej Bukowski

Opracowanie graficzne:

Olison's Project
www.olisons.pl

Skład i korekta typograficzna:

Studio F, tel.: 512 09 44 37
www.studio-f.malopolska.pl

Druk:

POLIGRAFIA
Inspektoratu Towarzystwa Salezjańskiego
ul. Konfederacka 6, 30-306 Kraków
tel.: +48 12 266 40 00

Spis treści

Od Redaktora	7
---------------------------	---

Jerzy Hausner

Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju

1. Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej	11
2. Cechy wyróżniające ekonomii społecznej	13
3. Funkcje i rozwój ekonomii społecznej	15
4. Podstawy i uwarunkowania ujęcia ekonomii społecznej jako kategorii rozwoju	16
4.1. Ekonomia społeczna w dokumentach rządowych	18
4.2. Program działań na rzecz ujęcia ekonomii społecznej jako kategorii rozwoju	19
5. Finansowanie ekonomii społecznej	22
Literatura	24

Hubert Izdebski

Elementy teorii państwa

1. Definicja państwa	29
2. Funkcje i zadania władz publicznych	31
2.1. Zasada pomocniczości – zadania publiczne a społeczeństwo obywatelskie	31
2.2. Kategoria interesu publicznego	34
2.3. Klasyfikacja zadań publicznych	35
2.4. Zadania a kompetencje	36
3. Zasoby publiczne	36
3.1. Prawo i zasada legalizmu	36
3.2. Zasoby ludzkie	37
3.3. Zasoby materialne	38
4. Organizacja władz publicznych	39
4.1. Poziomy podział władz	39
4.2. Pionowy podział władz – samorząd terytorialny	40
4.3. Samorządy specjalne	41
4.4. Podmioty systemu władz publicznych	42

5. Podstawowe kwestie dotyczące sposobu działania władz publicznych	43
5.1. Zasada pomocniczości w znaczeniu poziomym	43
5.2. Zasada proporcjonalności	44
5.3. <i>Public governance</i> i prawo obywateli do dobrego rządzenia	45
Literatura	46

Grażyna Skąpska

Spółeczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania

Wstęp	49
1. Krótka historia pojęcia spółeczeństwa obywatelskiego	50
2. Kapitał społeczny i zaufanie: podstawy społeczeństwa obywatelskiego we współczesnym ujęciu	52
3. Spółeczeństwo obywatelskie a polityka i kultura polityczna w Europie Środkowej i Wschodniej	53
4. Spółeczeństwo obywatelskie a prawo	56
5. Spółeczeństwo obywatelskie a gospodarka	57
Podsumowanie	59
Literatura	60

Jerzy Hausner, Dorota Kwiecińska, Agnieszka Pacut

Przyszłość państwa opiekuńczego

Wstęp	63
1. Przyczyny kryzysu państwa opiekuńczego	63
2. Próby reformowania sektora socjalnego	65
2.1. Specyfika polityki społecznej w nowych krajach członkowskich	66
2.2. Polityka społeczna w Polsce	69
2.3. Doświadczenia i perspektywy polityki społecznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej	71
3. Tendencje zmian i przyszłość europejskiej polityki społecznej	72
4. Model aktywnej polityki społecznej	73
4.1. Fundamenty – wizja społeczeństwa	75
Podsumowanie	76
Literatura	79

Bogumiła Szopa

Teoria ekonomii – wybrane problemy

1. Kwestie terminologiczne	83
2. Pięciokąt celów makroekonomicznych	84
3. Nurty w ekonomii	86
4. Zależności między bezrobociem a inflacją	92
5. Działania fiskalne państwa	94
5.1. Polityka fiskalna w Polsce	98
Podsumowanie	101
Literatura	102

Tadeusz Kudłacz

Rozwój lokalny

1. Interpretacja „lokalności”	105
2. Istota rozwoju lokalnego	107

3. Główne płaszczyzny (komponenty) rozwoju lokalnego	108
3.1. Gospodarcza płaszczyzna rozwoju lokalnego oraz pojęcie gospodarki lokalnej	109
3.2. Społeczno-kulturowa płaszczyzna rozwoju lokalnego	109
3.3. Polityczna płaszczyzna rozwoju lokalnego	110
3.4. Ekologiczna płaszczyzna rozwoju lokalnego	110
3.5. Przestrzenna płaszczyzna rozwoju lokalnego	111
4. Podstawowe koncepcje rozwoju lokalnego	111
4.1. Koncepcje rozwoju egzogenicznego	113
4.2. Koncepcje rozwoju endogenicznego	114
4.3. Koncepcje rozwoju zdecentralizowanego	114
5. Determinanty rozwoju lokalnego	115
6. Elementy polityki rozwoju lokalnego	118
6.1. Istota polityki	118
6.2. Rola władzy lokalnej w stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego	120
6.3. Instrumenty realizacji polityki lokalnej	121
Literatura	123

Jan Jakub Wygnański

Ekonomizacja organizacji pozarządowych

1. Co i jak sprzedawać?	127
1.1. Znaństwo i doświadczenie	127
1.2. Unikalne umiejętności	127
1.3. Reputacja organizacji (logo)	128
1.4. Baza członkowska	129
1.5. Specyficzne produkty	129
1.6. Własność (nieruchomości/prawa majątkowe)	129
2. Czy sektor pozarządowy ma coś, czego nie mają inni?	130
3. Podstawowe modele organizacyjne w procesie ekonomizacji	131
3.1. Jak zabrać się do ekonomizacji i o czym przy tej okazji pamiętać?	132
Aneks	136
Literatura	153

Bolesław Rok

Biznes społecznie odpowiedzialny – teoria i praktyka

Wstęp	157
1. Europejska polityka społecznej odpowiedzialności biznesu	157
2. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa	159
3. Efektywność, ekonomiczność i etyczność	161
4. System zarządzania CSR	162
5. Konkurencyjność a tworzenie wspólnej wartości	164
6. CSR jako filantropia strategiczna	165
7. CSR jako kształtowanie relacji z interesariuszami	166
8. CSR jako tworzenie szans	167
9. Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce	167
10. System zarządzania społeczną odpowiedzialnością w przedsiębiorstwach działających w Polsce	169
11. Perspektywy rozwoju koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w Polsce	170
Literatura	172

Od Redaktora

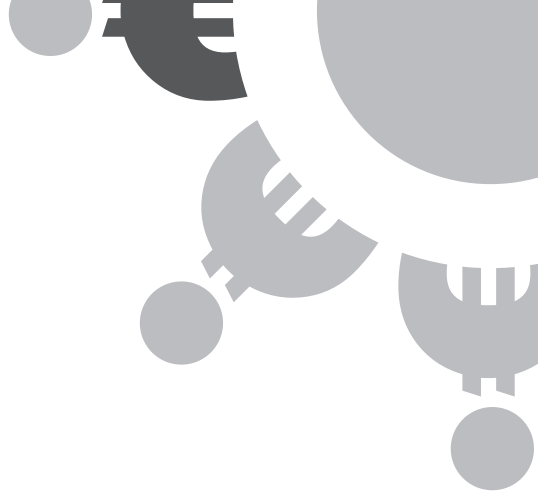
Ekonomia społeczna zyskuje w Polsce coraz większe znaczenie i dynamikę – staje się uznaną i upowszechnioną metodą radzenia sobie z tymi społecznymi problemami, w których rozwiązywaniu ani rynek, ani państwo nie są skuteczne. Staje się też stopniowo coraz bardziej złożonym segmentem gospodarki, o specyficznych cechach i wymaganiach.

Rolę ekonomii społecznej dostrzegają władze publiczne – centralne i samorządowe. Jest ona zdecydowanie wspierana przez Komisję Europejską. Ale przede wszystkim jest ona rozwijana przez organizacje pozarządowe, wspierane przez środowiska akademickie i eksperckie. To one przygotowały wiele interesujących i oryginalnych projektów animowania ekonomii społecznej w Polsce, które od 2005 r. są finansowane ze środków PIW EQUAL, i stworzyły liczne partnerstwa dla realizacji tych przedsięwzięć. Jednym z nich jest partnerstwo „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, którego uczestnikiem jest Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, a konkretnie jego jednostka pozawydziałowa Małopolska Szkoła Administracji Publicznej (MSAP). MSAP odpowiada za działania o charakterze edukacyjnym, badawczym oraz upowszechniającym. W ramach wymienionego projektu w 2006 r. MSAP uruchomiła studia podyplomowe – Ekonomia społeczna. Z myślą o uczestnikach tych studiów, ale także z intencją upowszechniania wiedzy o ekonomii społecznej na studiach wyższych w Polsce, MSAP podjęła się opracowania i przygotowania serii trzech skryptów akademickich. Autorami są wykładowcy wspomnianych studiów podyplomowych, osoby o uznanym dorobku i wysokiej pozycji w środowisku akademickim, w niektórych przypadkach także cenieni praktycy. Seria ta obejmuje trzy tomy poświęcone różnym wymiarom ekonomii społecznej. Są to:

- tom 1: Ekonomia społeczna a rozwój,
- tom 2: Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej,
- tom 3: Finansowanie i otoczenie prawne podmiotów ekonomii społecznej.

MSAP zamierza ponadto przygotować dwa specjalistyczne poradniki dotyczące różnych form i narzędzi rozwijania ekonomii społecznej, które stanowiąc będą uzupełnienie serii skryptów. Poradniki są przygotowywane w ramach projektu „Krakowska Inicjatywa na rzecz Gospodarki Społecznej COGITO”, również finansowanego z PIW EQUAL, i ukażą się w pierwszej połowie 2008 r.

Jerzy Hausner
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie



Jerzy Hausner
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju

I. Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej

Postępowanie się pojęciem „ekonomii społecznej” jest dyskusyjne. Nie próbuję jednak rewidować tej kwestii. Tak się utarło i tak pewnie już zostanie, że w Polsce używamy tego bezrefleksyjnego tłumaczenia. Trzeba jednak stale pamiętać, że w przypadku ekonomii społecznej nie tyle idzie o jakieś nowe podejście do ekonomii czy jej odrębną gałąź, ile o określony segment działalności gospodarczej ulokowany w trójkącie, którego boki wyznaczają – gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne.

Wpisując ekonomię społeczną w ten trójkąt, sygnalizujemy, że z założenia ma ona – jak to ujmuje Witold Kwaśnicki (2005, s. 12) – sprzyjać godzeniu odmiennych racjonalności przypisywanych – rynkowi (racjonalność alokacyjna), państwu (racjonalność dystrybucyjna) i społeczeństwu (racjonalność solidarności).

Za takim podejściem zdaje się też opowiadać Jan Jakub Wygnański (2006, s. 39-41) w „Raporcie Otwarcia” sztandarrowego projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”. Można tam przeczytać, że z punktu widzenia relacji do państwa i rynku ekonomię społeczną możemy pozycjonować na kilka sposobów:

Po pierwsze, jako alternatywę zarówno w stosunku do rozwiązań czysto rynkowych, jak i nadmiernej etatyzacji gospodarki. W tym nurcie mieszczą się też specyficznie rozumiane zasady wymiany, które mają być radykalną alternatywą dla rynku.

Po drugie, ekonomię społeczną można widzieć jako specyficzną metodę uczestnictwa w rynku. W tym przypadku chodzi raczej o ewolucyjne niż rewolucyjne zmiany, które mają pojawić się tam, gdzie ujawniają się słabe strony rynku i nieskuteczność działań administracyjnych.

Przy czym autor tego kluczowego raportu dodaje, że prezentowane w nim rozważania poświęcone będą praktycznie tylko temu drugiemu spojrzeniu.

Segment gospodarki nazywany „ekonomią społeczną” próbowano wielokrotnie charakteryzować i definiować. Czyni się to zazwyczaj przez odwołanie do: wartości, które stanowią punkt odniesienia dla działania podmiotów tego sektora, ich specyficznych celów oraz właściwych im form prawnych.

Takie podejście przedstawił m.in. Bruno Roelants (2002), syntetyzując zresztą propozycje innych autorów. W wymiarze wartości – jego zdaniem – „ekonomię społeczną” charakteryzują:

- solidarność i spójność społeczna,
- odpowiedzialność społeczna i zaangażowanie,
- demokracja i uczestnictwo,
- autonomia i niezależność.

W odniesieniu do celów Roelants podkreśla, że podmioty ekonomii społecznej są nastawione na zaspokajanie potrzeb, których nie mogą wypełnić inne sektory. Są to: spójność społeczna i równowaga oraz konstrukcje społeczeństwa pluralistycznego, uczestniczącego, demokratycznego i opartego na solidarności. Natomiast za typowe formy ekonomii społecznej autor ten uznaje – spółdzielnie, товариства ubezpieczeń wzajemnych oraz prowadzące działalność gospodarczą stowarzyszenia.

Wydaje się, że tego typu ujęcia niezbyt precyzyjnie określają specyfikę ekonomii społecznej i odróżniają ją od gospodarki prywatnej oraz gospodarki publicznej. Pod wieloma określeniami mającymi charakteryzować ekonomię społeczną kryje się mało treści. Takie nieprecyzyjne i rozszerzające podejście cofa nas do dziewiętnastowiecznego rozumienia

ekonomii społecznej jako pojęcia obejmującego wszystko, co będąc zjawiskiem ekonomicznym ma społeczny wymiar oraz będąc zjawiskiem społecznym ma ekonomiczny wymiar, a więc rozumienia ekonomii społecznej jako specyficznego podejścia do ekonomii politycznej (Defourny, Develtere 2006).

Od gospodarki prywatnej odróżnia ekonomię społeczną przede wszystkim to, że jej podmioty nie są nastawione na zysk, lecz na realizację celów społecznych, z których najważniejszym jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Natomiast od gospodarki publicznej ekonomię społeczną odróżnia to, że jej podmioty nie są kontrolowane przez administrację publiczną, lecz przez obywateli i/lub organizacje obywatelskie oraz że zasadniczo nie oferują dóbr i usług publicznych, dostępnych dla wszystkich obywateli, lecz dobra i usługi, które bezpośrednio lub pośrednio (dochody przeznaczane na cele społeczne) przynoszą korzyści określonej grupie beneficjentów, którymi z zasady są osoby defaworyzowane. Specyfika ekonomii społecznej tkwi w tym, że społeczne są cele działania jej podmiotów i mechanizmy kontrolowania działalności.

Jeżeli – jak czyni to Rafał Towalski (2004, s. 5) – przyjmuje się, że ekonomia społeczna:

- generuje miejsca pracy o wysokiej jakości i ulepsza poziom życia,
- oferuje ramy dla nowych form przedsiębiorczości i pracy,
- odgrywa bardzo ważną rolę w rozwoju lokalnym i spójności społecznej,
- bierze udział w tworzeniu stabilności i pluralizmu ekonomii rynkowej,
- odpowiada wartościom i strategicznym celom Unii Europejskiej: spójność społeczna, pełne zatrudnienie i walka

przeciwko biedzie i wykluczeniom społecznym, demokracja uczestnicząca, lepsze rządy i stały rozwój – to powstaje pytanie, czy tego wszystkiego nie da się podłożyć pod „małą i średnią przedsiębiorczość”, a może i nowoczesną gospodarkę opartą na wiedzy w ogóle.

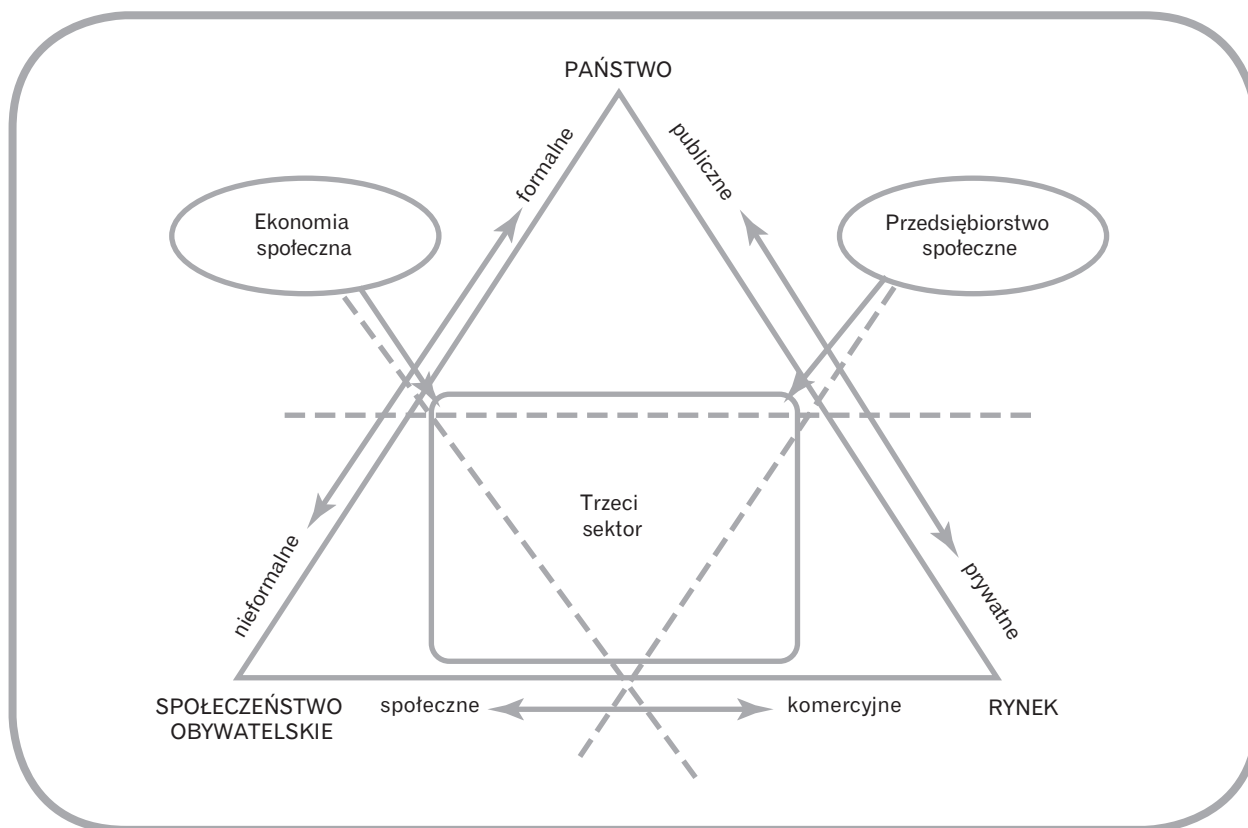
O obrazie i znaczeniu ekonomii społecznej decyduje nie tyle wzniosłość, ile przyziemność. To nie jest gospodarka wielkich gabarytów i ambicji. To najczęściej działalność w skali mikro, lokalnie zakorzeniona i podejmowana z myślą o bezradnych i wykluczonych, to działalność gospodarcza dla tych i z tymi, którzy o równości szans – nawet jeśli słyszeli – mogą jedynie pomarzyć.

Tym bardziej zdumiewa frazeologia, która przypisuje ekonomii społecznej konkurencyjność (Ekonomia 2005). Gdyby rzeczywiście jej podmioty miały uczestniczyć w rynkowej konkurencji i być konkurencyjne, to z pewnością nie byłyby społeczne w żadnym z wyróżnionych sensów. To nie oznacza, że ekonomia społeczna nie może być przedsiębiorcza, innowacyjna i wykazywać przewagi efektywności wobec innych form gospodarowania, ale to wszystko odnosi się tylko do tych obszarów społecznych, z którymi sektor publiczny sobie nie radzi, a sektor prywatny nie jest zainteresowany, bo nie generują trwałego zysku.

Relatywna przewaga ekonomii społecznej wynika m.in. ze specyficznych dla jej organizacji form zatrudnienia (w tym wolontariatu), które znacznie obniżają koszty pracy. Jednocześnie przedsiębiorcy społeczni generują innowacje związane z wykorzystaniem zasobów dotychczas niespożytkowanych lub niedocenionych (szczególnie związanych z kapitałem społecznym) oraz kreowaniem nowych usług społecznych lub nowych sposobów dostarczania tradycyjnych usług (Leadbeater 1997).

Zwolennicy ekonomii społecznej nie powinni przeciwstawiać jej gospodarce rynkowej i demokratycznemu państwu. Nie powinni odrzucać tych instytucji jako liberalnych w odróżnieniu do ekonomii społecznej i społeczeństwa obywatelskiego jako instytucji solidarnych. Jeśli ma rację Ilona Iłowiecka-Tańska (2006), iż: „Wolny rynek jest zatem z perspektywy społeczników podobnym zagrożeniem dla programu społecznej zmiany, jakim w innym wymiarze jest aparat administracji państwowej. I konkurencja swobodnego kapitalizmu, i styl działania administracji centralnej w świecie pojęciowym działaczy uznawane są za instytucje niszczące międzyludzkie więzi”, to tak myślący orędownicy ekonomii społecznej schodzą na pozycje doktrynerskie i utopijne. A wówczas jak Peter Wolkowski (2006) lansują pogląd, że ekonomia społeczna jako „ekonomia solidarnościowa” poprowadzi ludzkość od relacji „pieniądz za pieniądź” w kierunku „prawdziwych relacji wzajemnościowych”.

W moim przekonaniu w ekonomii społecznej nie idzie o to, aby gospodarkę prywatną oraz gospodarkę publiczną przenieść na „społeczną modłę” i zmienić kapitalizm właścicieli (*shareholding capitalism*) w kapitalizm interesariuszy (*stakeholding capitalism*), co się marzyło wielu starym i nowym socjalistom (w tym brytyjskim labourzystom u progu rządów Tony Blaira), ale aby umożliwić rozwiązywanie, a przynajmniej łagodzenie problemów społecznych, które nieuchronnie generuje rynek i państwo. I jeśli to się udaje, choćby częściowo, to niewątpliwie ekonomia społeczna może przyczyniać się także do jakiejś modyfikacji (ewolucji) gospodarki prywatnej i gospodarki publicznej, a tym samym długotrwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Trafnie podkreśla Kwaśnicki (2005, s. 11), że ekonomia społeczna jest komplementarna w relacji do rynku i państwa. Nie jest więc odrębnym typem gospodarowania, systemową alternatywą gospodarki prywatnej, lecz jej stosunkowo wąskim uzupełnieniem. I taką musi pozostać, aby być społeczną: nie może ani substytuować, ani wypierać rynku. Co także dotyczy gospodarki publicznej.



Rysunek 1: Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej

Źródło: Opracowanie własne, przy wykorzystaniu schematu zaproponowanego przez Victora Pestoffa (1996, s. 9).

Powyższy schemat sygnalizuje, że ekonomia społeczna jest obszarem, w którym przenikają się podstawowe segmenty systemu społecznego. Choć najmocniej związana jest z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (trzeci sektor), to jednocześnie mieszczą się w niej określone działania sektora publicznego (np. polityka zatrudnienia i polityka integracji społecznej) oraz sektora prywatnego (np. społeczna odpowiedzialność biznesu) (Rymsza 2005).

2. Cechy wyróżniające ekonomii społecznej

Stała Europejska Konferencja Spółdzielni, Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji uznała, że (Leś 2005, s. 37): „Organizacje gospodarki społecznej są podmiotami gospodarczymi i społecznymi aktywnymi we wszystkich sektorach. Wyróżniają się celami i szczególną formą przedsiębiorczości. Gospodarka społeczna obejmuje organizacje, takie jak: spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje. Ich aktywność jest wyraźna zwłaszcza w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wyżywienia, bankowości, ubezpieczeń, produkcji rolnej, spraw konsumenckich, aktywności zrzeszeń oraz organizowania zaplecza handlowego, rzemiosła, mieszkalnictwa, usług w miejscu zamieszkania, edukacji, szkoleń w dziedzinie kultury, sportu i aktywności w czasie wolnym”.

Propozycję definicji nowej gospodarki społecznej przedstawiło także flamandzkie Konsorcjum na rzecz Gospodarki Społecznej (YOSEC). W ujęciu tym mianem „nowej gospodarki społecznej” określa się inicjatywy i przedsiębiorstwa, dla których jednym z głównych celów jest tworzenie korzyści społecznych i przestrzeganie następujących elementarnych zasad: pierwszeństwo pracy przed kapitałem, demokratyczne podejmowanie decyzji, realizacja usług dla społeczności lokalnych jako cel nadrzędny, a także umacnianie wiarygodności, jakości oraz trwałości działania (tamże, s. 38).

Jeżeli ekonomia społeczna jest silnie społecznie zakorzeniona, bo wynika z lokalnej inicjatywy, to nieuchronnie jest ona pobudzana i kształtowana przez społeczne, kulturalne i religijne wartości wspólnot lokalnych (Defourny, Develtere 2006). Z natury więc trudno mówić o jednym czy dominującym, uniwersalnym wzorcu ekonomii społecznej. Każdorazowo for-

muje się on pod wpływem lokalnych czynników. Stąd Jerzy Wilkin (2005, s. 84) podkreśla, że gospodarka społeczna kojarzy się ze stosowanym przez austriackiego ekonomistę i filozofa Karla Polanyiego pojęciem „gospodarki społecznie zakorzenionej”.

Pewne ogólne idee, upowszechniane w globalnej skali – jak na przykład idea ekologiczna – mogą wpływać na rozwój form ekonomii społecznej, ale zawsze będzie się to odbywało w lokalnym kontekście i w pryzmacie lokalnej samowiedzy. Z drugiej strony, współcześnie mamy do czynienia z nowymi czynnikami wykluczenia społecznego bądź wielką skalą patologicznych zjawisk. Dotyczy to m.in.: ubóstwa pracujących (*working poor*), osamotnienia ludzi starszych, dziecięcej przestępczości czy degradacji ekologicznej. Stopień zagrożenia takimi zjawiskami różnych wspólnot lokalnych jest bardzo zróżnicowany. To zróżnicowanie ryzyka dotyczy również często różnych grup w ramach danej wspólnoty. To powoduje, że w coraz większym stopniu inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej odzwierciedlają potrzeby i aktywność raczej poszczególnych grup społecznych niż całych wspólnot (Defourny, Develtere 2006).

Położenie nacisku na lokalne zakorzenienie ekonomii społecznej wyklucza przyjęcie formy prawnej jako kryterium przynależności do niej (Królikowska 2005, s. 74). Hurtowe uznanie spółdzielni, stowarzyszeń czy towarzystw wzajemnościowych za podmioty ekonomii społecznej nie ma sensu m.in. dlatego, że te formy prawne w różnych krajach, w których występują, mają często odmienną ekonomiczną i społeczną treść.

Definiowanie ekonomii społecznej przez wskazywanie na specyficzne dla niej formy prawno-organizacyjne (podejście prawno-instytucjonalne) jest w takim razie niewłaściwe. Słuszne jest natomiast rozpoznanie wspólnych zasad charakteryzujących różne podmioty uczestniczące w ekonomii społecznej (podejście normatywne). Za takie zasady, wyróżniające podmioty ekonomii społecznej Jacques Defourny i Patrick Develtere (2006) uznali:

- nadrzędność świadczenia usług dla członków lub wspólnoty względem zysku,
- autonomiczne zarządzanie,
- demokratyczny proces decyzyjny,
- prymat ludzi i pracy w stosunku do kapitału przy podziale dochodu.

Podkreślając, że organizacje ekonomii społecznej wyróżnia autonomia zarządzania, uznajemy w ten sposób, że nie są one kontrolowane ani przez państwo, ani przez prywatnego właściciela. Z kolei demokratyczna procedura decyzyjna oznacza, że stosują one zarządzanie partycypacyjne, umożliwiając wywieranie wpływu na ich funkcjonowanie przez różne grupy interesariuszy, w tym członków, zatrudnionych, wolontariuszy, konsumentów i beneficjentów.

Do powyższego zestawienia dodać trzeba jeszcze cechę lokalnego zakorzenienia i działania na rzecz wspólnoty lokalnej. Jej mocne przeze mnie akcentowanie wynika z oceny doświadczeń innych krajów, zwłaszcza jednak brytyjskich (Leadbeater 1997, s. 65). Najmocniejsze i najbardziej innowacyjne organizacje ekonomii społecznej formują się wówczas, gdy nie są one sztywno oddzielone od swego lokalnego otoczenia. Przeciwnie, są maksymalnie otwarte w relacjach ze swoimi użytkownikami i partnerami, niejako razem z nimi w organiczny sposób rozwijają się, ewoluują.

Wymienione cechy (pięć) determinują określone relacje społeczne:

1. Cel społeczny – relacja między organizacją ekonomii społecznej (oes) a beneficjentami jej działania: nie dla zysku, a dla społecznej użyteczności.
2. Autonomiczne zarządzanie – relacja między interesariuszami oes: żaden z nich nie może narzucić zmiany jej statutowego celu.
3. Demokratyczne decydowanie – relacja między członkami oes: każdy uczestnik może praktycznie wywierać wpływ na jej funkcjonowanie.
4. Praca przed kapitałem – relacja między interesariuszami i członkami oes: wypracowana nadwyżka ekonomiczna nie jest dystrybuowana, ale służy realizacji celu społecznego.
5. Lokalne zakorzenienie – relacja między oes a wspólnotą lokalną: działanie w ramach lokalnej wspólnoty i dla niej.

Odwołując się do tego zestawienia cech, proponuję przyjąć, że ekonomia społeczna jest sektorem gospodarki, w którym organizacje są zorientowane na społeczną użyteczność, a wypracowywana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Taka ich misja wynika z autonomii zarządzania, demokratycznego decydowania oraz lokalnego zakorzenienia tych organizacji i jest przez nie chroniona.

3. Funkcje i rozwój ekonomii społecznej

Nadrzędną funkcją ekonomii społecznej jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Przy czym za grupy zagrożone wykluczeniem społecznym podmioty ekonomii społecznej uznają w szczególności: długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, uzależnionych i izolowanych. Aktywizując ich i włączając do gospodarki rynkowej przyczyniają się one do podniesienia spójności społecznej i czynią to w tych obszarach marginalizacji, z którymi nie radzi sobie administracja publiczna.

Tradycyjna polityka społeczna jest także zorientowana na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Z tym, że jej osiągnięcia w tej mierze są ograniczone. Stąd ekonomia społeczna oferuje zupełnie inne podejście do tego problemu. Tę różnicę trafnie wychwytuje Tomasz Sadowski (2005); jego zdaniem w tradycyjnym modelu pomocy postrzega się beneficjentów jako biernych odbiorców świadczeń/usług dostarczanych przez wyspecjalizowane grupy profesjonalistów. Model ten często nie zakłada aktywnego uczestnictwa w procesie reintegracji samych zainteresowanych i w dużej mierze opiera się o środki pozyskane z budżetu i od innych darczyńców. Podmioty ekonomii społecznej z założenia natomiast są zorientowane na integrację społeczną przez aktywizację zawodową i usamodzielnienie osób wykluczonych. I aby móc autonomicznie osiągać te cele, muszą generować dochody.

Należy jednak podkreślić, że ekonomia społeczna spełnia wiele dodatkowych funkcji prorozwojowych, a mianowicie (Woolcock 1998; Defourny, Simon, Adam 2002; Social 2002):

- tworzy materialną bazę dla działania organizacji obywatelskich,
- promuje alternatywne formy kredytowania,
- wzmacnia kapitał społeczny,
- służy regeneracji lokalnej przestrzeni publicznej,
- sprzyja urzeczywistnieniu idei obywatelskości,
- ułatwia reformowanie sektora usług publicznych.

Ciekawie te rozwojowe funkcje ekonomii społecznej ujmuje Charles Leadbeater (1997, s. 25), łącząc je z rolą społecznego przedsiębiorcy, który:

- w krótkim okresie tworzy miejsca pracy, tworzące dodatkową wartość lub powodujące oszczędności wydatków publicznych,
- w średnim okresie wprowadza rozwiązania, prowadzące do reformowania tradycyjnego państwa opiekuńczego;
- w długim okresie kreuje i spożytkowuje kapitał społeczny.

W kwestii funkcji ekonomii społecznej warto też przytoczyć poglądy Cezary Miżejewskiego (2006, s. 5). Jego zdaniem: „Ekonomia społeczna spełnia trzy najważniejsze przesłanki, mające istotne znaczenie w myśleniu o nowej polityce społecznej. Po pierwsze, znakomicie wkomponowuje się w ideę budowania demokracji uczestniczącej poprzez nową wizję ładu społecznego oraz integrację społeczności lokalnych. Po drugie (...) może stanowić istotny element polityki wzrostu zatrudnienia poprzez wypełnianie przestrzeni lokalnej w sferze usług społecznych oraz umożliwienie zatrudnienia grup szczególnie zagrożonych na rynku (niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni). Po trzecie (...) stanowi również istotny instrument procesu integracji społecznej, kreujący przewartościowanie ról zawodowych i społecznych (budowanie wspólnot opartych na solidarności, nie na zależności) oraz stanowi reakcję na praktyczne urzeczywistnianie idei prymitywnie pojmowanego *workfare state* (dobrowolność podejmowanych działań zamiast restrykcji związanych z przymusem aktywizacyjnym)”.

Jeszcze inaczej ogólnorozwojowe funkcje ekonomii społecznej ujmuje Wygnański w cytowanym już powyżej „Rapocie Otwarcia” (2006, s. 43-46), zaliczając do nich:

1. Społeczną kontrolę rynku – szczególne „mitygowanie” rynku (zarówno w formie ochrony konsumentów, jak i szerzej rozumianej odpowiedzialności za skutki działań sektora komercyjnego).
2. Kompensowanie deficytów rynku – to znaczy dostarczanie dóbr, których rynek samoczynnie by nie dostarczał, albo dostarczanie dóbr tym, którzy z różnych względów w rynku nie uczestniczą.
3. Poszukiwanie nowych kierunków – alternatywne formy organizacji rynku.
4. Zasada wzajemności i zaufania jako czynnik obniżający koszty transakcyjne.
5. Holistyczne podejście do bilansowania zysków i strat.
6. Zastosowanie mechanizmów zarządczych i innowacyjnych właściwych dla rynku w działaniach społecznych.

Dostrzeżenie, że ekonomia społeczna wypełnia szersze funkcje rozwojowe i – tym samym – może przyczyniać się do modyfikacji zachowań rynkowych i politycznych nie powinno jednak posunąć się tak daleko, by uznać, że ekonomia społeczna staje się źródłem jakiegoś nowego metaporządku i metaracjonalności – jak chcą tego moi młodszy koledzy Sta-

niśław Mazur i Agnieszka Pacut (2006). Uznali oni, że: „Ekonomia społeczna może być postrzegana jako próba redukcji immanentnych ograniczeń systemów autopojetycznych (do których, jak się wydaje, w coraz większym stopniu upodabniają się; rynek, państwo, społeczeństwo sieciowe) poprzez kreślenie integralnej perspektywy społeczno-ekonomicznej, a więc takiego metaporządku, który godząc elementy racjonalności każdego z systemów tworzy nową przestrzeń wyboru, jednostkowego i zbiorowego, znacznie bogatszą i bardziej zróżnicowaną niż ma to miejsce w jednostkowych «jarzmach» każdego z nich. Pojawia się swoistego rodzaju multiracjonalność”. Oceniam tę tezę za przesadną i naiwną. Sądzę, że ekonomia społeczna rozwija się w sposób spontaniczny, a dopiero z czasem rodzi to potrzebę nadania jej ram prawnych i poddania regulacji. Dzięki temu uzyskuje ona odpowiednie społeczne i lokalne zakorzenienie. Tym samym nie da się „przeszczepiać” ekonomii społecznej, musi się ona rozwijać w następstwie oddolnej i lokalnej inicjatywy, która może korzystać z zewnętrznych inspiracji, ale nie może powielać doświadczeń, wpisujących się w odmienny kontekst społeczny (Raport 2006).

Na spontaniczność rozwoju ekonomii społecznej wskazują m.in. włoskie doświadczenia związane z rozwojem spółdzielni socjalnych. Pierwsze tego typu organizacje powstawały w latach 70., w następstwie eksperymentalnych inicjatyw w okolicach Triestu, a ustawowe uregulowanie ich działania jest o blisko dwadzieścia lat późniejsze, gdy istniało już kilka-set takich spółdzielni (Raport 2006, Spear 2006).

Motywacja do ustanowienia regulacji działania podmiotów ekonomii społecznej może wynikać z zasady legalizmu i odnosić się do kwestii uczciwej konkurencji. Taka regulacja miałaby zasadniczo ograniczający charakter.

Władze publiczne mogą jednak także dostrzec w ekonomii społecznej instrument rozwiązywania określonych problemów społecznych i starać się ustanowić regulację, która umożliwiałaby posługiwanie się tym instrumentem. Taka regulacja miałaby charakter instrumentalny.

Istnieje również i taka możliwość, że różni partnerzy społeczni wspólnie dostrzegają w ekonomii społecznej określony potencjał rozwojowy i dążą do wypracowania takiej regulacji, która by ten potencjał uruchamiała.

4. Podstawy i uwarunkowania ujęcia ekonomii społecznej jako kategorii rozwoju

Na potrzebę prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 sformułowałem m.in. następujące tezy odnoszące się do istoty programowania rozwoju społeczno-gospodarczego:

1. Fundamentalne jest zrozumienie, że centralny problem to rozwój, a nie równowaga. Choć nie uniknie się zmiany, rzecz w tym, żeby nad nią panować, odpowiednio ją kierując i nasilając.
2. Aby było to możliwe, niezbędne jest uruchomienie wyobraźni i formowanie długofalowej wizji, myślenie perspektywne i strategiczne, które prowadzi do podejmowania działań i uruchamiania przedsięwzięć mających zapewnić pożądaną zmianę społeczną.
3. W strategicznej perspektywie liczą się, oczywiście, konkretne działania i przedsięwzięcia, ale rozstrzygające jest kształtowanie właściwych mechanizmów rozwoju, czyli warunków i bodźców funkcjonowania bardzo wielu i bardzo różnych podmiotów – przedsiębiorców, szkół, uczelni, twórców, urzędów, organizacji, stowarzyszeń, samorządów itd.
4. Z tego punktu widzenia programowanie rozwoju nie polega na wyznaczaniu stanu docelowego i zaplanowanym zmierzaniu do niego, lecz jest procesem uruchamiania sił i mechanizmów pozytywnej zmiany, wywoływaniem i napędzaniem ruchu.
5. Stąd nie plan i jego ścisła realizacja jest operacyjnym celem. To tylko narzędzie, instrument, który dobrze użyty umożliwi rozpoznanie i mobilizację zasobów oraz inicjowanie szerokiej aktywności, która ma się w rezultacie przyczynić do pożądanej zmiany.
6. Myśli strategicznej się nie objawia, ją się zaszczepia i upowszechnia, formuje w zbiorowym dyskursie i działaniu.
7. Same zdolności programowania rozwoju nie zapewnią sukcesu, jeśli nie zostaną integralnie złączone ze strategicznym przywództwem, czyli zinstytucjonalizowaną zdolnością określonej grupy przywódczej do współtworzenia agendy kluczowych organów państwa i koordynacji ich długofalowo zorientowanych działań. Dopiero wówczas

kompleksowość ujęta analitycznie staje się równocześnie ujęta działaniowo, długofalowe myślenie staje się strategicznym postępowaniem.

8. Kwestia strategicznego przywództwa polega w znacznej mierze na kreowaniu dyskursu i ustanawianiu jego agendy. Dotyczy to koncentrowania debaty wokół celowo dobranych kategorii rozwojowych, takich jak np.: metropolitalne obszary wzrostu gospodarczego, rewitalizacja miast, społeczeństwo informacyjne czy ekonomia społeczna. Użycie określonej „kategorii rozwojowej” musi być jednak wielowymiarowe i wielowątkowe. Postępując krok po kroku idzie o to, aby dana kategoria rozwojowa została po kolei zastosowana jako:

- kategoria analityczna – co pozwala definiować sytuację,
- kategoria strategicznego myślenia – co pozwala uruchomić wyobraźnię i formułować wizje rozwoju,
- kategoria planistyczna – co pozwala przygotować schemat działania oraz
- kategoria zarządcza – co pozwala uruchomić formalnoprawne i organizacyjne warunki dla podjęcia zaplanowanych działań i ich zinstytucjonalizowania.

9. Prawidłowo ukonstytuowana w toku działań programowych kategoria rozwojowa kreuje gotowość i zdolność działania. Natomiast powiązanie kilku-kilkunastu kategorii i nadanie temu powiązaniu aksjologicznej i prakseologicznej obudowy prowadzi nie tylko do skonstruowania programu rozwoju, ale jednocześnie kreowania jego realizatorów, czyli aktorów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podejmując się oceny możliwości rozwoju ekonomii społecznej w warunkach kraju przechodzącego głęboką ustrojową transformację, warto na początku zastanowić się nad ogólnymi uwarunkowaniami takiego rozwoju, które generalnie nie wydają się korzystne. Defourny wymienia następujące zasadnicze przeszkody dla ekonomii społecznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (2005, s. 56-57):

- dominacja „mitu okresu przejściowego”, który, jak do tej pory, sprzyjał prowadzeniu polityki opartej na tworzeniu wolnego rynku i niedocenianiu roli organizacji „odmiennych” jako czynników rozwoju zarówno lokalnego, jak i krajowego,
- sprzeciw kulturowy i swego rodzaju nieufność polityczna wobec spółdzielni: w wielu krajach w istocie spółdzielnie o wcześniejszym rodowodzie jawią się jako organizacje związane z byłym reżimem komunistycznym i nie cieszą się dobrym wizerunkiem w społeczeństwie, pomimo, że często powstały przed okresem rządów komunistycznych,
- wielka zależność od darczyńców połączona z ograniczającą wizją roli, jaką mogą pełnić organizacje alternatywne: stwierdzić należy istotnie, że o ile w ramach stowarzyszeń pojawia się wiele organizacji pozarządowych, cierpią one często na dwie słabości. Po pierwsze, są ogromnie zależne od instytucji udzielających funduszy zewnętrznych – w szczególności fundacji amerykańskich – które mają tendencję do traktowania ich instrumentalnie i poważnego ograniczania ich autonomii. Ponadto chociaż organizacje pozarządowe naprawdę powstają z dynamiki stowarzyszeniowej, często zdarza się, że są nie tyle prawdziwym środkiem wyrazu społeczeństwa obywatelskiego, co wynikiem strategii wynikających z okazji do zdobycia finansowania,
- brak ram prawnych i ustawowych dotyczących spółdzielni i innych organizacji non-profit,
- ogólny brak zaufania wobec ruchów solidarnościowych – pojęcie to ogranicza się najczęściej do koła przyjaciół i rodziny – oraz koncepcja działalności gospodarczej jako działalności ukierunkowanej na poszukiwanie zysku osobistego raczej niż pozytywnych skutków dla wspólnoty,
- dominacja „zaściankowej” kultury politycznej wywołująca u podmiotów ekonomii społecznej tendencję do ograniczania perspektywy do poszukiwania ich bezpośredniego interesu,
- trudności w mobilizowaniu niezbędnych zasobów.

Pomimo tego obecnie punkt wyjścia do praktycznego ujęcia w Polsce ekonomii społecznej jako kategorii społecznej jest korzystny, o czym świadczą dwie poniższe tezy:

1. Inicjatywy rządu polskiego z ostatniego okresu, w tym szczególnie ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie, ustawa o zatrudnieniu socjalnym, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, projekt programu budownictwa socjalnego oraz program kształcenia ustawicznego stanowią sygnały wyłaniania się bardziej całościowej polityki rozwoju krajowej gospodarki społecznej. Wspomniane regulacje i programy rządu powstały w dużej mierze we współpracy i z inspiracji samych organizacji non-profit (Golinowska, Leś, Nałęcz 2004, s. 241).
2. Rozwinęły (one) również bogatą sieć usług społecznych, tworząc tym samym podstawy urzeczywistnienia nowego modelu/paradygmatu socjalnego opartego na partnerstwie społecznym (*welfare partnership*) między instytucjami publicznymi a społecznymi i prywatnymi (Leś 2005, s. 44).

Należy jednak także dostrzec, że podmioty ekonomii społecznej dopiero stawiają w Polsce pierwsze kroki w formowaniu swojej zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej. Agnieszka Rymsza (2006, s. 9) zwraca uwagę, że nie lubią one podejmować ryzyka, o czym mogą świadczyć choćby zachowawcze postawy wobec pomnażania posiadanych zasobów finansowych. W 2003 r. tylko 3,5% organizacji inwestowało je w działalność gospodarczą, a już zupełnie niewiele,

bo 0,8%, próbowało pomnażać posiadany kapitał poprzez zakup akcji, obligacji czy innych papierów wartościowych. Według Teresy Zagrodzkiej (2006, s. 7) w 2004 r. 16% organizacji pozarządowych deklarowało prowadzenie działalności gospodarczej, podczas gdy w 2006 r. już tylko 8%.

Wiele podmiotów ekonomii społecznej koncentruje swoją działalność na problemach zatrudnienia osób bezrobotnych i wykluczonych. To zrozumiałe, ponieważ to jedna z kluczowych kwestii społecznych w naszym kraju. Ilona Gosk (2006) podaje, że jednostki penitencjarne opuszcza rocznie około 30 tys. osób. Formami rehabilitacji społeczno-zawodowej obejmuje się w Polsce jedynie 10% osób chorych psychicznie, a 400 tys. osób cierpiących na schizofrenię i inne zaburzenia psychiczne nie objęto żadną formą pomocy. Liczba bezdomnych szacowana jest na 30-80 tys. Ale jednocześnie 77% organizacji pozarządowych specjalizujących się w problematyce zatrudnienia zajmuje się organizowaniem szkoleń dla bezrobotnych. Na tę tendencję zwraca uwagę także Jan Herbst (2006, s. 25), podkreślając, że większość organizacji zbliżających się do „modelu” przedsiębiorstwa społecznego, zajmuje się głównie usługami szkoleniowymi i edukacyjnymi. Bez przesady można powiedzieć, że takich organizacji jest już tyle, że brakuje bezrobotnych do szkolenia. A równocześnie w 2004 r. jedynie 2,2% organizacji pozarządowych zatrudniało osoby bezrobotne w ramach wykonywania prac publicznych, 1,6% zatrudniało osoby niepełnosprawne w ramach tzw. wspomaganego zatrudnienia. Ogólnie udział zatrudnienia osób niepełnosprawnych w sektorze pozarządowym jest w Polsce niemal dwukrotnie niższy niż w sektorze publicznym i prywatnym.

Syntetyczną ocenę aktualnych najważniejszych problemów ekonomii społecznej przedstawił Piotr Frączak (2006, s. 11): „(...) próby oparcia działania organizacji na członkach (praca społeczna, składki) nie sprawdziły się, co wynika z wolnego spadku aktywności obywatelskiej Polaków i faktu istnienia dużej podaży różnego rodzaju środków publicznych, które choć często wymagają skomplikowanych procedur, modyfikacji misji, w istocie są dużo pewniejszym i zasobniejszym źródłem niż inne metody zdobywania pieniędzy – oparte na zaufaniu społecznym i aktywności obywatelskiej. Nastąpiła więc, w jakiejś mierze, „etatyzacja” sektora, czyli upodobnienie (a także zbliżenie instytucjonalne) do administracji publicznej. Obecnie widać wyraźne próby „komercjalizacji” sektora, czyli poszukiwania ekonomicznego wymiaru działań obywatelskich. Jednak ciągle są małe szanse, aby organizacje zrezygnowały z męczących, ale w miarę stabilnych procedur w dostępie do środków unijnych na rzecz ryzyka w działaniach na wolnym rynku”.

4.1. Ekonomia społeczna w dokumentach rządowych

W aktualnie obowiązujących dokumentach rządowych problematyka ekonomii społecznej jest niemalże nieobecna. W zasadzie bezpośrednio odniesienia do niej można znaleźć w przyjętej jeszcze w 2004 r. Narodowej Strategii Integracji Społecznej (NSIS). Jednym z jej podstawowych celów jest: wspieranie integracji społecznej, aby uniknąć pojawienia się trwale zmarginalizowanej klasy ludzi niezdolnych do funkcjonowania w społeczeństwie opartym na wiedzy.

NSIS jest bezpośrednim nawiązaniem do Strategii Lizbońskiej i wynikających z niej Celów Nicejskich. Przejawia się to w uznaniu za jeden z priorytetów NSIS wykorzystywania możliwości już istniejących form integracji społecznej przez pracę także w sektorze pozarynkowym oraz o charakterze społecznym (firmy społeczne, praca społeczna, wolontariat itp.).

Strategia ta zawiera zapisy prowadzące do operacyjnego zdefiniowania wykluczenia społecznego. Zgodnie z nimi wykluczenie społeczne dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które:

- żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne),
- zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z masowych i dynamicznych zmian rozwojowych, np. dezindustrializacji, kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów,
- nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im: normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy, założenie rodziny, co dodatkowo utrudnia dostosowywanie się do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych,
- nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie, co ma miejsce w wyniku niedorozwoju tych instytucji z uwagi na: brak priorytetów, brak środków publicznych, niską efektywność funkcjonowania,
- doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek niedorozwoju właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów,
- posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na zaistnienie: niepełnosprawności, uzależnienia, długotrwałej choroby albo innych cech indywidualnych,
- są przedmiotem niszczącego działania innych osób, np.: przemocy, szantażu, indoktrynacji.

W szerokim zakresie kwestia ekonomii społecznej została uwzględniona w projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 przyjętym przez rząd SLD-UP jesienią 2005 r. Wynikało to wprost faktu, że w przygotowaniu tego dokumentu uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych, a konkretnie osoby delegowane przez stronę pozarządową Rady Działalności Pożytku Publicznego. Koncepcja tego planu została jednak faktycznie odrzucona przez następny rząd.

Przyjęta przez rząd PiS-Samoobrony-LPR – w miejsce NPR – Strategia Rozwoju Kraju nie odnosi się wprost do ekonomii czy przedsiębiorczości społecznej. Niektóre elementy tej problematyki są obecne, ale rozproszone w obszarze kilku priorytetów. W szczególności dotyczy to:

- priorytetu 3 – Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, w którym zawarto m.in. działania ukierunkowane na aktywizację zawodową oraz zatrudnienie osób niepełnosprawnych,
- priorytetu 4 – Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, w którym zawarto m.in. działania ukierunkowane na rozwój organizacji pozarządowych oraz usług społecznych,
- priorytetu 5 – Rozwój obszarów wiejskich, w którym zawarto m.in. działania ukierunkowane na aktywizację zawodową i społeczną ludności wiejskiej.

Nieco szerzej problematyka ekonomii społecznej została ujęta w projekcie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (wersja z listopada 2006 r.). Wskazany w tym dokumencie obszarem wsparcia jest m.in. integracja społeczna. Jednym z celów tego programu operacyjnego ma być ograniczenie wykluczenia społecznego. Ale nawet w tym dokumencie ekonomia czy przedsiębiorczość społeczna nie są przywoływane wprost.

Dokonany jesienią 2005 r. przegląd projektów wszystkich regionalnych programów operacyjnych pozwala stwierdzić, że problematyka ekonomii społecznej nie występuje wprost w żadnym z nich. Nie pojawiają się w tych 16 projektach ani razu określenia „ekonomia społeczna”, „gospodarka społeczna”, „przedsiębiorstwo społeczne” czy „przedsiębiorczość społeczna”. Owszem omawiane są w nich zagadnienia społeczne, w tym kwestia wykluczenia społecznego, ale w kontekście systemu opieki społecznej oraz infrastruktury społecznej, przez co zazwyczaj rozumie się sieć domów opieki społecznej i placówek opiekuńczych. Rzadko kiedy rozwiązywanie zagadnień społecznych jest rozpatrywane w kontekście działalności organizacji pozarządowych.

4.2. Program działań na rzecz ujęcia ekonomii społecznej jako kategorii rozwoju

Zgodnie z wcześniej zaproponowanym schematem ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju powinna zostać uformowana w czterech podstawowych wymiarach.

Dla rozwinięcia ekonomii społecznej jako kategorii analitycznej (wiedza, informacja) za najważniejsze działania uważam obecnie:

- wypracowanie i przyjęcie na użytek statystyki publicznej operacyjnej definicji ekonomii społecznej,
- określenie rozmiarów sektora ekonomii społecznej, jego potencjału oraz roli w rozwiązywaniu istotnych problemów społecznych,
- zinventaryzowanie podmiotów ekonomii społecznej,
- uruchamianie projektów badawczych i tworzenie ośrodków badania ekonomii społecznej,
- opracowanie miar i wskaźników oceny skuteczności i efektywności podmiotów sektora ekonomii społecznej.

Dla rozwinięcia ekonomii społecznej jako kategorii strategicznej (kompetencje, kształcenie) za najważniejsze działania uważam obecnie:

- upowszechnianie wiedzy na temat ekonomii społecznej,
- wprowadzanie ekonomii społecznej do programu studiów,
- rozwinięcie studiów podyplomowych z zakresu ekonomii społecznej,
- organizację krajowej debaty wokół problemów ekonomii społecznej,
- rozpoznanie i zdefiniowanie funkcji rozwojowych ekonomii społecznej,
- formułowanie krajowej oraz regionalnych strategii promowania i rozwijania ekonomii społecznej.

Dla rozwinięcia ekonomii społecznej jako kategorii planistycznej (zasoby, motywacja) za najważniejsze działania uważam obecnie:

- ustalenie instrumentów promowania i rozwijania ekonomii społecznej,
- opracowanie i uruchomienie operacyjnych programów wsparcia,
- stworzenie systemu obserwowania kondycji sektora, ewaluowania i praktycznej weryfikacji poszczególnych przedsięwzięć oraz narzędzi wsparcia, zgodnie z zasadami polityki bazującej na faktach (*evidence based policy*),
- powołanie Krajowego Obserwatorium Ekonomii Społecznej.

Dla rozwinięcia ekonomii społecznej jako kategorii zarządczej (regulacja, zinstytucjonalizowane partnerstwo) za najważniejsze działania uważam obecnie:

- ustanowienie optymalnego otoczenia prawnego,
- stworzenie infrastruktury finansowej i instrumentarium finansowania,
- wdrożenie mechanizmu ukierunkowanych zamówień publicznych,
- uruchomienie portalu ekonomii społecznej, wypracowanie mechanizmów i instrumentów wykorzystania Internetu w marketingu i kontraktowaniu usług organizacji ekonomii społecznej,
- rozwinięcie profesjonalnego doradztwa dla oes,
- kształcenie profesjonalnej kadry animatorów, przedsiębiorców i menedżerów społecznych,
- rozwinięcie kultury organizacyjnej, stworzenie katalogu dobrych praktyk i upowszechnienie wzorów działania,
- stworzenie systemu akredytacji i audytu organizacji ekonomii społecznej,
- formowanie regionalnych porozumień (paktów) ekonomii społecznej, działających na zasadzie partnerstwa publiczno-społeczno-prywatnego.

W wymiarze legislacyjnym najistotniejszą kwestią jest wypracowanie i uchwalenie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym. Wynika to z przekonania, że obowiązujące rozwiązania prawne nie stwarzają odpowiednich warunków i zachęt dla tego rodzaju organizacji. Teza taka jest wynikiem analizy przedstawionej wspólnie z Norbertem Lauriszem i Stanisławem Mazurem (Hausner, Laurisz, Mazur 2006). W podsumowaniu przedstawionego tam rozumowania stwierdzamy, że charakterystyka różnych prawnych form ekonomii społecznej w Polsce wskazuje na to, że w naszym ustawodawstwie jak dotąd nie został uregulowany status przedsiębiorstwa społecznego, a utworzenie i prowadzenie takiego przedsiębiorstwa jest możliwe, ale bardzo utrudnione. Przede wszystkim dlatego, że ustawodawca dopuszcza, co prawda, prowadzenie przez organizacje społeczne i samorządy terytorialne działalności odpłatnej czy szerzej, działalności gospodarczej, ale konsekwentnie stara się ją tak ograniczyć, aby nie przybierała ona cech przedsiębiorstwa. Ustawodawca jakby kierował się regułą „ekonomia społeczna – tak, przedsiębiorstwo społeczne – nie”. Ale tym samym dostrzegając zasadność prawnych ram dla prowadzenia działalności gospodarczej zorientowanej na cele społeczne, nie dopuszcza zarazem do rozwinięcia się przedsiębiorczości społecznej, a tym samym w praktyce uniemożliwia osiągnięcie zasadniczego celu, jakim jest integracja społeczna osób wykluczonych, poprzez ich rynkową aktywizację zawodową. Kwintesencją takiej połówiczności jest brak w polskim ustawodawstwie przepisów dostosowanych do działania spółek typu non-profit czy not-for-profit (Izdebski, Matek 2005), a więc spółek pożytku publicznego, a to praktycznie oznacza, że działalność społecznie użyteczna nie może być zasadniczo prowadzona w formie przedsiębiorstwa. Musi być wciskana w ramy stowarzyszeń lub fundacji, ewentualnie prowadzona przez podmioty publiczne, w formie centrów integracji społecznej czy zakładów aktywności zawodowej lub mało przydatnej dla realizacji celów społecznych formie przedsiębiorstwa komunalnego.

Przy okazji prac nad taką ustawą konieczny byłby przegląd wszystkich prawnych uregulowań dotyczących pomocy i zatrudniania osób z grup defaworyzowanych. Celem takiego przeglądu byłoby zwłaszcza wychwycenie i usunięcie niespójności i luk w przepisach oraz rozważenie, czy dotychczas obowiązujące rozwiązania są społecznie i ekonomicznie efektywne. Byłaby to doskonała okazja do debaty nad systemem finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Na zasadność takiej debaty wskazuje się w cytowanym powyżej „Raportcie Otwarcia” (s. 85), podkreślając, że system ten (PFRON) jest niewydolny i zbiurokratyzowany.

Pośrednio na potrzebę nowej ustawy wskazuje obserwacja Anny Sienickiej (2006, s. 9), która komentując linię orzecznictwa Sądu Najwyższego, stwierdza, że oznacza ona następującą – moim zdaniem wewnętrznie niespójną – interpretację przepisów:

- działalność gospodarcza nie może być celem organizacji, a jedynie środkiem służącym do osiągania celów statutowych, musi pozostawać w ścisłym związku z działalnością statutową,
- przedmiot działalności gospodarczej może się pokrywać z przedmiotem działalności statutowej,
- działalność gospodarcza może mieć jedynie uboczny, służebny charakter w stosunku do działalności głównej, jaką jest działalność statutowa,
- organizacje pozarządowe są przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów prawa polskiego.

Zakładam, że tak jak w przypadku Anglii, przedsiębiorstwo społeczne (*Community Interest Company* – CIC) w Polsce nie będzie nowym odrębnym rodzajem osoby prawnej, lecz organizacją, która może być powołana przez istniejące zgodnie z obecnym ustawodawstwem osoby prawne i może zostać zarejestrowana jako przedsiębiorstwo społeczne, o ile spełniać będzie cechy precyzyjnie określone w zamierzonej ustawie.

Sienicka (2006, s. 6) wskazuje, że głównymi kryteriami odróżniającymi CIC od zwykłego przedsiębiorstwa są :

1. Zablokowanie aktywów (*asset lock*). Instrument ten jest gwarancją, że CIC została stworzona w celu działania na rzecz dobra społecznego i że jej majątek będzie wykorzystywany wyłącznie na te cele. Warunek zablokowania aktywów oznacza, że aktywa i zyski muszą być zatrzymywane w CIC (nie mogą być dystrybuowane między udziałowców) i używane wyłącznie na cele dobra społecznego, na reinwestycje – lub przekazywane innej organizacji, którą obowiązuje warunek *asset lock*, np. *charity* czy CIC. W momencie upadłości lub zakończenia działalności aktywa CIC nie mogą być rozdzielane między członków czy akcjonariuszy, lecz muszą zostać przekazane innej organizacji działającej na rzecz dobra społecznego.
2. *Community interest test*. Narzędzie to ma potwierdzać, że dana spółka działa na rzecz dobra społecznego. Funkcje kontrolne pełni tzw. regulator (organ nadzorujący CIC). Kontrola w zakresie działalności na rzecz dobra społecznego rozpoczyna się przy rejestracji spółki, kiedy powstaje obowiązek złożenia obok zwykłych (dla innych spółek) formularzy również tzw. *community interest statement* – oświadczenia, iż celem działania tworzonej spółki jest dobro publiczne, a nie zysk udziałowców. Oświadczenie powinno też zawierać opis przyszłych działań na rzecz dobra publicznego.
3. Zwiększony (w stosunku do zwykłych przedsiębiorstw) nadzór nad działalnością. CIC są zobowiązane do składania do regulatora i instytucji rejestrującej rocznych raportów z osiągniętych korzyści społecznych, zawierających informacje o składzie zarządu, sposobie zaangażowania akcjonariuszy w działalność oraz wszelkich informacji finansowych.

W moim przekonaniu powyższe zestawienie należy potraktować jako ważną wskazówkę dla projektowania polskiej ustawy o przedsiębiorstwie społecznym.

W kwestii mechanizmu ukierunkowanych zamówień publicznych kompetentną opinię sformułował Michał Guć (2006, s. 8): „(...) należałoby rozważyć zastosowanie możliwości wynikającej z art. 4, ust 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Mowa tu o wyłączeniu stosowania tej ustawy dla zamówień, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 6 tys. euro. Oznacza to, iż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może bez stosowania skomplikowanych procedur zlecić wykonanie określonej czynności, o wartości nieprzekraczającej kwoty około 24 tys. zł, firmie społecznej. Oznacza to, że podjęcie przez władze gminy formalnej decyzji o udzieleniu wsparcia firmie społecznej będzie oznaczało konieczność zastosowania się do wymaganych ustawą procedur, przedkładania sprawozdań regionalnej izbie obrachunkowej oraz prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydawanie beneficjentowi zaświadczeń, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* (art. 5, ust. 2). Takim procedurom podlega każda forma wsparcia, a więc nawet użyczenie lokalu czy też wydzierżawienie go poniżej stawek rynkowych. Jeśli beneficjent wsparcia w ciągu trzech kolejnych lat otrzymał pomoc *de minimis*, której wartość (liczona, zgodnie z art. 63 ustawy o pomocy publicznej oraz zgodnie z metodologią określoną przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) nie przekracza wartości 100 tys. euro, to wartość pomocy *de minimis*, jaką może jeszcze otrzymać, stanowi różnicę między kwotą 100 tys. euro i wartością otrzymanej dotąd pomocy *de minimis*”.

W kwestii profesjonalnego wsparcia dla oes wypowiedziały się m.in. Anna Forin, Mariola Misztak-Kowalska (2006, s. 13). Ich zdaniem: „W obecnej sytuacji nie wydaje się zasadne budowanie od podstaw infrastruktury wsparcia PES. Biorąc pod uwagę bardzo dużą liczbę oraz różnorodność organizacji pozarządowych posiadających potencjał do pełnienia roli organizacji wspierających PES, sugerujemy oparcie takiej infrastruktury o działającą sieć KSU (...)”. Ten pogląd wymaga jednak praktycznej weryfikacji, czyli upewnienia się, że w systemie KSU można będzie pozyskać niezbędne środki dla stworzenia sieci ośrodków profesjonalnego i wyspecjalizowanego doradztwa dla podmiotów ekonomii społecznej.

Porozumienia regionalne z pewnością przyspieszyły rozwój w Polsce współpracy między sektorem pozarządowym a samorządem terytorialnym. Ta współpraca układa się różnie i generalnie władze samorządowe traktują organizacje pozarządowe raczej jako petenta niż jako partnera. Zdaniem Arkadiusza Jachimowicza (2006, s. 17-18) taka sytuacja jest głównie powodowana następującymi czynnikami:

- ogromną dysproporcją w zasobach pomiędzy samorządami i organizacjami, organizacje są ciągle „na dorobku” nie dysponują zasobami finansowymi, materialnymi i ludzkimi, nie potrafią wykorzystać swoich atutów: aktywności liderów, pracy wolontariuszy, bezpośredniej pracy z osobami potrzebującymi, znajomości problemów społecznych itp.,
- nieumiejętnością pozyskiwania środków spoza budżetu samorządu, przez co są uzależniane od jednego źródła finansowania i podatne na podporządkowanie się władzy, ale też postrzegane przez samorząd jako petenci proszący o pieniądze,

- tym, że organizacje nie współpracują ze sobą, nie tworzą swoich reprezentacji, które mogłyby stać się rzecznikami ich interesów,
- tworzeniem programów współpracy bez udziału organizacji pozarządowych, które w innej sytuacji mogłyby zabiegać o odpowiednie, wzmacniające ich rolę zapisy w dokumencie.

W kwestii roli porozumień regionalnych dla ekonomii społecznej warta przytoczenia jest opinia Leadbeatera (1997, s. 52), który podkreślił, że z praktycznego punktu widzenia takie porozumienie przyniesie pozytywny efekt o tyle, o ile uruchomi działania skuteczne wyzwalające i wzmacniające czynniki przedsiębiorczości społecznej, z których za najważniejsze uznać należy:

- przedsiębiorcę społecznego,
- charakter kreowanej przez niego organizacji,
- interakcję tej organizacji z jej otoczeniem,
- wykorzystywanie przez nią i pomnażanie kapitału społecznego,
- przebieg cyklu rozwoju organizacji od powstania, poprzez wzrost, do dojrzałości.

Powszechnie przywoływanym przykładem porozumienia regionalnego jest Andaluzijski Pakt dla Ekonomii Społecznej (Andalusian 2002), którego zasadnicze punkty to:

- lokalny mechanizm finansowania, obejmujący m.in.: pożyczki i gwarancje, granty inwestycyjne oraz schematy udzielania pomocy publicznej oraz dostępu do środków publicznych przewidzianych na aktywną politykę rynku pracy i pomoc społeczną,
- specjalistyczne doradztwo biznesowe,
- kształcenie i szkolenie,
- platforma technologiczna,
- sieci kooperacyjne,
- system kontroli jakości i certyfikacji,
- rozwój lokalny,
- promocja.

5. Finansowanie ekonomii społecznej

W Polsce podstawowym problemem jest aktualnie finansowanie podmiotów ekonomii społecznej. Stąd temu zagadnieniu poświęcam odrębny punkt.

Poza ewentualnymi dochodami z działalności odpłatnej organizacje ekonomii społecznej potrzebują innych źródeł finansowania. Na przykład w brytyjskiej strategii rozwijania i wspierania przedsiębiorstw społecznych przewidziane są takie formy finansowania, jak (Social 2002, s. 63):

- granty, donacje i pomoc rzeczowa,
- kontrakty publiczne,
- celowe programy publiczne,
- kredyt bankowy lub pożyczka ze specjalnych funduszy,
- kapitał inwestycyjny (*equity*).

Królikowska (2006, s. 15) do instrumentów finansowania ekonomii społecznej zalicza:

- długoterminowe umowy o dofinansowanie, które oparte są na jasno określonych warunkach,
- regularne przychody z majątku własnego,
- regularne i przewidywalne przychody z działalności gospodarczej,
- wieloletnie umowy na dostawę usług z administracją publiczną,
- inne regularne i wieloletnie przychody wynikające z umów darowizn (np. umowy *payrollingowe* z firmami).

Z kolei Krzysztof Balon (2006, s. 11) – na podstawie doświadczeń niemieckich – do typowych produktów oferowanych przez wyspecjalizowane banki zalicza:

- kredyt krótkoterminowy,
- kredyt zaliczkowy na zapewnioną dotację,

- on-line-factoring,
- kredyt dla zabezpieczenia płynności w realizacji inwestycji,
- różne formy kredytowania długoterminowego,
- preferencyjny kredyt na przedsięwzięcia energooszczędne,
- kredyt specjalny na zakup pojazdów mechanicznych,
- kredyt specjalny na zakup wyposażenia biurowego i specjalistycznego,
- obsługa kredytów preferencyjnych (publicznego) Banku Odbudowy (KfW) (inwestycje budowlane gospodarki społecznej, np. mieszkania serwisowe dla ludzi starszych).

Autor ten dodaje zarazem, że w przyszłości znaczenie zyskają nowe formy finansowania, takie jak (tamże, s. 12):

- finansowanie inwestycji budowlanych w obrębie modelu: (komercyjny) inwestor – (nonprofitowy) operator (rozwiązanie stosowane już obecnie, głównie w zakresie stacjonarnej opieki nad ludźmi starszymi),
- finansowanie poprzez „celowe” (o określonych celach inwestowania) fundusze inwestycyjne (forma dotychczas jedynie sporadycznie występująca w praktyce niemieckiej gospodarki społecznej),
- finansowanie typu „mezzanine” (forma jeszcze niewystępująca w praktyce niemieckiej gospodarki społecznej, lecz możliwa do wprowadzenia również w ramach niemieckich przepisów pożytku publicznego).

Wynika z powyższych stanowisk, że mechanizm finansowania ekonomii społecznej musi być rozbudowany i nie może się sprowadzać do pomocy publicznej w postaci grantów, lecz obejmować także instrumenty dłużne, kapitałowe i gwarancyjne oraz doradcze, które zapewniają pośredni lub bezpośredni dostęp do finansowania. Trafnie eksponuje ten problem szczególnie Królikowska (2005, s. 75). Jej zdaniem: „Jedną z głównych zalet dotacji jest ich bezzwrotność. Co istotne, dotacje zapewniają finansowanie organizacjom, które nie mają szans na pozyskanie innych środków. To szczególnie ważne dla instytucji ekonomii społecznej rozpoczynających swoją działalność. Po stronie wad można wymienić natomiast:

- z góry wyznaczony cel i warunki wykorzystania dotacji,
- niską motywację do intensyfikacji działalności gospodarczej,
- termin finansowania (na ogół jest to instrument krótkoterminowy),
- opóźnienia w wypłacie środków (cecha większości środków wypłacanych w ramach funduszy strukturalnych),
- czasochłonność procedury ubiegania się o dotacje oraz rozliczania ich”.

Ograniczenie wynikające z finansowania dotacjami to jeden z powodów, dla których instytucje ekonomii społecznej powinny mieć dostęp do zewnętrznych instrumentów finansowych wykorzystywanych przez zwykłe przedsiębiorstwa komercyjne. Korzyści wynikające z takiego finansowania to przede wszystkim (tamże, s. 75):

- dłuższy niż w przypadku dotacji okres finansowania,
- proces ubiegania się o środki wymagający dyscypliny finansowej, która może się przyczynić do podniesienia efektywności działania instytucji ekonomii społecznej,
- większa elastyczność w wykorzystaniu środków niż w przypadku dotacji.

Przy czym ekonomia społeczna wymaga specyficznego kapitału finansowego, nazywanego przez niektórych autorów „cierpliwym kapitałem” (*patient capital*). Kapitał ten charakteryzuje się (tamże, s. 79):

- długim okresem zaangażowania środków,
- długim okresem karencji w spłacie lub/i niskim kosztem,
- niskim poziomem przekazania kontroli zarządzania instytucją.

Wśród społecznych instytucji finansowych wyróżnia się pięć typów (Guene 2003):

1. Instytucje mikrofinansowe, które służą osobom wykluczonym (*Association pour le Droit a l'Initiative Economique* – ADIE, Fundusz Mikro).
2. Banki ekonomii społecznej, pracujące na rzecz społeczności lokalnych, często w formie spółdzielni (*Banca Etica*, *Bank für Sozial Wirtschaft*, *Credit Cooperatif*).
3. Banki etyczne i ekologiczne finansujące inwestycje etyczne lub ekologiczne (*Triodos*, *Ethibel*).
4. Banki lokalne zorientowane na projekty lokalne (*Caisse Solidaire du Nord Pas-de-Calais*, *Charity Bank*).
5. Bankowe instytucje wzajemne działające według zasad wzajemności (*LETs*, banki czasu).

Lista tego rodzaju instytucji w Polsce jest bardzo krótka. W opinii Królikowskiej (2005, s. 82) zorganizowanie sprawne- go finansowania ekonomii społecznej nie będzie możliwe bez pokonania wielu barier, które wynikają przede wszystkim z:

- braku informacji – instytucje ekonomii społecznej nie mają dostatecznej wiedzy o formach i warunkach finansowania, a instytucje finansujące nie znają potrzeb i specyfiki instytucji ekonomii społecznej,
- kosztów finansowania komercyjnego – braku doświadczenia instytucji finansowych w finansowaniu instytucji ekonomii społecznej oraz braku zabezpieczeń i stabilnych źródeł dochodów tych ostatnich, co może być jedną z przyczyn wysokiej ceny finansowania,

- regulacji, które nie sprzyjają podejmowaniu ryzyka związanego z finansowaniem instytucji ekonomii społecznej i budowaniu struktur ich wsparcia.

Niezbędne budowanie dialogu między instytucjami ekonomii społecznej i instytucjami rynku finansowego powinno być oparte na: wzajemnej edukacji, tworzeniu wskaźników pomiaru zysku społecznego i społecznej rentowności instytucji ekonomii społecznej (szczególnie istotne są wskaźniki dla inwestorów kapitałowych, zarówno funduszy, jak i osób prywatnych), rozprzestrzenianiu dobrych praktyk, profesjonalizacji instytucji ekonomii społecznej.

Wskazane są także takie rozwiązania, które prowadziłyby do znaczącego obniżenia wymogów kapitałowych w przypadku kredytowania podmiotów ekonomii społecznej. Królikowska (2006, s. 38) proponuje, aby były nimi szczególne zabezpieczenia towarzyszące programom realizowanym przez państwo za pośrednictwem sektora NGO, np. jakieś formy gwarancji (te zmniejszałyby dodatkowo obciążenia banków z tytułu rezerw). Rozważenia wymaga także i taka możliwość, aby w przypadku podmiotów ekonomii społecznej pozostawiać ciężar rezerw na bankach, a ograniczać jedynie wymogi kapitałowe w przypadku udzielania im kredytów lub kredytowania określonych kategorii projektów.

Przełamanie tych barier stałoby się zdecydowanie łatwiejsze, gdyby pojawiły się – jak to wynika m.in. z doświadczeń brytyjskich (Bibby 2006) – instytucje hybrydowe, zdolne z jednej strony do rozpoznawania celów społecznych, zaś z drugiej do uznawania interesów inwestorów jako interesariuszy. Takie instytucje mogłyby wypełniać w stosunku do organizacji ekonomii społecznej, a zwłaszcza przedsiębiorstw społecznych funkcje zbliżone do tych, które wypełniają „fundusze ryzyka” i „aniołowie biznesu” w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw. Ogólnie można by wzorem brytyjskim takie instytucje określić jako instytucje finansowe rozwoju wspólnot lokalnych (*Community Development Finance Institutions*) lub alternatywnie jako instytucje finansowe rozwoju społecznego.

Niewątpliwie pomocny w omawianym względzie byłby dobrze zorganizowany i profesjonalny audyt ekonomii społecznej. Sformalizowany audyt oes miałby ogromne znaczenie dla przekonania władz lokalnych i prywatnych inwestorów, że sektor ekonomii społecznej tworzy wartość dodatkową, która przynosi korzyści sektorom publicznemu i prywatnemu. To z pewnością zachęcałoby do tworzenia i wykorzystywania instrumentów finansowania niezbędnych organizacjom ekonomii społecznej (tamże, s. 39).

Wymienione słabości i bariery finansowania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce byłoby zdecydowanie łatwiej przezwyciężyć, gdyby na ten cel ukierunkowana została pomoc techniczna (*technical assistance*), zazwyczaj towarzysząca współpracy rządu z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, a zwłaszcza związana z uruchomieniem instrumentów strukturalnych Unii Europejskiej. Niestety, ich dostęp do środków unijnych jest bardzo ograniczony. Tylko 4% organizacji pozarządowych było jak dotąd w stanie z nich skorzystać. Dlatego autorzy „Raportu Otwarcia” (Wygnański 2006, s. 104-105) postulują stworzenie począwszy od okresu programowania 2007-2013 mechanizmu pośrednictwa mezzo w dystrybucji mikrograntów i dodają, że: „(...) bez takiej «kontrolowanej deregulacji» dojdzie po prostu do oligarchizacji i rozwarstwienie sektora”.

Najwszechstronniej w kwestii wykreowania nowych możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej w Polsce wypowiedziała się związana z Bankiem Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (BISE) Królikowska (2006). Spośród wielu zgłoszonych przez nią w tym zakresie propozycji najważniejsze wydają mi się następujące:

- liberalizacja przepisów podatkowych, a zwłaszcza zniesienie opodatkowania przychodów z działalności odpłatnej pożytku publicznego przeznaczanych na działalność statutową,
- powołanie banku rozwoju z jasno określona misją i zasadami rachunkowości uwzględniającymi rachunek zysków społecznych,
- wsparcie organizacji w dziedzinach niezbędnych do realizacji zadań, ale wymagających specjalistycznej wiedzy (księgowość, zarządzanie finansami, informatyka, prawo),
- tworzenie instrumentów zabezpieczających dla organizacji (fundusze i sieci poręczeniowe, fundusze żelazne),
- tworzenie sieci organizacji finansujących NGO w celu wymiany doświadczeń, tworzenia wspólnych praktyk.

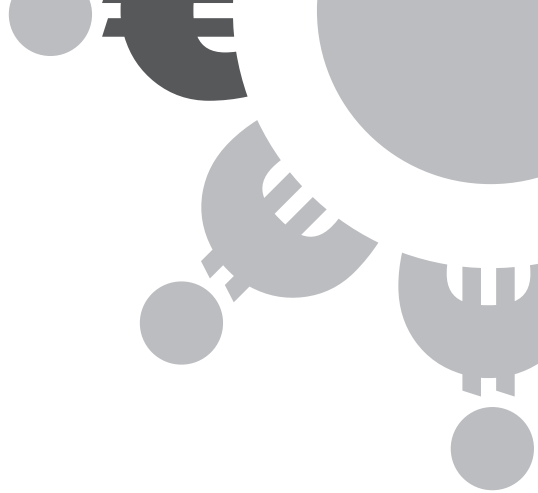
Literatura

Andalusian Pact for Social Economy, Andalusian Business Confederation of Social Economy, 2002 (mimeo)

Bibby A., *Climbing the Ladder. Step by Step Finance for Social Enterprise*, Social Enterprise, London 2006

Balon K., *Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006

- Defourny J., Develtere P., *Ekonomia społeczna: ogólnościowy trzeci sektor*, (w:) Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów, Stowarzyszenie Klon/Jawor: Warszawa, 2006
- Defourny J., Simon M., Adam S., *The Co-operative Movement in Belgium: Perspectives and Prospects*, Editions Luc Pire 2002
- Ekonomia społeczna*, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, Kraków 2004
- Forin A., Misztak-Kowalska M., *Rozwój przedsiębiorstw ekonomii społecznej (PES) – metody wsparcia*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Golinowska S., Leś E., Nałęcz S., *Praca dla grup specjalnego ryzyka na rynku pracy*, (w:) *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa 2004
- Guć M., *Ekonomia społeczna – szanse i zagrożenia rozwoju z perspektywy samorządu*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Guene Ch., (w:) A. v. Rienen, *Social Banking in Europe*. Final Thesis, Faculty of Economics and Business Administration, University of Maastricht, February 2003
- Itowiecka-Tańska I., *Pieniądze a tożsamość społeczników*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Izdebski H., Małek M., *Formy prawne podejmowania i prowadzenia działalności służącej realizacji celów społecznie użytecznych poza sektorem finansów publicznych, w szczególności w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych, w świetle idei ekonomii społecznej i obowiązującego stanu prawnego*, opracowanie wykonane na zlecenie Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2005
- Jachimowicz A., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Królikowska A., *Finansowanie instytucji ekonomii społecznej*, „Trzeci Sektor” nr 2 (wiosna), 2005
- Królikowska A., *Finansowanie zwrotne instytucji ekonomii społecznej w Polsce, Raport Otwarcia Bank BISE*, opracowanie będące załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” nr 2 (wiosna), 2005
- Leadbeater Ch., *The Rise of the Social Entrepreneur*, Demos, London 1997
- Mazur S., Pacut A., *Ekonomia społeczna i jej wartości konstytutywne*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Leś E., *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” nr 2 (wiosna), 2005
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, dokument przygotowany przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, powołany 14 kwietnia 2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów
- Pestoff V. A., *Social Enterprises & Civil Democracy in Sweden: Enriching Work Environment and Empowering Citizens as Co-Producers*, Stockholm University School of Business: Stockholm 1996
- Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Roelants B., *Defining the Social Economy?*, (w:) Preparatory Dossier to the First European Social Economy Conference in the EU Candidate Countries, Praha 2002
- Rymsza M., *Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*, „Trzeci Sektor” nr 2 (wiosna), 2005
- Rymsza A., *Barier rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce w świetle kultury organizacyjnej III sektora*, (w:) Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Sadowski T., *Ekonomia społeczna w Polsce – nowe perspektywy w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu*, 2005 (mimeo)
- Sienicka A., *Nowi przedsiębiorcy?*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Social Enterprise. A Strategy for Success*, Department of Trade and Industry, London 2002 (www.dti.gov.uk/socialenterprise/strategy.htm)
- Towalski R., *Rozwój sektora gospodarki społecznej w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, 2004 (mimeo)
- Wolkowinski P., *Dobre rządzenie – wspólnym zarządzaniem? – wybrane fragmenty*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Woolcock M., *Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, „Theory and Society” Vol. 27, 1998
- Wygnański J. J. (przy wsparciu P. Frączaka), *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, (w:) Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006



Hubert Izdebski
Uniwersytet Warszawski

Elementy teorii państwa

I. Definicja państwa

Termin „państwo” – jako odpowiednik włoskiego *stato* (wyraz ugruntowany w języku włoskim przez Niccolò Machiavellego w początku XVI w.) czy, nieco później wprowadzonych do obiegu, francuskiego *État* i angielskiego *State*, a więc, w kategoriach słownikowych, określenie „organizacji politycznej społeczeństwa określonego terytorium” czy „kraj jako niezależnej organizacji politycznej” (Słownik 1990, s. 488; Słownik języka 2007, s. 440) – występuje w języku polskim od stosunkowo niedawna. Do tego cały czas ma on wiele innych znaczeń sprowadzających się do grona osób, do tego często takiego, do którego zwraca się w danym momencie („państwo młodzi”, „państwo Kowalscy”, „szanowni państwo” itp.). W polszczyźnie XVIII w. funkcjonowało „państwo magnackie”, ale zamiast o państwie w dzisiejszym rozumieniu mówiono albo w sposób tradycyjny, tj. odnoszący się do danego państwa lub kategorii państwa („Rzeczpospolita”, „królestwo” itp.), albo używając wyrazu „stan” (stąd do dziś występuje w naszym języku „mąż stanu”, „zamach stanu” czy „racja stanu”).

Państwo w omawianym znaczeniu nie jest definiowane w sposób jednolity. Pomijając kwestię różnych podejść definicyjnych w ramach politologii, trzeba zaznaczyć, że nie ma też jednolitej prawniczej definicji państwa, choć – pod wpływem klasycznej triady składników pojęcia państwa wymienionych przez niemieckiego prawnika przełomu XIX i XX w. Georga Jellinka: ludność–terytorium–władza – przez państwo jako kategorię prawną rozumie się na ogół, zwłaszcza w sferze prawa międzynarodowego, zbiorowość ludzką, która zamieszkuje określony obszar, jest prawnie zorganizowana, posiada osobowość prawną i zawiązała się, aby mogła rządzić sama sobą (Scruton 2002, s. 264).

Piotr Winczorek definiuje państwo jako szczególną strukturę władztwa politycznego, w której występuje władza publiczna – czyli, w konsekwencji, strukturę organów władzy publicznej, będącą zarazem terytorialną i suwerenną organizacją obywateli (Winczorek 2005, s. 19 i nast. oraz 58 i nast.). Organy władzy publicznej można zdefiniować jako wszystkie te instytucje, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa (Winczorek 2000, s. 19) – władza łączy się z uprawnieniami do wykonywania władztwa publicznego, tj. – wedle terminologii przejętej od Rzymian – wykonywania imperium.

Wśród wielu kwestii związanych z definicją państwa, szczególne znaczenie mogą mieć dwie, a mianowicie:

1. Kwestia stosunku pomiędzy państwem i społeczeństwem – przy występowaniu dwóch skrajnych podejść: z jednej strony utożsamiania państwa i społeczeństwa poprzez traktowanie państwa jako naturalnej, najwyższej formy samoorganizacji społeczeństwa (podejście takie reprezentował Arystoteles, dla którego państwo, w jego czasach „państwo-miasto”, *polis* było „wspólnotą wspólnot”, i który wywarł ogromny wpływ na średniowieczne poglądy na temat państwa, a poprzez św. Tomasza z Akwinu także na współczesne społeczne nauczanie Kościoła katolickiego; jest to również podejście właściwe m.in. myśli konserwatywnej), z drugiej strony przeciwstawiania społeczeństwa i państwa jako struktury mogącej zagrażać wolności społeczeństwa i jego części składowych, nawet jeżeli państwo byłoby traktowane (jak czynił to w drugiej połowie XVII w. twórca klasycznego liberalizmu politycznego, John Locke) jako wykonawca woli, powiernik społeczeństwa, w sprawach, które zostały mu powierzone; tego rodzaju podejście w skrajnej postaci występuje w myśli anarchistycznej, a w wersji akceptującej potrzebę państwa (o ograniczonych wszakże zadaniach) jest silne w wielu nurtach myśli liberalnej – w ogóle zaś do kwestii tej trzeba będzie powrócić w następnym punkcie, w związku z koniecznością przedstawienia pojęcia i ogólnej problematyki społeczeństwa obywatelskiego.

2. Występowanie, w związku z faktem decentralizowania od XIX w. państwa poprzez samorząd, co stanowi wyraz szerszego zjawiska kształtowania pionowego podziału władz (o tym będzie w dalszej części), dwóch zakresów znaczeniowych państwa: państwa w znaczeniu szerszym, tj. całości systemu władz publicznych, obejmującego również różne samorządy (samorząd terytorialny, samorządy specjalne: zawodowe, gospodarcze itp.), oraz państwa w znaczeniu węższym, tj. scentralizowanej, hierarchicznej struktury władz publicznych, podporządkowanej odpowiednim organom centralnym.

W celu uniknięcia wątpliwości co do tego, w jakim znaczeniu używa się w danym wywodzie terminu „państwo”, stosowanie tego terminu coraz częściej ogranicza się do jego węższego znaczenia, na oznaczenie państwa w znaczeniu szerszym używając takich terminów, jak „władza publiczna” czy też „władze publiczne” (Izdebski 2008, s. 13 i nast.), chyba że utrwaliło się już szczególne wyrażenie, w którym występuje państwo w znaczeniu szerszym – takie jak „państwo prawne” czy „państwo unitarne” (jednolite). Taką konwencję terminologiczną przyjęła Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (taka konwencja będzie stosowana w niniejszym opracowaniu).

Osobno należy zasygnalizować kwestię osłabiania znaczenia – dawniej podstawowego dla definiowania państwa – czynnika suwerenności, tj. niepodlegania żadnej władzy zewnętrznej. W obecnych czasach żadne państwo, a już na pewno państwo europejskie, nie jest suwerenne w sensie absolutnym – mimo że suwerenność pozostaje niepodzielna w kategoriach prawa międzynarodowego (por. Kwiecień 2004), uznającego za istotę suwerenności „kompetencję kompetencji”, tj. prawo suwerennego podmiotu do decydowania o swojej jurysdykcji, także poprzez dobrowolne przekazywanie niektórych jej składników organizacji czy instytucji międzynarodowej. Funkcjonując w obrębie określonych społeczności międzynarodowych (regionalnych, np. środkowoeuropejskich, kontynentalnych – w naszym przypadku europejskich oraz euroatlantyckich, globalnych), żadne państwo nie może stać poza standardami kształtującymi się, z jego potencjalnym udziałem, w tych społecznościach. Jeżeli przyjęto się formalnie określone standardy prawne, istnieje prawny obowiązek ich przestrzegania. Państwo natomiast może, a w istocie wręcz ma obowiązek, wpływać na kształt tych standardów, przy pomocy służących ku temu instrumentów prawnych i politycznych, co oznacza jednak, że nie wolno mu zachowywać postawy *splendid isolation* wobec społeczności, do której należy, oraz do jej innych członków.

Zjawisko współczesnego „rozmywania się państwa” w sytuacji wzmacniania integracji europejskiej czy możliwości zaskarżania przez osoby poddane jego jurysdykcji jego decyzji do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie powinno być uważane za osłabianie suwerenności państwa. Oznacza ono jedynie to, że państwo nie jest w stanie wypełniać wielu swoich zadań inaczej niż na zasadzie instytucjonalnej współpracy z innymi państwami.

Powoduje to zarazem konieczność ujmowania procesów wykonywania zadań publicznych (na ich określenie stosuje się obecnie często wyrażenie *public governance*, które zostanie wyjaśnione w dalszej części) jako dokonujących się na wielu szczeblach (*multi-level governance*), także na szczeblach wykraczających poza granice danego państwa.

Jakkolwiek przedmiotem niniejszego opracowania jest państwo, zdefiniowane jako struktura organów władzy publicznej, punktem wyjścia rozważań nie może stać się problematyka strukturalna – organizacyjna. Struktury mają w ogóle rację bytu, a następnie przybierają taki, a nie inny kształt, odpowiednio do funkcji, które mają spełniać – struktura państwa i struktury w obrębie państwa (rozumianego w sposób zarówno szerszy, jak i węższy), odpowiednio do zadań, z istoty swojej zadań publicznych, państwa i jego poszczególnych części składowych. Z tego powodu merytoryczną część opracowania otworzy omówienie – a z konieczności często tylko zasygnalizowanie – podstawowych kwestii dotyczących funkcji, a w rezultacie zadań władz publicznych; będzie ono przedmiotem punktu 2. Istotne jego fragmenty trzeba będzie poświęcić zasadzie pomocniczości w jej aspekcie pionowym – jako szeroko przyjętemu w Europie, zadeklarowanemu m.in. w Konstytucji RP, kryterium identyfikacji zadań publicznych, jak również kryterium rozdziału zadań publicznych między różne szczeble systemu władz publicznych.

Zadań nie można wykonywać bez dysponowania w tym celu różnorodnymi zasobami i odpowiedniego zarządzania tymi zasobami. Współczesne państwo, które – po doświadczeniach reżimów totalitarnych i autorytarnych – musi spełniać standardy demokracji, musi zarazem być państwem prawnym, tj. w dzisiejszym rozumieniu tej konstrukcji, każdy przejaw jego działalności musi mieć odpowiednią podstawę prawną; w tym sensie „państwo prawne”, który to termin występuje na kontynencie europejskim, coraz trudniej odróżnia się od zachowywanej w tradycji anglosaskiej konstrukcji „rządów prawa”. Prawo jest szczególnym zasobem standardów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Inne istotne kategorie zasobów – to: zasoby ludzkie (*human resources*), tj. kadry zatrudniane w celu wykonywania zadań publicznych, zasoby materialne (*assets*) oraz zasoby informacyjne, odgrywające coraz większą rolę we współczesnym zelektronizowanym świecie. Zasobom zostanie poświęcony punkt 3.

Zadania i służące ich wykonaniu zasoby są podzielone pomiędzy różnego rodzaju jednostki organizacyjne systemu władz publicznych: organy wraz z obsługującymi je urzędami, agencje, zakłady itp. – funkcjonujące w ramach państwa w znaczeniu węższym, z uwzględnieniem zasady tradycyjnego, poziomego podziału władz, i w ramach różnego rodzaju sa-

morządów, przede wszystkim samorządu terytorialnego. Podstawowym kwestiom organizacji władz publicznych i ich aparatu poświęcony zostanie punkt 4.

Odpowiednie jednostki organizacyjne systemu władz publicznych wykonują przypisane im zadania publiczne w sposób nie dowolny, lecz określony przez prawo, a zarazem zgodny z zasadami racjonalnego działania, przy konieczności odróżniania od siebie racjonalności technicznej (ekonomicznej) i racjonalności społecznej. Działanie racjonalne – to coraz częściej działanie z wykorzystaniem potencjału społeczeństwa obywatelskiego, odpowiadające utrwalającej się zasadzie pomocniczości w jej aspekcie poziomym; wśród innych prawnych zasad dotyczących sposobów (form) wykonywania zadań publicznych, coraz większą rolę odgrywa zasada proporcjonalności. Kwestie te zostaną przedstawione w ostatnim punkcie opracowania.

Zjawisko państwa stanowi przedmiot zainteresowania od czasów starożytności. Co więcej, starożytni Grecy – którzy nie wykroczyli poza właściwą im formułę państwa-miasta – nie tylko pozostawili po sobie wiele podstawowych terminów odnoszących się do państwa, takich jak demokracja, monarchia, autokratyzm, tyrania czy despotyzm, ale i stworzyli podstawy myślenia o państwie w dwóch jego wydaniach: poszukiwania modelu państwa idealnego (tradycja Platona) oraz poszukiwania ogólniejszych prawidłowości na podstawie wyników studiów empirycznych (tradycja Arystotelesa). Godne uwagi jest to, że starożytni Rzymianie – którzy ukształtowali podstawy europejskiej, a w rezultacie zachodniej, kultury prawnej, w czym z kolei Grecy mieli bardzo mały udział, a zarazem stworzyli imperium, państwo obejmujące całą ówczesną cywilizację śródziemnomorską – bardzo mało wnieśli do rozwoju wiedzy o państwie. Kolejne epoki: średniowiecze, w którym powstawały charakterystyczne dla Europy państwa narodowe, renesans, w którym ugruntowało się pojęcie suwerenności, oświecenie, w którego teorii i praktyce ukształtowały się podstawowe konstrukcje współczesnego konstytucjonalizmu itd. – dodawały nowe fakty i oceny w sferze nauki o państwie.

Wszystko to stanowi przedmiot historii myśli politycznej – przedmiotu wykładanego przede wszystkim na studiach politologicznych – oraz historii myśli politycznej i prawnej (doktryn politycznych i prawnych) – przedmiotu właściwego studiom prawniczym. Obydwa przedmioty doczekały się u nas licznych podręczników, do których z powodzeniem można odesłać zainteresowanych czytelników (Izdebski 2006, s. XXI), i dość licznych wydawnictw źródłowych.

O wiele mniej liczne są opracowania dotyczące współczesnej ogólnej nauki o państwie – który to termin (*allgemeine Staatslehre*) występuje przede wszystkim w nauce niemieckiej, uformowanej w tym zakresie zwłaszcza przez klasyczne dzieło Georga Jedlinka (Jedlinek 1921). Przez kilka dziesięcioleci urzędowego marksizmu nauka o państwie występowała w ramach przedmiotu pod nazwą teoria państwa i prawa; prace z tego okresu z reguły mają małą użyteczność z punktu widzenia potrzeb dzisiejszych. Obecnie – obok prac z dziedziny prawa konstytucyjnego, które z istoty swojej dotyczą tylko części materii nauki o państwie (por. Garlicki 2006) – wskazać można zaledwie kilka opracowań o charakterze podręczników nauki o państwie, z których najbliższa niniejszemu ujęciu wydaje się książka Piotra Wieczorka (Nauka 2005, s. 276-285). Odrębnie należy przywołać opracowania z zakresu kształtującej się dopiero – przy czym wyraz „dopiero” szczególnie odpowiada sytuacji polskiej – nauki zarządzania publicznego (*public management*), odnoszącej ogólną teorię zarządzania do specyfiki zarządzania sprawami publicznymi (por. Hausner 2002, Kieżun 2002, Kożuch 2003).

Wiele kwestii poruszanych w niniejszym opracowaniu znalazło rozwinięcie w mojej ostatniej książce *Fundamenty współczesnych państw* (2007), w której starałem się łączyć wątki właściwe różnym, wciąż odrębnym, naukom podejmującym rozważania nad państwem. Do tej książki mogę generalnie odesłać czytelników, nie powołując już jej, w rezultacie, w dalszych przypisach.

2. Funkcje i zadania władz publicznych

2.1. Zasada pomocniczości – zadania publiczne a społeczeństwo obywatelskie

Standardową w Europie podstawą do ustalenia sfery zadań władz publicznych, jak też do rozdziału tych zadań pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych, jest – przyjęta obecnie w podstawowych dokumentach Unii Europejskiej i w coraz liczniejszych konstytucjach, w tym preambule Konstytucji RP – zasada pomocniczości, dawniej nazywana zasadą subsydiarności (który to termin utrzymuje się w odniesieniu do zastosowania zasady w prawie Unii Europejskiej).

Mowa o zasadzie pomocniczości w jej klasycznym rozumieniu, które dzisiaj określa się jako pomocniczość pionową (wertykalną), w celu odróżnienia od nowszego aspektu zasady, określanego jako pomocniczość pozioma (horyzontalna), o którym będzie mowa w dalszej części.

Zasada pomocniczości nie utrwaliła się w demokracjach pozaeuropejskich, w tym w USA, gdzie w stopniu silniejszym niż w Europie nawiązuje się do innych koncepcji doktrynalnych, przede wszystkim do liberalnej koncepcji Johna Locke'a. Jej podstawą jest, z jednej strony, naturalne ograniczenie zadań władz publicznych do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostkom i ich dobrowolnym zrzeszeniom (stąd funkcje państwa i w konsekwencji sferę zadań publicznych określa, przynajmniej jako punkt wyjścia, tradycyjna liberalna triada: wojsko–policja–sądy), z drugiej strony, poszukiwanie, obok klasycznego, poziomego podziału władz, podstaw podziału pionowego i odnajdowanie go w federalizmie.

Zasada pomocniczości, choć właściwe jej wątki możemy odnajdować już o wiele wcześniej (nawet u Arystotelesa), po raz pierwszy została w sposób systematyczny sformułowana w encyklice papieża Piusa XI *Quadragesimo anno* z 1931 r., wydanej w czterdziestą rocznicę pierwszego wielkiego dokumentu społecznej nauki Kościoła katolickiego, tj. encykliki *Rerum novarum*. Pomocniczości dotyczyły następujące słowa *Quadragesimo anno*:

„Niewzruszoną przecież pozostanie najwyższa zasada filozofii społecznej, której ani podważać, ani osłabiać nie wolno: jak jednostkom ludzkim nie wolno odejmować i przekazywać społeczności tego, co jednostki te z własnej inicjatywy i własną mogą wytworzyć pracą, tak samo jest naruszeniem sprawiedliwości, gdy to, co mniejsze i niższe społeczności wykonać i dokonać mogą, przydzielić większym i wyższym władzom społecznym; poza tym wyrządza to szkodę wielką i podrywa porządek społeczny. Wszelka czynność społeczna bowiem powinna w pojęciu i istocie swojej wspomagać członki ciała społecznego, nigdy zaś ich nie rozbijać ani nie wchłaniać. Sprawy zatem mniejszej wagi i zabiegi skądinąd zbyt drobiazgowo powinna władza państwowa pozostawić niższemu zespołom. Tym swobodniej, usilniej i skuteczniej sprosta tym zadaniom, które do niej wyłącznie należą, ponieważ ona jedna je wykonać zdoła: kierownictwem, nadzorem, przynaglaniem, powstrzymywaniem, stosownie do poszczególnego wypadku i potrzeby. Niech więc kierownicy państw będą przekonani, że im doskonalej hierarchiczny porządek z zachowaniem pomocniczej interwencji państwa panuje wśród rozlicznych zrzeszeń, tym wybitniejszy będzie i autorytet społeczny, i społeczna działalność, tym lepszy i szczęśliwszy byt państwa”.

Późniejsze encykliki, w szczególności społeczne encykliki Jana Pawła II, nauk o pomocniczości istotnie rozwinęły – z tym że obecnie pomocniczość stanowi nie tylko tezę społecznego nauczania Kościoła katolickiego (czy kościołów reformowanych), ale i, jak była o tym mowa, zasadę prawną.

Zasada pomocniczości wynika z, ugruntowanej w społecznym nauczaniu Kościoła, lecz obecnie przyjętej w europejskim konstytucjonalizmie, personalistycznej koncepcji człowieka – osoby ludzkiej obdarzonej przyrodzoną godnością: wolnej i odpowiedzialnej za swe działania i zaniechania, ale zarazem żyjącej w zorganizowanym społeczeństwie, względem którego osoba ma prawa, ale też i obowiązki. Człowiek odpowiada za zaspokojenie swoich potrzeb życiowych (co mogłoby wydawać się podejściem podobnym do właściwego klasycznym liberałom, a co jest różne od klasycznego kolektywizmu, gdzie odpowiedzialność za los jednostki przypisuje się społeczeństwu), ale zarazem, w przypadku gdy, mimo podejmowanych prób, nie jest on w stanie rozwiązać określonych problemów, odpowiednie „społeczności” mają obowiązek udzielenia mu pomocy. Odpowiednie – to znaczy najniższe, które są już w stanie pomocy takiej skutecznie udzielić. Na społeczeństwo składa się wiele szczebli „społeczności”: od społeczności najniższej, którą stanowi rodzina, do społeczności państwowej, a obecnie także ponadpaństwowej. „Społeczności niższe” funkcjonują w ramach społeczeństwa obywatelskiego, „społeczności wyższe” stanowią kolejne szczeble systemu władz publicznych – z państwem w węższym znaczeniu tego terminu na czele. „Pomocnicza interwencja państwa” może i powinna mieć miejsce wówczas, gdy określone problemy jednostkowe i zbiorowe nie mogą być rozwiązane ani siłami społeczeństwa obywatelskiego, ani przez instytucje samorządowe.

Tak rozumiana – pionowa – zasada pomocniczości tradycyjnie obejmuje dwa aspekty. Po pierwsze, stanowi ona klucz do określenia, co powinno być zadaniem publicznym, tj. zadaniem właściwej władzy publicznej. Zadaniem publicznym staje się zatem rozwiązywanie takich problemów jednostkowych i zbiorowych, których nie udaje się rozwiązać w obrębie społeczeństwa obywatelskiego. Wyraża się w tym, ukierunkowane na realizację zasady dobra wspólnego (sformułowanej m.in. w art. 1 Konstytucji RP, określającym Rzeczpospolitą jako „dobra wspólne wszystkich obywateli”), inne podejście do kwestii zakresu zadań władz publicznych niż ugruntowane w tradycji liberalnej, nastawionej na ustalenie obowiązującego „zawsze i wszędzie” katalogu przypadków dopuszczalnych. Zadania publiczne ustalają się „tu i teraz”; mogą one być zróżnicowane i w czasie, i w przestrzeni, a ich zróżnicowanie przestrzenne może dotyczyć także obszaru jednego państwa unitarnego (np. w zwalczaniu bezrobocia strukturalnego).

Po wtóre, zasada pomocniczości stanowi klucz do ustalenia podziału zadań pomiędzy różne szczeble władz publicznych. W tym zakresie wyraża ona ideę, rozumianego szerzej niż w USA, pionowego podziału władz, a konkretyzuje ją zasada decentralizacji, wprost sformułowana m.in. w Konstytucji RP.

Przeciwieństwem wertykalnie ujmowanej zasady pomocniczości jest:

- etatyzm, czyli traktowanie, przy opacznym rozumieniu zasady dobra wspólnego, każdej sprawy i każdego problemu jako potencjalnego przedmiotu interwencji władz publicznych, podczas gdy mogą to być sprawy i problemy z istoty swojej przypadające „społecznościom niższym”, przy czym skrajnym wydaniem etatyzmu jest „państwo policyjne”, w którym nie ma żadnych prawnych granic interwencji władzy w sprawy indywidualne i zbiorowe; „państwo policyjne”, należy zaznaczyć, tradycyjnie uważa się za przeciwieństwo „państwa prawnego”,
- centralizm, tj. skupianie w państwie tego, co z istoty swojej powinno należeć do zdecentralizowanych szczebli systemu władz publicznych.

Etatyzm i centralizm sprzeciwiają się nie tylko zasadzie pomocniczości i – z istoty swojej – zasadzie decentralizacji, lecz także zasadzie dobra wspólnego.

Zasady pomocniczości nie da się należycie wyjaśnić bez co najmniej zasygnalizowania znaczenia terminu „społeczeństwo obywatelskie”. Termin ten wystąpił już w I w. p.n.e. u Cyserona, który, nawiązując do arystotelesowskiej „wspólnoty politycznej”, pisał o *civilis societas*, której podstawową więzią było prawo – prawo cywilne, czyli dosłownie „prawo obywatelskie”. Termin powrócił pod koniec średniowiecza i w dobie renesansu, lecz szczególne znaczenie dla jego ugruntowania miała indywidualistyczna myśl klasyka myśli liberalnej Johna Locke’a. Locke utożsamiał *civil society*, efekt zawarcia umowy społecznej, z *political society*, w którym zakres działania władzy państwowej jest ograniczony do tego, co wynika z celu umowy społecznej, tj. do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. W konstrukcji Locke’a, społeczeństwo obywatelskie było po prostu społeczeństwem zorganizowanym – zorganizowanym zarówno w państwo, jak i wszelkie inne, w pełni już dobrowolne, formy instytucjonalne; władze publiczne („rząd” – *government*), czyli *political society* w ścisłym znaczeniu, nie mogły zatem być wyłączone z przedmiotowego zakresu *civil society*. Edmund Burke, klasyk nowoczesnej myśli konserwatywnej (w europejskim rozumieniu tego terminu), utożsamiał społeczeństwo obywatelskie, wspólnotowy wytwór historii, z państwem, zastrzegając, że człowiek – człowiek rzeczywisty – „nie może zarazem korzystać z praw nieobywatelskiego i obywatelskiego stanu. By móc cieszyć się sprawiedliwością, wyzybywa się swojego prawa do określania, czym ona jest w najistotniejszych dla niego sprawach. Żeby zagwarantować sobie pewną dozę wolności, powierza jej całość pieczy innym ludzi”.

Na kontynencie europejskim, szczególną rolę odegrała konstrukcja *bürgerliche Gesellschaft* Georga Wilhelma Friedricha Hegla, wybitnego idealistycznego filozofa niemieckiego pierwszej połowy XIX stulecia. Dla Hegla, działającego w warunkach późnego pruskiego absolutyzmu, społeczeństwo obywatelskie było społecznością pośrednią między rodziną a, mającym dlań znaczenie podstawowe, państwem – między tym, co prywatne, a tym, co publiczne. Społeczeństwo obywatelskie działa w sferze stosunków ekonomiczno-społecznych, poza zakresem bezpośredniego zainteresowania państwa, w której państwo pozwalało na przejawianie się zasadniczo swobodnej inicjatywy obywatelskiej.

Wkład myślicieli XX w. do teorii społeczeństwa obywatelskiego da się sprowadzić do trzech aspektów: kulturalnego i symbolicznego wymiaru społeczeństwa obywatelskiego jako forum kształtowania się wartości, dyrektyw postępowania i tożsamości; jego miejsca w dynamice społecznej jako miejsca kształtowania więzi nieformalnych, inicjatyw i ruchów społecznych, niezależnie od sformalizowanych instytucji społecznych (jak stowarzyszenia) i społeczno-politycznych (partie polityczne, związki zawodowe); społeczeństwa obywatelskiego jako forum wzajemnej komunikacji w „sferze publicznej”.

Przy konieczności uwzględnienia także zróżnicowania wynikającego z przyjmowania, wedle terminologii niemieckiego konserwatywnego myśliciela przełomu XIX i XX w. Ferdinanda Tönniesa, podstawy albo „wspólnotowej” (*Gemeinschaft* – wspólnota ukształtowana historycznie, organiczna), albo „zrzeszeniowej” (*Gesellschaft* – grupa formalna powstała w wyniku porozumienia zainteresowanych, konwencjonalna) – dwie tradycje rozumienia terminu „społeczeństwo obywatelskie”.

Pierwsza wywodzi się od „wspólnotowych”: Arystotelesa i Cyserona; ugruntowana przez „zrzeszeniowego” Locke’a, sprowadza się do rozumienia przez społeczeństwo obywatelskie całokształtu instytucji politycznych („rządowych”) i społecznych („pozarządowych”), poddanych prawu i zapewniających korzystanie przez obywateli z ich praw politycznych i ekonomicznych, w ramach gospodarki rynkowej. Druga – kontynuująca rozumienie Hegla, ale i znacznej części kontynentalnych liberałów, poczynając od francuskich myślicieli XVIII w. – traktuje społeczeństwo obywatelskie jako „pozarządową” sferę życia zbiorowego, znajdującą się poza domeną działania władz publicznych, lecz, w stopniu określonym przez prawo, przez te władze regulowaną lub kontrolowaną.

Podstawą drugiej tradycji pozostaje – nawiązujące do myśli Hegla, wyrażone przez Corneliusa Castoriadis, dwudziestowiecznego greckiego lewicowego filozofa, politologa i ekonomistę – rozróżnienie trzech kategorii forum życia społecznego: *oikos* (od którego to wyrazu, oznaczającego „dom”, pochodzi zresztą i ekonomia, i ekologia), tj. sfery czysto prywatnej, *agora* (miejsce publiczne, gdzie ludzie spotykają się, dyskutują, wymieniają opinie i towary, zawiązują stowarzyszenia i spółki, korzystają z dóbr kultury) i *ekklesia* (miejsce sprawowania władzy publicznej); społeczeństwem obywatelskim byłaby zasadniczo działalność przejawiająca się na agorze. Dokonana w ten sposób adaptacja stanowiska Hegla odpowiada definicji społeczeństwa obywatelskiego, którą coraz częściej przyjmują współcześni, także anglosascy przedstawiciele nauk politycznych.

Na ten właśnie, bardziej heglowski, sposób rozumienia społeczeństwa obywatelskiego nakłada się też coraz częściej wyróżnianie trzech sektorów organizacji społeczeństwa: sektora publicznego, którego misją jest działanie na rzecz dobra wspólnego, sektora przedsiębiorczości, istotą którego jest realizacja partykularnych interesów ekonomicznych: uzyskanie zysku dla inwestorów (*profit-distributing*) oraz „trzeciego sektora”, skupiającego różnego rodzaju szeroko rozumiane organizacje pozarządowe, w szczególności stowarzyszenia i – tam, gdzie w ogóle występuje taka forma prawna – fundacje. Trzeci sektor często też utożsamia się ze społeczeństwem obywatelskim.

Jako cechy podmiotów trzeciego sektora wskazuje się, poza działaniem w odpowiednich formach organizacyjnych, charakter niepubliczny, brak podziału zysku między inwestorów (zysk przeznaczany na realizację niegospodarczych, i w tym sensie „idealnych”, celów statutowych), samodecydowanie o własnych sprawach oraz dobrowolność. Organizacje pozarządowe mają podstawowe znaczenie dla zdefiniowania nowszego aspektu zasady pomocniczości – pomocniczości w znaczeniu poziomym; będzie o niej mowa w ostatnim punkcie.

2.2. Kategoria interesu publicznego

O ile zasada pomocniczości stanowi rodzaj ogólnofilozoficznej podstawy określenia, co powinno stanowić zadanie publiczne, a następnie podstawę podziału zadań pomiędzy różne szczeble władz publicznych, druga fundamentalna implikacja zasady dobra wspólnego, w postaci kategorii interesu publicznego, ma charakter bardziej prawny.

Kategoria ta nawiązuje do starożytnego prawa rzymskiego, w którym kryterium – podstawowego od tego czasu w kontynentalnej tradycji prawnej – rozdziału prawa publicznego i prywatnego (obecnie określanego u nas jako prawo cywilne) było to, czy prawo odnosiło się do spraw publicznych (*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat*) czy miało na celu użyteczność poszczególnych osób (*ius privatum est quod ad singulorum utilitatem spectat*). Obecnego znaczenia nabrała u początków nowoczesnego konstytucjonalizmu, kiedy to poszukiwano prawnej formuły równowagi pomiędzy korzystaniem przez wszystkich zainteresowanych z przyrodzonej wolności a potrzebą zapewnienia, co uznano za podstawowe zadanie władzy publicznej, możliwości korzystania z wolności przez wszystkich innych, przy uniknięciu arbitralności władzy.

Jeden z najważniejszych dokumentów owego czasu, francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. głosiła, iż: „Wolność polega na tym, że wolno każdemu czynić wszystko, co tylko nie jest ze szkodą drugiego, korzystanie zatem z przyrodzonych praw każdego człowieka nie napotyka innych granic, jak te, które zapewniają korzystanie z tych samych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te mogą być zakreślone tylko drogą ustawy”, która „ma prawo zakazywać tylko tego, co jest szkodliwe dla społeczeństwa. To czego ustawa nie zakazuje, nie może być wzbronione i nikt nie może być zmuszony do czynienia tego, czego ustawa nie nakazuje”.

To, co „szkodliwe dla społeczeństwa”, jest sprzeczne z interesem publicznym. Tylko wzgląd na interes publiczny, szczególnie prawniczy wyraz dobra wspólnego, może uzasadniać interwencję władzy, ingerującą w wolności i prawa podmiotowe. Pojęcie interesu publicznego jest jednak nie tylko nieostre (w języku prawniczym używa się terminu „niedookreślone”), ale i różnie rozumiane. „Właśnie spór o to, co leży w interesie publicznym, w praktyce dzieli ludzi, różnicuje poglądy polityczne, a także pozwala odróżniać doktryny i epoki” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 97).

Obecna epoka jest określana jako czas „rewolucji praw” podmiotowych. Punktem wyjścia rozważań także nad rolą władzy publicznej, choćby posiadającej najbardziej demokratyczną legitymację, są prawa i wolności człowieka i obywatela, deklarowane w dokumentach prawa międzynarodowego, prawa europejskiego i w konstytucjach. Nie oznacza to jednak, że przyjęta obecnie konstrukcja poszukiwania równowagi między prawami a interesem publicznym różni się co do istoty od idei wyrażonych w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela.

To, co nowe – to przede wszystkim pojawienie się i rozwój sądów konstytucyjnych (u nas Trybunału Konstytucyjnego), które wypracowały zasady i techniki poszukiwania równowagi między – pozostającymi czasem w konflikcie – prawami a wzglądami interesu publicznego jako przesłanką dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sferę praw.

2.3. Klasyfikacja zadań publicznych

Rozważania o funkcjach państwa – dziś mówimy raczej o funkcjach władzy publicznej – i, w rezultacie, podstawowych typach zadań publicznych należą do najistotniejszej części przedmiotu myśli politycznej, teorii państwa czy ogólnej nauki o państwie. Odzwierciedlają – różne historycznie i bynajmniej niejednakowe także dzisiaj – poglądy na temat istoty i celu państwa, stosunku pomiędzy państwem i społeczeństwem, sprawiedliwości społecznej, interesu publicznego itd.

O ile przedstawienie różnych poglądów w tym zakresie może znaleźć się poza przedmiotem niniejszego opracowania, o tyle nie jest możliwe pominięcie w nim takich podziałów zadań publicznych, które mają charakter mniej ideologiczny, a bardziej praktyczny – także z punktu widzenia następnych rozdziałów. Z tego punktu widzenia wskazać należy dwa istotne podziały – pierwszy dokonywany z punktu widzenia ściśle przedmiotowego, drugi odnoszący się do terytorialnego zakresu zadań.

I tak, w nauce zarządzania publicznego i jej szczególnej „odnodze” w postaci nauki administracji (nauki o administracji publicznej) wyróżnia się, z punktu widzenia przedmiotowego, następujące rodzaje zadań publicznych:

- tradycyjne zadania reglamentacyjno-policyjne ze sfery *imperium*, polegające na nakładaniu zakazów lub nakazów określonego zachowania się lub na zezwalaniu na takie postępowanie, do którego podmioty prawa nie są same z siebie upoważnione, a także na rozstrzyganiu związanych z tym sporów; szczególną kategorią tych zadań są nowo-go typu zadania regulacyjne, w których władza publiczna stara się zastąpić swoimi rozstrzygnięciami (ustawodawczymi, administracyjnymi, sądowymi) mechanizmy rynkowe w sytuacji ich braku albo słabości (transport lotniczy i kolejowy, telekomunikacja, energetyka, zaopatrzenie w wodę itp.),
- zapewnienie świadczenia usług użyteczności publicznej (poprzez administrację świadczącą – prestacyjną), nieodpłatnie (jak szkoła publiczna) lub odpłatnie, co łączy się bezpośrednio z realizacją zasad sprawiedliwości społecznej w warunkach gospodarki rynkowej,
- o charakterze rejestracyjno-ewidencyjnym (różnego rodzaju rejestry publiczne) lub statystycznym,
- na rzecz rozwoju czy też „zarządzanie zmianami”, jako najnowszy rodzaj zadań, realizowanych na szczeblu lokalnym (w tym zakresie występuje także, historycznie najstarsza, funkcja zagospodarowania przestrzennego), regionalnym, krajowym i – ostatnio – europejskim,
- gospodarowanie własnością publiczną (*dominium*), tj. zasobami materialnymi, w szczególności aktywami trwałymi niezbędnymi dla zapewnienia realizacji innych rodzajów zadań publicznych (o zasobach tych będzie mowa w rozdziale następnym).

Osobno należy wskazać funkcję wypracowywania i realizowania polityk (jak polityki regulacyjne, polityka edukacyjna, polityka społeczna, polityka rozwoju gospodarczego) w różnych materiach zadań publicznych. Funkcję tę, mogącą się odnosić do każdej z wymienionych powyżej materii, można wyodrębnić na zasadzie funkcjonalnej, a nie przedmiotowej.

Z kolei przy zastosowaniu kryterium zakresu terytorialnego, odróżnia się od siebie, co stanowi także kategorie prawne, znajdujące umocowanie w Konstytucji RP, zadania:

- państwowe (tj. zadania organów i instytucji państwa w znaczeniu węższym), przy czym, w odniesieniu do zadań z zakresu administracji publicznej, zdecydowaną większość zadań państwowych stanowią zadania z zakresu administracji rządowej (tj. administracji podległej bezpośrednio lub pośrednio prezesowi Rady Ministrów – por. punkt 4),
- regionalne, które wyróżniają się tym, że nie odnoszą się do spraw indywidualnych, lecz mają charakter zbiorowy, przede wszystkim z zakresu działań na rzecz rozwoju (rozwój wszelkiego rodzaju infrastruktury regionalnej w ramach kształtowania i prowadzenia polityki „infraregionalnej”) – w większych państwach europejskich stanowią one właściwy przedmiot działania samorządu regionalnego (u nas samorządu wojewódzkiego) albo regionalnych organów autonomicznych (por. punkt 4),
- lokalne (gminne i ewentualnie lokalne ponadgminne, u nas powiatowe), które polegają na dostarczaniu wszelkiego rodzaju usług publicznych (zarówno reglamentacyjnych, jak i z zakresu administracji świadczącej) członkom odpowiedzialnych społeczności lokalnych – z istoty swojej są to zadania odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania regionalne i lokalne w państwie unitarnym (jakim jest Polska czy Francja) są, co do swojej istoty, zadaniami własnymi odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te mogą jednak wykonywać także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane im w drodze ustawowej, jak również zadania powierzone zarówno z zakresu administracji rządowej, jak i z zakresu zadań innych jednostek samorządu terytorialnego, przekazane im, w ramach możliwości określonych w ustawie, w drodze porozumień zawartych z właściwymi organami władz publicznych.

W ramach Unii Europejskiej kształtuje się nowa kategoria zadań publicznych, a mianowicie zadania wspólnotowe, określone w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w Traktacie Unii Europejskiej. Zadania te mogą przypadać Wspólnotom lub Unii wyłącznie albo też należeć do Wspólnot lub Unii Europejskiej na zasadzie subsydiarności – gdy nie jest możliwe należyte ich wykonywanie przez poszczególne państwa członkowskie.

2.4. Zadania a kompetencje

W języku prawniczym odróżnia się od siebie zadania i kompetencje. Zadania to, w ramach ustawowo określonego „zakresu działania”, materie, w jakich władza publiczna w ogóle, dany rodzaj władz publicznych (np. „zadania samorządu terytorialnego”) czy dany organ władz publicznych (np. „zadania starosty”) mogą lub powinny (w tym ostatnim przypadku szczególnie gdy idzie o tzw. zadania obligatoryjne) podejmować właściwą sobie działalność.

Przykładowo, art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdza: „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych (...).”.

Termin „kompetencja” mieści w sobie podwójną konkretyzację danego zadania. Po pierwsze, kompetencja dotyczy określonego organu władzy publicznej (kompetencja wójta, ministra, samorządowego kolegium odwoławczego itd.). Po wtóre, kompetencją jest jednocześnie uprawnienie i obowiązek danego organu do dokonywania określonych prawem rozstrzygnięć (podstawową kompetencją Sejmu jest uchwalanie ustaw, do kompetencji rady gminy należy uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do kompetencji – w tym wypadku używa się raczej terminu „właściwości” – wojewódzkiego sądu administracyjnego należy rozpatrywanie skarg na niezgodne z prawem decyzje organów administracji publicznej itd.), po przeprowadzeniu odpowiedniego, przewidzianego prawem, postępowania.

O ile zakres działania i zadania są określane w przepisach prawa ustrojowego (wyodrębnianych, w szczególności, w sferze prawa administracyjnego – poza powołaną już ustawą o samorządzie powiatowym i innymi ustrojowymi ustawami samorządowymi należy tu wymienić ważną ustawę o działach administracji rządowej), kompetencje wynikają z przepisów prawa materialnego, tj. przepisów dotyczących praw i obowiązków obywateli oraz odpowiadających im obowiązków i praw organów władz publicznych w poszczególnych dziedzinach działalności publicznej.

W ustawodawstwie funkcjonuje jednak także zbitka pojęciowa „zadania i kompetencje”, znajdująca zastosowanie przede wszystkim przy okazji zmian w organizacji władz publicznych (w szczególności, zadania i kompetencje należące do znoszonych organów przekazuje się ustawowo organom nowo tworzonej). Taka sama zbitka pojęciowa może występować w doktrynie, co dotyczy przede wszystkim instytucji domniemania zadań i kompetencji. Domniemanie takie – stanowiące jurefikację zasady pomocniczości w jej ujęciu pionowym – występuje, i to piętro (domniemanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego, a w jego obrębie domniemanie zadań i kompetencji gminy), w odniesieniu do samorządu terytorialnego; będzie o tym mowa w dalszej części.

3. Zasoby publiczne

3.1. Prawo i zasada legalizmu

Jak była już o tym mowa, współczesne państwo demokratyczne musi zarazem być państwem prawnym, tj., w dzisiejszym rozumieniu tej konstrukcji, każdy przejaw jego działalności musi mieć odpowiednią podstawę prawną, bez której

dana działalność w ogóle nie może być podejmowana (zasada legalizmu). Organy władz publicznych tym różnią się od podmiotów niepublicznych, że te ostatnie mogą czynić wszystko, co nie jest zabronione przez prawo, podczas gdy władzy publicznej wolno tylko to, do czego prawo ją upoważnia. Na straży legalności działania władz publicznych stoją sądy – na kontynencie europejskim przede wszystkim sądy prawa publicznego, w szczególności sądy administracyjne.

Konstytucja RP, w ślad za polskimi rozwiązaniami konstytucyjnymi od 1989 r. – tak jak niektóre inne nowe konstytucje europejskie – podkreśla organiczny związek współczesnego państwa prawnego z demokracją, używając określenia „demokratyczne państwo prawne”. Prawo jest szczególnym zasobem norm ustrojowych, materialnych i proceduralnych, warunkujących funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego.

Na kontynencie europejskim, inaczej niż w anglosaskim systemie *Common Law*, za źródła prawa zasadniczo uważa się odpowiednie akty prawa stanowionego (normatywne) wedle ich konstytucyjnej hierarchii; Konstytucja RP wymienia następujące źródła prawa o mocy powszechnie obowiązującej: Konstytucja, ratyfikowane i ogłoszone w „Dzienniku Ustaw” umowy międzynarodowe, bezpośrednio stosujące się akty organizacji międzynarodowej (co dotyczy w praktyce rozporządzeń Wspólnoty Europejskiej), ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Jednakże cały ten zbiór *leges* nie wyczerpuje pojęcia prawa (*ius*), bowiem w skład systemu prawnego wchodzi, obok elementów profesjonalnego „warsztatu prawniczego” (w tym, np. reguł interpretacji przepisów prawa), także – zadeklarowane w konstytucji lub w aktach międzynarodowych z zakresu praw człowieka – wartości, zasady i prawa podstawowe (przy czym wspomniana już została niedawna „rewolucja praw”). Wartości, zasady i prawa podstawowe służą, przede wszystkim w ramach orzecznictwa trybunałów konstytucyjnych, jako kryterium oceny zgodności ustawodawstwa z prawem.

We współczesnym demokratycznym państwie prawnym nie można w rezultacie bezkrytycznie powoływać się na łacińską paremię *dura lex sed lex*, która odnosi się do ustawy, a nie do prawa (twarda ustawa pozostaje ustawą). Bardziej natomiast należy posługiwać się klasyczną rzymską definicją prawa: *ius est ars boni et aequi* (prawo jest sztuką tego, co dobre i słusze). Sądy, a przede wszystkim trybunały konstytucyjne orzekają w oparciu o prawo, na podstawie konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych, bezpośrednio stosujących się aktów wspólnotowych i ustaw, a nie tylko na podstawie ustaw.

Tego rodzaju podejście umożliwia zarazem osłabienie skutków powszechnej inflacji prawa stanowionego, polegającej na szybkim wzroście liczby obowiązujących aktów normatywnych oraz ich rozmiarów – nierzadko przekraczającej „granice prawa” rozumiane jako granice racjonalnej i efektywnej regulacji stosunków społecznych za pomocą prawa.

3.2. Zasoby ludzkie

W skład organów władz publicznych wchodzi konkretni ludzie – wybierani na odpowiednie stanowiska, w szczególności w wyborach bezpośrednich (w RP prezydent, posłowie, senatorowie, radni, od 2002 r. także jednoosobowe organy wykonawcze gmin), mianowani (sędziowie, prokuratorzy) albo powołani zgodnie z odpowiednimi unormowaniami ustawowymi. Konstytucja RP, jak wiele innych konstytucji państw współczesnych, zarazem w celu realizacji zasady dobra wspólnego, zapewnia w art. 60 obywatelom polskim korzystającym z pełni władz publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Prawo to może być naruszane przez różnego rodzaju przypadki „zawłaszczania państwa” przez ugrupowania rządzące. Tradycyjnym już – od drugiej połowy XIX w. – antidotum na „zawłaszczanie” administracji państwowej, jej polityzację, jest instytucja służby cywilnej. Istotą służby cywilnej jest dokonanie w obrębie administracji publicznej, a przynajmniej administracji państwowej, dalszego swoistego podziału władzy pomiędzy rekrutowane na zasadzie politycznej lub przynajmniej umocowane politycznie, a przez to zmienne zgodnie z regułami gry demokratycznej kierownictwo i stałą, profesjonalną, politycznie neutralną służbę cywilną. Jest to podział szczególny, bowiem zakłada nie tylko współdziałanie, ale i określone podporządkowanie – w pełni służbowe, na ogół po części także osobowe – osób wchodzących w skład drugiej z tych kategorii osobom należącym do kategorii pierwszej. Art. 153 Konstytucji RP tak oto definiuje omawianą instytucję na użytek ustawodawstwa polskiego: „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

Budowany od 1996 r., nie bez trudności, korpus służby cywilnej, obejmujący wszystkich pracowników urzędów administracji rządowej poza pracownikami politycznymi i quasi-politycznymi, przestał jednak występować w dotychczasowym znaczeniu. Nowa ustawa o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 r. ograniczyła korpus służby cywilnej do osób zatrudnionych na stanowiskach średniego szczebla zarządzania, wyłączając z korpusu, należące doń dotąd, osoby zatrudnione na wyso-

kich stanowiskach państwowych. Te ostatnie podlegają przepisom osobnej ustawy, z tego samego dnia, o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, w której nieprzypadkowo nie ma mowy o neutralności politycznej. Wysokie stanowiska państwowe uzyskały w ten sposób status quasi-polityczny, co oznacza formalne dopuszczenie „zawłaszczania państwa” pod hasłami rządów większości.

Istotą każdego rodzaju podziału władzy jest natomiast właśnie ograniczenie takich skutków nazbyt mechanicznego rozumienia demokracji – w celu ochrony praw jednostek i ich grup; w literaturze zachodniej stosuje się powszechnie określenie „demokracja liberalna” (która bynajmniej nie jest przeciwstawieniem „demokracji społecznej”), a polski Trybunał Konstytucyjny powołał się swego czasu na „zasadę państwa liberalnego”.

Odstępując od zasad właściwych instytucji służby cywilnej, osłabia się merytoryczną jakość zasobów ludzkich, jakimi dysponuje administracja rządowa w celu wykonywania swoich zadań. Jeżeli dodać do tego ciągły brak nowoczesnego ustawodawstwa o profesjonalnej służbie samorządowej (obowiązuje wciąż, правда że poprawiana, ustawa z 1990 r. o pracownikach samorządowych), stwierdzić trzeba, że współczesna administracja polska nie wykorzystuje należycie sprawdzonych gdzie indziej mechanizmów rekrutowania i wykorzystywania odpowiednich do jej zadań zasobów ludzkich.

3.3. Zasoby materialne

Zasoby materialne, które mają służyć wykonywaniu zadań przez właściwe organy władz publicznych i instytucje publiczne, dzieli się na:

- zasoby finansowe (*financial assets*) jako podstawową kategorię publicznych aktywów obrotowych; w tradycyjnej gospodarce budżetowej największe znaczenie mają „strumienie” środków pieniężnych, pochodzących z odpowiedniego budżetu (budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego), służące bezpośredniemu finansowaniu realizacji zadań publicznych; gospodarowanie zasobami finansowymi powinno odbywać się zgodnie z zasadami dyscypliny finansów publicznych,
- zasoby w ścisłym tego słowa znaczeniu (przede wszystkim środki trwałe, np. nieruchomości wraz z budynkami urzędów czy szkół publicznych i z wyposażeniem, lecz także, coraz ważniejsze w państwie współczesnym, wartości niematerialne i prawne, jak udziały albo akcje w spółkach czy też prawa do korzystania z programów informatycznych); zasoby te mogą spełniać różną funkcję i z tego powodu wyróżnia się:
 - niezbywalne co do zasady dobra publiczne (publiczne place, drogi, parki, archiwa, biblioteki itp.), korzystanie z których przez każdego jest zarazem tożsame ze spełnianiem przez nie ich roli publicznej,
 - majątek administracyjny, wykorzystywany przez właściwe organy i instytucje publiczne do wykonywania ich zadań (przede wszystkim reglamentacyjnych i prestacyjnych),
 - publiczną własność gospodarczą, służącą bezpośrednio lub pośrednio prowadzeniu działalności gospodarczej, gdzie zatem odpowiedni organ władzy publicznej lub instytucja publiczna występuje jako przedsiębiorca; własność ta, w warunkach gospodarki rynkowej (także społecznej gospodarki rynkowej), wymaga szczególnego uzasadnienia, a gdy go nie ma, powinna być przedmiotem prywatyzacji,
- zasoby informacyjne – wobec tego, że, by wykonywać swoje zadania, władze i instytucje publiczne oraz ich administracja „jest wielką fabryką informacji; czerpie informację z zewnątrz, ale przede wszystkim sama ją tworzy. Informacja jest zasobem strategicznym, winna więc być zarządzana tak jak pozostałe zasoby organizacyjne” (Pawłowska 1999, s. 11); w obrębie publicznych zasobów informacyjnych, szczególny charakter ma, zasadniczo dostępna, bez obowiązku wykazania się interesem prawnym lub faktycznym, dla każdego w związku z zasadą „otwartego rządu” (por. art. 61 Konstytucji RP), informacja publiczna (którą ustawa z 6 września 2001 r. definiuje jako każdą informację o sprawach publicznych, znajdującą się w posiadaniu władzy publicznej lub innego podmiotu wykonującego zadania publiczne).

4. Organizacja władz publicznych

4.1. Poziomy podział władz

Zdecydowana większość współczesnych państw – demokracji liberalnych – przyjmuje, przedstawioną po raz pierwszy przez Johna Locke'a, a spopularyzowaną w jej dzisiejszej postaci trójpodziału przez Monteskiusza, zasadę podziału władz. Zasada ta tradycyjnie nie występuje jednak w ojczyźnie liberalizmu – Wielkiej Brytanii, jak również w posiadającej najsilniejsze tradycje demokracji Szwajcarii.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP, „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

W RP przyjęto ustrojowy model parlamentarny, w którym występują dwa podstawowe organy władzy wykonawczej: głowa państwa (prezydent) i szef rządu (prezes Rady Ministrów), przy czym Rada Ministrów (do której należą „sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”), ponosząca odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, jest nie tylko organem o właściwych sobie zadaniach i kompetencjach, ale i odzwierciedleniem rządu; w jej posiedzeniach biorą udział inne naczelne organy administracji rządowej, mianowicie prezes Rady Ministrów i ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej. To z tego ostatniego powodu w art. 152 Konstytucji RP określa się wojewodę jako przedstawiciela Rady Ministrów, a nie przedstawiciela rządu, w województwie. Inną formułą systemu demokratycznego jest model prezydencki, wypracowany i stosowany w USA, oparty na o wiele bardziej konsekwentnym rozdziale władz i ich wzajemnym hamowaniu się; prezydent, z natury rzeczy wybierany w odrębnych wyborach o charakterze bezpośrednim, jest jedynym organem władzy wykonawczej i posiada stosunkowo silne uprawnienia w stosunku do Kongresu jako organu władzy ustawodawczej, choć zarazem formalnie nie został wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej. Występują także rozwiązania pośrednie (półprezydenckizm), w szczególności rozwiązanie przyjęte we Francji V Republiki od 1958 r.

Tak jak w innych współczesnych państwach demokratycznych, polskie sądy i trybunały (te ostatnie – to Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu) są, zgodnie z art. 173, władzą niezależną od innych władz (zasada niezależności sądów), a sędziowie, zgodnie z art. 178 ust. 1, w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (zasada niezawisłości sędziowskiej).

Zasada podziału władz – zasada poziomego podziału władz państwowych, bowiem, jak będzie o tym mowa, można mówić także, w związku z potrzebą decentralizacji, o pionowym podziale władz publicznych – ma o tyle charakter ogólny, że nie obejmuje wszystkich kategorii organów władzy państwowej. Poza tradycyjnym trójpodziałem znajdują się, występujące w prawie wszystkich demokracjach liberalnych, organy audytu państwowego (w Polsce jest to specyficzna instytucja Najwyższej Izby Kontroli) oraz ombudsmeni (w Polsce rzecznik praw obywatelskich); w niektórych państwach występują także odrębne od głowy państwa lub szefa rządu niezależne organy władzy wykonawczej – w Polsce jest to, umocowana konstytucyjnie, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Zasada podziału władz stanowi przeciwieństwo zasady jednolitości władzy państwowej. Ta ostatnia – w wersji odrzucającej także pionowy podział władz (odrzucała takiego nie ma w Szwajcarii, tradycyjnie przywiązanej do swojego modelu jednolitości władzy na szczeblu federalnym i na szczeblu kantonalnym) – występowała w teorii i, podporządkowana kierowniczej roli partii komunistycznej, w praktyce radzieckiego modelu organizacji państwa. Model ten został u nas ostatecznie wprowadzony przez Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. i znajdował, choć z modyfikacjami, zastosowanie do końca PRL, tj. do 1989 r. Wedle jego założeń teoretycznych, jedynymi organami władzy państwowej mogły być organy pochodzące z bezpośrednich wyborów (Sejm, rady narodowe) oraz stanowiąca „emanację” Sejmu Rada Państwa – kolejalna głowa państwa, a wszystkie inne organy państwowe były organom władzy podległe.

W niedawnym wyroku, dotyczącym tzw. bankowej komisji śledczej, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie orzekł: „Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odrzuciła nadrzędność którejkolwiek z władz. Przestała obowiązywać zasada konstytucjonalizmu socjalistycznego, w myśl której «Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm», aczkolwiek reminiscencje tej zasady są w dalszym ciągu wyraźnie obecne w myśleniu o pozycji i zakresie zadań Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm jest jednym z organów władzy państwowej (...). To prawda, że Sejm może «dużo», ale nie może «wszystkiego». To bowiem, co «może», musi mieścić się w granicach wyznaczonych Konstytucją i ustawami (...). Sejm, powołując komisję, jest związany w szczególności konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy”.

Zasada poziomego w tym przypadku podziału władz, o czym była już mowa, ogranicza mechaniczną demokrację, na którą chętnie powoływano się w teorii ustroju socjalistycznego – stanowiąc jeden z istotnych składników liberalnej demokracji.

4.2. Pionowy podział władz – samorząd terytorialny

Termin „pionowy podział władz” od dawna występuje w doktrynie amerykańskiej – odnosząc się jednak z reguły tylko do podziału zadań (i podziału suwerenności) pomiędzy federację i wchodzące w jej skład stany. Tym niemniej, nawet u Ojców Konstytucji USA można odnaleźć szersze rozumienie tego podziału, dotyczące wszelkich zastosowań zasady decentralizacji terytorialnej – w szerokim znaczeniu terminu „decentralizacja” – odpowiadające zresztą, w USA nieupowszechnionej, zasadzie pomocniczości.

Jeżeli przez decentralizację rozumieć się będzie zarówno proces odchodzenia od centralizacji (a zatem prawne upodmiotowienie części składowych państwa, które uzyskują prawem zagwarantowaną samodzielność), jak i efekt tego procesu – i jeżeli abstrahować się będzie od sytuacji, w których takie upodmiotowienie od dawna występowało, bowiem nie doszło do centralizacji (na oznaczenie takich sytuacji, występujących, np. w Anglii czy w USA można użyć terminu „niecentralizacja”), szeroko rozumianą decentralizację terytorialną, tj. prawnie zagwarantowany podział zadań i kompetencji między władze państwowe i władze, posiadających podmiotowość prawa publicznego i prawa cywilnego, jednostek podziału terytorialnego państwa, można odnieść do:

- wszystkich trzech władz – a wówczas będzie się miało do czynienia z federalizmem, którego istotę stanowi podział suwerenności państwowej pomiędzy państwo federacyjne i jego części składowe (stany, prowincje, kraje, kantony), które też mają wszystkie cechy państwa, poza ograniczeniem suwerenności na rzecz władz federalnych,
- władzy ustawodawczej i odpowiednio do niej władzy wykonawczej – będzie się miało wówczas do czynienia z autonomią regionalną (autonomia w ścisłym znaczeniu to prawo do stanowienia sobie prawa, z greckiego *auto* i *nomos*, tj. ustawa); autonomia regionalna, której odpowiednikiem była autonomia krajów koronnych, w tym Galicji, dawnej Austrii, występuje współcześnie we Włoszech i w Hiszpanii,
- jedynie władzy wykonawczej – co dotyczy państw unitarnych (jednolitych), w tym RP, wyrażając się poprzez instytucję samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny występuje, należy dodać, także w częściach składowych federacji, jak również w regionach autonomicznych.

Samorząd terytorialny – odpowiednio do charakteru zadań, samorząd lokalny, a w większych państwach także samorząd regionalny – stanowi podstawową formę decentralizacji władzy wykonawczej. Z zasady pomocniczości w jej aspekcie pionowym wynika przekazywanie samorządowi terytorialnemu, a w jego obrębie samorządowi szczebla podstawowego (gmina) istotnej części zadań publicznych. Potwierdza to zarówno Europejska Karta Samorządu Lokalnego (która, jako umowa międzynarodowa ratyfikowana przez RP i ogłoszona w „Dzienniku Ustaw”, jest źródłem krajowego prawa polskiego o mocy wyższej od ustaw), jak i Konstytucja RP.

Konstytucja głosi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej” i że „przystługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd (terytorialny) wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 15). Zarazem wprowadza ona, o czym była już mowa, zasadę domniemania zadań (idzie o zadania) i kompetencji samorządu terytorialnego (art. 163: „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”), a w obrębie samorządu terytorialnego zasadę domniemania zadań i kompetencji gminy (art. 164 ust. 3: „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”). Zasady te znajdują odzwierciedlenie w ustawodawstwie, w szczególności w „ustawach ustrojowych” samorządu terytorialnego: ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa; ustawa o samorządzie gminnym zawiera w związku z tym otwarte (z użyciem wyrażenia „w szczególności”) wyliczenie sfer zadań własnych gminy.

Współczesny samorząd terytorialny wiąże się nierozdzielnie z demokratycznym wyborem jego organów przez ludność danego obszaru. Na kontynencie europejskim tradycyjnie odróżnia się organy uchwałodawcze, obecnie wszędzie wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich (w Polsce są to rady gmin i powiatów oraz sejmiki województw), oraz organy wykonawcze, które mogą być kolegalne albo jednoosobowe i pochodzić z wyborów bezpośrednich albo wyborów pośrednich. W Polsce, która jest związana z samorządowymi rozwiązaniami niemieckimi (dawnymi pruskimi),

w gminie wprowadzono w 2002 r. na wzór nowych rozwiązań niemieckich, bezpośrednie wybory jednoosobowego organu wykonawczego: wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. W powiecie i w województwie utrzymuje się tradycyjny wybór kolegiального organu wykonawczego (zarządu) przez organ uchwałodawczy.

Jeżeli w systemie administracji rządowej danego państwa występują terenowe organy o kompetencji ogólnej (jakimi są u nas wojewodowie), a jednocześnie na tym samym szczeblu występuje samorząd terytorialny (u nas samorząd województwa), można mówić o typowym dualizmie administracji terytorialnej, polegającym na współistnieniu, działających w różnych zakresach zadań, organów państwowych i samorządowych. Dualizmu, należy podkreślić, zasadniczo nigdzie nie ma na szczeblu gminy, gdzie występuje jedynie samorząd, wykonujący także, w takim przypadku, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (por. punkt 2). Przywracając w 1998 r. powiaty, zrezygnowano z przedwojennej konstrukcji dualizmu na tym szczeblu, czego odzwierciedleniem jest to, że starosta, który przed wojną był organem administracji rządowej, jest obecnie urzędnikiem samorządowym, przewodniczącym zarządu powiatu i wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Decentralizacji poprzez samorząd terytorialny odpowiadać musi prawo nadzoru państwa nad działalnością samorządu. Nadzór ogranicza się coraz bardziej do oceny legalności, tj. zgodności działania z prawem (nadzór prawny), a nie celowości czy gospodarności – przy przekazaniu podstawowych zadań w tym zakresie organom władzy sądowniczej. W RP organami nadzoru – wyłącznie prawnego – nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i województw, są wojewodowie i w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe, a w określonym zakresie także prezes Rady Ministrów; od rozstrzygnięć nadzorczych, w szczególności uznania aktu organu samorządu za niezgodny z prawem, przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

4.3. Samorządy specjalne

Samorząd terytorialny występuje we wszystkich współczesnych demokracjach; na gminy dzieli się nawet Księstwo Monaco. Przed wojną był on u nas nazywany samorządem powszechnym – nie tyle jednak ze względu na powszechność jego występowania, ile z tego powodu, że z woli ustawodawcy tworzyli go wszyscy pełnoletni obywatele zamieszkali na danym obszarze.

Nieco inaczej jest w odniesieniu do samorządów specjalnych – też utworzonych w drodze ustawy, niedobrowolnych tym samym, zrzeszeń podmiotów prawa, którymi są jednak już nie wszyscy obywatele, lecz podmioty o szczególnych cechach, ze względu na które to cechy ustawodawca uznał za stosowne przekazać danemu samorządowi wykonywanie określonych zadań publicznych w stosunku do tych podmiotów. Aby określoną organizację można było uznać za samorząd, musi ona być przymusowa (co wyklucza traktowanie jako samorządów dobrowolnych organizacji pozarządowych – por. punkt 2), a zarazem musi być z mocy ustawy wyposażona – w odpowiednie zadania władcze, jako jej zadania własne – w stosunku do osób w niej zrzeszonych. Ta formuła decentralizacji władzy wykonawczej jest szeroko stosowana w kręgu oddziaływania niemieckiej i austriackiej kultury prawnej (w tym także w Polsce), jest natomiast o wiele rzadziej spotykana w kulturze francuskiej, a zasadniczo w ogóle nie występuje w tradycji anglosaskiej.

W Polsce, znane są trzy kategorie samorządu specjalnego:

- liczne samorządy zawodowe (obecnie 15 samorządów), które, zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji można ustawowo tworzyć dla zawodów zaufania publicznego (bliskich, lecz nie tożsamyh kategorii wolnych zawodów) w celu sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (to w zakresie „sprawowania pieczy” samorządom przypisano określone zadania publiczne), a nie tylko reprezentowania osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego; obok tradycyjnych samorządów zawodów prawniczych (adwokaci, notariusze) i medycznych (lekarze i dentyści, lekarze weterynarii) i nowszych samorządów tego rodzaju zawodów (radcowie prawni, notariusze, doradcy podatkowi, pielęgniarzy), w latach 90. utworzono samorządy zawodów, które nie mają w tym zakresie tradycji (architekci, urbaniści, inżynierowie budownictwa),
- nieliczne samorządy gospodarcze (samorząd rolniczy zrzeszający rolników oraz Polska Izba Ubezpieczeń zrzeszająca ubezpieczycieli) zrzeszające określone kategorie przedsiębiorców,
- samorządy akademickie w szkołach wyższych – tradycyjne, gdy idzie o korporacyjne uprawnienia profesorów, lecz stosunkowo nowe w zakresie zrzeszania wszystkich pozostałych członków społeczności akademickiej: młodszych pracowników naukowych, studentów, pracowników niebędących nauczycielami akademickimi.

Zadania, które powierza się samorządom specjalnym (np. udział samorządów zawodowych w dopuszczeniu do wykonywania danego zawodu oraz orzecznictwo dyscyplinarne), byłyby w razie ich niepowołania w całości wykonywane w ramach administracji publicznej, z reguły administracji rządowej.

4.4. Podmioty systemu władz publicznych

Zadania i służące ich wykonaniu zasoby publiczne są podzielone pomiędzy różnego rodzaju podmioty systemu władz publicznych.

Podstawową kategorię w tym zakresie stanowią organy władz publicznych – odpowiednio organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej (organy administracji państwowej, w tym rządowej, organy samorządu terytorialnego, organy samorządów specjalnych), organy władzy sądowniczej, organy innych władz (Najwyższa Izba Kontroli czy rzecznik praw obywatelskich).

Osoby pełniące indywidualnie lub zbiorowo funkcję organów (odpowiednio organów jednoosobowych i kolegialnych) z reguły nie są w państwie współczesnym zdolne do w pełni samodzielnego załatwiania spraw znajdujących się w ich kompetencji. W celu co najmniej przygotowania spraw potrzebują odpowiedniego aparatu obsługowego, pomocniczego w postaci zorganizowanych zasobów ludzkich, materialnych i informacyjnych. Aparat taki określa się ogólnie mianem urzędu, choć może on nosić inną nazwę (kancelaria, np. Sejmu, ministerstwo, biuro, sekretariat itp.). Coraz częściej występuje przy tym dekoncentracja wewnętrzna, tj. upoważnianie, w granicach ustawowych, przez organ określonych pracowników jego urzędu nie tylko do przygotowywania rozstrzygnięć, ale do ich wydawania (w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych z upoważnienia organu).

Dla wykonywania zadań publicznych, zwłaszcza spoza zakresu reglamentacji, tworzy się często inne niż urzędy typy jednostek organizacyjnych. Mogą one pozostawać w tzw. zarządzie publicznoprawnym, tj. posiadać szczególny status prawny, niedostępny dla podmiotów niepublicznych, albo też znajdować się w zarządzie prywatnoprawnym (Izdebski, Kulesza 2004, s. 142 i nast.).

Wśród podmiotów w zarządzie publicznoprawnym można wymienić:

- agencje, które występują zwłaszcza w zakresie państwowego dominium (jak Agencja Nieruchomości Rolnych – dawniej Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa),
- fundusze, o ile przyznano im osobowość prawną (np. Narodowy Fundusz Zdrowia czy Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych),
- zakłady administracyjne – działające w zakresie administracji świadczącej i sprawujące nad ich użytkownikami (destynatariuszami) władztwo zakładowe (np. szkoła, szpital, biblioteka publiczna),
- przedsiębiorstwa publiczne, przy czym w Polsce mogą to obecnie być wyłącznie przedsiębiorstwa państwowe, bowiem na mocy ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej wyeliminowano, występującą w wielu innych państwach, kategorię przedsiębiorstw komunalnych, zastępując ją przez jednoosobową spółkę jednostki samorządu terytorialnego.

Spółka taka – tak jak jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, a odpowiednio także spółka kapitałowa z przeważającym udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – znajduje się w „zarządzie prywatnoprawnym”, bowiem nie ma ona odrębnego statusu prawnego i zasadniczo stosuje się do niej ogólne dla przedsiębiorców przepisy Kodeksu spółek handlowych. Będąc przedmiotem publicznej własności gospodarczej, może ona przy tym dość łatwo podlegać prywatyzacji – w odniesieniu do niej technicznie mało skomplikowanej, polegającej bowiem na zbyciu publicznych akcji czy udziałów (prywatyzacja pośrednia – kapitałowa).

5. Podstawowe kwestie dotyczące sposobu działania władz publicznych

5.1. Zasada pomocniczości w znaczeniu poziomym

Sposób wykonywania przez właściwe organy i jednostki organizacyjne systemu władz publicznych przepisanych im przez ustawodawstwo zadań publicznych również jest określany przez prawo, co dotyczy przede wszystkim kwestii proceduralnych (procedura parlamentarna, procedura administracyjna, procedury sądowe itp.). Materia sposobu wykonywania zadań publicznych we współczesnym demokratycznym państwie prawnym obejmuje jednak, obok koniecznych norm proceduralnych, jak też obok generalnej zasady legalizmu, także ogólniejsze zasady, którymi w tym zakresie powinny kierować się organy i instytucje publiczne, a zasady te nabierają charakteru prawnego.

Niektóre z tych zasad od dawna formułuje się – co nie oznacza, że w każdym przypadku stosuje się – jako zasady prawne. Dotyczy to przede wszystkim zasady szczególnej staranności w zarządzaniu materialnymi zasobami publicznymi, wyrażającej się także poprzez zasady rzetelności i gospodarności, a przejawiającej się również w tworzeniu, coraz bardziej rozbudowanych, norm dotyczących zamówień publicznych (także na poziomie wspólnotowym) czy gospodarowania nieruchomościami publicznymi (w Polsce są to przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Utrwała się przez to zasada racjonalnej gospodarki publicznej, której istotne nowe instrumenty zostały wprowadzone przez modny w latach 80. XX w. nurt teoretyczny, a w wielu krajach, zwłaszcza anglosaskich, praktyczny, na ogół nazywany „nowym zarządzaniem publicznym” (*New Public Management*). Jego istotę stanowi dążenie do szczegółowej specyfikacji pożądaných treści i efektów realizacji poszczególnych zadań publicznych, umożliwiającej oszacowanie kosztów ich realizacji (co stanowi zarazem podstawę konstruowania budżetu zadaniowego, odmiennego od budżetu tradycyjnego), a następnie ekonomiczną ocenę uzyskanych efektów; dzięki temu jest też możliwe szersze wprowadzenie do mechanizmów wykonywania zadań publicznych elementów cywilnoprawnych, w szczególności poprzez zlecenie realizacji określonych zadań publicznych w drodze umów cywilnoprawnych – o czym zaraz będzie mowa.

Tym samym dochodzi do konkretyzowania w działaniu władz i instytucji publicznych najogólniejszej zasady: racjonalnego działania, znajdującej od dawna swój szczególny wyraz w teorii – o wiele rzadziej jednak w praktyce – „racjonalnego ustawodawcy”. Konieczne jest jednak zaznaczenie, że o ile w działalności niepublicznej, przede wszystkim w przedsiębiorczości prywatnej, możliwe jest kierowanie się wyłącznie względami racjonalności technicznej czy też ekonomicznej, w działalności organów i instytucji publicznych powinna być również uwzględniana racjonalność społeczna proponowanych czy wprowadzanych rozwiązań, bowiem obywatele, w demokracji będący nie tylko klientami usług publicznych, ale i decydentami, w szczególności jako wyborcy, mogą odrzucać rozwiązania dla nich niedogodne, choćby były dobre z ogólnoeconomicznego punktu widzenia. O tyle zatem trzeba odróżniać od siebie racjonalność techniczną (ekonomiczną) właściwą ekspertom i racjonalność społeczną, ocena której powinna należeć do – także jednak profesjonalnych – polityków.

Powyższe uwagi – poza tym, że można je odnosić po części do materii „ekonomii społecznej” – wydały się potrzebne do tego, by wydobyć szczególną cechę nowego znaczenia zasady pomocniczości, jakie pojawiają się poczynając od lat 80., a mianowicie pomocniczości w znaczeniu poziomym.

Racjonalne działanie podmiotu publicznego – to coraz częściej działanie z wykorzystaniem potencjału społeczeństwa obywatelskiego w postaci organizacji pozarządowych, poprzez zlecenie realizacji określonych zadań publicznych ze sfery administracji świadczącej podmiotom niepublicznym, w szczególności organizacjom pozarządowym, które wyrażają wolę, a jednocześnie zostaną uznane za zdolne do realizacji zadania. Zlecenie następuje po opracowaniu – zgodnie ze standardami „nowego zarządzania publicznego” – specyfikacji zlecanego zadania i przeprowadzeniu odpowiedniego publicznego postępowania, w wyniku którego zawiera się z wyłonionym w ten sposób wykonawcą cywilnoprawną umowę o realizację zadania, organicznie związaną, w naszym systemie prawnym, z aktem ze sfery prawa publicznego, mianowicie udzieleniem dotacji na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania.

Spółeczna racjonalność takiego zlecenia – trudna do zrozumienia przez zwolenników etatyzmu i centralizmu – powinna stawać się coraz bardziej oczywista, zwłaszcza gdy uzna się je za składnik kształtujących się idei *public governance*, o których będzie mowa na końcu opracowania; racjonalności społecznej, co więcej, na ogół odpowiada w omawianej sferze racjonalność ekonomiczna – budżetowe koszty realizowania zadań publicznych zleczanych organizacjom pozarządowym.

wym są na ogół, także przy uwzględnieniu różnic w opodatkowaniu i w rachunkowości, niższe niż gdy realizację powierza się urzędowi czy też innym jednostkom organizacyjnym systemu władz publicznych.

Omawiane rozumienie pomocniczości coraz częściej znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w konstytucjach (warto zaznaczyć dodanie w 2001 r. do Konstytucji Republiki Włoch przepisu, zgodnie z którym „państwo, regiony, miasta, prowincje i gminy popierają samodzielne inicjatywy obywateli, działających indywidualnie i w ramach zrzeszeń, w wykonywaniu działalności o znaczeniu ogólnym, zgodnie z zasadą pomocniczości”) i w ustawodawstwie państw europejskich.

W RP kwestie te unormowane zostały przede wszystkim przy wykorzystaniu doświadczeń wielu państw Europy Zachodniej, w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Przez działalność pożytku publicznego ustawa rozumie „działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie”, tj. wymienionych w jej art. 4, obejmującej wszystkie istotne przedmioty, w których następuje przecinanie się sfery zadań publicznych i sfery statutowej działalności organizacji pozarządowych. W art. 5 ust. 2 ustawy wymienia się zasady, na jakich ma się odbywać współpraca pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi w sferze pożytku publicznego, a mianowicie pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwą konkurencję i jawność. Pomocniczość w powyższym wyliczeniu – to pomocniczość w znaczeniu poziomym.

Z zawierającej ogólne przepisy o działalności pożytku publicznego ustawy z 24 kwietnia 2003 r., jak też z odnoszących się do tej materii przepisów szczególnych, przede wszystkim przepisów ustawy o pomocy społecznej, wynika nakaz współpracowania przez właściwe organy publiczne z, wyrażającymi wolę współpracy, organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Zlecenie realizacji zadań publicznych jest jedną z form współpracy, najbardziej pogłębioną i sformalizowaną. Ustawodawstwo polskie nie wprowadza natomiast obowiązku wyboru określonej formy współpracy, w szczególności wyboru formy zlecenia realizacji zadań publicznych. Obowiązek taki – w pełni odpowiadający zasadzie pomocniczości w znaczeniu poziomym – występuje już w niektórych państwach europejskich. W Niemczech, jego istnienie uznał w latach 80. XX w., powołując się właśnie na zasadę pomocniczości, Federalny Trybunał Konstytucyjny; odniósł go jednak wyłącznie do dziedziny pomocy społecznej.

5.2. Zasada proporcjonalności

Zasadą sformułowaną równie niedawno jak pomocniczość w znaczeniu poziomym, lecz zarazem nawiązującą do bardzo dawnych idei, w szczególności myśli Arystotelesa, jest zasada proporcjonalności. Zasada proporcjonalności, zanim przyjęto ją – najpierw w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a dopiero później w prawie traktatowym – jako ogólną zasadę prawa wspólnotowego, a równocześnie ogólną zasadę prawa europejskich demokratycznych państw prawnych, występowała już w prawie karnym (od XVIII w. wymaga się, by kara była proporcjonalna do popełnionego czynu) i w prawie międzynarodowym publicznym, a ściślej w prawie konfliktów zbrojnych (jako nakaz reagowania w sposób proporcjonalny do aktu drugiej strony – co odnosi się zarówno do samego prawa do użycia środków militarnych, jak i, w razie użycia środków militarnych, do sposobu ich użycia, zwłaszcza ukierunkowanego na ludność cywilną).

Klasycznym sformułowaniem zasady proporcjonalności w prawie wspólnotowym stał się wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 listopada 1990 r.: „Zgodnie z zasadą proporcjonalności, która jest jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, legalność zakazu działalności gospodarczej podlega ocenie z punktu widzenia warunku, iż środki są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów wskazanych w przepisach prawnych; należy to rozumieć w ten sposób, że, jeżeli istnieje wybór między kilkoma odpowiednimi środkami, należy zastosować ten, który jest najmniej uciążliwy, a niekorzystne skutki, które za sobą pociągają, nie mają być nieproporcjonalne do wskazanego celu”.

Podobne rozumienie zasady wyraża polski Trybunał Konstytucyjny, doszukujący się jej sformułowania w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przykładowo (w wyroku z 22 września 2005 r.), Trybunał, powołując się na swoje dotychczasowe orzecznictwo, stwierdził: „sformułowanie, w myśl którego ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy wprowadzona regulacja: a) jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; b) jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; c) czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (...).

Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegają ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie”.

W innym orzeczeniu (z 14 czerwca 2004 r.) trybunał wprost zacytował następujący pogląd wyrażony w doktrynie, wprost odpowiadający powołanej wypowiedzi trybunału wspólnotowego: „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają zostać zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (Wronkowska 1995, s. 74).

To dzięki orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego „zasada proporcjonalności w zakresie praw człowieka i konstytucyjnych praw jednostki zmusza do zmiany poglądów na temat tego, co legalne w zakresie ingerencji w prawa jednostki, bowiem okazuje się, że nie zawsze legalne jest to, co się formalnie mieści w pojęciu zgodności z prawem; działanie władzy musi być, aby było legalne, jeszcze – dodatkowo – proporcjonalne” (Łętowska 2000).

Powyższe słowa, należy podkreślić, odnoszą się jednak wprost tylko do aktów normatywnych, przede wszystkim ustaw, których konstytucyjność lub legalność jest przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego.

W prawie wspólnotowym oraz w prawie wielu europejskich demokratycznych państw prawnych zasada proporcjonalności obowiązuje także w odniesieniu do aktów stosowania prawa, w szczególności do decyzji administracyjnych, wiąże ona bowiem wszystkie organy władz publicznych. Można oczekiwać, że i w prawie polskim omawiana zasada znajdzie tak szerokie zastosowanie, przy czym ustawodawca – w ślad za dyrektywami wspólnotowymi – zaczyna ją wprowadzać do poszczególnych ustaw prawa materialnego; nastąpiło to w przepisach Prawa telekomunikacyjnego w odniesieniu do decyzji regulacyjnych prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

5.3. *Public governance* i prawo obywateli do dobrego rządzenia

Pojęcie *public governance* zostało przywołane w związku z implikacjami zasady pomocniczości w znaczeniu poziomym – oznaczającej, trzeba przypomnieć, dostrzeżenie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu zadań publicznych. Termin *governance* jest niemożliwy do prostego przełożenia na język polski (ale też, np. niemiecki), bowiem odnosi się on do złożonych procesów społecznego zarządzania (nie tylko rządzenia), w których obywatele i ich organizacje występują jako interesariusze – ci, których dotyczą skutki podejmowanych rozstrzygnięć publicznych – i wobec tego powinni mieć prawo udziału w procesie podejmowania odpowiednich rozstrzygnięć. Przyjmowane dość często jako odpowiednik *good governance*, określenie „dobre rządzenie” może funkcjonować tylko na zasadzie czysto konwencjonalnej – by posługiwać się prostym określeniem zamiast skomplikowanymi terminami opisowymi; trudno jednak, by posługiwać się w związku z tym także określeniem „rządzenie publiczne”.

Konstrukcja *public governance* nie ukształtowała się do tego w pełni i nie ma jednej, ustalonej jej definicji. Z reguły podkreśla się jednak – poza tym, że dotyczy ona procesów publicznych i zakłada udział, partycypację w nich interesariuszy – iż ma ona zarówno charakter opisowy, jak i stanowi określoną normatywną koncepcję funkcjonowania systemu władz publicznych. Traktuje ona władze publiczne, a przede wszystkim ich podstawową część operacyjną w postaci administracji publicznej, w kontekście sieciowo ujmowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz w kontekście państwa sieciowego, w skład którego wchodzić sieci organów i instytucji państwowych, jak również organów i instytucji samorządowych. Państwo sieciowe jest przedstawiane jako współczesny typ państwa obywatelskiego, przeciwstawiany tradycyjnemu, etatystycznemu i centralistycznemu, państwu administracyjnemu. Za jego podstawową misję uważa się zarządzanie sieciami, tj. stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach publicznych i niepublicznych w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji albo braku reprezentacji oraz artikulację interesów i rozważanie ich w trybie jawnym, transparentnym i zrównoważonym.

Pojęcie państwa sieciowego odzwierciedla złożony charakter struktur publicznych i struktur społecznych, funkcjonujących we współczesnych demokratycznych państwach prawnych na różnych szczeblach i w różnych wymiarach, a zarazem współpracujących ze sobą w różnych formach, na różnych szczeblach i w różnych wymiarach. Państwo sieciowe opierać się zatem musi na wieloszczeblowym partnerstwie (*multi-level partnership*) podmiotów publicznych, państwo-

wych i samorządowych oraz podmiotów niepublicznych – czy, określenie to jest częściej stosowane, na wieloszczeblowej *governance* (*multi-level governance*).

Współczesna *governance* wykracza poza granice poszczególnych państw. Istnieją jej różne szczeble ponadpaństwowe i transpaństwowe: korporacje ponadnarodowe, organizacje międzynarodowe – zarówno rządowe, jak i pozarządowe, oraz, coraz istotniejsze w tym zakresie, organy i instytucje wspólnot europejskich. Jej podstawą, w każdym wymiarze terytorialnym, jest szeroko rozumiany dialog społeczny. W ramach partnerstwa wieloszczeblowego musi występować wieloszczeblowe partnerstwo w obrębie władz publicznych, ujmowanych w takim przypadku jako zbiór współwystępujących i współpracujących ze sobą organów i jednostek organizacyjnych międzyrządowych organizacji międzynarodowych, wspólnot europejskich, administracji państwowej, w szczególności administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Granice państwa nie stanowią już przeszkody dla rozwoju partnerstwa o wymiarze ponad- i transnarodowym. Termin *multi-level governance* pozostaje w związku z zasadą podziału władz – przede wszystkim, choć nie wyłącznie, pionowego podziału władz, tym bardziej znajduje w nim wyraz zasada współdziałania władz, której ogólna koncepcja *public governance* wydaje się szczególnie bliska.

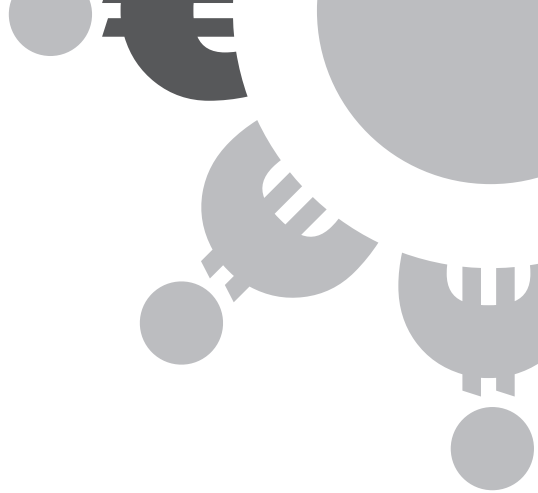
Multi-level governance oraz właściwe *public governance*, włączanie interesariuszy do procesów publicznych, a więc jej charakter partycypacyjny, nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Ich celem ma być zapewnienie „dobrego rządzenia”. Coraz częściej wskazuje się, że zapewnienie takiego „rządzenia” jest obowiązkiem władz publicznych, bowiem obywatelom przysługuje prawo do dobrego rządzenia – do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

Komisja Praw Człowieka ONZ – w Rezolucji 2005/68 *Rola dobrego rządzenia w promowaniu i ochronie praw człowieka*, nie deklarując wprost prawa do dobrego rządzenia, uczyniła to pośrednio, deklarując, iż „transparentny, odpowiedzialny, rozliczalny i partycypacyjny system władz publicznych, reagujący na potrzeby i aspiracje ludzi, w tym członków grup pozbawionych obrony i zmarginalizowanych, stanowi fundament, na którym spoczywa dobre rządzenie, a fundament ten stanowi konieczny warunek pełnego urzeczywistnienia praw człowieka, w tym prawa do rozwoju”.

Jako pierwszy wymóg dobrego rządzenia wskazany został transparentny system władz publicznych, co można w inny sposób wyrazić używając terminu „jawność działania władz publicznych” czy też hasła „otwarty rząd”. Wspomniany wcześniej dostęp do informacji publicznej stanowi jeden z podstawowych nakazów „dobrego rządzenia” – obok zapewnienia prawa wyboru przedstawicieli w parlamencie i organach stanowiących samorządu terytorialnego, prawa do referendum, prawa wyboru określonych organów władzy wykonawczej (w RP prezydenta oraz organów wykonawczych gmin), prawa ekspresji – do zajęcia stanowiska w sprawach publicznych czy prawa do „przyzwoitej legislacji”, jak też prawa do „dobrego sądu” oraz, w prawie wspólnotowym formalnie już zadeklarowanego, prawa do dobrej administracji.

Literatura

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2008
Izdebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, wyd. 4, Warszawa 2006
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Liber, Warszawa 2004
Kwiecień R., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Zakamycze, Kraków 2004
Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 1 lipca 1999 r. SA/Bk 208/99 – „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000 nr 1 poz. 17*
Pawłowska A., *Wstęp*, (w:) A. Pawłowska (red.) *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, Norbertinum, Lublin 1999
Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Żysk i S-ka, Warszawa 2002
Słownik poprawnej polszczyzny, wyd. 14, W. Doroszewski (red.), PWN, Warszawa 1990
Słownik języka polskiego, t. 3, M. Bańko (red.), Warszawa 2007
Wieczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
Winczorek P., *Nauka o państwie*, Liber, Warszawa 2005
Wronkowska S. (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995



Grażyna Skąpska
Uniwersytet Jagielloński

**Społeczeństwo obywatelskie:
kontekst i płaszczyzny
funkcjonowania**

Wydaje mi się, że społeczeństwo obywatelskie, ugruntowane w uniwersalności praw ludzkich, może nam najpełniej pomóc w realizacji tego wszystkiego, czym jesteśmy – nie tylko jako członkowie naszego narodu, ale też członkowie naszej rodziny, naszej społeczności, naszego regionu, naszego kościoła, naszej grupy zawodowej, naszej partii politycznej, naszego kraju, naszych zbiorowości ponadnarodowych – ponieważ traktuje nas ono przede wszystkim jako istoty ludzkie, których indywidualność znajduje swój najbardziej pierwotny, najbardziej naturalny i najbardziej uniwersalny wyraz w obywatelstwie w najszerszym i najgłębszym znaczeniu tego słowa (Havel 1992, s. 84).

Wstęp

Lata 80. i 90. oznaczały powrót idei społeczeństwa obywatelskiego do nauk społecznych oraz debaty publicznej. Idea ta przeżyła wówczas prawdziwy renesans. Jego przyczyną była walka o wolność prowadzona w „umierających imperiach komunistycznych” (Michalski 1994, s. 7) w Europie Wschodniej. Pojęciu społeczeństwa obywatelskiego towarzyszyły koncepcje „antypolityki” (Konrad 1985), „życia w prawdzie” (Havel 1985), „nowego ewolucjonizmu”, czyli postulatu „budowania własnych komitetów” zamiast palenia komitetów komunistycznej partii. Do renesansu idei społeczeństwa obywatelskiego przyczyniło się doświadczenie „Solidarności”, porozumień gdańskich i porozumień „okrągłego stołu” w Polsce i – gdzie indziej – doświadczenia Karty 77 w Czechosłowacji, pokojowych rewolucji w całej Europie Wschodniej. Wszędzie tam system obalony został przez działania aktywnych i rozumnych obywateli. Doświadczenia ludzi żyjących w Europie Wschodniej zaowocowały istotnym wkładem w rozwój koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, a nie tylko renesansu klasycznego pojęcia. Było to podkreślenie istotnych psychospołecznych aspektów obywatelskości, a więc odwagi cywilnej „życia w prawdzie” oraz szczególnych aspektów prawnych, a zatem ochrony praw obywatelskich w związku z doświadczeniem łamania tych praw przez państwo totalitarne.

Idea społeczeństwa obywatelskiego trafiła też ponownie na podatny grunt w Europie Zachodniej, w związku z kryzysem *welfare state*, zjawiskiem ubezwłasnowolnienia obywateli przez opiekuńcze państwo z jednej strony i zastępowanie autentycznych demokracji przez technologię rządzenia z drugiej. Czynnikiem istotnym stało się też uświadomienie sobie przez społeczeństwa zachodnie nowych obszarów wykluczenia i faktycznych nierówności – kobiet, mniejszości etnicznych, religijnych, ludzi nie nadążających za zmianami technologicznymi i społecznymi – pomimo prawnie zagwarantowanej równości. Wyrazem sprzeciwu wobec tych nierówności, niejako forpocztą społeczeństwa obywatelskiego stały się tzw. nowe ruchy społeczne. Wreszcie społeczeństwo obywatelskie ma stanowić przeciwieństwo masowego społeczeństwa konsumpcyjnego, czy to w wydaniu kapitalistycznym (Habermas 1988), czy też komunistycznym (Havel 1985).

Również obecnie, pomimo jej krytyki oraz rozczarowania rezultatami przemian w Europie Wschodniej (Seligman 1998, Kumar 1998), idea społeczeństwa obywatelskiego wydaje się odpowiadać na współczesne potrzeby. W sytuacji społecznej próżni, spowodowanej zanikiem tradycyjnych wspólnotowych więzi rodzinnych, sąsiedzkich czy przyjacielskich, wkraczają organizacje obywatelskie, nazwane w Polsce organizacjami pożytku publicznego, zappełniając lukę i wpływając na funkcjonowanie jednostki we współczesnym świecie. W sferze publicznej i prywatnej społeczeństwo obywatelskie staje się istotne w związku z dramatycznym wzrostem możliwości kontroli zachowań ludzi, ograniczenia ludzkiej wolności przez zorganizowany aparat biurokratyczny i monitorowania naszych zachowań na skutek nadzoru elektronicznego, zbierania

i wykorzystania danych osobowych. Społeczeństwo obywatelskie spełnia tu istotne funkcje ostrzegawcze i kontrolne. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest zatem wielopłaszczyznowe, jego zakres znaczeniowy obejmuje różne sfery aktywności obywatelskiej i nakłada się na funkcjonowanie różnych obszarów społeczeństwa: jego systemu politycznego, systemu prawa, gospodarki, kultury.

W odniesieniu do pięknych tradycji i początków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego po upadku komunizmu pojawia się pytanie o dzień dzisiejszy, w tym przede wszystkim o odejście od szczytnych ideałów, o zakusy na prawa obywatelskie, w tym, np. prawa do ochrony danych osobowych czy prawa mniejszości; pytanie o repolityzację intymnych sfer życia (np. poddanie sfery seksualności czy prokreacji walce o władzę) oraz brutalizację sfery publicznej i dyskursu publicznego. Pojawiają się kolejne pytania o podporządkowanie sfery publicznej walce interesów partyjnych, o parodię urzędów publicznych pełnionych przez osoby z partyjnego rozdania, nieposiadające ani potrzebnej wiedzy, ani umiejętności, nie wspominając o poziomie etycznym i moralnym.

Mając na uwadze powyższe problemy, w rozdziale tym zostanie przedstawiona pokrótce historia pojęcia społeczeństwa obywatelskiego oraz omówione będą jego związki z polityką, prawem i gospodarką.

I. Krótka historia pojęcia społeczeństwa obywatelskiego

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego ma klasyczne i europejskie korzenie. Można je znaleźć w koncepcjach stoików, w koncepcji republiki Cyserona jako *societas civilis*, a przede wszystkim u Arystotelesa w koncepcji człowieka jako istoty politycznej. W średniowiecznej myśli chrześcijańskiej idea społeczeństwa obywatelskiego wyraźnie jest widoczna w koncepcji obywatelskiego nieposłuszeństwa, sformułowanej przez św. Tomasza z Akwinu.

Nie bez znaczenia dla rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim dla współczesnego renesansu tego pojęcia, była praktyka ustrojowa miast włoskich późnego średniowiecza i wczesnego renesansu – urzędnicy polityczne charakterystyczne dla Wenecji, Florencji, Bolonii, Sieny, Padwy oraz innych miast północnych Włoch, z charakterystyczną dla nich równością obywateli, niejednokrotnie bezpłatnym pełnieniem funkcji publicznych, wpływem obywateli na podejmowane decyzje oraz tworzone prawo, którym towarzyszył rozkwit gospodarczy.

Przełomowym okresem dla rozwoju idei społeczeństwa obywatelskiego w czasach nowożytnych stało się oświecenie w związku z odrodzeniem się prawa natury i pojawieniem się nowoczesnej koncepcji obywatelstwa. To oświeceniu zawdzięczamy przeciwstawienie państwa i społeczeństwa, co znalazło charakterystyczny wyraz w słynnej przestrodze Thomasa Paine'a „izby nie mieszać społeczeństwa z rządem, albowiem jest ono dla ludzi błogosławieństwem, podczas gdy rząd – złem koniecznym” (Paine, za: Szacki 1998, s. 9). Współcześnie w takim duchu definiuje społeczeństwo obywatelskie włoski filozof polityczny i konstytucjonalista Norberto Bobbio (1998).

Oświeceniu zawdzięczamy również zróżnicowanie koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jako przede wszystkim społeczeństwa politycznego, którego członkami są obywatele republiki wyposażeni w niezbywalne i naturalne prawa polityczne, oraz społeczeństwa samodzielnych i autonomicznych podmiotów gospodarujących, wyposażonych w prawa i wolności gospodarcze, umożliwiające funkcjonowanie na rynku i kierowanie się odkrywanymi rozumowo prawidłowościami działania jego „niewidzialnej ręki”. Stąd idea społeczeństwa obywatelskiego raz jest wiązana z prawami i wolnościami politycznymi oraz sferą publicznej aktywności skierowanej ku realizacji dobra wspólnego, dobra republiki, kiedy indziej zaś z indywidualnymi prawami i wolnościami gospodarczymi, a zatem sferą działalności rynkowej skierowanej na realizację indywidualnych korzyści, na indywidualny sukces ekonomiczny. Dla autorów reprezentujących drugie ze wspomnianych tu podejść podstawowymi prawami były prawa własności, podczas gdy autorzy kładący nacisk na związek społeczeństwa obywatelskiego z polityką kładli nacisk na bierne i czynne prawa do uczestnictwa w życiu politycznym oraz związane z tym obowiązki obywatelskie (Gellner 1998, Seligman 1998). Stąd pewnego rodzaju „pęknięcie” w ramach koncepcji i możliwy brak porozumienia w debacie nad społeczeństwem obywatelskim i jego rozwojem pomiędzy przedstawicielami nauki anglosaskiej oraz kontynentalnej, europejskiej. Dla tych pierwszych bowiem idea społeczeństwa obywatelskiego związana jest przede wszystkim z indywidualnymi swobodami, głównie gospodarczymi, dla drugich natomiast z obywatelskimi cnotami i zaangażowaniem w sprawy publiczne (Seligman 1998).

Filozofowie polityczni tego okresu, w tym przede wszystkim przedstawiciele tzw. oświecenia szkockiego, nie bez racji zostali określani mianem moralistów. Zarówno bowiem w pierwszym przypadku publicznej aktywności politycznej, jak i w przypadku aktywności gospodarczej fundamentalnymi ich przyczynami miały być motywy moralne. I tak dla Johna Locke'a, autora „Dwóch traktatów o rządzie”, obywatele zawiązują społeczeństwo obywatelskie, tworząc umowę społeczną jako podstawę dobrego rządu po to, by zapobiec konsekwencjom walki nierównych sił. Cnoty obywatelskie miały tu polegać na uczestnictwie w funkcjonowaniu sfery publicznej, rozumianej przede wszystkim jako sfera polityczna, a dokładnie parlament, oraz na obywatelskim pełnieniu urzędów, rozumianych jako spełnianie obowiązków wobec obywateli, co zostało określone jako służba publiczna (*civil service*). Z kolei dla Adama Smitha, twórcy koncepcji gospodarki wolnorynkowej i największego orędownika korzyści wynikających z samoregulującego się wolnego rynku, pierwotnymi motywami aktorów uczestniczących w grze rynkowej były „sentymenty moralne”, dążenie do uznania w oczach innych, do wzajemnej sympatii oraz osobistego prestiżu. Motywem była też dobroczynność ujęta jako podstawa wszelkiej działalności ludzkiej, w tym także rynkowej (Smith, za: Campbell 1981, s. 97-101). Sentymenty moralne są też, zdaniem Smitha, źródłem reguł społecznych (tamże, s. 101, 102). Podobnie, według Davida Hume'a dla życia społecznego istotny jest nie tylko rozum, ale przede wszystkim moralny sentyment i uczucia (Hume, za: Seligman 1992, s. 37).

W pracach innych przedstawicieli oświecenia szkockiego pojawiły się kolejne cechy społeczeństwa obywatelskiego: miało być ono bowiem efektem rozwoju cywilizacyjnego i ujęte zostało jako społeczeństwo cywilizowane, charakteryzujące się łagodnością obyczajów, szacunkiem dla przeciwników, tym, co Hannah Arendt nazwała „chłodną przyjaźnią” w stosunkach między obywatelami, tolerancją dla odmiennych poglądów i zachowań. Obecnie tego rodzaju cechy odnosi się do funkcjonowania sfery publicznej i publicznych debat. Cechą społeczeństwa obywatelskiego jest więc *civility* (umiejętność współżycia, uprzejmość we wzajemnych stosunkach, dobre maniere, „cywilizowany” język debaty publicznej), co z kolei decyduje o szczęściu czy raczej dobrostanie poszczególnych jednostek (Ferguson, za: Seligman 1992, s. 55).

Do tych koncepcji w dużej mierze nawiązują autorzy współcześni, identyfikujący społeczeństwo obywatelskie z debatą publiczną. Do nich należy przede wszystkim Jürgen Habermas, dla którego sfera publiczna to zinstytucjonalizowany obszar interakcji komunikacyjnych, miejsce wymiany krytycznych poglądów na tematy publiczne. Debata w sferze publicznej pełni w społeczeństwie funkcje pośredniczące między społecznie przeżywanym porządkiem wartości, norm i instytucji a procesami podejmowania decyzji politycznych i ekonomicznych w ramach państwa oraz organizacji ponadpaństwowych. Zdaniem tego autora wspólnota obywatelska jest możliwa dzięki porozumieniom zawieranim w takiej debacie, co z kolei jest uwarunkowane dochowaniem przez uczestników debaty publicznej warunków etyki mowy. Te ostatnie polegają na spełnieniu warunków zrozumiałości, prawdziwości oraz słuszności wypowiedzi. Warunek słuszności wypowiedzi oznacza tutaj, że uczestnicy debaty ujawniają wszelkie argumenty natury moralnej, jakie są uzasadnieniem ich stanowiska, oraz że są oni otwarci na uznanie argumentów o większej sile przekonywania, opartych na lepszych racjach. Koncepcja etyki mowy oznacza ponadto że debata publiczna ma charakter dyskursu wolnego od przymusu, a zatem że każdy jej uczestnik ma prawo do głoszenia własnych poglądów, a także może przystąpić do debaty i wycofać się z niej w dowolnej chwili (Habermas 1981).

Dla rozwoju współczesnej idei społeczeństwa obywatelskiego wielkie znaczenie mają też dwie publikacje Alexisa de Tocqueville'a: dwutomowe dzieło „O demokracji w Ameryce” i wcześniejsza książka „Dawny ustrój i rewolucja”. Pierwsza, lepiej znana i często dyskutowana, stanowi wielowątkowy dowód na to, iż społeczna samoorganizacja, lokalne inicjatywy, lokalna prasa stanowią czynnik chroniący społeczeństwo, w tym przede wszystkim wolności i prawa do spontanicznego rozwoju, przed wszechwładzą biurokratycznej maszyny eliminującej, w imię równości czy też bezpieczeństwa, spontaniczne inicjatywy społeczne. Problem konfliktu pomiędzy wolnością działania społecznego a dążeniem do równości był przez Tocqueville'a zarysowany w książce „Dawny ustrój i rewolucja”: głęboko pesymistycznej ocenie skutków rewolucji z punktu widzenia rozszerzenia granic wolności obywatelskiej. Zdaniem tego autora na skutek rozrostu aparatu biurokratycznego, którego celem jest zapewnienie równości, nowy ustrój po rewolucji zaczyna przypominać ustrój dawny: wolności obywatelskie ulegają daleko idącym ograniczeniom (de Tocqueville 1995, 1999).

Przeciwstawienie społeczeństwa obywatelskiego i państwa znalazło najpełniejszy wyraz w „Zasadach filozofii prawa” Hegla oraz zostało doprowadzone do postaci krańcowej w pracach Karola Marksa. Dla Hegla państwo miało stanowić końcowy etap rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jego najdoskonalszą formę, zapewniającą pełną realizację praw i wolności obywatelskich, organizację chroniącą prawa jednostki przed zakusami zorganizowanych interesów (tzw. korporacji). Państwo miało też zapewnić autonomię poszczególnych części składowych społeczeństwa obywatelskiego – prawa, moralności, gospodarki. A zatem państwo i społeczeństwo obywatelskie, chociaż przeciwstawiane, uzupełniały się jednak wzajemnie, a państwo gwarantowało przestrzeń działania społeczeństwu obywatelskiemu, ograniczając możliwe patologie, w tym egoizmy grupowe. Dla Marksa natomiast społeczeństwo obywatelskie miało zająć miejsce państwa, stając się społeczeństwem politycznym, likwidującym jakiekolwiek autonomiczne sfery działalności ludzkiej i podporządkowującym je polityce (Hegel za: Siemek 1985, Marks 1965).

Autorzy klasyczni w swoich rozważaniach nad społeczeństwem obywatelskim podejmowali kwestie istotne również dzisiaj: związki społeczeństwa obywatelskiego z polityką, państwem oraz służbą cywilną, autonomiczną gospodarką, prawem i prawami obywatelskimi, kulturą, w tym przede wszystkim kulturą funkcjonowania sfery publicznej, oraz moralnością obywatelską. Oceniając wzloty i upadki idei społeczeństwa obywatelskiego po rozpadzie komunizmu, warto zastanowić się nad źródłami niepowodzeń w ramach każdej z tych sfer. Zanim przejdę do tych zagadnień, przedstawię jeszcze dwa pojęcia, jakie we współczesnej literaturze wiązane są z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcia te będą wykorzystane dla dalszej jego analizy, w ramach każdej ze sfer jego funkcjonowania.

2. Kapitał społeczny i zaufanie: podstawy społeczeństwa obywatelskiego we współczesnym ujęciu

Współcześni autorzy wskazują, iż tradycje, historia, w tym historia walki o obywatelskie prawa i wolności, stanowią istotny kapitał, wyposażenie, z jakim społeczeństwa wkraczają na drogę budowania demokracji. W najnowszej literaturze dotyczącej omawianego pojęcia pojawia się więc koncepcja kapitału społecznego. Ma ona trzy różne znaczenia.

Według pierwszego z nich kapitał społeczny to zbiór zasobów, związanych z posiadaniem przez jednostkę określonych sieci relacji z innymi, opartych na wzajemnych długotrwałych kontaktach i zależnościach czy też przynależności do tej samej grupy. Istotnym kapitałem społecznym byłoby tu posiadanie kolegów ze studiów, przyjaciół czy kuzynów zajmujących rozmaite ważne stanowiska. Byłby to zatem zasób jednostkowy, będący źródłem społecznych nierówności, ważny dla realizacji jednostkowych celów i osiągania korzyści poprzez włączenie do sieci wzajemnej wymiany usług i dóbr (Bourdieu 1986). Ten rodzaj kapitału społecznego może przybrać zdecydowanie antyobywatelski charakter, stając się podstawą klientelizmu i nepotyzmu, powiązań mafijnych, powstawania we współczesnej Polsce stowarzyszeń typu „Ordynacka”, ugrupowań określanych jako „grupa trzymająca władzę” czy też jako „układ”, decydujących o tym, że sferą publiczną rządzą niejasne reguły i ukryte mechanizmy, których celem jest zdobycie i utrzymanie władzy.

W świetle kolejnej koncepcji kapitału społecznego jest on zasobem, który wzmacnia efektywność działań jednostek lub grup. Jednym z istotnych zasobów indywidualnych jest tu wykształcenie, umiejętności, wiedza, a także innowacyjność, elastyczność, twórcze myślenie. Wykształcenie jest tu elementem konstytutywnym, gdyż kształtuje ono umiejętności twórczego myślenia (Coleman 1996, s. 36). Należą tu też takie zasoby indywidualne, jak: pasje, poczucie misji, poczucie obywatelskiego obowiązku (por. Skąpska 2002, s. 23). Kolejne zasoby mają charakter grupowy. W tym przypadku zasoby, jakie budują kapitał społeczny, to obowiązujące normy, kanały informacji i zaufanie, decydujące, np. o tym, że jednostki będą wywiązywać się z podjętych zobowiązań. Optymalizują one wymierne skutki podejmowanych działań. Należą tu też przykładowo działania podejmowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które zdejmują z jednostek koszty działań, zapewniając wszelkiego rodzaju pomoc (np. finansową czy prawną), występując przed instytucjami czy organizacjami (np. przed sądem czy administracją) i w ten sposób przyczyniając się do sukcesów jednostkowych. Kapitałem społecznym w tym rozumieniu byłaby zatem umiejętność samoorganizacji na poziomie jednostkowym. Należą tu też umiejętności nawiązywania bliskich kontaktów, podkreślana już przez przedstawicieli oświecenia szkockiego „towarzystwo” i związane z nią normy uprzejmości, „cywilizowanego” zachowania (tamże, s. 28).

Kapitał społeczny ujmowany jest jako własność zbiorowości: zbiorowości lokalnych, dużych grup społecznych, regionów, całych społeczeństw. Autor reprezentujący to podejście stwierdza, iż „ (...) kapitał społeczny odnosi się (...) do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania (Putnam 1993, s. 56). Należą do niego utrwalone społecznie wzorce kooperacji oraz utrwalone umiejętności współpracy oraz pokojowego rozwiązywania konfliktów, pozwalające na wyjście „z twarzą” przeciwników konfliktów i sporów, co podtrzymuje trwanie zbiorowości. Wspomniany wyżej autor dokonuje niezwykle ważnego rozróżnienia kapitału społecznego na kapitał wiążący ludzi (*bonding*) oraz kapitał ułatwiający tworzenie m.in. pomostów (*bridging*) (Putnam 2000). Pierwszy rodzaj kapitału społecznego bardzo łatwo może ulec przekształceniu w kapitał nieobywatelski, w postaci egoizmów grupowych, wzajemnego wspierania się przez „swojaków”, wykluczania innych,

„obcych”, charakteryzuje on bowiem zbiorowości zamknięte i mocno wspierające swoich członków. Podstawową normą wiążącą ludzi jest zasada wzajemności, która łatwo może się przekształcić w patologiczną normę „ręka rękę myje”. Obywatelski charakter ma natomiast rodzaj kapitału określony mianem *bridging*, polegający na otwarciu się na innych, dostrzeżeniu ich potrzeb, włączaniu osób o odmiennych poglądach do debaty publicznej, co wiąże się z tolerancją, a nawet z szacunkiem dla odmiennych poglądów, cywilizowanym szacunkiem dla przeciwników, a jednocześnie wzbogaca debatę publiczną.

Wreszcie należy wspomnieć o kapitale stricte kulturowym. Pojęcie to opiera się na szerokim rozumieniu kultury, obejmującym zarówno przeszłość historyczną, tradycje i idee, jak i aktualne systemy przekonań i przeświadczeń, stereotypy i mity (Skąpska 2002, s. 31). Są to, np. tradycje społecznikowskie, tradycje „Judymów” i „Siłaczek”, tradycje „walki za wolność waszą i naszą” (tak pięknie wyrażone w przesłaniu „Solidarności” z 1981 r. do związków zawodowych ówczesnego Związku Sowieckiego) wraz z towarzyszącymi im instytucjami, systemami wartości oraz normami postępowania. Pojęcie kapitału kulturowego ma znaczenie zasadnicze, ponieważ kultura stanowi źródło znaczeń i wartości związanych z wszelkimi działaniami ludzkimi. Podstawowe pytanie – jedynie tutaj sygnalizowane, bez pretensji udzielania na nie odpowiedzi – brzmi: jakie normy i wartości, stanowiące elementy wyposażenia kulturowego, w tym kulturowego dziedzictwa, są czynnikiem sprzyjającym rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, a jakie stanowią potencjalne obciążenie?

Kolejne pojęcie współcześnie wiązane z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego to pojęcie zaufania. Francis Fukuyama w swojej książce „Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu” postawił tezę, iż dobrobyt danego kraju i jego zdolność do rywalizacji są uwarunkowane jedną cechą kulturową: poziomem zaufania w danym społeczeństwie. Zaufanie, jak dowodzi Fukuyama, może przyczynić się do wzrostu wydajności ekonomicznej poprzez redukcję kosztów transakcji związanych z takimi czynnościami, jak znalezienie kontrahenta, negocjowanie umów, zachowanie zgodności z normami określonymi przez państwo oraz egzekucja ustaleń umowy w przypadku kwestii spornych czy prób oszustwa (Fukuyama 2002).

Prace z socjologii i nauk politycznych (np. Sztompka 2001) wskazują na szczególne znaczenie zaufania dla sprawnego funkcjonowania instytucji demokratycznych. Zaufanie ma być jedną z najważniejszych form kapitału społecznego oraz kulturowego. Niektórzy badacze kapitału społecznego przyjmują założenie, że zaufanie społeczne pomaga w stworzeniu żywej i etycznej wspólnoty, której członkowie znają swoich sąsiadów, uczestniczą w działaniach stowarzyszeń, przestrzegają i oczekują od innych przestrzegania kodeksu moralnego (Uslander 2001, s. 121).

Według Roberta Putnama, zaufanie społeczne nie jest cechą konkretnej jednostki, lecz własnością relacji międzyludzkich. Stanowi ono o jakości wzajemnych kontaktów, związane jest także z szacunkiem dla uczestników interakcji społecznych. Jednak, podobnie jak w przypadku pojęcia kapitału społecznego, i tu należałoby dokonać istotnych rozróżnień na zaufanie do „swoich”, a zatem członków tych samych rodzin, wspólnot lokalnych, grup powiązanych wzajemnymi interesami, oraz na inkluzyjne, a nawet zgeneralizowane zaufanie społeczne, decydujące o tym, iż bez obaw nawiązujemy kontakty społeczne, wchodzimy w relacje międzyludzkie, zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej (2000).

3. Społeczeństwo obywatelskie a polityka i kultura polityczna w Europie Środkowej i Wschodniej

Hasło „Narodzie, twoja władza wróciła do ciebie” wygłosił w 1918 r. Tomas Masaryk – pierwszy prezydent niepodległej Czechosłowacji – w swym przemówieniu inauguracyjnym. Hasło to zostało powtórzone przez Vaclava Havla w jego przemówieniu noworocznym po tym, jak został on wybrany prezydentem Czechosłowacji w 1989 r. Jak przypomina czeski autor, wcześniej hasło to znalazło się w protest-songu z 1968 r. i stało się najpopularniejszym sloganem powtarzanym w czasie „aksamitnej rewolucji” w 1989 r. (Priban 1999, s. 38).

Dla powrotu do teorii socjologicznej społeczeństwa obywatelskiego w połączeniu z koncepcją podmiotowości społecznej istotne było zatem nowe zjawisko, polegające na zwycięstwie nad systemem odniesionym przez zwykłych obywateli, a nie przez oświeconych przywódców czy zwycięskie armie. W rzeczy samej, jak stwierdzono, „(...) Społecznie najbardziej zadziwiającym i niespodziewanym (...) zjawiskiem lat 80. (a można tutaj dodać i późniejsze wydarzenia z lat 2002-2005 określone jako „różane” i „pomarańczowe rewolucje” – G.S.) był niespodziewany renesans politycznej podmiotowości,

na zewnątrz i wewnątrz instytucji (...). Problemy, będące obecnie na ustach wszystkich, nie zostały sformułowane dzięki dalekowzroczności rządzących, nie są też rezultatem walk parlamentarnych – i z całą pewnością nie zostały sformułowane w świątyniach władzy w biznesie, nauce czy państwie. Zostały one umieszczone w centrum społecznej agendy dzięki skoncentrowanemu sprzeciwowi wobec tej instytucjonalnej ignorancji rozmaitych moralizujących, małych i rozproszonych ugrupowań spierających się między sobą, targanych przez wątpliwości" (Beck 1994, s. 21).

Najbardziej istotnym aspektem politycznym dyskursu o społeczeństwie obywatelskim stały się działania praktyczne owych rozproszonych ugrupowań, często jednak jednoczących się w wielkie ruchy społeczne, jak i późniejsze, masowe i emocjonalne demonstracje, wyrażających moralne wsparcie dla działań podejmowanych w celu obalenia systemu. Zaobserwowano, że ugrupowania te „moralizowały”. Jak argumentował słynny polski socjolog, społeczeństwo obywatelskie w Europie Wschodniej początkowo nie wykazywało cech, na jakie wskazywali teoretycy klasyczni: nie składało się ono z aktorów ekonomicznych, jak chciałby Adam Smith, nie stanowiło też przykładu politycznego społeczeństwa obywatelskiego w sensie klasycznym; z powodu wielkiej atomizacji społeczeństwa komunistycznego nie było ono zorganizowane w postaci stowarzyszeń, jak widział społeczeństwo obywatelskie de Tocqueville. Jak stwierdził Jerzy Szacki za Martinem Malią, społeczeństwo obywatelskie w Europie Wschodniej przyjęło postać moralną (1994, s. 126).

A zatem wraz z ponownym wprowadzeniem koncepcji społeczeństwa obywatelskiego do teorii socjologicznej, miało miejsce wejście zwykłych, słabo zorganizowanych ludzi na ówczesne największe i najstraszniejsze sceny wydarzeń politycznych – do gdańskiej Stoczni im. Lenina, na ulice Pragi czy w okolice burzonego w Berlinie muru. W ślad za tym działania owych zwykłych ludzi stały się przedmiotem ważnego dyskursu politycznego.

Jakby na przekór wspomnianemu hasłu nowe demokracje Europy Wschodniej, a szczególnie społeczeństwa Europy Środkowowschodniej oskarżane są o brak nowoczesnej kultury politycznej. Rzeczywiście, ich doświadczenie z funkcjonowaniem współczesnych demokracji, z funkcjonowaniem nowoczesnego systemu politycznego było znikome, a dawniejsze zostało być może zapomniane, chociaż to właśnie w tym regionie, w Czechosłowacji, ukształtowała się w okresie międzywojennym i funkcjonowała demokracja modelowa. W tym czasie sąsiedzi tego kraju popadali w autorytaryzm lub budowali systemy totalitarne.

Oskarżeniu o brak kultury politycznej towarzyszą kolejne – o brak „awangardy politycznej” czy o nieistnienie „interesów transformacyjnych”, co miałyby rzekomo charakteryzować społeczeństwa Europy Wschodniej przed upadkiem komunizmu (Reub, w: Elster, Offe, Preuss 1998, s. 78). Upadek ten tłumaczy się natomiast wielką rolą „pierestrojki” i osobie pierwszego sekretarza KPZR, Michaiła Gorbaczowa.

Jeżeli wskaźnikiem kultury politycznej jest zaufanie do instytucji demokratycznych czy przywiązanie do demokratycznych reguł i procedur, to oskarżenie o brak kultury politycznej zawiera wiele prawdy o społeczeństwach wschodnioeuropejskich, a z pewnością wiele prawdy, np. o społeczeństwie polskim. Jednak nie jest to cała prawda. Ponadto twierdzenia i argumenty tego rodzaju stanowią przykład zastosowania kryteriów i pojęć ukształtowanych w jednej kulturze do analizy, a przede wszystkim oceny kultur innych. W podobny sposób zachodni misjonarze i kolonizatorzy oskarżali, np. kulturę chińską o zacofanie, stosując wobec niej własne kryteria i standardy. Zdefiniowane poprzez zaufanie do instytucji i procedur demokratycznych pojęcie kultury politycznej nie obejmuje bowiem takich zjawisk i procesów, które doprowadziły do pokojowych przemian na wielką skalę. Nie konceptualizuje ono „samoograniczających się rewolucji” czy „negocjowanych transformacji”, nie wyjaśnia wielkich nadziei w legalności czy, jak się okazało, respektowaniu zasady dotrzymywania zawartych umów, do odrzucenia rewolucji w sensie klasycznym. Nie przybliża ono ani na krok odpowiedzi na pytanie, dlaczego ulice Warszawy, Pragi, Budapesztu czy Berlina nie zamieniły się w ulice Belfastu, czy chociażby Paryża. Należy dodać, iż wspomniany pokojowy charakter przemian zależał od zachowania społeczeństwa, wspomnianych zwykłych ludzi, a nie tylko elit. W rezultacie, zamiast socjologicznych analiz zadziwiająco pokojowych przemian i rozsądku, obywatelskiej rozwagi, wykazanej przez ich uczestników, niektórzy autorzy analizujący te przemiany zadowalają się dość komfortowym, bo niewymagającym intelektualnego wysiłku, stwierdzeniem o politycznym i kulturowym zacofaniu tych społeczeństw.

Podobnie krytycznie należy ocenić spostrzeżenia dotyczące nieistnienia w Europie Wschodniej politycznej awangardy, spostrzeżenia, iż „(...) nie ukształtowała się tu ani «kontra-elita», ani teoria, ani organizacja, ani ruch społeczny, ani projekt, który byłby podstawą wizji, wskazówek czy przepisów, w jaki sposób miałyby się dokonać destrukcja (starego porządku)” (Offe 1998, s. 11).

Trudno powstrzymać się od uwagi, iż tego rodzaju refleksje nie są szczególnie sprawiedliwe ani w stosunku do społeczeństw, które własnym wysiłkiem dokonały dramatycznych przemian, ani w stosunku do setek dysydentów, którzy podjęli wielkie ryzyko sprzeciwu, którzy publikowali pod własnym nazwiskiem lub pseudonimami, którzy wywarli wielki wpływ na praktykę polityczną „okrągłych stołów”, publikowali w „drugim obiegu” i za granicą, i którzy wreszcie są autorami nowatorskich i oryginalnych koncepcji. Wspomniani dysydenci byli zaangażowani w społeczną praktykę przemian, lecz nie definiowali się jako wizjonerzy przywódcy, nawet będąc autorami niezwykłych idei, jak chociażby podkreślana tu propozycja „życia w prawdzie” czy koncepcji antypolityki lub nowego ewolucjonizmu jako sposobów sprzeciwu i zmiany

systemu, by wspomnieć o najbardziej znanych. Spostrzeżenia te nie są szczególnie sprawiedliwe w stosunku do milio-
nów wschodnich Europejczyków zaangażowanych w działania, których skutki nie były przewidywalne, w każdym razie
nie zostały przewidziane przez żadnego uczonego. Ponad wszystko wszakże, wypada się zgodzić z Ralfem Dahrendorfem,
że takie pojęcia jak wizjonerska elita, awangarda czy kontrelita nie wydają się obecnie użyteczne. Były one ukształtowane
w szczególnym czasie i miejscu dla analizy poprzednich rewolucji, roli w tych rewolucjach ich ojców założycieli – rewo-
lucyjnych filozofów, awangardy typu leninowskiego – a nie do analizy zmian mających miejsce w późnej nowoczesności,
zmian angażujących masowe ruchy i demonstracje na ulicach (Dahrendorf 1997, s. 25). Nie do przecenienia jest tu też
rola międzynarodowych trybunałów w procesie zmiany społecznej oraz skarg wnoszonych do nich, często przez organi-
zacje społeczeństwa obywatelskiego.

W taki sposób można jednak tłumaczyć nieobecność na scenie publicznej „narodu-suwerena” dzierżącej władzę re-
prezentacji demokratycznej w czasie pokojowych rewolucji, gdyż tego rodzaju suweren po prostu nie istniał. Zamiast nie-
go pojawili się w wielkiej liczbie ludzie, których cele były sformułowane w potocznym języku, miały w pewnym sensie przy-
ziemny charakter i polegały na dążeniu do normalności, do życia własnym życiem. Tym sposobem w Europie Wschodniej
ważnym i sprawczym podmiotem historii okazali się skromni bohaterowie, ci, którzy mieli dość odwagi cywilnej, by podjąć
ryzyko sprzeciwu, i dość rozważli, by nie dać się sprowokować – członkowie masowych współczesnych społeczeństw,
którzy jednak odmówili pozostania marionetkami systemu.

Dla konceptualizacji tego rodzaju fragmentarycznego, chociaż wyjątkowego zaangażowania zwykłych ludzi w sprawy
publiczne – ludzi, którzy dążą przede wszystkim do normalności, a nie do odegrania roli wielkich bohaterów – pomocne
stało się pojęcie antypolityki sformułowane przez węgierskiego socjologa i dysydenta Georgi Konrada (Konrad 1985).
Pojęcie to ma zarówno deskryptywną, jak i normatywną konotację. W swej warstwie deskryptywnej pojęcie antypolityki od-
nosiło się w przeszłości do tzw. drugiego społeczeństwa, do aktywności społeczeństwa obywatelskiego poza systemem,
przede wszystkim w dziedzinie kultury, oraz aktywności w szarej strefie ekonomicznej. W warstwie normatywnej pojęcie
to odnosiło się natomiast do społecznej samoobrony przed wszechobecnym systemem politycznym, przed polityzacją
światów życia: życia rodzinnego, prywatnego czasu czy języka, jakiego używali ludzie w komunikacji codziennej, potocznej
poprzez wprowadzenie do niego nowomowy i rozmaitych „izmów”. Nacisk spoczywał tutaj na prawie do prywatności i jas-
nego rozgraniczenia sfery publicznej i prywatnej. W swej nowej edycji pojęcie antypolityki związane jest z podkreśleniem
zagadnień moralnych w polityce, kwestii obywatelskiej solidarności oraz wagi pluralistycznego społeczeństwa obywatel-
skiego jako komponentów życiodajnego środowiska partii politycznych, bez czego partie te staną się po prostu windami
do władzy (Havel, Klaus, Pithart 1996, s. 15).

Antypolityka była również rozumiana jako otwarcie polityki na doświadczenia ludzkiej autentyczności i niezależności.
Vaclav Benda użył tu pojęcia równoległego *polis*, sugerując stworzenie równoległych struktur życia kulturalnego, intelek-
tualnego i duchowego jako odpowiedzi na kolonizację światów życia przez technokratyczny system komunistyczny (Benda
1985, s. 112). Jak stwierdził Benda, w Czechosłowacji ludzie formułowali swoje cele w języku egzystencjalnym i moralnym,
bliskim ich doświadczeniom, w związku z tym celem ich działań nie była tylko reforma polityczna. Przede wszystkim chcieli
wieść „normalne życie”, stąd ich preferencje były zróżnicowane i słabo określone. Byli to ludzie, których nie jednoczą żadne
wielkie wizje społeczne czy polityczne, chociaż łączy ich jakiś podstawowy consensus dotyczący wolności politycznej i su-
werenności narodowej, i którzy aspirują do liberalnej demokracji. Stąd wydarzenia, które doprowadziły do rozmontowania
systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej, zostały przez ich obserwatorów zdefiniowane w antypoli-
tycznych terminach „normalnego” życia zwykłych ludzi, ich wolności i autonomii (Pribean, 1999, s. 37).

Koncepcja antypolityki stanowi istotny element wyposażenia, z jakim społeczeństwa Europy Środkowej i Wschodniej
zaczęły reformowanie własnych porządków ekonomicznych i politycznych, budowanie liberalnych demokracji i procesy
integracji europejskiej. W jej warstwie normatywnej koncepcja antypolityki oznacza postulat, by demokratyczna polityka
nabrała głębszego znaczenia, by nie stanowiła jedynie technologii rządzenia, lecz by została zrekonceptualizowana w ter-
minach egzystencjalnych i odniesiona do życia ludzi. Koncepcja antypolityki w takim rozumieniu nie jest propozycją wy-
cofania się ze sfery publicznej, lecz propozycją ponownej debaty nad znaczeniem demokracji i władzy z uwzględnieniem
zróżnicowanych aspektów życia współczesnych, pluralistycznych społeczeństw, rozmaitych form, jakie może przybierać
władza i przemoc, jak i rozmaitych form społecznej organizacji.

Tego rodzaju wyposażenie, kapitał społeczny i kulturowy, jak i postulaty co do urządzenia demokracji na zasadach
moralnych stanowiły istotną część kapitału kulturowego społeczeństw Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski,
na początku ich drogi do demokracji. W związku z tym rozczarowanie demokracją, wycofanie się społeczeństwa z uczest-
nictwa w polityce można tłumaczyć odejściem od tych początkowych idei i pragnień, podporządkowaniem polityki tech-
nologii rządzenia właśnie, np. w postaci wprowadzania restryktywnych progów wyborczych w społeczeństwie, w którym
partie polityczne zaczynają się dopiero formować, przeniesieniem zasady partyjności w imię skuteczności na szczebel
samorządowych wyborów lokalnych oraz do służby cywilnej, formowaniem czysto strategicznych, dalekich od początko-

wych ideałów polityki powiązanej z moralnością, a niekiedy nawet kompromitujących, koalicji parlamentarnych w celu skutecznej realizacji programów wyborczych. Etos polityki obywatelskiej, skierowanej na potrzeby egzystencjalne ludzi, przegrał w konfrontacji z praktyką polityki rozumianej jako walka interesów. Jak się wydaje, wielkie znaczenie miało też wspomniane rozproszenie interesów społeczeństwa, które nie miało doświadczeń uczestnictwa w polityce nowoczesnego państwa, nie przeszło żadnej szkoły demokracji.

Wrogiem społeczeństwa obywatelskiego w sferze polityki jest zatem przyjęte rozumienie polityki jako walki interesów i jej podporządkowanie zasadzie skuteczności w realizacji interesów partii politycznych. W tych warunkach przestaje mieć też jakiegokolwiek znaczenie zasada pokojowego rozwiązywania konfliktów w imię dobra wspólnego.

Wspomniane procesy w dziedzinie polityki przekładają się na język debaty publicznej, język daleki od ideału dyskursu wolnego od przymusu oraz spełnienia warunków etyki mowy. Jest to język traktowany jako swego rodzaju broń w walce o władzę, w której wszystkie chwytły są dozwolone, a słabsi czy też ci, którzy pragną dochować tych warunków, nie mają czego szukać. Na to nakładają się zapóźnienia cywilizacyjne i wkraczanie do sfery publicznej jednostek i grup, które prawdopodobnie nigdy nie słyszały o zasadach fair play, szacunku dla przeciwnika i jego poglądów, nie mówiąc o etosie rycerskim, a zatem historycznym wyposażeniu społeczeństw europejskich.

4. Społeczeństwo obywatelskie a prawo

Istotną płaszczyzną funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego jest prawo. Prawo stanowi zarazem warunek działania tego społeczeństwa. Jest to bowiem swoiste „minimum moralności” w społeczeństwie pluralistycznym i zróżnicowanym. Jak pisze wybitny filozof prawa, prawo „(...) może się jawić jako najwyższe osiągnięcie cywilizacji uwalniające dla twórczego użytku ludzkie możliwości, skądinąd skazane na zagładę. Może być traktowane jako podstawa ludzkiej wolności i godności, nasza najlepsza nadzieja na pokojowy świat. W zdolności człowieka do postrzegania i wprowadzania prawodawstwa skierowanego przeciw własnym niedoskonałościom widzimy wyraźnie główne dążenie ludzkości do usytuowania się ponad poziomem zwierzęcym. Filozofowie minionych stuleci nie wahali się dostrzegać pewnego pokrewieństwa z boskością w zdolności człowieka do ciągłego doskonalenia własnej wadliwej natury i w rezultacie – ponownego kreowania siebie samego zgodnie z zasadą rozumności” (Fuller 1993, s. 9).

Zdaniem tego autora prawo ma być zatem rozumne i jako takie wyzwalać ludzkie możliwości. Tego rodzaju rozumienie prawa było bliskie społeczeństwu obywatelskiemu, wkraczającemu na arenę dziejów po 1989 r. Przedstawiciele tego społeczeństwa zgłaszali tu też własne postulaty. Pierwszym z nich, najważniejszym, był postulat przeorientowania prawa, uczyńnienie z prawa przede wszystkim środka ochrony praw człowieka, a dopiero w dalszej kolejności, instrumentu rządzenia.

Z tym postulatem związane jest przywrócenie mocy prawnej konstytucji, utworzenie sądów czy też trybunałów konstytucyjnych, powołanie instytucji rzecznika praw obywatelskich, objęcie nadzorem sądowym decyzji administracyjnych oraz, a może przede wszystkim, podporządkowanie wewnątrzpaństwowych porządków prawnych ratyfikowanym, międzynarodowym konwencjom ochrony praw człowieka.

Charakterystyczną cechą debat w sferze publicznej oraz podejmowanych działań był tu też wielki nacisk na prawa człowieka. Związane to było z debatą nad prawem i rządami prawa. Nieprzypadkowo pokojowe rewolucje określone zostały także jako rewolucje legalne (Kidaly 1994, s. 21). Prawo, w tym przede wszystkim prawo międzynarodowe oraz konstytucyjne, było podstawą działań dysydentów – przykładem są tu działania KOR-u w Polsce, a także działania Karty 77 w Czechosłowacji czy też uciekinierów z tego kraju po 1968 r. Jak się podkreśla, strategia Karty polegała na działaniu w ramach legalności z jednej strony oraz na krytycznej analizie podwójnego znaczenia „praworządności socjalistycznej” z drugiej (Pribean 1999, s. 33). Podobna była strategia Komitetu Obrony Robotników w Polsce. Debatą nad prawem, jego moralnym uwikłaniem oraz jego legitymizacją w jakimś wyższym, ponadprawnopozytywnym porządku nawiązywała do tradycji regionu, była także ważnym elementem krytyki technokratycznego systemu i zbiurokratyzowanego prawa.

Do tego rodzaju ważnych tradycji należał konstytucjonalizm, a także idee praw i wolności. W Polsce, jak się podkreśla, idee praw i wolności interpretowane były w kontekście wolności i suwerenności narodowej, a nie jako niekwestionowane prawa i wolności indywidualne. Także szczególnie w nawiązaniu do społeczeństwa polskiego nacisk na prawa człowieka oraz krytyczne postawy wobec władzy politycznej jako suwerena i twórcy prawa były rezultatem historii tego społeczeństwa, nawiązywały do koncepcji wyższego porządku aniżeli prawo stanowione, obecne w filozofii prawa Kościoła katolickiego.

Tego rodzaju poglądy i doświadczenia nie mogły pozostać bez wpływu na mentalności. Ponadto co prawda wpływ reformacji w Europie Środkowej i Wschodniej był ograniczony, jednak trzeba podkreślić, iż reformacja protestancka została przygotowana nie tylko przez Wycliffa w Anglii, ale też i Husa w Czechach. Stąd można też hipotetycznie założyć, iż nie tylko koncepcje indywidualnych praw człowieka, ale i koncepcje wiążącej mocy prawa stanowionego, uzasadniane przez jego racjonalność, podobnie jak niezależności systemu prawa jako konsekwencji suwerenności narodowej, uzyskały większe zrozumienie w społeczeństwie czeskim aniżeli innych społeczeństwach Europy Wschodniej czy Środkowowschodniej.

W nawiązaniu do idei wyższego aniżeli prawo pozytywne porządku prawnego powstawały postulaty, by treść norm prawnych została podporządkowana jakimś wyższym racjom, których źródłem jest natura ludzka (tamże, s. 217). Jan Patoczek, podobnie jak i wielu innych autorów w Europie Wschodniej, krytykował więc czysto technokratyczne rozumienie prawa jako elementu technokratycznej kultury europejskiej i przeciwstawił mu rozumienie etyczne. Stąd, jak wspomniano, rozumienie legalności związane było z koncepcjami uniwersalnych praw człowieka, które jednak powinny być interpretowane zgodnie z lokalnymi doświadczeniami społeczeństw, jak i lokalnymi tradycjami, przede wszystkim lokalnymi tradycjami obywatelskimi i demokratycznymi. To pokonanie opozycji uniwersalizmu oraz lokalnego zakorzenienia praw człowieka stanowi istotny wkład tamtych debat do kwestii interpretacji tych praw. Interpretacja ta powinna więc posługiwać się różnymi „słownikami”: słownikiem prawa pozytywnego, prawa naturalnego, słownikiem społecznych doświadczeń niesprawiedliwości, słownikiem endogennych tradycji demokratycznych i obywatelskich w celu uczynienia uniwersalnego i sformalizowanego języka praw człowieka zależnym od doświadczeń społecznych i społecznych tradycji, „(...) niezbyt klarownych struktur naszego życia i naszego myślenia” (tamże, s. 189, 190).

Zagadnienia moralnych i humanistycznych aspektów prawa, w tym przede wszystkim praw człowieka, zajmowały ważne miejsce w katolickiej nauce społecznej, jak i debatach nad prawem prowadzonych przez socjologów prawa, szczególnie w Polsce. Przede wszystkim jednak wielkie zainteresowanie prawami człowieka i ochroną godności osoby ludzkiej stanowiło efekt łamania tych praw oraz godności na wielką skalę, efekt doświadczenia wypaczonej nowoczesności, jakie stało się udziałem społeczeństw środkowoeuropejskich.

Do ważnych praw obywatelskich, w związku z doświadczeniami totalitaryzmu, zalicza się prawo do oporu, wzorowane na koncepcji nieposłuszeństwa obywatelskiego Tomasza z Akwinu oraz długiej listy rzeczników tego prawa, poczynając od Marsyliusza z Padwy, poprzez Althusiusa, Rutheforda, Hotmana, Buchanana, Suareza, Locke’a (Piotrowski 1990, s. 35).

Wspomniany wyżej autor pisze: „Zmienimy spojrzenie, i cały olśniewający blask spowijający prawo może obrócić się w pył. Wówczas prawo staje się przejawem niedoskonałości człowieka, wyrazem jego wrodzonej perfidności. Stwierdzenie, że człowiek może kształtować się w myśl pewnych zasad, równoznaczne jest przyznaniu, iż jest on stworzeniem, które musi nałożyć na siebie pewne cugle, zanim będzie mógł żyć prawidłowo i bez ryzyka wśród jemu podobnych. (...) Ukazując dziedzinę prawa w ponurym świetle, możemy lepiej zrozumieć marzenia Tołstoja i Marksa o nadejściu takiej przyszłości, w której ludzie będą żyć w prostocie i wzajemnej miłości bez pomocy jakichkolwiek reguł” (Fuller 1993, s. 9, 10).

Jak wiadomo, marzenia te okazały się ponurą utopią. Tymczasem prawo zaczęło być pojmowane jako mechanizm władzy, narzędzie karania nieposłusznym, a także instrument przeprowadzania zmian na wielką skalę oraz zarządzania społeczeństwem, podporządkowanym celom politycznym, i celom utrzymania władzy. Tego rodzaju dziedzictwo, a zatem dziedzictwo utożsamiania prawa z prawem karnym oraz redukcji prawa do stale zmieniających się regulacji wydawanych dla realizacji wąsko zakreślonych celów politycznych stanowi kolejną barierę dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego – jego kolejnego wroga. Zmiana tego stanu rzeczy, tego sposobu pojmowania prawa w społeczeństwach pokomunistycznych będzie oznaczać głęboką zmianę kultury prawnej tych społeczeństw, ukształtowanej poprzez system, w którym nie prawa, a zarządzenia władzy i kary stanowiły symbol prawa. Tego rodzaju zmiana kulturowa oznaczałaby też zmianę nastawienia społecznego do państwa i prawa oraz wzrost do nich zaufania jako do instytucji odpowiedzialnych za ochronę praw obywatelskich.

5. Społeczeństwo obywatelskie a gospodarka

Kolejną płaszczyzną funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego jest gospodarka. Mam tu na myśli taką gospodarkę, jaka przyczynia się do redukcji społecznego wykluczenia, dając szanse na samodzielność oraz uczestniczenie we wzro-

ście gospodarczym możliwie jak największej liczbie obywateli. Co najmniej od momentu pojawienia się kapitalizmu trwa w kulturze zachodniej debata nad najlepszym wzorem rozwoju społeczno-gospodarczego. Oscyluje ona pomiędzy dwoma biegunami: postulatami wolności jednostki oraz przekonaniem o konieczności interwencjonizmu i kontroli ludzkich działań. Wspomniany Smith w „Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów” z 1776 r. twierdził, że bogate narody rodzą się na skutek naturalnej skłonności ludzi do robienia interesów, w czym prowadzi ich „niewidzialna ręka rynku”. Wiek wcześniej Thomas Hobbes za receptę na pomyślne funkcjonowanie społeczeństwa uznał w Lewiatanie istnienie silnego państwa, które jest w stanie wznieść się ponad partykularne interesy egoistycznych jednostek i grup, i stanąć na straży dobra wspólnego. Współcześnie idee oparcia rozwoju na dominacji rynku lub państwa, zmodyfikowane doświadczeniami historii, przybierają formy gloryfikacji zglobalizowanych rynków światowych albo formy odgórznej regulacji ze strony państwa narodowego lub struktur ponadpaństwowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy. Wolnemu rynkowi i apoteozie gospodarki leseferystycznej zarzuca się jednak ignorowanie potrzeb społecznych i ekologicznych. Jak twierdził wybitny badacz kapitalizmu Karl Polanyi, działalność gospodarcza człowieka zakorzeniona jest w określonej kulturze, strukturze społecznej i w systemie politycznym. Ekonomia nie jest procesem czysto formalnym, ale zinstytucjonalizowanym, zachodzącym w świecie ludzkich działań. Wolny rynek, jak wynika z analiz Polanyiego, prowadzi do katastrofalnych efektów: wzrostu ubóstwa, powstawania i narastania konfliktów, rozpadu więzi społecznych. W systemie kapitalistycznym gospodarka stała się sferą autonomiczną w stosunku do społeczeństwa, funkcjonującą bez zwracania uwagi na problemy i zadania społeczne. Zważywszy na to, uważa Polanyi, koniecznym staje się poddanie gospodarki regulacjom i kontrolom tak, aby oprócz wytwarzania mierzalnego zysku umożliwiała, a nawet sprzyjała kształtowaniu pożądanych relacji społecznych. Jednocześnie dostrzegał on niebezpieczeństwo związane z ekonomią centralnie sterowaną, działającą w oparciu o mechanizm redystrybucji dóbr i usług przez władzę państwową, jakim jest poważne ograniczenie wolności jednostki. Ostatecznie o sceptycznej postawie wobec zaprojektowanego ładu społeczno-gospodarczego przesądziło bankructwo ustroju socjalistycznego.

Jedną z propozycji wcielenia w życie idei zrównoważonego rozwoju jest „ekonomia społeczna”. Najogólniej można ją scharakteryzować jako sektor gospodarki, w którym nastawiona na zysk działalność ekonomiczna łączy się z celami społecznymi. W historii miały miejsce różne próby zastosowania takiej idei. Niemcy w 1948 r. zainicjowały społeczną gospodarkę rynkową oraz tzw. kapitalizm reński jako sposób gospodarowania mający zabezpieczyć państwo przed napięciami społecznymi. Francja w latach powojennych przeprowadziła eksperyment z „uspolecaniem” kapitalizmu. W ramach tzw. planowania indykatywnego rozwinęła wówczas system zabezpieczeń socjalnych, zapewniła bezpłatną edukację i służbę zdrowia. Jak podaje *Dictionnaire de l'economie*, to właśnie we Francji rozpropagowano termin „ekonomia socjalna”; w latach 70. używał go Michel Rocard, tak określając sektor gospodarki, który nie jest ani prywatny, ani publiczny, lecz zorganizowany wokół własności spółdzielczej.

W obecnych dyskusjach zwykle rozumie się jednak ekonomię społeczną znacznie szerzej, jako połączenie rynkowej działalności z aktywnością na rzecz społeczeństwa. Unia Europejska, która popiera rozwój tej koncepcji, podkreśla zwłaszcza dwa aspekty: możliwości stwarzane przez ekonomię społeczną w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy i jej socjalne nakierowanie na potrzeby najmniej uprzywilejowanych grup społecznych, którym ciężko odnaleźć się na rynku. Chociaż brakuje zgody co do zakresu i dokładniejszego znaczenia terminu „ekonomia społeczna”, to zarysowują się pewne idee, dające wyobrażenie o tej koncepcji.

Idee pokrewne ekonomii społecznej znaleźć można w społecznej nauce Kościoła katolickiego. Myśl Kościoła poświęcona zagadnieniom ładu społeczno-ekonomicznego ewoluowała, jednak we współczesnych dokumentach zawarta jest akceptacja rynku. Z tym, że mocno podkreślana jest myśl, iż działalność gospodarcza nie może być celem samym w sobie, lecz służyć powinna człowiekowi i nie może uwłaczać jego godności. Sobór Watykański II w konstytucji *Gaudium et spes* ogłosił: „Teoria, która czyni z zysku wyłączną normę i ostateczny cel działalności gospodarczej, jest moralnie nie do przyjęcia”. Jan Paweł II, ustosunkowując się do systemu kapitalistycznego, potępił związany z tym systemem indywidualizm oraz „prymat prawa rynku nad pracą ludzką” (Katechizm Kościoła Katolickiego 1994, s. 546).

O ekonomii społecznej mówi się obecnie, zwłaszcza w kontekście rozwoju regionalnego, jako o strategii przyjmowanej przez niektóre z państw Unii Europejskiej. Instytucje ekonomii społecznej, w tym tzw. przedsiębiorstwa społeczne, próbują zaradzić lokalnym kryzysom gospodarczym, a zwłaszcza społecznym, z którymi państwo nie chce lub nie potrafi sobie efektywnie poradzić. Podejmują się m.in. działań ukierunkowanych na ograniczanie bezrobocia czy zwalczanie wykluczenia pewnych grup z życia społecznego i zawodowego. Jedną z nowości propagowanych przez teoretyków i praktyków ekonomii społecznej jest idea „praca zamiast zasiłku”, promująca aktywność i samodzielność. A ważnym celem, do jakiego się dąży, jest rozwinięcie etosu samopomocy, bez liczenia na wsparcie ze strony państwa, co byłoby realizacją postulatu społecznej nauki Kościoła katolickiego dotyczącego państwa pomocniczego. Od pozostałych organizacji pozarządowych różni je zorientowanie na zysk, który ma umożliwić realizację celów oraz dążenie do tego, aby członkowie odczuli korzyści współtworzenia organizacji.

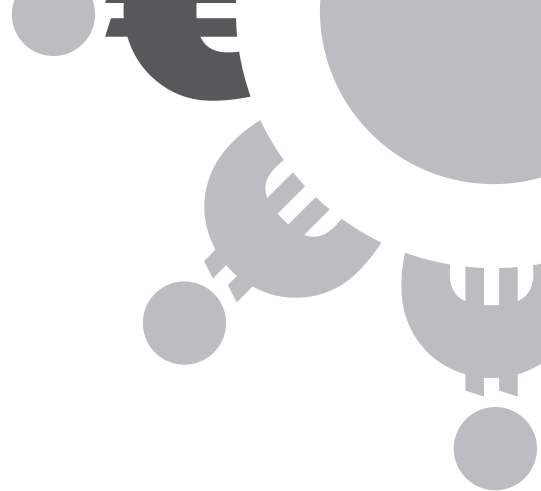
Tego rodzaju gospodarkę można też określić mianem demokratycznego kapitalizmu, funkcjonującego w oparciu o szeroko dostępne prawa własności, szeroko zakreślone swobody gospodarcze, a także korzystającego z wszelkich form kapitału społecznego, a zatem włączającego do obrotu gospodarczego wszelkie rodzaje własności grupowej – własności spółdzielczej, wspólnotowej czy akcjonariatu pracowniczego. Tego rodzaju zdemokratyzowany kapitalizm stwarza szanse na przełamanie pewnego wzorca kulturowego, stanowiącego kolejnego wroga społeczeństwa obywatelskiego (Skąpska 2002, s. 15, 16, 17). Demokratyczny kapitalizm jest bowiem antytezą kapitalizmu oligarchicznego, kapitalizmu „kolesiów” z jednej strony, a z drugiej – antytezą kapitalizmu pasożytniczego, w którym powiązania polityczne decydują o dostępie do kredytów czy też uprzywilejowanych akcji prywatyzowanych spółek, czy ziemi, i funkcjonującego w oparciu o złe prawo, stwarzające nieuzasadnione przywileje, a jednocześnie bariery społeczne i ekonomiczne. Sprawą podstawową staje się przewyższenie utrwalonego pasożytniczego wzorca strukturalnego. Wzorec ten odradza się w postaci wspomnianego kapitalizmu „oligarchicznego”, „politycznego”, „nomenklaturowego”. Opiera się on na przechwytywaniu zasobów oraz wytworów grup produktywnych przez grupy i warstwy nieproduktywne, których członkowie posiadają pewien swoisty kapitał – są powiązani więzami politycznymi czy koleżeńskimi z politycznym centrum decyzyjnym. Z modelem tym związane są społeczne oceny zamożności czy bogactwa jako czegoś niezwiązanego z wkładem pracy i podjętym ryzykiem, lecz czegoś podejrzanego i niezastuszonego, kojarzonego z wspomnianymi powiązaniami, układami klientystycznymi i kumoterstwem, z wyzyskiem, a nawet przestępstwem. We współczesnej rzeczywistości polskiej ten wzorec kapitalizmu pasożytniczego dodatkowo wzmocniony jest przez czynniki „wejścia” decydujące o zawłaszczeniu majątku narodowego w trakcie jego prywatyzacji, a więc w oparciu o powiązania i zależności istotne dla zdobycia dostępu do informacji oraz uprawnień umożliwiające dostęp do prywatyzowanego majątku. We współczesnej kompleksowej gospodarce kapitalizm pasożytniczy, a nie obywatelski, charakteryzuje istnienie rozległego obszaru powiązań i zależności korupcyjnych, tworzących się dzięki systemowi kontyngentów, zezwoleń i licencji w oparciu o decyzje administracyjne i swobodne uznanie decydentów, wykorzystujących niedoskonałości prawa, często świadome, w tym, np. prawa zamówień publicznych czy prawa obrotu papierami wartościowymi. Wrogiem społeczeństwa obywatelskiego jest ukształtowanie się „brudnych wspólnot” interesów, obejmujących wykonawców prawa, urzędników państwowych, przedsiębiorców oraz pospolitych przestępców funkcjonujących na podstawie utrwalonych norm kooperacji oraz struktury powiązań, zależności i lojalności.

Na to nakłada się swoiste dziedzictwo społeczeństwa, dla którego charakterystyczny był upadek miast i mieszczaństwa oraz zacofanie rolnictwa z takimi towarzyszącymi zjawiskami mentalnymi, jak: podejrzliwy, często zawistny stosunek do zamożności i gospodarności, ataki na moralność mieszczańską, krytyka bezpośrednich producentów i kupców za ich rzekome filisterstwo czy ciasny tradycjonalizm. Dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego konieczne jest radykalne zerwanie z tego rodzaju modelem kapitalizmu pasożytniczego (Skąpska 2003).

Podsumowanie

Kończąc, należy podkreślić, iż sama idea społeczeństwa obywatelskiego, jak i realne społeczeństwo obywatelskie jest dynamiczne, jest raczej procesem aniżeli utrwaloną rzeczywistością czy też koncepcją, która się nie zmienia. To, czy społeczeństwo obywatelskie powstaje i czy się rozwija, zależy od wielu czynników, stanowiących zarówno kontekst znaczenia koncepcji, jak i funkcjonowania zjawiska. W rzeczywistości polskiej tym kontekstem są czynniki charakteryzujące politykę, prawo i gospodarkę kilkanaście lat po upadku poprzedniego, nieobywatelskiego systemu. Stąd też nacisk na pewne czynniki i koncepcje będące jedynie fragmentem złożonego zjawiska i złożonej, niezwykle bogatej idei, określanej jako „społeczeństwo obywatelskie”.

- Beck U., *The Reinvention of Politics: Toward a Theory of Reflexive Modernization*, (w:) U. Beck, A. Giddens, S. Lachs (red.), Reflexive Modernization, „Polity Press”, Cambridge 1991
- Benda V., *Catholicism and Politics*, (w:) V. Havel et. al., The Power of the Powerless, M.E. Sharpe, Inc., Armonk, New York 1985
- Bobbio N. (1995), *Spółeczeństwo obywatelskie*, (w:) J. Szacki (red.), Ani książę, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, Znak, Kraków 1997
- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, (w:) J. Richardson (red.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, Greenwood Press, New York 1986
- Cambell T., *Seven Theories of Human*, Society Clarendon Press, Oxford 1981
- Coleman J., *Social Capital in Creation of Human Capital*, (w:) R. Swedberg (red.), Economic Sociology, Elgar reference Collection 1996
- Dahrendorf R., *Co zagraża społeczeństwu obywatelskiemu*, (w:) K. Michalski (red.), Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castelgandolfo, Znak, Kraków 1994
- Dahrendorf R., *After 1989. Morals, Revolution and Civil Society*, St. Martin Press, New York 1997
- de Tocqueville A., *Dawny ustrój i rewolucja*, Znak, Kraków-Warszawa 1995
- de Tocqueville A., *Demokracja w Ameryce*, Znak, Kraków-Warszawa 1999
- Fuller L.L., *Anatomia prawa*, Daimonion, Lublin 1993
- Gellner E., *Spółeczeństwo obywatelskie w perspektywie historycznej*, (w:) J. Szacki (red.), Ani książę, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, Znak, Kraków 1997
- Havel V., *Summer Meditations on Politics, Morality and Civility in a Time of Transition*, Faber and Faber, London 1992
- Havel V., *The Power of the Powerless*, (w:) V. Havel et al., The Power of the Powerless, M.E. Sharpe, Inc., Armonk, New York 1985
- Havel V., Klaus V., Pithart P., *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy” Vol. 7, no. 1, 1996
- Habermas J., *Die neue Unuebersichtlichkeit*, Suhrkamp, Frankfurt nad Menem 1988
- Habermas J., *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt nad Menem 1981
- Konrad G., *Antipolitik. Mitteleuropaeische Meditationen*, Suhrkamp, Frankfurt nad Menem 1985
- Kumar K., *Spółeczeństwo obywatelskie. Rozważania na temat użyteczności historycznego terminu*, (w:) J. Szacki (red.), Ani książę, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, Znak, Kraków 1997
- Marks K., *Święta rodzina*, (w:) K. Marks, F. Engels, Dzieła, 1965
- Michalski K., *Wstęp do Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castelgandolfo*, (w:) K. Michalski (red.), Znak, Kraków 1994
- Offe C., *Designing Institutions for East European Transitions*, mimeo, 1998
- Priban J., *Dissidents of Law*, Ashgate, Dartmouth 1999
- Piotrowski R., *Prawo do oporu w konstytucjach państw współczesnych*, (w:) Prawo i społeczeństwo obywatelskie. Studia i szkice dedykowane profesor Annie Turskiej, praca zbiorowa, Warszawa 1990
- Putnam R., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993
- Putnam R., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York 2000
- Seligman A., *Komentarz o społeczeństwie obywatelskim w cnocie w ostatniej dekadzie XX w.*, (w:) J. Szacki (red.), Ani książę, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, Znak, Kraków 1997
- Seligman A., *The Idea of Civil Society*, The Free Press, New York 1993
- Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, (w:) K. Michalski (red.), Europa i społeczeństwo obywatelskie, Wstęp. Rozmowy w Castelgandolfo, Znak, Kraków 1994
- Siemek M. J., *Filozofia spełnionej nowoczesności – Hegel*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1995
- Skąpska G., *O zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, (w:) G. Skąpska (red.), Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian, Universitas, Kraków 2002
- Skąpska G. (red.), *Bieda i bogactwo w polskiej kulturze i świadomości*, Universitas, Kraków 2003
- Szacki J., *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, (w:) J. Szacki (red.), Ani książę, ani kupiec – obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, Znak, Kraków 1997
- Sztompka P., *Trust: a Cultural Resource*, (w:) G. Skąpska., A. Orla-Bukowska (red.), The Moral Fabric in Contemporary Societies, Brill, Leiden-Boston 2003



Jerzy Hausner

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dorota Kwiecińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Agnieszka Pacut

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Przyszłość państwa opiekuńczego

Wstęp

Europejski model państwa opiekuńczego jest odzwierciedleniem podstawowych zasad, które kryją się za powstaniem tych państw. O wspólnym modelu społecznym możemy mówić w kategoriach wspólnych wartości, podobieństw instytucji państwa opiekuńczego, podobieństw życia społecznego wyznaczonego przez podobieństwa w rozwoju ekonomicznym, tradycji historycznej, zwyczajów, religii. Istnieje bowiem wiele wspólnych elementów europejskiej „kultury socjalnej”, które pozwalają odróżnić kraje Europy od innych państw, np. Stanów Zjednoczonych.

W Unii Europejskiej nieustannie toczy się dyskusja na temat „europejskiego modelu społecznego”. Z jednej strony jest ona animowana potrzebą wyznaczenia nowej dalekosiężnej wizji rozwoju Unii po jej historycznym rozszerzeniu się na Wschód, co znajduje swój szczególny wyraz w dążeniu do wypracowania i przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego, z drugiej jest silnie motywowana wymogami globalnej konkurencji, której Unia chce i musi sprostać, definiując i wdrażając swą Strategię Lizbońską.

Debata nie odnosi się tylko do Unii Europejskiej jako całości, ale dotyczy w równym stopniu poszczególnych krajów członkowskich, z których wiele, w tym największe i najsilniejsze (np. Francja czy Niemcy), przeżywa bardzo poważne problemy związane z koniecznością zreformowania swych systemów zabezpieczenia społecznego.

Swoją specyfiką w tym względzie charakteryzuje się grupa nowych krajów członkowskich, które starają się dopełnić ustrojowej transformacji, skonsolidować swoje systemowe rozwiązania i ostatecznie przewyciężyć komunistyczne obciążenie.

Od wyzwań tego rodzaju nie jest wolna także i Polska. O ile reformy gospodarcze i polityczne – nawet, jeżeli obecnie kontestowane – zostały przeprowadzone radykalnie i głęboko, to przeobrażenia w zakresie zabezpieczenia społecznego i usług społecznych, choć przez niektóre rządy podejmowane z odwagą i determinacją, nie kształtują dotychczas spójnego i skutecznego systemu. Przenosi się to na społeczną frustrację, wywołując populistyczną roszczeniową presję, oraz na permanentne zagrożenie dla finansów publicznych nadmiernie obciążonych nieefektywnymi wydatkami socjalnymi, kosztem wydatków rozwojowych.

Celem opracowania jest przedstawienie europejskich doświadczeń w zakresie polityki społecznej oraz ukazanie ewolucji i kierunków zmian w jej zakresie w Unii Europejskiej.

I. Przyczyny kryzysu państwa opiekuńczego

Państwo opiekuńcze jest ważnym elementem tradycyjnego państwa narodowego. Obie wielkie instytucje społeczeństwa ostatniego wieku: państwo narodowe i państwo opiekuńcze ulegają przeobrażeniu. Państwo narodowe na tle proce-

sów globalizacji oraz procesów integracyjnych, a państwo opiekuńcze – dodatkowo na tle społecznej modernizacji i trudności z rozwiązywaniem nowych kwestii socjalnych dotychczasowymi metodami publicznej interwencji (Golinowska 2005).

Zastanawiając się nad przyczynami i aspektami wzrostu i kryzysu państwa opiekuńczego, warto sobie stale uświadamiać, że jego formowanie i deformowanie się nigdzie nie było następstwem jakiegoś „wielkiego planu”. Przekonywająco wypowiada się na ten temat Assar Lindbeck (1997), twierdząc, że dzieje się tak za sprawą setek odrębnych i częściowych decyzji. Określa obrazowo ten proces jako „tyranię drobnych decyzji i niewidzialnego mózgu”. Wyjaśnienia tych decyzji trzeba szukać nie tyle w jakimś planie, ile w dominującym w latach 60. i 70. klimacie społecznym, który charakteryzuje przekonanie o zasadności centralnej politycznej interwencji w aktywność gospodarczą przedsiębiorstw i rodzin oraz podejrzliwość w stosunku do rynku, bodźców ekonomicznych i prywatnej przedsiębiorczości. Klimat ten odzwierciedla wpływy dominujących wówczas grup interesu, które dla Lindbecka nie były organizacjami typu putnamowskiego, czyli obywatelskiego, ale organizacjami nastawionymi na *rent-seeking*, czyli utrwalanie przywilejów i przechwytywanie korzyści. Przy czym grupy te organizowały się w następstwie finansowania podatkowego (*tax-financed*) w odróżnieniu od finansowania rynkowego (*market-financed*). Lindbeck podaje, że o ile w Szwecji w 1960 r. na jedną osobę utrzymującą się z finansowania rynkowego przypadało 0,4 osoby utrzymującej się z finansowania podatkowego, to w 1995 r. wskaźnik ten wzrósł aż do 1,8. Przy czym jedna trzecia z finansowanych podatkowo była zatrudniona w sektorze publicznym, a dwie trzecie utrzymywały się z transferów socjalnych.

Oceniając proces konsolidacji i rozwoju państwa opiekuńczego po II wojnie światowej, Gosta Esping-Andersen (1993) trafnie konkluduje, że z jednej strony animuje go polityczna koalicja nowych klas średnich, z drugiej działanie biurokracji tego państwa.

Doktrynalni krytycy państwa opiekuńczego najczęściej wskazują na następujące zjawiska (Skidelsky 1997):

1. Państwo opiekuńcze bez wątpienia przyczyniło się do ogólnego wzrostu bezpieczeństwa społecznego i poziomu równości, ale spowodowało to osłabienie bodźców do angażowania się w działalność gospodarczą oraz oszczędzania i inwestowania.
2. Wzrost wydatków na zaopatrzenie społeczne prowadzi do alienacji świadczeniobiorców w stosunku do podatników. A to nasila pokusę nadużycia (*moral hazard*) oraz skłania do zabiegania o przywileje i przechwytywania nienależnych korzyści (*rent-seeking*).
3. W rezultacie rozwija się w masowej skali kultura uzależnienia i wyuczonej bezradności.
4. Słabną bodźce do aktywności zawodowej i wzrasta bezrobocie.
5. A jednocześnie słabnie motywacja do zawierania małżeństw i posiadania dzieci, co przyczynia się dodatkowo do starzenia się społeczeństw.
6. Państwo opiekuńcze generuje wysokie koszty, obciążenia podatkowe i wydatki publiczne, co prowadzi do trwałej nierównowagi finansów publicznych.
7. Im większy opór wobec podnoszenia podatków, tym bardziej rządy zmierzają do finansowania uprawnień socjalnych poprzez zadłużenie i inflację – a jednocześnie im wyższą premię rządy odpłacają z tytułu obsługi długu i inflacji, tym mocniejsze stają się czynniki osłabiające aktywność gospodarczą, zdolność konkurencyjną gospodarki.

Esping-Andersen (1993) podkreśla, że jeżeli państwo opiekuńcze przyjmuje odpowiedzialność zarówno za pełne zatrudnienie, jak i równocześnie za redystrybucyjną harmonię, to stara się wypełniać funkcje, które są sprzeczne i stawia się w trudnej sytuacji. Polityka rynku pracy realizowana była m.in. poprzez regulowanie wynagrodzeń, w drodze trójstronnych, korporacyjnych i scentralizowanych negocjacji. Przy czym w niektórych krajach (np. Norwegia) silna pozycja rządu w tych negocjacjach wynikała również z kontrolowania przez niego kredytu i inwestycji. Partnerzy społeczni mogli oczekiwać, że regulacji płac towarzyszyć będą wysokie nakłady inwestycyjne i nowe miejsca pracy. Stopniowo jednak scentralizowane negocjacje płacowe prowadziły do zbyt szybkiego w stosunku do wzrostu produktywności wzrostu płac, generując presję inflacyjną oraz pogorszenie bilansu płatniczego. Jeśli nałożyły się na to zewnętrzne szoki, jak np. szok naftowy w 1973 r., wówczas następowało ogólne zakłócenie równowagi ekonomicznej, objawiające się m.in. masowym bezrobociem. Reakcje na to mogły być różne (zatrudnienie socjalne w sektorze publicznym, subsydiowanie zatrudnienia w sektorze prywatnym, dezaktywizacja zawodowa, w zamian za świadczenia socjalne), ale wszystkie one oznaczały, że państwo opiekuńcze zostało zmuszone do absorpcji kosztów, do finansowania których nie było przygotowane i zdolne. Powrót do stałego wzrostu bazującego na pełnym zatrudnieniu nie był już możliwy. Państwo opiekuńcze znalazło się w pułapce: ograniczanie płac było trudne, podnoszenie podatków i zmniejszanie wydatków publicznych niemożliwe, a prowadzenie polityki deflacyjnej nie wchodziło w rachubę (tamże, s. 183). Kryzys stał się oczywisty.

Tradycyjny model państwa opiekuńczego obejmuje trzy obszary (segmenty) działań z zakresu zabezpieczenia społecznego:

- promocję zatrudnienia,
- ubezpieczenia społeczne,
- opiekę społeczną.

W praktyce między tymi trzema segmentami wystąpiły silne sprzężenia negatywne. Przykładowo to, co jest korzystne dla równowagi rynku pracy, szkodziło wypłacalności systemów emerytalnych i odwrotnie. Z kolei wysokie obciążenie składkami ubezpieczenia społecznego stymulowało wzrost zatrudnienia w szarej strefie, co z kolei zwrótnie powodowało erozję bazy podatkowej (Esping-Andersen 1996).

Dyskusja wokół kryzysu państwa opiekuńczego umożliwiła wyróżnienie trzech zasadniczych przyczyn tego kryzysu (Esping-Andersen 1996):

1. Państwo opiekuńcze osłabia rynek i prowadzi do erozji bodźców do pracy, inwestowania i oszczędności.
2. Jego kryzys jest potęgowany długofalowymi i kumulującymi się efektami starzenia się społeczeństw.
3. Jego kryzys pogłębiany jest globalizacją gospodarki, która bezlitośnie karze słabe rządy i nieefektywne gospodarki.

Można też przyczyny kryzysu państwa opiekuńczego uporządkować w inny sposób (Szwartz 2001, s. 19):

1. Przyczyny zewnętrzne, związane ze zmianami w gospodarce światowej, które można określić po angielsku jako „SAM” (*low-wage Southern competition, technological Advances, and Monetary policy constraints*).
2. Przyczyny wewnętrzne, które można określić po angielsku jako „ILSA” (*Inflation control, Low Service productivity, and Ageing*).
3. Przyczyny instytucjonalne, które można po angielsku określić jako „RICK” (*property Rights, Income streams and Coalitions*).

Krytyka państwa opiekuńczego czasami bazuje na tezie o nieprzezwyciężalnej sprzeczności między równością (*equity*) i efektywnością (*efficiency*). Kwestia ta jest jednak stale przedmiotem sporu i licznych badań, które przynoszą różne obserwacje i informacje wspierające argumenty obu stron tego nierozstrzygniętego i do chyba końca nierozstrzygalnego sporu. Niektórzy badacze sądzą, że sprzeczność między równością i efektywnością odnosi się tylko do krajów o niskim poziomie rozwoju. W naszym przekonaniu nie poziom rozwoju gospodarczego, a układ instytucjonalny determinujący kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego określa zależności między równością i efektywnością.

Takie podejście konsekwentnie w swych pracach rozwija Bob Jessop. Dla niego rozwój i załamanie „państwa opiekuńczego”, z charakterystycznymi dla niego sprzecznościami, jest „produktem” określonego modelu państwa kapitalistycznego, który definiuje jako KWNS (*Keynesian Welfare National State*) – keynesowskie narodowe państwo opiekuńcze.

Na przełomie lat 70. i 80. keynesowskie narodowe państwo opiekuńcze definitywnie załamało się. Bezinflacyjny ciągłony przez popyt wzrost gospodarczy w ramach jednego państwa okazał się niemożliwy, pełnego zatrudnienia z powodu słabnięcia przemysłu nie dało się utrzymać dotychczasowymi metodami, tradycyjna rodzina utrzymywana przez pracującego ojca zaczęła zanikać, gwałtownie spadła dieta, a życie jednostek przestało się wpisywać w z góry określone zawodowe i rodzinne koleiny (Esping-Andersen 1996). Przejście do nowego paradygmatu rozwoju społeczno-gospodarczego stało się nieuniknione.

2. Próby reformowania sektora socjalnego

W odpowiedzi na krytykę państwa opiekuńczego w Europie podejmowane były próby reform. W każdym przypadku reformowanie sektora usług społecznych i systemu zabezpieczenia społecznego stanowi wielkie wyzwanie i jest bardzo trudne. Generalnie wynika to z następujących czterech czynników (Nelson 1997, s. 257):

1. Nie ma szablonów. Nawet w środowisku ekspertów występuje ograniczone porozumienie co kształtu reformy.
2. Beneficjenci usług i transferów socjalnych najczęściej uważają, że mają do nich moralne prawo.
3. Reformowanie sektora usług społecznych jest szczególnie złożonym organizacyjnie przedsięwzięciem. Angażuje ono wielu i różnej kategorii uczestników, od współdziałania których zależy powodzenie reformy. Ta złożoność powoduje zarazem, że jest to przedsięwzięcie długofalowe, które zabiera lata zanim zostanie przeprowadzone i zacznie efektywnie działać (szybciej można zmodyfikować rozwiązanie dotyczące transferów socjalnych). W rezultacie wiele podmiotów ma szereg możliwości zawetowania reformy.

4. W danym momencie widoczne koszty opóźnienia reformy nie są wysokie, nawet jeśli stopniowo skumulowane stają się ogromne. Stąd, politycy mają niską motywację do działania.

Zapewne kierując się tymi przesłankami, Janos Kornai (1997) sformułował zestaw podstawowych zasad, którymi powinni się kierować wszyscy podejmujący się reformowania sektora usług społecznych. Co prawda, Kornai odnosił te zasady do krajów ustrojowej transformacji, ale wydaje się, że przystają one do każdej sytuacji dokonywania głębokiej reformy tego sektora:

- Zasada 1. **Suwerenność jednostki.** Zakładana przemiana musi poszerzyć swobodę decyzji jednostki, a ograniczyć swobodę decyzji państwa w zakresie usług społecznych.
- Zasada 2. **Solidarność.** Trzeba pomagać cierpiącym, znajdującym się w tarapatach oraz niepełnosprawnym (*disadvantaged*).
- Zasada 3. **Konkurencja.** Niemal pełny monopol własności i kontroli państwa musi zostać przerwany. Musi być dopuszczona konkurencja między różnymi formami własności oraz mechanizmów koordynacyjnych.
- Zasada 4. **Bodźce.** Muszą pojawić się takie formy własności i kontroli, które pobudzają efektywność.
- Zasada 5. **Nowa rola państwa.** Głównymi funkcjami państwa w sektorze usług społecznych mają być: stworzenie ram prawnych, nadzór i zapewnienie ubezpieczenia oraz osłony w roli ostatniej instancji. Państwo musi przyjąć odpowiedzialność za utrzymanie podstawowej edukacji i opieki zdrowotnej.
- Zasada 6. **Przejrzystość.** Związek między państwowymi usługami społecznymi oraz obciążeniami podatkowymi musi być jasno pokazany obywatelom. Praktyczne działania reformatorskie mają być prowadzone w trybie otwartej i rzetelnej debaty publicznej. Politycy i partie polityczne muszą zadeklarować, jaką politykę w zakresie usług społecznych chcą prowadzić.
- Zasada 7. **Czasowe wymagania reformy.** Musi być przewidziany odpowiedni czas na to, aby nowe instytucje mogły się rozwinąć, a obywatele przystosować.
- Zasada 8. **Zrównoważony wzrost.** Trzeba zachować właściwe proporcje między zasobami przeznaczanymi na inwestycje pro wzrostowe oraz przeznaczanymi na funkcjonowanie i rozwój sektora usług społecznych.
- Zasada 9. **Zapewnienie finansowania.** Budżet państwa musi trwale być zdolny do finansowania zobowiązań państwa.

Zestawienie tych zasad pozwala dostrzec, że odważne i skuteczne reformowanie sektora usług społecznych i zabezpieczenia społecznego wymaga niełatwego pogodzenia trzech aspektów-wymogów reformy – społecznej sprawiedliwości, ekonomicznej efektywności oraz politycznej wykonalności. Jeżeli reformy się nie udają, to nie wynika to tylko ze społecznego lęku i oporu, ale równie często, a może nawet przede wszystkim z osobistych i grupowych interesów polityków i biurokratów (Holzmann, Jorgensen 1998). Pamiętać o tym trzeba stale, gdy zastanawiamy się nad perspektywami europejskiego modelu społecznego.

Na niezbędność reformy sektora usług społecznych w krajach członkowskich wskazuje się systematycznie – zarówno w wypowiedziach eksperckich, jak i w rządowych dokumentach. W krajach, które nie podjęły zdecydowanych działań reformatorskich narasta problem nierównowagi finansów publicznych, i jest oczywiste, że nie jest to równowaga koniunkturalna, lecz strukturalna, która automatycznie nie zniknie wraz z poprawą koniunktury. A jednocześnie stało się w całej Unii Europejskiej jasne, że bez zasadniczej renowacji państwa opiekuńczego, nie da się realizować Strategii Lizbońskiej. Przewyciężenie syndromu „społeczeństwa status quo”, nastawionego roszczeniowo oraz nieprzystosowanego do wysiłku i zmian, staje się dramatycznym wyzwaniem (Szomburg 2004).

2.1. Specyfika polityki społecznej w nowych krajach członkowskich

Wielu specjalistów stanowczo i słusznie podkreślało, że sfinalizowana w 2004 r. kolejna runda rozszerzenia Unii Europejskiej jest nieporównywalna z poprzednimi. Może najmocniej w tej sprawie zabrzmiał głos autorów raportu pod znamienym tytułem *Not 'just another accession'* (Eatwell i in. 1997, s. 20-21), którzy stwierdzili, że:

1. Gospodarki krajów środkowo-wschodniej Europy przechodzą unikalną transformację od przeindustrializowanych gospodarek sterowanych przez państwo do nowo uprzemysłowionych i rozwijających usługi gospodarek rynkowych. A w odróżnieniu do środowiska ekonomicznego, w którym Europa Zachodnia przeprowadziła z sukcesem

powojenną rekonstrukcję, którą kreowały korzystne stosunki handlowe z USA, ścisła kontrola przepływu kapitału, aktywna rola państwa w restrukturyzacji gospodarki i pobudzanie jej wzrostu, rozbudowywane programy socjalne, gospodarki środkowo-wschodnie starają się dokonać ogólnej transformacji w warunkach środowiska charakteryzującego się wysoce konkurencyjnymi rynkami międzynarodowymi, otwartością rynków kapitałowych, częściową „dezercją państwa i dążeniem do wycofania się z odziedziczonych po poprzednim systemie programów socjalnych.

2. Inaczej niż w przypadku poprzednich krajów ubiegających się o wejście do Unii Europejskiej, gospodarki środkowo-wschodniej Europy mają bardzo ograniczone doświadczenie konkurowania na międzynarodowych rynkach, posiadają słabo rozwiniętą prawną i handlową infrastrukturę, wąską i niedoświadczoną klasę przedsiębiorców oraz źle zaprojektowane instytucje rynku pracy.
3. Inaczej niż w przypadku wcześniejszych akcesji do Unii (z wyłączeniem ostatniej akcesji Austrii, Finlandii i Szwecji) nowo wstępujące kraje mają do czynienia z UE, która przechodzi przez okres wielkiej instytucjonalnej zmiany. Nowi kandydaci zostaną zmuszeni do akceptacji takiego stopnia gospodarczej integracji, włączając w to unię walutową, który jest znacznie wyższy, niż ten, z którym mieli do czynienia uprzedni kandydaci.
4. Inaczej niż w przypadku poprzednich akcesji, rozdzielenie na tych, którzy dołączą, i tych, którzy nie będą mogli dołączyć do UE, wytworzy nowy gospodarczy i polityczny podział Europy.

Z dystansu 10 lat, w tym niemal trzech lat członkostwa nowych krajów we Wspólnocie można niektóre z tych argumentów uznać za przesadzone, nie podważa to jednak zasadniczego twierdzenia: kraje środkowoeuropejskie mają na tyle odmienną przeszłość i ścieżkę rozwojową, że ich wejście do Unii nie tylko jest trudniejsze, niż poprzednie rozszerzenia, ale też inne – rodzi nie występujące wcześniej problemy.

Sytuacja społeczna w Unii Europejskiej złożonej z 25 państw członkowskich, po akcesji 10 nowych państw członkowskich w maju 2004 r., które odznaczają się zróżnicowanym poziomem rozwoju, generalnie niższym od średniego poziomu rozwoju europejskiej piętnastki, wymaga zwrócenia większej uwagi na sprawy społeczne i kwestie rozwoju. Okres rozszerzenia przypadł na czas spowolnienia gospodarczego w Europie, gdzie wzrost gospodarczy w latach 2002-2003 kształtował się na poziomie 1,2%, a w kolejnych latach nie przekroczył 2,4%. Nowe kraje członkowskie cechują się nieco wyższą dynamiką wzrostu gospodarczego, ale jednocześnie gorszą sytuacją na rynku pracy (niższy wskaźnik zatrudnienia, wyższe bezrobocie).

Odmienność sytuacji nowych krajów ujawnia się także w specyficznej dla nich trajektorii zmiany systemu zabezpieczenia społecznego. Punktem wyjścia tej transformacji jest model „państwa opiekuńczego” typowy dla państw komunistycznych, który charakteryzuje:

- pełne i quasi-obligatoryjne zatrudnienie,
- szerokie i powszechne ubezpieczenie społeczne,
- rozbudowany, zasadniczo zakładowy (fabryczny) system opieki socjalnej.

Umożliwiało to zapewnienie pełnej ochrony wobec ryzyka utraty dochodów w całym okresie życia. Ponadto działała państwowa opieka społeczna adresowana do osób szczególnej troski – sierot i niepełnosprawnych, zapewniająca im pomoc materialną i rzeczową oraz opiekę instytucjonalną (domy dziecka, domy opieki społecznej). Ważnym elementem komunistycznego państwa opiekuńczego było także wysokie subsydiowanie wielu towarów i usług, zwłaszcza związanych z mieszkalnictwem. Szereg grup zawodowych objętych było znaczącymi przywilejami. Przykładowo, w takich krajach, jak Węgry i Czechosłowacja istotne znaczenie miały transfery oraz usługi społeczne na rzecz rodzin i dzieci, co podyktowane było polityką wspierania rozwoju demograficznego. W tym czasie w Polsce priorytetowo traktowane były dotacje do mieszkań i działalność wypoczynkowa zakładów pracy.

Upadek systemu komunistycznego i transformacja ustrojowa w krajach nim objętych spowodowała, że natychmiast załamały się dwa z trzech filarów państwa opiekuńczego – pełne zatrudnienie i zakładowe systemy opieki socjalnej. W tej sytuacji został przeciężony filar trzeci – ubezpieczenia społeczne. Stąd konieczność zasadniczych reform społecznych w tych krajach motywowana przede wszystkim kryzysem finansów publicznych.

Transformacja zasadniczo przebiega w trzech kierunkach (Nelson 1997, s. 247-248):

1. Inne zdefiniowanie podstawowych problemów; przejście od niemalże wyłącznego skoncentrowania się na bezpośrednich następstwach transformacji gospodarczej dla systemu zabezpieczenia społecznego do uświadomienia sobie znacznie szerszego zestawu długofalowych problemów strukturalnych, z czym koresponduje...
2. Przechodzenie od wyjściowego położenia akcentu na ograniczaniu i rekompensowaniu społecznych kosztów transformacji do podjęcia restrukturyzacji systemu zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i edukacji, dostosowującej te dziedziny do warunków gospodarki rynkowej oraz zorientowanej na zapewnienie im możliwości rozwojowych. W praktyce oznacza to, że reformy sektora usług społecznych z pozycji marginalnej znalazły się w centrum przeobrażeń systemowych, w szczególności w tych krajach, które z sukcesem sprostały początkowym wyzwaniom związanym z makroekonomiczną stabilizacją i liberalizacją.

3. Inne postrzeganie politycznych następstw kosztów społecznych transformacji. Początkowo obawiano się, że społeczna reakcja na wystąpienie takich negatywnych zjawisk, jak: ubóstwo, bezrobocie oraz społeczny stres może zwrócić uwagę na rynkowe reformy i demokratyczną konsolidację. Taki lęk utrzymuje się w wielu krajach byłego ZSRR, natomiast zanikł w większości pozostałych krajów Europy Wschodniej; w ich przypadku uwaga została skoncentrowana na tym, w jaki sposób zmiany struktury i polityki społecznej mogą długofalowo kształtować cechy i jakość pokomunistycznego systemu politycznego.

Te obserwacje są generalnie trafne. Jednakże trzeba też podkreślić, że reformowanie systemu zabezpieczenia w nowych krajach członkowskich napotyka na poważne problemy, a mianowicie:

1. Społeczeństwa pokomunistyczne na ogół wykazują zrozumienie dla konieczności odejścia od scentralizowanych, paternalistycznych i finansowanych z podatków rozwiązań oraz zastępowania ich rozwiązaniami zdecentralizowanymi, niepaństwowymi oraz stwarzającymi przestrzeń dla konkurencji. Gotowe są akceptować taką formułę ubezpieczenia społecznego, która wzmacnia pozycję jednostki w relacji do państwa i jego agend. Ale, w zdecydowanej większości, odrzucają ideę całkowitego wycofania się z „państwa opiekuńczego” na rzecz rozwiązań skrajnie liberalnych (Csontos i in. 1997).
2. Reformy nastawione na deetatyzację usług społecznych napotykać na barierę ograniczonych możliwości dotkniętego masowym bezrobociem i spauperyzowanego społeczeństwa do finansowania tych usług ze środków własnych (Graham 1993). Warto sobie uzmystowić, że u progu procesu transformacji wydatki mieszkaniowe gospodarstw domowych wynosiły kilka procent ich wydatków, po urynkowieniu cen skoczyły one do poziomu kilkudziesięciu procent.
3. Gwałtownie rozrasta się „szara strefa” aktywności gospodarczej i zatrudnienia.
4. Zdolność administracyjna państwa do wprowadzania i obsługiwania instytucjonalnie złożonych rozwiązań w zakresie świadczenia usług społecznych jest bardzo niska. Brakuje wykwalifikowanych kadr, rzetelnej informacji i statystyki, nowoczesnego wyposażenia technicznego, w rezultacie – przykładowo w pomocy społecznej – stosowanie kryterium wysokości dochodów jest bardzo trudne (Barr 2000).
5. Opór bardzo silnych branżowych grup interesu, dominujących w niektórych gałęziach przemysłu, które nie zostały sprywatyzowane i urynkowione (np. górnictwo) oraz państwowych resortowych struktur odpowiedzialnych za świadczenie usług społecznych. Wpływy tych grup umacnia w niektórych krajach polityczne i gospodarcze uwiłkanie działaczy związków zawodowych. A jednocześnie nie równoważy słaba aktywność organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego.
6. Ogólnie bardzo niski w omawianej grupie krajów poziom kapitału społecznego¹, co powoduje, że energia społeczna jest mocniej ukierunkowana na uzyskanie przywilejów i korzystnych rozwiązań redystrybucyjnych niż na przedsiębiorczość i zagospodarowanie potencjału rozwojowego.

Specyficzne doświadczenia i problemy funkcjonowania nowych krajów członkowskich powodują, że wiele rozwiązań z obszaru polityki społecznej i usług społecznych zaprojektowanych i przyjmowanych jako standardowe w starych krajach członkowskich nie przystaje do sytuacji krajów nowych. Najbardziej wyraziście występuje to w obszarze rynku pracy.

Przechodząc od gospodarki państwowej do rynkowej kraje te musiały pogodzić dwa przeciwstawne cele: z jednej strony ograniczyć ryzyko związane z pojawieniem się masowego bezrobocia, z drugiej uruchamiać silne bodźce aktywności zawodowej i wydajności pracy, m.in. stymulując w ogromnej skali proces restrukturyzacji zatrudnienia. W niektórych sytuacjach, np. w przypadku średniej wielkości miast, w których funkcjonowanie związane było z jedną wielką państwową fabryką, taki proces wywołuje dramatyczne skutki, generujące społeczną i gospodarczą zapaść. Przeciwdziałanie im jest możliwe, ale wymaga zasobów i umiejętności, których w tych krajach nie było w ogóle. Oczywiście, takie zasoby można stopniowo wykreować i tak się dzieje. Jednakże nie pozwala to rozwiązać podstawowego dylematu: jak pogodzić konieczność szybkiego wzrostu produktywności pracy jako warunku międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i prowadzenia integracji gospodarczej, z zagospodarowaniem nadwyżkowej i często nieprzystosowanej do rynkowych warunków siły roboczej (Balancing 2000, Agenda 2003).

W praktyce oznacza to, że polityka rynku pracy w tych krajach musi być równocześnie ukierunkowana na (Balancing 2000, s. 46):

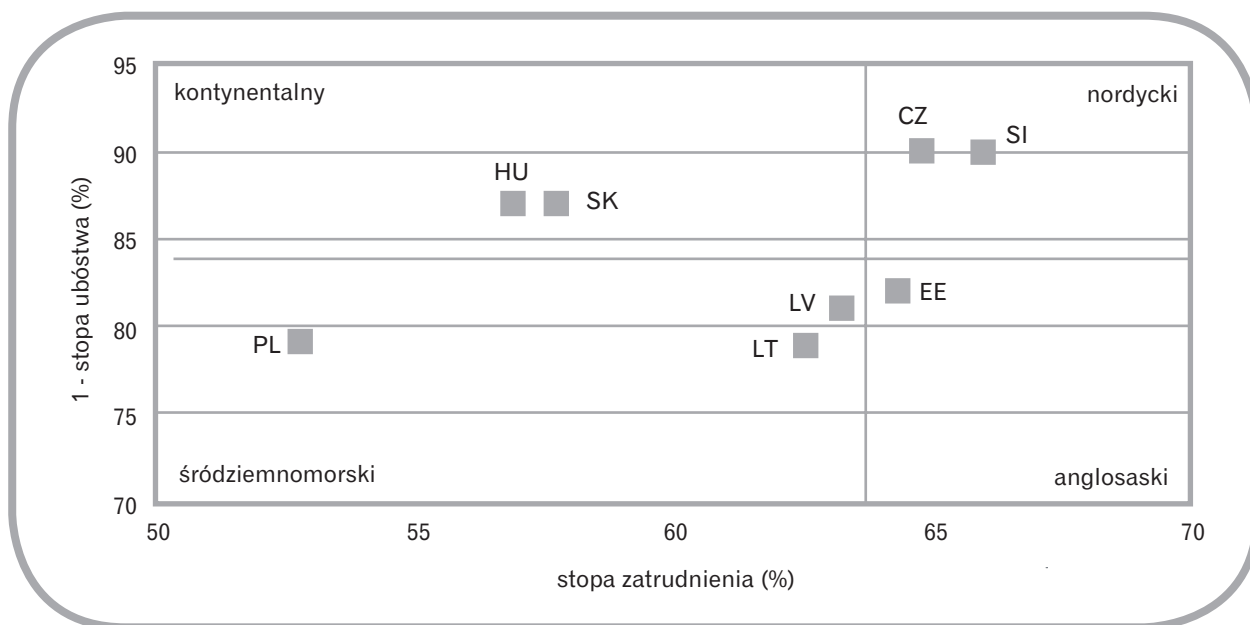
- uelastycznienie rynku pracy i prawa pracy,
- zabezpieczenie jednostek w sytuacji utraty dochodów spowodowanych bezrobociem i wystąpieniem innych ryzyk związanych z rynkiem pracy,
- pobudzanie aktywności zawodowej i produktywnego zatrudnienia.

Konieczność dokonania reform społecznych związanych z procesem transformacji społeczno-gospodarczej szczególnie widoczna jest w obszarze systemów emerytalnych. Większość nowych krajów członkowskich w końcu lat 90.

¹ Kapitał społeczny rozumiany jako „sieci, normy i społeczne zaufanie, ułatwiające ku obopólnej korzyści koordynację i współpracę” (Putnam 1995).

i na początku obecnego wieku rozpoczęła proces reformowania swoich systemów emerytalnych, które stopniowo traciły stabilność. Większość krajów (Węgry, Polska, Łotwa, Estonia, Litwa, Słowacja) zdecydowała się na wprowadzenie systemów, gdzie w ramach obowiązkowego systemu (tzw. pierwszego filara) wydzielone są część niefinansowa i finansowa. W przypadku systemów niefinansowych dwa kraje (Łotwa i Polska) wprowadziły systemy o zdefiniowanej składce, zbliżone w swojej konstrukcji do systemów w Szwecji i Włoszech.

Jaki byłby model polityki społecznej krajów, które przystąpiły do Unii w 2004 r.? Próbą odpowiedzi na to pytanie może być zastosowanie metodologii zaproponowanej przez Sapira do nowych krajów członkowskich, co ilustruje rysunek 1². Na podstawie zaproponowanej metodologii kraje można podzielić na cztery grupy. Pierwszą z nich są kraje o wysokim wskaźniku zatrudnienia i niskim ryzyku ubóstwa – Słowenia i Czechy, które można określić jako kraje „nordyckie”, pomimo ich odmiennego położenia demograficznego. Druga grupa krajów to kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia), które cechują się wskaźnikiem zatrudnienia na poziomie około średniej europejskiej i wyższym ryzykiem ubóstwa – są to kraje znajdujące się na pograniczu modelu śródziemnomorskiego i anglosaskiego. Biorąc pod uwagę utrzymującą się od kilku lat dynamikę zatrudnienia w tych krajach, można postawić hipotezę, iż przesuną się one w kierunku modelu anglosaskiego. Wśród modeli określonych przez Sapira jako nieefektywne z punktu widzenia stopy zatrudnienia mamy dwie grupy krajów. Pierwszą z nich są kraje „sprawiedliwe” o niskim ryzyku ubóstwa, do których zaliczamy Węgry i Słowację. Drugą grupą (a właściwie krajem) jest Polska, która z perspektywy poziomu zatrudnienia i ryzyka ubóstwa ma charakterystykę modelu śródziemnomorskiego – a więc zarówno nieefektywnego, jak i niesprawiedliwego.



Rysunek 1. Stopy zatrudnienia i prawdopodobieństwo uniknięcia ubóstwa w krajach EU-8 (2005 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

2.2. Polityka społeczna w Polsce

Pod koniec poprzedniej dekady załamała się dotychczasowa linia polityki społecznej w Polsce. Trzeba jednak uznać, że formułowana jeszcze przez Jacka Kuronia, nigdy nie została ona jasno sprecyzowana. Jej myśl przewodnia sprowadzała się do tego, aby polityka społeczna tworzyła społeczną osłonę dla niezbędnych reform gospodarczych. Bazowała ona na przekonaniu, że jeżeli przedsiębiorczym jednostkom będzie się dobrze powodzić, to stopniowo skorzystają na tym najbardziej potrzebujący. O ile wzrost zamożności społeczeństwa jest warunkiem koniecznym poprawy spójności społecznej, nie jest on warunkiem wystarczającym. Istotne jest takie prowadzenie polityki społeczno-gospodarczej, aby unikać narastania nie-

² Analiza przeprowadzona dla krajów EU-8 (kraje, które przystąpiły do UE w 2004 r., bez Cypru i Malty).

równości społecznych. Kształtowanie polityki społecznej w Polsce w dobie transformacji podporządkowane było tezie, że bieżącym zadaniem polityki społecznej jest zapewnić spokój społeczny, negocjując z różnymi grupami społecznymi zakres i poziom świadczeń socjalnych.

Taka orientacja powodowała, że coraz większa część populacji stawiała się klientami polityki społecznej, a jednocześnie nie rozwiązywano realnych problemów: duże środki były źle adresowane i w znacznej mierze marnowane oraz pogłębiała się skala ubóstwa i wykluczenia społecznego. Praktyczne działania ukierunkowano na zapobieganie negatywnym skutkom, a nie na przeciwdziałaniu ich występowaniu.

Typowym przykładem takiej polityki jest system emerytalny. W okresie restrukturyzacji gospodarki i pojawienia się coraz większego ryzyka bezrobocia, nadmiar siły roboczej był absorbowany przez system emerytalny. W efekcie, coraz więcej grup zawodowych uzyskiwało dostęp do wcześniejszych świadczeń emerytalnych oraz rentowych, a wiek wycofywania się Polaków z rynku pracy stał się jednym z najniższych w Europie. W konsekwencji nastąpiło istotne pogorszenie relacji pomiędzy emerytami i rencistami a pracującymi (tzw. systemowy wskaźnik obciążenia), prowadzące do zwiększenia wysokości składek na ubezpieczenia społeczne. To spowodowało, że klin podatkowy w Polsce należy do jednego z najwyższych w Europie.

Na to nałożyło się jeszcze katastrofalne pogorszenie się sytuacji na rynku pracy i masowy wzrost bezrobocia w latach 1999-2001 w kraju, co wywołane zostało w dużym stopniu błędną polityką gospodarczą i spowolnieniem tempa wzrostu. Spowodowało to narastanie problemów społecznych. Zaczął wzrastać poziom ubóstwa, szczególnie wśród rodzin wielodzietnych. Od 1997 r. do 2004 r. relatywne ubóstwo³ wśród małżeństw z trójką dzieci niemal się podwoiło.

Poza skalą wydatków socjalnych istotna jest także ich struktura. W Polsce wydatki socjalne zdominowane są przez wydatki na emerytury i renty, co wynika z omawianej powyżej polityki wspierania dezaktywizacji. Udział wydatków na emerytury i renty w całości wydatków socjalnych przekracza 70%, chociaż od 1998 r. obserwowany jest spadek tej relacji.

Próba odejścia od świadczeń prowadzących do wcześniejszej dezaktywizacji było ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur z powodu restrukturyzacji zakładu pracy w 1997 r. Jednak jednocześnie wprowadzono system świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, finansowanych z budżetu państwa. W efekcie, liczba osób poniżej wieku emerytalnego korzystających z tych świadczeń nie zmalała, ale rosła nieprzerwanie do 2004 r. Dopiero w 2005 r., na skutek zwiększenia wieku umożliwiającego korzystanie z zasiłków przedemerytalnych, liczba osób korzystających z wcześniejszych emerytur i transferów przedemerytalnych spadła.

W tym samym okresie sukcesywnie malał wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata. Nieznaczny wzrost wskaźnika zatrudnienia osób starszych można było zaobserwować dopiero w 2005 r., kiedy także odnotowano spadek liczby osób poniżej wieku emerytalnego korzystających z transferów o charakterze emerytalnym. Takie kształtowanie się tych zjawisk pozwala na postawienie hipotezy, iż możliwości wcześniejszego zakończenia kariery zawodowej wpływają na ograniczenie aktywności zawodowej osób w tzw. wieku niemobilnym (tj. powyżej 50 lat).

Konkluzja tych doświadczeń jest dosyć oczywista. Nie da się prowadzić skutecznej polityki społecznej bez jej spójnej i całościowej wizji. Uprawianie jej w sposób doraźny, w reakcji na bieżące impulsy i napięcia prowadzi do zaostrzania problemów. Doraźnie uruchamiane instrumenty i transfery socjalne utrwalają zjawisko niskiej dochodowej elastyczności wydatków socjalnych. Rodzi to błędne koło, w którym kryzys finansów publicznych i państwa opiekuńczego wzajemnie się napędzają. Dlatego nie można ich rozpatrywać i rozwiązywać odrębnie. Potrzebna jest naprawa finansów publicznych, ale niezbędna jest też inna polityka społeczna. Jedno wymaga drugiego i bez drugiego się nie powiedzie.

W istocie tzw. plan Hausnera stanowił realizację tak określonej tezy. Celem zaproponowanych działań było szukanie możliwości zmniejszenia wydatków socjalnych w tych obszarach, gdzie wydatkowane są one nieefektywnie i przyczyniają się do narastania pułapek bierności i ubóstwa. W ich zastępstwie proponowane były działania sprzyjające większej aktywności społecznej, a także zawodowej. Istotą planu nie było więc mechaniczne cięcie wydatków społecznych, lecz to, aby je zrationalizować i rozsądnie ograniczyć, tak aby uzyskane w ten sposób oszczędności można było przeznaczyć na działania rozwojowe, wzmacniające przedsiębiorczość i aktywność zawodową.

„Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” był pomyślany w taki sposób, aby powodować odchodzenie od biurokratyczno-zasiłkowej koncepcji polityki społecznej na rzecz koncepcji menedżersko-prozatrudnieniowej. Miał przyczynić się do ukształtowania się i utrwalenia trzech mechanizmów napędowych. Chodzi o:

1. Wysoki wzrost gospodarczy – wzrost nakładów inwestycyjnych – tworzenie nowych miejsc pracy.
2. Ograniczenie pośrednich kosztów pracy (składki i podatki płacone przez pracodawcę i pracownika nakładane na wynagrodzenia) – wzrost zatrudnienia.

³ W przypadku analizy ubóstwa relatywnego w Polsce stosowana jest inna miara granicy ubóstwa (50% średnich wydatków) niż w przypadku miary stosowanej w UE (60% mediany). Ponadto dane podane dla Polski oparte są o badania budżetów gospodarstw domowych, natomiast dane Eurostat podane w poprzednim punkcie oparte są o wyniki badania EU-SILC. Stąd mogą występować różnice metodologiczne prowadzące do nieporównywalności cytowanych danych.

3. Wzrost zatrudnienia – wzrost funduszu płac – wzrost popytu konsumpcyjnego – wzrost sprzedaży (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw lokalnych) – wzrost zysków i dochodów – wzrost dochodów budżetowych.

W Polsce przez wiele lat kształtowały się negatywne sprzężenia między polityką gospodarczą a polityką społeczną, czego charakterystycznym przejawem jest bardzo wysoki udział sztywnych wydatków socjalnych w budżecie państwa powodowany ich rozbudowywaniem i indeksowaniem. Ten układ zależności przyczynił się do narastania kryzysu finansów publicznych przy jednoczesnym utrwalaniu się masowego bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia.

Korygowanie błędnej polityki gospodarczej i zaniechania zmian instytucjonalnych przez specjalne programy osłone okazało się działaniem kosztownym i nieskutecznym. To wymusiło rewizję dotychczasowego podejścia. Polityka gospodarcza została zorientowana na długotrwały rozwój, a nie krótkookresową równowagę, natomiast polityka społeczna na aktywizację zawodową i promocję zatrudnienia, a nie zasiłki i ulgi.

2.3. Doświadczenia i perspektywy polityki społecznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Mówiąc o europejskim modelu społecznym często mamy na względzie zestaw wartości wkomponowanych w system prawa europejskiego i uznawanych za fundament tożsamości europejskiej. Autorzy raportu *Agenda for Growing Europe* (2003, s. 77-78) wyróżnili następujące instrumenty, którymi posługuje się Unia Europejska dla realizacji swych polityk:

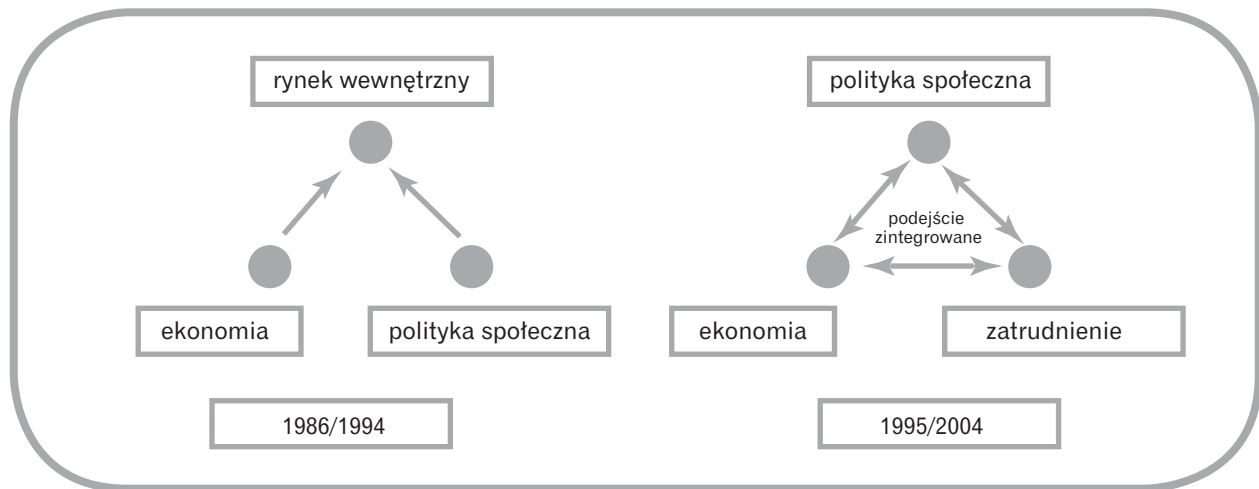
- **Europejska legislacja.** Ten instrument jest najszerzej stosowany w regulowaniu jednolitego rynku oraz dla ustanowienia ram dla tych działań, co do których kraje członkowskie zgodziły się, że będą obowiązywały w całej Unii.
- **Silne europejskie reguły.** To one regulują kwestie związane ze wspólną walutą, częściowo w formie traktatu, częściowo poprzez decyzje komisji.
- **Decyzje.** Odnoszą się one do konkretnych sytuacji (w jednym kraju lub w danym sektorze) oraz do specyficznych przypadków (np. w kwestiach polityki konkurencji).
- **Zbiorowy mandat negocjacyjny.** Ten instrument jest ściśle stosowany w większości kwestii z obszaru polityki handlu i bardziej dowolnie, np. w przypadku emisji gazów cieplarnianych.
- **Sankcje.** Egzekwowanie przestrzegania prawa wspólnotowego może polegać na karach pieniężnych (co przykładowo dotyczy pomocy publicznej czy Paktu Stabilności i Wzrostu).
- **Bodźce finansowe.** Są one finansowane ze wspólnotowego budżetu – zarówno na politykę strukturalną i politykę spójności, jak i w celu rozwinięcia wspólnych programów, np. w przypadku badań naukowych (*R&D policy*).
- **Uzgodnienie celów, kryteriów i wskaźników.** W wielu obszarach, szczególnie objętych „Zaleceniami dla szeroko ujętej polityki gospodarczej” (*Broad Economic Policy Guidelines*) oraz w ramach tzw. Strategii Lizbońskiej, kraje członkowskie coraz częściej godzą się na ustalanie jednolitego podejścia, nadrzędnych celów oraz ujednoliconej metodologii informowania o rezultatach i ich oceniania.
- **Dobrowolne sojusze i naśladowanie rozwiązań** (*„Voluntary” alignment and policy transfers*). Niektóre przejawy konwergencji zachodzą w rezultacie ustalenia przez kraje członkowskie wspólnych wzorcowych rozwiązań, bazujących na doświadczeniach poszczególnych krajów.
- **Sieci koordynacji działań.** Unia zawsze polegała w pewnym stopniu na różnych formach zarządzania sieciowego, czasami jako narzędzie wypracowania podstawy dla wspólnotowych reguł, czasami jako samoistny instrument.

Zdaniem autorów wyróżnione instrumenty można zasadniczo podzielić na cztery grupy:

1. Władcze.
2. Budżetowe.
3. Koordynacyjne.
4. Wspomagające realizację wspólnych przedsięwzięć.

Analizy autorów cytowanego raportu wskazują, że Unia ma przede wszystkim problemy w posługiwaniu się instrumentami trzeciej i czwartej grupy. Stąd w praktyce nacisk jest kładziony, zwłaszcza przez komisję, na instrumenty władcze i budżetowe. Instrumenty władcze są właściwe przede wszystkim wówczas, gdy kraje członkowskie delegują swoje kompetencje na poziom unijny. Ale nie jest to możliwe w każdej dziedzinie, nawet gdyby Unia zmierzała (co na razie wydaje się wątpliwe) w kierunku modelu federacyjnego. Instrumenty budżetowe służą przede wszystkim realizacji polityki spójności.

Od 1957 r. można zaobserwować wielką zmianę zarówno w zakresie, jak i instrumentach europejskiej polityki społecznej. Czterema kamieniami milowymi tej ewolucji były: regulacje dotyczące swobodnego przepływu pracowników po 1957 r., dyrektywy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy od 1986 r., zwrócenie uwagi na rolę partnerów społecznych traktatem z Maastricht w 1993 r. oraz traktat amsterdamski z 1997 r. wraz z wprowadzeniem Otwartej Metody Koordynacji do wdrażania europejskiej strategii zatrudnienia. Od połowy lat 90. – czyli od akcesji krajów skandynawskich wraz z ich modelem wzajemnej zależności między polityką gospodarczą, społeczną i polityką zatrudnienia – notuje się zmianę podejścia Unii i jej krajów członkowskich do polityki społecznej (por. rys. 2). Wyznacznikami nowego modelu są: traktowanie zatrudnienia jako celu strategicznego, a nie jedynie wyniku polityki gospodarczej, poświęcenie większej uwagi polityce społecznej – jako „inwestycji”. Doprowadziło to do znaczącego wzmocnienia zarówno polityki zatrudnienia, jak i polityki społecznej, w wymiarze politycznym i instytucjonalnym, poprzez postanowienia omawianych wyżej traktatów, a docelowo w Strategii Lizbońskiej (Report 2004).



Rysunek 2. Zmiana podejścia UE i krajów członkowskich do polityki społecznej

Źródło: Report (2004).

Saari (2006) dzieli tematykę polityki społecznej w Unii Europejskiej na cztery podstawowe obszary:

1. Proces kształtowania polityki (Strategia Lizbońska, Agenda Polityki Społecznej 2000-2005 i 2005-2010, Otwarta Metoda Koordynacji, zmiana demograficzna).
2. Związki pomiędzy rynkiem wewnętrznym i polityką społeczną (społeczna odpowiedzialność biznesu, dyrektywa usługowa, usługi interesu ogólnego).
3. Unia Gospodarcza i Monetarna (włączając Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, 1997 i 2005) i jej społeczno-gospodarcze efekty.
4. Poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. i jego społeczno-gospodarcze efekty.

3. Tendencje zmian i przyszłość europejskiej polityki społecznej

W rozwoju społecznym Europy w XXI w. pojawiają się nowe problemy, wyzwania i zagrożenia społeczne. Unia Europejska stanowi wspólnotę nie tylko gospodarczą, ale i społeczną. Dlatego też jednym z działań wspólnoty jest modernizacja europejskiego modelu społecznego. Chociaż trudno jest zidentyfikować jeden spójny model społeczny w Europie, można stwierdzić, że wspólnota dzieli te same cele społeczne oraz wyzwania, przed którymi stoi.

Nowe zintegrowane podejście do Otwartej Metody Koordynacji (OMK) i wyznaczenie celów nadrzędnych wskazuje na zmianę podejścia do polityki społecznej. Efektywna polityka społeczna wymaga działań zintegrowanych, obejmujących

wszystkie jej obszary. Nie jest to więc zestaw luźno powiązanych ze sobą działań w obszarze różnych systemów – pomocy społecznej, ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia czy polityki wobec osób niepełnosprawnych. Systemy te powinny się wzajemnie przenikać i wspierać tak, aby przekładały się na adekwatny efekt społeczny. Działania w tym kierunku stanowią podstawę aktywnej polityki społecznej, która, jak się wydaje, stanowić będzie dominujący kierunek polityki społecznej początku XXI w.

Odnowiona Strategia Lizbońska wyznacza przed Europą cele związane ze wzrostem gospodarczym i wysokim zatrudnieniem. Nie oznacza to jednak, że w polityce europejskiej nie ma miejsca na politykę społeczną. Większy wzrost gospodarczy i większe zatrudnienie stwarzają warunki do zapewniania lepszej spójności społecznej, ale też polityka społeczna poprzez swoje rozwiązania może sprzyjać (lub hamować) rozwojowi gospodarczemu i rozwojowi rynku pracy. Dlatego też działania zmierzające do wzrostu gospodarczego i działania z obszaru polityki społecznej powinny się nawzajem wspierać.

Od 2005 r. w ramach procesu lizbońskiego zaproponowano lepszą koordynację działań związanych ze wzrostem i zatrudnieniem (zgodnie z pakietem zintegrowanych wytycznych) oraz polityką społeczną (z uproszczonym procesem OMK). Krajowe Programy Reform oraz Krajowe Strategie Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej od 2008 r. będą przygotowywane w tym samym czasie i obejmować ten sam okres. Jednocześnie Unia Europejska w 2008 r. planuje przyjęcie nowych zintegrowanych wytycznych obejmujących politykę gospodarczą, rynku pracy i zabezpieczenia społecznego.

Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, z perspektywy polityki społecznej w Unii Europejskiej nie można uciec od wyzwań demograficznych, zagadnień równości kobiet i mężczyzn, w tym zmian, jakim podlega rodzina, zmian na rynku pracy oraz deficytu tradycyjnych miejsc pracy, problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego. Rozwiązywanie tych kwestii wymaga zarówno prewencyjnych, jak i interwencyjnych działań na poziomie krajowym i unijnym. Wyzwania te będą wymagać całkowicie nowych instrumentów polityki społecznej, być może przeformułowania dotychczasowej działalności instytucji polityki społecznej, zmiany priorytetów w wydatkowaniu środków publicznych oraz zmiany grup beneficjentów.

4. Model aktywnej polityki społecznej

Główne założenia aktywnego państwa opiekuńczego (*Active Welfare State*) (Esping-Andersen 2002, s. IX-X) są następujące:

1. Polityka społeczna (*welfare policy*) nie może być ograniczona do kwestii zatrudnienia i bezrobocia, jakkolwiek zatrudnienie jest kluczowym zagadnieniem reformowania państwa opiekuńczego.
2. W latach 90. ukształtował się konsens kładący nacisk na podstawowe znaczenie jakości i skali aktywnej polityki rynku pracy, poprzez lepsze dostosowanie jej do indywidualnych potrzeb.
3. Państwo opiekuńcze nie powinno zajmować się tylko tradycyjnymi ryzykami społecznymi (bezrobocie, choroba, niepełnosprawność oraz starość), ale również nowymi ryzykami, takimi jak wychowywanie dzieci przez jednego z rodziców (*single parenthood*) czy brak kwalifikacji powodujący długotrwałe bezrobocie lub marne (*inferior*) zatrudnienie.
4. Tradycyjne państwo opiekuńcze było zasadniczo pasywną instytucją. Aktywne państwo opiekuńcze musi reagować na stare i nowe ryzyka, głównie poprzez zapobieganie im.

Generalnie historycznie obserwujemy odchodzenie od tradycyjnego, rezydualnego modelu państwa opiekuńczego, zorientowanego na zabezpieczenie najbiedniejszych, na rzecz podejścia bardziej uniwersalnego, polegającego na udzielaniu wsparcia ze środków publicznych szerszym grupom społecznym, także klasom średnim, ale wsparcia ograniczonego i uzupełniającego w stosunku do zabezpieczenia prywatnego i obywatelskiego (Evers 1997).

Jednym z najważniejszych współczesnych kierunków w polityce społecznej krajów jest proces stopniowej zmiany funkcji organizowanych w ramach systemu pomocy społecznej programów socjalnych: z zabezpieczenia dochodów (gwarancja bezpieczeństwa socjalnego) na aktywizowanie klientów (gwarancja partycypacji w życiu społecznym i ekonomicznym) (van Berkel, Moller 2002, cyt. za: Rymsza 2003, s. 19).

W obliczu kryzysu państwa opiekuńczego oraz nawarstwiania się w UE wielu niekorzystnych zjawisk społecznych (bezrobocie, wykluczenie społeczne) w Europie obserwuje się przenikanie się elementów różnych ideowych tradycji polityki społecznej. Współczesny model polityki społecznej ma charakter eklektyczny, określany jako *welfare mix* (Johnson 1999, cyt. za Rymsza 2003). W realizowanej obecnie w Europie koncepcji polityki społecznej można wyróżnić dziesięć idei przewodnich:

1. Idea decentralizacji i związany z tym wzrost znaczenia samorządów lokalnych.
2. Zasada pomocniczości państwa i wzrost znaczenia III sektora.
3. Uznanie przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych dla budowania kapitału społecznego.
4. Akceptacja neoliberalnego postulatu utrzymania równowagi finansów publicznych i związana z tym zgoda na ograniczenie redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych.
5. Znaczenie negocjacji zbiorowych, przy czym tradycyjne paki trójstronne uzupełniane są dialogiem obywatelskim, w którym uczestniczą także organizacje społeczne.
6. Rola edukacji, w tym systemu edukacji publicznej, jako instrumentu inwestowania w kapitał ludzki i budowania „społeczeństwa opartego na wiedzy”.
7. Znaczenie sektora ekonomii społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego dla realizacji polityki zatrudnienia.
8. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez pomoc w podjęciu pracy lub udział w programach integracyjnych.
9. Dowartościowanie wolontariatu jako formy pracy użytecznej społecznie i formy zdobywania umiejętności i kwalifikacji do podjęcia pracy zarobkowej.
10. Działania aktywizujące nie tylko pojedynczych klientów, ale także całe społeczności lokalne i związany z tym renesans środowiskowej metody pracy socjalnej.

Przedstawiony zestaw cech *welfare mix* koncentruje się wokół problematyki zatrudnienia. Za Rymszą możemy powtórzyć tezę, że Europa jest u progu upowszechniania się nowego modelu polityki społecznej, określanego w literaturze jako model aktywnej polityki społecznej.

Aktywizowani mają być wszyscy potrzebujący wsparcia, w pierwszej kolejności osoby bezrobotne, które mogą odzyskać zdolność do zarobkowania. Celem takiej polityki jest „społeczna integracja”, a uczestnictwo w życiu publicznym definiowane jest jako aktywność na rynku pracy. Jeśli nie na „normalnym” rynku pracy, to przynajmniej w sektorze ekonomii społecznej, która „obudowuje” rynek komercyjny. W UE polityka zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, w tym także rozwój ekonomii i przedsiębiorczości społecznej wypiera politykę społeczną w tradycyjnym dla niej obszarze – systemie zabezpieczenia społecznego, programy polityki społecznej stają się programami zatrudnienia (Rymsza 2003, s. 29-31).

W kontekście omawianej tematyki coraz większego znaczenia nabiera idea ekonomii społecznej (gospodarki społecznej), która dzisiaj oceniana jest jako jedna z realnych możliwości rozwiązania podstawowych problemów współczesnego państwa opiekuńczego (Juros 2003).

W Unii Europejskiej⁴ pojęcie ekonomii społecznej (*social economy* (ang.) i *l'economie sociale* (fr.)⁵) jest od dawna obecne na forum debaty publicznej i przytaczane zwłaszcza w kontekście poszukiwania nowatorskich metod w obszarze polityki społecznej, przeciwdziałania wykluczenia społecznego, wspomagania rozwoju lokalnego oraz promocji zatrudnienia.

Przedstawiając znaczenie ekonomii społecznej dla polityki społecznej warto posłużyć się argumentami Cezarego Miżejewskiego przedstawionymi w artykule „Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej” (Raport Otwarcia 2006). Miżejewski wymienia trzy przesłanki, które spełnia ekonomia społeczna, a które mają istotne znaczenie w myśleniu o nowej polityce społecznej.

Po pierwsze, ekonomia społeczna dobrze wkomponowuje się w ideę budowania demokracji uczestniczącej poprzez nową wizję ładu społecznego oraz integrację społeczności lokalnych. W tym kontekście rola ekonomii społecznej w budowie demokracji uczestniczącej jest nie do przecenienia, choćby z uwagi na nowe jakościowo powiązanie w obszarze jednej instytucji zarówno więzi o charakterze społecznym, jak i ekonomicznym. Połączenie wartości solidarności i indywidualnego zaangażowania ekonomicznego może – choć nie musi – budować nowe, aktywne formuły uczestnictwa lokalnego.

Po drugie, ekonomia społeczna może stanowić istotny element polityki wzrostu zatrudnienia poprzez wypełnianie przestrzeni lokalnej w sferze usług społecznych oraz umożliwienie zatrudnienia grup szczególnie zagrożonych na rynku (niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni). Funkcje te nie stanowią, oczywiście, kompleksowego remedium na ograniczenie bezrobocia, lecz oferują nowe, elastyczne formy przedsiębiorczości i rodzaje zatrudnienia trudne do osiągnięcia

⁴ Skala sektora ekonomii społecznej w Europie została określona na podstawie badań prowadzonych przez Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Państwowej, Prywatnej i Spółdzielczej (CIRIEC – International) w 1999 r. Badanie przeprowadzone w 15 krajach członkowskich UE wykazało, że sektor ekonomii społecznej zatrudnia ok. 10% osób w ramach UE (8.879.546 pełnoetatowego zatrudnienia), a zatrudnienie w tym sektorze wzrasta szybciej niż w gospodarce państwowej. Ponadto ok. 30-50% populacji krajów członkowskich było zaangażowanych w ekonomię społeczną w taki czy inny sposób (Roelants, Bajo 2002).

⁵ W literaturze przedmiotu występują także określenia: gospodarka obywatelska, ekonomia solidarności lub popularna, ekonomia pracy, społeczności lokalnej, ekonomia powszechna. Dotychczas nie została wypracowana jednoznaczna definicja ekonomii społecznej (ani na poziomie europejskim, ani polskim).

w innych sektorach i umożliwiające aktywizowanie osób, które dla publicznych służb zatrudnienia stanowią najtrudniejszą grupę klientów.

Po trzecie, ekonomia społeczna stanowi ważny instrument procesu integracji społecznej, kreujący przewartościowanie ról zawodowych i społecznych (budowanie wspólnot opartych na solidarności, nie na zależności) oraz stanowi reakcję na praktyczne urzeczywistnianie idei prymitywnie pojmowanego *workfare state* (dobrowolność podejmowanych działań zamiast restrykcji związanych z przymusem aktywizacyjnym) (Raport Otwarcia 2006).

4.1. Fundamenty – wizja społeczeństwa

Rozważania na temat państwa opiekuńczego i polityki społecznej muszą być osadzone na fundamencie określonej wizji społeczeństwa. Spór toczy się jak dotąd głównie między dwiema konkurencyjnymi i alternatywnymi wizjami społeczeństwa – rynkową oraz demokratycznego państwa opiekuńczego (Olsen 1991, s. 12-14):

- Zgodnie z wizją rynkową dobre społeczeństwo to takie, w którym ostateczna władza i odpowiedzialność przynależy suwerennym jednostkom. Polityka jest rozumiana jako dobrowolna wymiana. Członkowie społeczeństwa maksymalizują swoje korzyści. Ich relacje z innymi ludźmi są ściśle wyrachowane, a nie trwałe i zasadnicze. W rynkowym społeczeństwie cała zewnętrzna władza jest umocowana zgodą jednostek. Aby chronić je przed władzą publiczną, zasoby umożliwiające rządową ingerencję powinny być ograniczone, a ich wykorzystanie nadzorowane. Takie właśnie podejście do społeczeństwa reprezentowała Margaret Thatcher, co dobrze obrazuje jej słynne powiedzenie: „Nie istnieje coś takiego jak społeczeństwo, są tylko jednostki i rodziny”.
- Zgodnie z wizją demokratycznego państwa opiekuńczego dobre społeczeństwo to takie, w którym ostateczna władza i odpowiedzialność za powodzenie wspólnoty i każdego jej członka przynależy społeczności; innymi słowy obywatelom zorganizowanym w samorządową wspólnotę polityczną. Polityka jest rozumiana jako zbiorowy, świadomy i celowy proces przebiegający w ramach wyznaczonych wspólną tradycją. Proces ten generuje powszechne prawa i obowiązki.

Wdając się w takie rozważania, potwierdzamy kluczowe spostrzeżenie Esping-Andersena (1990, s. 103), że „(...) państwo opiekuńcze musi być rozpatrywane nie tylko przez to, co oferuje, ile wydaje oraz jak jest prawnie umocowane, ale także poprzez to, jakie są jego relacje z rynkiem i alternatywnymi wobec publicznych instytucjami prywatnymi”.

Pierwsza z cytowanych wizji społeczeństwa propaguje w tym zakresie maksymalne odseparowanie instytucji publicznych i rynkowych. Druga przeciwnie, wpisując się w tradycję filozofii społecznej Karla Polanyiego, postuluje osadzenie gospodarki rynkowej w instytucjach społecznych i politycznych.

Wydaje się, że obie przywoływane konkurencyjne wizje społeczeństwa wyrastają z doświadczenia społeczeństwa przemysłowego, które jest ujmowane zasadniczo jako społeczeństwo dwusektorowe, w którym ścierają się państwo (sektor publiczny) i rynek (sektor prywatny). Doktrynalny spór dotyczy tego, jak mają się kształtować podstawowe relacje między nimi: czy na zasadzie substytucji i separacji, czy też na zasadzie komplementarności, autonomii i współdziałania. Jeśli w tym sporze przywoływane są jednostki, grupy czy organizacje społeczne, to nie w roli odrębnego samodzielnego podmiotu, ale jako punkt odniesienia lub struktury pośredniczące.

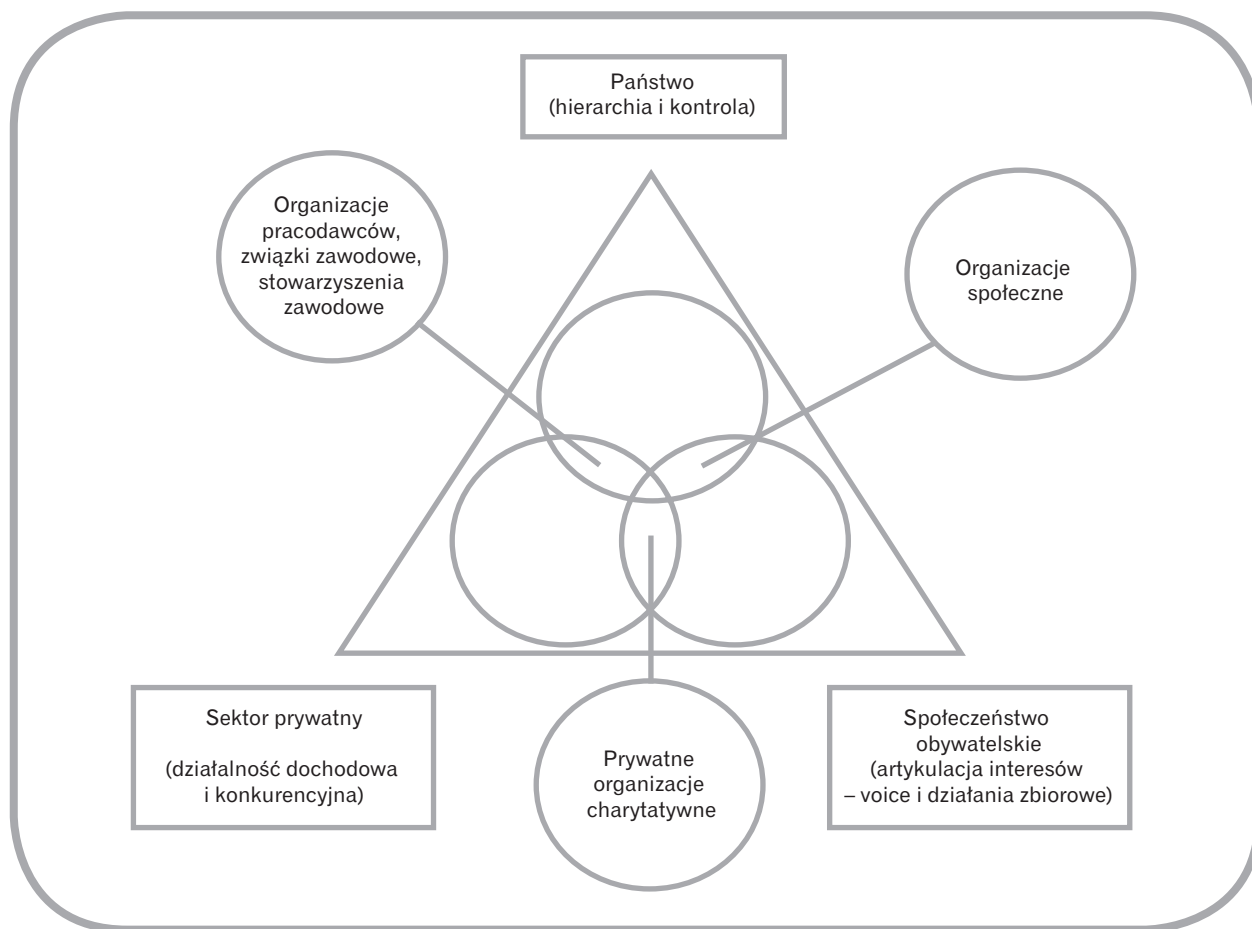
Jeżeli więc niektórzy autorzy sądzą, że praktycznym problemem jest stworzenie koalicji dla innego postindustrialnego modelu obywatelstwa socjalnego i egalitaryzmu (Esping-Andersen 1997, Morawski 2001), to warunkiem wstępnym powodzenia takiego politycznego konceptu jest – w naszym przekonaniu – przyjęcie trójsektorowej wizji społeczeństwa (zob. rys. 3).

Odnowiona Strategia Lizbońska (Working 2005) kładzie nacisk na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, do czego w szczególności ma prowadzić:

- promocja zatrudnienia i modernizacja systemu oświaty społecznej,
- podniesienie zdolności adaptacyjnej pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy,
- silniejsze inwestowanie w kapitał ludzki, poprzez lepszą edukację i wyższe kwalifikacje.

Przy czym dla krajów członkowskich i Komisji Europejskiej jest jasne, że nie ma możliwości zaprojektowania i prowadzenia w tym zakresie jednej polityki dobrej dla wszystkich. Byłoby to nieefektywne i przeciwnie skuteczne. Każdy z krajów członkowskich musi prowadzić na swoją odpowiedzialność politykę rozwojową, która będzie dla niego właściwa, a jednocześnie zgodna z europejskimi priorytetami.

Generalnym ułatwieniem dla wszystkich krajów, w skutecznym podjęciu i rozwiązywaniu ich specyficznych problemów, powinno być zdecydowane usunięcie przeszkód przepływu pracowników w skali rynku europejskiego, wynikających m.in. z niekompatybilności systemów emerytalnych i braku odpowiedniej regulacji jednolitego rynku usług.



Rysunek 3. Trójsektorowy model społeczeństwa postindustrialnego

Źródło: The State (1997, s. 116).

Podsumowanie

Wielu ekonomistów głosi zmierzch państwa opiekuńczego, jego demontaż i oparcie rozwoju na sprawności rynku. Faktycznie ewolucja prowadzi nas jednak do innego modelu państwa, w którym zasadniczą wagę zyskują trzy kierunki działania:

1. Aktywizacja zawodowa jednostek i grup społecznych.
2. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i ograniczanie ubóstwa.
3. Kształtowanie równych szans życiowych.

Podstawowym założeniem modernizacji polityki społecznej jest jej zorientowanie na aktywizację zawodową (*welfare-to-work*), co próbuje się uzyskać m.in. poprzez :

- rozwój usług, które umożliwiają godzenie aktywności zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, zaś w szczególności z wychowywaniem dzieci,
- uelastycznienie rynków pracy i prawa pracy,
- decentralizację przetargów płacowych i autonomizację dialogu między partnerami społecznymi, reprezentacjami pracowników i pracodawców,
- rozwój nowych form regulacji zawierania umów o pracę (*mix of collective and individual contracting*),
- ograniczanie obciążeń fiskalnych nakładanych na wynagrodzenia,
- uruchamianie programów aktywizacji zorientowanych na określone grupy społeczne (np. na rynku pracy najmłodsi – absolwenci oraz najstarsi – seniorzy 50+),

- nacisk na kształcenie i kwalifikacje, m.in. przez wspieranie szkolenia pracowników przez zatrudniające ich firmy,
- rozwój samozatrudnienia, co wymaga wszechstronnego wsparcia dla przedsiębiorczości.

Aktywizacji zawodowej mają też w pierwszej kolejności służyć usługi społeczne, w tym edukacyjne i zdrowotne. Odpowiedzią na wyzwania wynikające z „gospodarki opartej na wiedzy” (*knowledge based economy*) musi stać się „społeczeństwo uczące się” (*learning society*).

Drugim zasadniczym kierunkiem nowej polityki społecznej jest aktywne przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zwalczanie ubóstwa, co ma prowadzić do integracji społecznej. Służyć temu muszą odpowiednio zorganizowane usługi społeczne. Z tej perspektywy warto podkreślić, że powszechna i dobra edukacja jest jednym z fundamentalnych czynników spójności społecznej i stanowi podstawowy sposób przeciwdziałania dziedziczeniu wykluczenia społecznego.

Nacisk kładziony na ten kierunek polityki społecznej wynika z coraz szerszego przekonania, że wzrost gospodarczy bez dbania o równość jest możliwy, ale wcześniej czy później taki wzrost zostanie podważony. Jednocześnie usunięcie ubóstwa strukturalnego, przezwyciężenie wykluczenia, które się dokonało, jest niezwykle trudne i kosztowne, jeśli w ogóle możliwe. Polityka wzrostu bez względu na nierówności skazuje całe pokolenia na społeczne wykluczenie, a w konsekwencji znacznie redukuje potencjał rozwojowy danego społeczeństwa.

Trzecim kierunkiem jest kształtowanie równych szans życiowych, co oznacza pójście dalej niż proponuje liberalna polityka równości szans, która jest zdecydowanie zbyt pasywna. W tym zakresie nowa polityka społeczna ma dwa wymiary. Są to:

1. Dostępność szans (opcji) – indywidualne predyspozycje.
2. Zdolność do korzystania z nich – grupowe uwarunkowania, więzi społeczne.

Trzeba dostrzec, że mamy do czynienia z dwoma aspektami nierówności – strukturalnym i koniunkturalnym. Tradycyjna polityka dochodów, w tym polityka podatkowa koncentruje się na nierównościach koniunkturalnych. To jest jednak dalece niewystarczające, aby sobie radzić z nierównościami strukturalnymi. Chodzi o nierówności warunków wyjściowych czy, inaczej powiedziawszy, w zakresie dóbr pierwotnych bądź kapitału wyjściowego. Jeżeli te różnice są bardzo znaczne, to korygowanie ich przez mechanizm redystrybucji, przez politykę dochodową, jest bardzo kosztowne i konfliktogenne, a czasami wręcz niemożliwe. Dlatego przestaniem staje się polityka minimalnego kapitału wyjściowego, który jednostka musi uzyskać, aby zapewnić rzeczywistą równość szans życiowych. Taki minimalny kapitał wyjściowy obejmuje:

1. Wykształcenie i kwalifikacje.
2. Mieszkanie.
3. Ochronę zdrowia.
4. Transport (dostępność fizyczna) i komunikację (dostępność informacyjna).
5. Kredyt.

Wokół tych pięciu punktów powinna być budowana nowoczesna i skuteczna polityka społeczna. Polityka taka wymaga innego niż obowiązujący modelu służb publicznych. W przypadku takiej polityki muszą one zajmować się przede wszystkim przywracaniem i wzmacnianiem więzi społecznych oraz redukowaniem nierówności strukturalnych, a nie tylko zapewnianiem osłony w przypadkach nieszczęśliwych okoliczności.

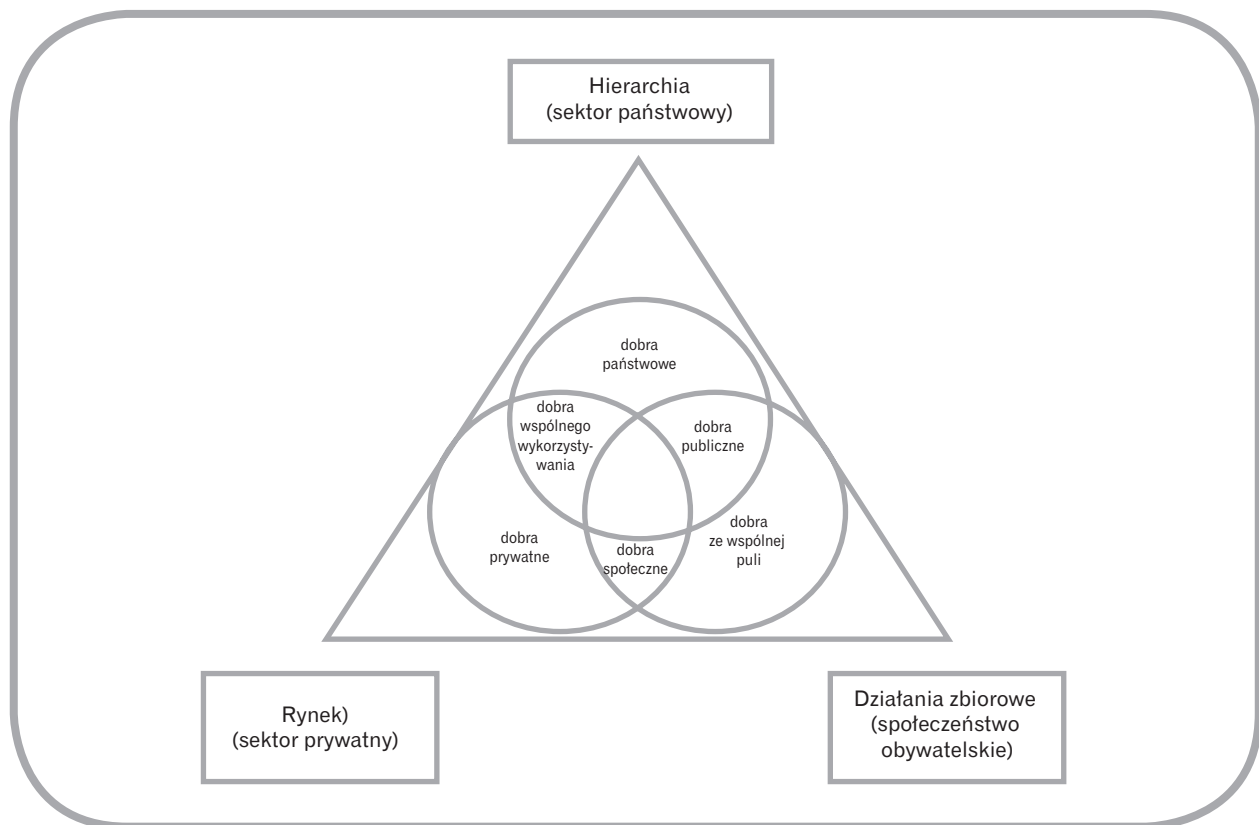
Mysłą przewodnią polityki społecznej staje się spójność – społeczna, ekonomiczna i terytorialna. Taka polityka nie przeciwstawia się wolności, rynkowi i konkurencji. Ograniczenie się jednak tylko do tego prowadzi do społecznej i ekonomicznej katastrofy, zapaści, a nie rozwoju. Rozwój wymaga świadomej i ukierunkowanej aktywności państwa na rzecz formowania kapitału społecznego, bez którego nie da się zapewnić niezbędnego poziomu spójności. Tylko bowiem uczestnictwo tworzy zdolność do korzystania z praw. Bez uczestnictwa, w tym uczestnictwa w rynku, nie ma faktycznej możliwości korzystania z praw i swobód.

Prowadzenie tak ukierunkowanej polityki społecznej wiąże się z określonymi zmianami instytucjonalnymi i takich zmian wymaga. Wyraźnie zarysowują się one w krajach skandynawskich, w których na przestrzeni lat dokonała się municypalizacja wydatków społecznych. Stąd niektórzy badacze (Albaek 1995) w przypadku tych krajów są skłonni mówić raczej o „wspólnotach opiekuńczych” niż „państwie opiekuńczym”. Pociąga to za sobą zasadnicze zmiany w całym systemie administracji publicznej, której struktura staje się mniej hierarchiczna, a bardziej wielopodmiotowa, poliarchiczna. To specyficzny wyraz ogólnej tendencji przechodzenia od klasycznego weberowskiego modelu administracji publicznej jako „idealnej biurokracji” do modelu zarządzania publicznego, zaś w szczególności zarządzania partnerskiego. Ten model ładu instytucjonalnego ogólnie sprzyja autonomizacji roli władz lokalnych oraz lokalnej adaptacji usług społecznych, dokonywanej poprzez partycypację interesariuszy, czyli zapewnienie wpływu ich użytkownikom. Zmienia się też charakter wymagań zawodowych wobec osób zatrudnionych w sektorze usług społecznych, przestają być oni urzędnikami, a w coraz większym stopniu stają się profesjonalnymi menedżerami.

Omawiane tendencje zmian ściśle wiążą się z rozwojem nowoczesnych usług, wypierających tradycyjną produkcję przemysłową. W rezultacie zmienia się dominujący model organizacji gospodarczej, przedsiębiorstwa i stosunków pracy.

Nieuchronnie prowadzi to do gwałtownego spadku uzwiązkowienia pracowników i spadku znaczenia związków zawodowych w ogóle. Dalszym następstwem tego procesu jest stopniowe osłabienie roli scentralizowanego dialogu korporacyjnego, prowadzonego z udziałem rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców. Zmienia się więc też mechanizm regulacji płac: zamiast scentralizowanego, trójstronnego przetargu płacowego, rozwija się mechanizm dwustronnych układów zbiorowych kształtowanych na poziomie przedsiębiorstwa. W tym mechanizmie coraz większe znaczenie zyskuje indywidualna umowa pracownicza w stosunku do zbiorowych reguł, bazujących na sztywnym kodeksie pracy.

W nowych okolicznościach dialog społeczny bynajmniej nie zanika, przeciwnie intensywnie się rozwija, z tym że jego korporacyjną postać zastępuje dialog obywatelski, z udziałem znacznie większej liczby interesariuszy, w tym w szczególności organizacji pozarządowych. Przy czym tych interesariuszy nie należy tylko zapraszać do dialogu, ale też ich świadomie kreować i zachęcać do aktywności. Tak pomyślany dialog obywatelski przyczyni się do generowania, wprowadzania i upowszechniania społecznych innowacji.



Rysunek 4. Typologia dóbr i usług

Źródło: Picciotto (1999).

Wynikająca z tych założeń polityka społeczna nie polega na zastępowaniu ani rynku, ani rodziny. Koncentruje się na kreowaniu i wzmacnianiu komplementarnych instytucji i mechanizmów, takich jak:

- instytucje pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego,
- publiczne i prywatne formy ubezpieczeń społecznych,
- aktywność organizacji pożytku publicznego,
- lokalne programy aktywizacyjne, wspomagające działanie instytucji mikrofinansowych,
- programy aktywizacji zawodowej, rehabilitacji i integracji osób niepełnosprawnych.

Intelektualny fundament takiej polityki stanowią następujące założenia:

- konieczność wydłużenia perspektywy podejmowanych przez państwo działań, czemu może sprzyjać przygotowywanie i publiczne przedstawianie długookresowych skutków proponowanych rozwiązań dla finansów publicznych,
- wytwarzanie pozytywnych sprzężeń zwrotnych między różnymi segmentami systemu zabezpieczenia społecznego⁶,
- skuteczna koordynacja działania wielu różnego rodzaju podmiotów,

⁶ Przykładowo mieszany, wielofilarowy system emerytalny respektujący zasadę aktuarialnej sprawiedliwości wytwarzaniu takich sprzężeń sprzyja. Gdy składka ubezpieczenia społecznego staje się w większym stopniu indywidualną oszczędnością niż ogólnym podatkiem, słabną motyw zatrudniania w szarej strefie i przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, realistyczny staje się model elastycznego wieku emerytalnego i ogólnie dłuższego okresu aktywności zawodowej.

- wysoka sprawność administracyjna,
- dostosowywanie praktycznych rozwiązań do sytuacji poszczególnych krajów,
- nacisk na społeczne innowacje,
- podejście instytucjonalno-ewolucyjne.

Najbardziej dalekosiężną perspektywę kształtowania nowego europejskiego modelu społecznego powinna wyznaczać wizja „europejskiego społeczeństwa”, która zdaniem Clausa Offe powinna się urzeczywistnić w procesie analogicznym do tego, który historycznie doprowadził w Europie do wykreowania „zorganizowanej obywatelskości” (*organizing civility*) w następstwie budowania państwa. Taka wizja powinna wyrastać z trójsektorowej koncepcji nowoczesnego społeczeństwa, zgodnie z którą trzy komplementarne, autonomiczne i partnerskie względem siebie sektory – publiczny, prywatny i obywatelski – wytwarzają całą gamę różnego rodzaju dóbr, co dobrze obrazuje rysunek 4.

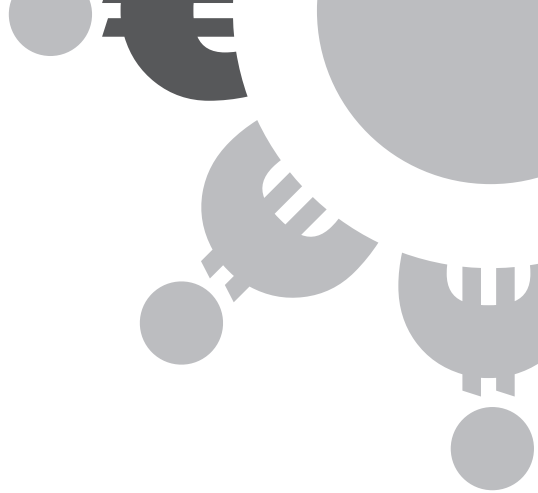
Generalnie nowa polityka społeczna, mająca zmodernizować europejski model społeczny, to polityka: aktywna i aktywizująca, ukierunkowana na rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, przyczyniająca się do zwiększenia szans życiowych defaworyzowanych jednostek i grup społecznych oraz prowadzona interaktywnie, w oparciu o dialog obywatelski i partnerstwo publiczno-prywatno-społeczne.

Taka polityka społeczna będzie się dobrze wpisywać w generalne założenia i cele Strategii Lizbońskiej, rozwijającej koncepcję polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej i jej krajów członkowskich, bazującej na triadzie – wzrost, konkurencyjność, spójność.

Literatura

- Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver.* Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, 2003
- Albaek E., *Reforming the Nordic Welfare Communes*, „International Review of Administrative Sciences” Vol. 61, 1995
- Balancing Protection and Opportunity: a Strategy for Social Protection in Transition Economies*, Social Protection Team, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region, World Bank, 2000
- Barr N., *Reforma państwa opiekuńczego w krajach postkomunistycznych*, (w:) J. Neneman (red.) *Po dziesięciu latach – transformacja i rozwój w krajach postkomunistycznych*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2000
- Csontos L., Kornai J., Toth I. G., *Tax-Awareness and the Reform of the Welfare State*, „Discussion Papers Series”, Collegium Budapest 1997
- Eatwell J., Ellman M., Karlsson M., Nuti D. M., Shapiro J., *Not „Just Another Accession”. The Political Economy of EU Enlargement to the East*, Institute for Public Policy Research, London 1997
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton 1993
- Esping-Andersen G., *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, (w:) G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, SAGE Publications, London 1996
- Esping-Andersen G., *Towards a Post-Industrial Welfare State*, „International Politics and Society” no. 3, 1997
- Esping-Andersen G., *Why we Need a New Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford 2002
- Evers A., *Public Financing for Long Term Care. A Good Thing so Difficult to Do*, paper presented at the Fifth Central European Forum „The Politics of Welfare: Between Governmental Policy and Local Initiative, Vienna, October 24-26 1997
- Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” nr 11-12, 2005 (a)
- Golinowska S., *Narodowy Plan Rozwoju a Narodowa Strategia Integracji Społecznej*, ekspertyza dla MGIP, 2005 (b) (www.npr.gov.pl)
- Graham C., *The Political Economy of Safety Nets During Market Transitions: The Case of Poland*, „Research Paper Series” no. 3, Transition and Macro-Adjustment Unit, Country Economics Department, World Bank 1993
- Holzmann R., Jorgensen S., *Social Protection as Social Risk Management. Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Paper Strategy*, World Bank, 1998 (mimeo)
- Jessop B., *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge UK 2002
- Juros A., *Przedsiębiorczość obywatelska w kształtowaniu ekonomii społecznej w Polsce*, (w:) M. Rymsza, T. Kaźmierczak (red.) *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003
- Kornai J., *Reform of the Welfare Sector in the Post-Socialist Countries: A Normative Approach*, (w:) J. Nelson, Ch. Tilly, L. Walker (red.) *Transforming Post-Communist Political Economies*, National Academy Press, Waszyngton 1997
- Lindbeck A., *Political Economy Lessons from Sweden*, 1997 (mimeo)
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001
- Nelson J. M., *Social Costs, Social-Sector Reforms, and Politics in Post-Communist Transformations*, (w:) J. M. Nelson, C. Tilly, L. Walker (red.) *Transforming Post-Communist Political Economies*, National Academy Press, Waszyngton 1997
- Offe C., *Is there, or can there be, a „European Society”?*, 2000 (mimeo)
- Olsen J. P., *Rethinking and Reforming the Public Sector*, LOS-senter Notat 91/33, 1991
- Picciotto R., *Personal Reflections on the Policy Dialogue*, (w:) G. Kochendorfer-Lucius, B. Pleskowicz (red.) *Inclusion, Justice, and Poverty Reduction*, German Foundation for International Development, Villa Borsig Workshop Series 1999
- Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*, FISE, Warszawa 2006
- Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, European Commission, Bruksela 2004

- Roelants B., Bajo C. S., *Podstawowy przegląd ekonomii społecznej*, (w:) B. Roelants (red.), Dokument Przygotowawczy. Pierwsza Europejska Konferencja na temat Ekonomii Społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej. Praga. Ekonomia Społeczna 2002. Rozszerzenie Ekonomii Społecznej, CECOP, Praga 24-25.10.2002
- Rymsza M., Kaźmierczak T. (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003
- Saari J., *The Europeanisation of social protection*, (w:) J. Saari (red.) The Europeanisation of Social Protection. The political responses of eleven Member States, Helsinki 2006
- Skidelsky R., *Beyond Welfare State*, The Social Market Foundation, London 1997
- Szomburg J., *W kierunku Europy obywatelskiej i przedsiębiorczej – siedem przykazań dla Europy*, (w:) Biała Księga 2004, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk, Warszawa 2004
- Szwartz H., *Round up The Usual Suspects!: Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change*, (w:) P. Pierson (red.): The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press, Oxford 2001
- The State in a Changing World. World Development Report 1997*, Oxford University Press, Oxford 1997
- Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy*, Communication of the Spring European Council, Commission of the European Communities 2005



Bogumiła Szopa
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Teoria ekonomii – wybrane problemy

*Uznane teorie, zarówno w ekonomii, jak i w innych dyscyplinach,
zależą od swej historii; istotne jest skąd się wzięły*
(Mark Blaug).

I. Kwestie terminologiczne

Termin „ekonomia” wywodzi się z języka greckiego, a pochodzi od słów *oikos* – dom oraz *nomos* – prawo. Etymologicznie *oikonomikos* (tzn. ekonomia) oznaczało rozważania dotyczące praw gospodarstwa domowego. W takim właśnie znaczeniu użył tego słowa Ksenofont w tytule rozprawy dotyczącej praw, jakie winny być przestrzegane w gospodarstwie domowym. W tym samym znaczeniu określeniem tym posługiwał się też Arystoteles. Pojęcie *nomos* było przez nich rozumiane w sensie pewnej normy postępowania.

W miarę upływu czasu coraz częściej ze słowem „ekonomia” współwystępował przymiotnik „polityczna”, co doprowadziło do upowszechnienia się dwuczłonowej nazwy: ekonomia polityczna. Nastąpiło to wraz z rozwojem doktryny merkantylizmu, a po raz pierwszy termin taki został użyty przez Antoine’a Montchretien na początku XVII w. (Dach 2004). Nazwy „ekonomia polityczna” używano w kontekście rozważań dotyczących norm bądź zasad postępowania obowiązujących w zarządzaniu gospodarką państwa. Także późniejsi fizjokraci wykorzystywali ten termin w podobnym znaczeniu.

Dopiero Adam Smith – uważany za ojca ekonomii – zapoczątkował odmienne rozumienie tego pojęcia. Ekonomia polityczna przyjęta została w XVIII w. powszechnie jako nazwa nowej, samodzielnej dyscypliny naukowej, w ramach której prawa w gospodarce nie były już rozumiane jako normy postępowania, ale jako zależności o charakterze obiektywnym. W jego upowszechnieniu dużą rolę odegrali inni słynni ekonomiści, jak: Jean Baptista Say, Dawid Ricardo, Thomas R. Malthus, John S. Mill.

Z czasem narastała jednak krytyka tej nazwy, a właściwie przymiotnika „polityczna”, ponieważ uważano, że jest on mylący z powodu skojarzeń z polityką, czyli sztuką rządzenia państwem. Miał w tym znaczący udział Jean Jaques Rousseau, tak właśnie rozumiejący ten termin. Nic zatem dziwnego, że w takiej sytuacji zaczęły pojawiać się inne określenia, np. „ekonomia narodowa” (w Niemczech), katalaktyka (w Anglii). Wśród kilku tych nowych propozycji znalazła się też nazwa „ekonomia społeczna”, zaproponowana przez Saya.

Nie tutaj jednak należy szukać korzeni terminu „ekonomia społeczna”, z którym stykamy się coraz częściej w polskich realiach, ale który pojawił się u nas stosunkowo niedawno, przenikając z obszaru francuskojęzycznego.

W ramach ekonomii wyodrębnia się dwie jej części składowe, wśród których dominuje podejście czysto opisowe, ale zdarza się też ujęcie normatywne (z pewnymi elementami ocen, wartościowania). Mikroekonomia koncentruje się na wyborach dokonywanych przez poszczególne podmioty ekonomiczne: gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i państwo; bada zjawiska i procesy zachodzące w różnych segmentach gospodarki, na poszczególnych rynkach. Takie podejście dominowało w ekonomii do lat 30. XX w. Makroekonomia – której podwaliny stworzył wówczas John. M. Keynes – zajmuje się natomiast zachowaniem gospodarki jako całości, przede wszystkim kształtowaniem się produkcji, zatrudnienia i cen. Odnosi się więc do „ogólnego obrazu” gospodarki, a nie szczegółów działalności gospodarczej. To właśnie rozwój

makroekonomii był jednym z głównych zjawisk w dwudziestowiecznej ekonomii i nadal jest ona obszarem wielu sporów zarówno wśród ekonomistów, jak i polityków.

2. Pięciokąt celów makroekonomicznych

Ekonomiści oceniają wyniki makroekonomiczne, analizując kilka podstawowych zmiennych. Oprócz trzech wymienionych wyżej (tzw. trójkąt celów) – i powszechnie uważanych za najważniejsze – z reguły zalicza się też do nich wynik wymiany z zagranicą (równowaga zewnętrzna) oraz wynik budżetu. W sumie tworzą one tzw. pięciokąt celów makroekonomicznych (Kołodko 1993), a więc zestaw problemów, których skuteczne rozwiązywanie leży w interesie wszystkich odpowiedzialnych za stan całej gospodarki. Przyjmuje się bowiem, że po załamaniu produkcji (zwłaszcza odnosi się to do transformacji posocjalistycznej) przejście do fazy ożywienia gospodarczego powinno być poprzedzone i skoordynowane z makroekonomiczną stabilizacją. Zmienne opisujące główne elementy procesu stabilizacji makroekonomicznej to: tempo wzrostu PKB, stopa bezrobocia, stopa inflacji, saldo obrotów bieżących oraz wynik budżetu. Pomiędzy celami polityki ekonomicznej, w szczególności celami polityki makrostabilizacji, zachodzi wymiennosc oznaczająca, że nie sposób ich realizować jednocześnie. Określona polityka gospodarcza, ukierunkowana na osiągnięcie jednego z celów stabilizacji makroekonomicznej, może mieć bowiem negatywny wpływ na zdolność realizacji innego lub innych celów, a niekiedy może dochodzić między nimi do ewidentnej sprzeczności.

Najbardziej kompleksowym miernikiem produkcji w gospodarce jest produkt krajowy brutto (PKB). Mierzy on wartość rynkową wszystkich dóbr finalnych i usług wytworzonych w kraju w ciągu roku. Zmiany realnego PKB (w cenach stałych) są powszechnie wykorzystywane jako miernik wzrostu gospodarczego, obrazującego długookresowy trend produkcji. Tempo/stopa wzrostu to relacja między roczną zmianą PKB odniesioną do PKB z poprzedniego roku. Krótkookresowe wahania PKB są natomiast odzwierciedleniem cyklu koniunkturalnego, czyli dodatnich i ujemnych odchyłeń rzeczywistej produkcji od jej wymiaru potencjalnego. Potencjalny PKB obrazuje zatem produkcję przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki.

Zatrudnienie i bezrobocie stanowią przykład zjawisk ekonomicznych odczuwanych przez pojedynczych ludzi w sposób najbardziej bezpośredni. W kategoriach makroekonomicznych wyraża się to w postaci wysokiego zatrudnienia, który jest odpowiednikiem niskiego bezrobocia. Stopa bezrobocia to odsetek siły roboczej pozostającej bez pracy; w tendencji odzwierciedla stan cyklu koniunkturalnego.

Trzecim celem makroekonomicznym jest utrzymanie stabilnych cen, jako że szybkie ich zmiany zniekształcają decyzje ekonomiczne zarówno firm, jak i poszczególnych osób. Powszechnym miernikiem ogólnego poziomu cen jest wskaźnik dotyczący towarów konsumpcyjnych (tzw. CPI), mierzący koszty stałego koszyka dóbr i usług nabywanych przez przeciętnego konsumenta. Stopa inflacji – analogicznie jak stopa zmian PKB – oznacza tempo wzrostu ogólnego poziomu cen z roku na rok. W przypadku ich spadku ma miejsce deflacja (od czasów II wojny światowej pojawiająca się wyjątkowo).

Gospodarka światowa staje się coraz bardziej złożoną siecią międzynarodowych powiązań handlowych i finansowych, co oznacza rosnące wzajemne uzależnianie się gospodarek. Ogólnie wpływa to pozytywnie, ale może też zakłócać ich funkcjonowanie oraz możliwości rozwojowe. Wymusza tym samym wzmożoną uwagę na ich końcowych rezultatach (saldo wymiany handlowej oraz obrotów kapitałowych), mających wpływ na wiele zjawisk.

Wynik budżetu powszechnie uważany jest za symptom równowagi wewnętrznej gospodarki, a wzmożone nim zainteresowanie sięga lat 80. poprzedniego wieku. Wynika to z narosłych wówczas problemów z utrzymaniem równowagi budżetowej, które występują w świecie do chwili obecnej.

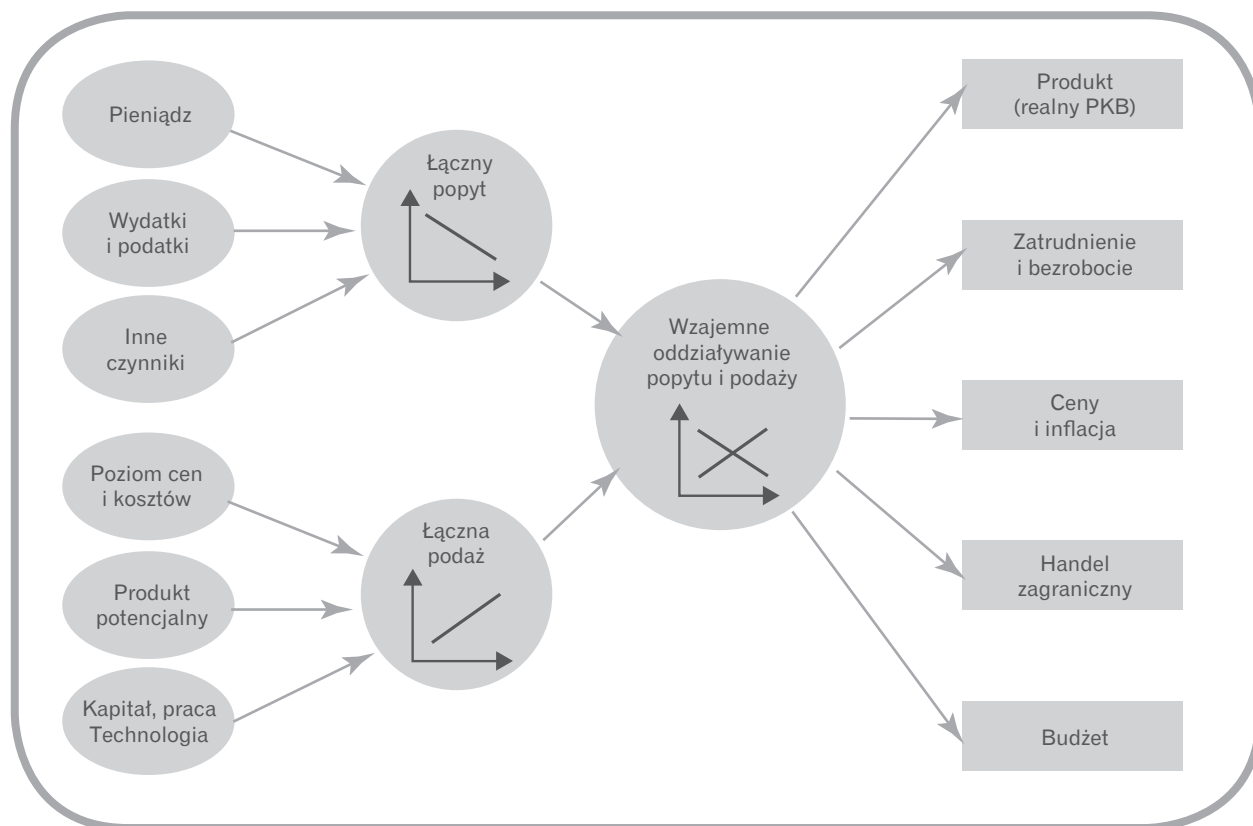
Elementy pięciokąta celów makroekonomicznych cechują daleko idące zależności i pokrewne uwarunkowania, co potwierdza rysunek 1. Jak z niego wynika podstawowe wielkości makroekonomiczne są rezultatem wzajemnego oddziaływania globalnego (łącznego) popytu i podaży, jako dwóch podstawowych wymiarów rynku. Państwo dysponuje jednak pewnymi narzędziami, których zastosowanie może wpłynąć na aktywność gospodarki, modyfikując realizację jednego lub kilku celów gospodarczych. Chodzi o politykę makroekonomiczną, głównie pieniężną (kształtowanie podaży pieniądza) i fiskalną (wydatki rządowe i podatki).

Z kolei w tabeli 1 zestawiono liczby obrazujące powyższe elementy pięciokąta na przykładzie Polski w okresie transformacji systemowej.

Tabela 1. Pięciokąt celów makroekonomicznych

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PKB stopa w %	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,2	7,19	5,0	4,5	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,2	6,1
Bezrobocie stopa w % – rejestrowane – wg BAEL	6,5	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9 13,1	13,2 11,5	10,5 10,2	10,4 10,6	13,1 15,3	15,1 16,0	17,5/19,4 18,5	18,0/20,0 19,7	20,0 19,3	19,0 18,0	17,6 16,7	14,9 12,2
Inflacja CPI – wskaźnik cen – średnioroczny – XII/XII	586 –	70,3 60,4	43,0 44,3	35,3 37,6	32,2 29,5	27,8 21,6	19,9 18,5	14,9 13,3	11,8 8,6	7,3 9,8	10,1 8,5	5,5 3,6	1,9 0,8	0,8 1,7	3,5 4,4	2,1 0,7	1,0 1,4
Saldo budżetu w % PKB – państwa – sektora FP	+0,4	-3,8	-6,0	-2,8	-2,7	-2,2 -1,6	-2,2 -2,0	-1,1 -1,4	-2,2 -2,4	-1,9 -3,1	-2,1 -2,9	-4,2 -5,0	-4,9 -5,9	-4,4 -5,4	-4,5 -4,6	-2,9 -2,6	-3,6
Saldo HZ – w mld USD – w % PKB Saldo ROB – w mld USD – w % PKB	4,8	-0,6	-2,7	-4,7	-4,3	-6,2 -4,9	-12,7 -8,9	-16,6 -11,5	-18,8 -11,6	-18,5 -12,0	-17,3 -10,4	-14,2 -7,6	-14,1 -7,4	-14,4 -6,9	-14,4 -5,7	-12,2 -4,0	-16,1 -4,8 -2,3

Wyjaśnienia:
Stopa wzrostu PKB (Produkt Krajowy Brutto) = $(PKB_{t1} - PKB_{t0}) / PKB_{t0} \times 100\%$
Stopa bezrobocia = liczba bezrobotnych / liczba aktywnych zawodowo (liczba zatrudnionych + liczba bezrobotnych)
CPI – wskaźnik zmian cen dóbr konsumpcyjnych
Saldo (wynik) budżetu = dochody budżetu – wydatki budżetu;
Saldo HZ (handlu zagranicznego) = eksport – import (wymiany towarowej danego kraju z zagranicą)
Saldo ROB (rachunku obrotów bieżących) – oprócz salda HZ zawiera salda innych rodzajów wymiany (usług, transferów, dochodów z tytułu własności za granicą itp.).
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i NBP.



Rysunek 1. Podstawowe zależności w gospodarce

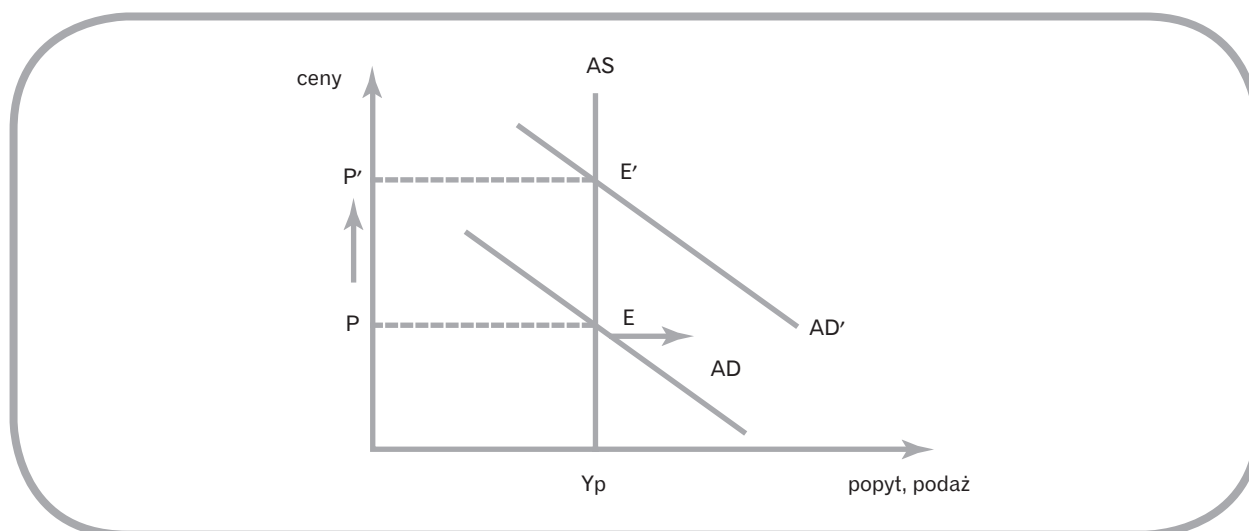
Źródło: Opracowanie własne.

3. Nurty w ekonomii

W nauce nierzadko się zdarza, że panująca „prawda” jakiegoś okresu – utrzymując się dłużej lub krócej – zostaje obalona przez nowe odkrycia. Powstające nowe myśli mogą się rozprzestrzeniać, rozszerzając swój wpływ i przekonując sceptyków. Istotne jednak, że pomysły z reguły nie powstają w intelektualnej próżni. Mają swoich poprzedników i często stają się zaczynem inspirującym kontynuatorów. Co więcej, w przypadku nauk społecznych – a do takich należy ekonomia – teoria z reguły „wyrasta” z realiów gospodarczych; pojawiające się zjawiska motywują wręcz do zainteresowania się nimi, poznania ich istoty i uwarunkowań.

Ekonomia liczy sobie ponad 200 lat. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że jej początek – jako wyodrębnionej dyscypliny naukowej – dał wspomniany już Adam Smith. Jego najważniejsze dzieło „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów” zostało opublikowane w 1776 r. Na długo przedtem rozwijała się myśl fizjokratów oraz merkantystów, będąca punktem odniesienia dla Smitha, którego niezaprzeczalna zasługa polega jednak na tym, że jako pierwszy odkrył istnienie określonego ładu i porządku w systemie ekonomicznym. Potrzebę teoretycznej analizy prawidłowości procesu gospodarowania wywołał dopiero burzliwy rozwój gospodarki towarowo-pieniężnej w kapitalizmie, który dokonywał się w tym właśnie czasie. Odkrycie to stało się inspiracją dla wielu ekonomistów, nie tylko zwolenników, ale i przeciwników samoregulującego się mechanizmu rynkowego. Podejście akcentujące samoregulujące się siły w gospodarce (tzw. niewidzialna ręka rynku) nazwane zostało ekonomią klasyczną, a opiera się ono na założeniu o elastyczności cen i płac. Analiza klasyczna opiera się na prawie rynków Saya (teoria z 1803 r.), zgodnie z którym „podaż tworzy dla siebie popyt”, co oznacza, że wszystko, co zostało wytworzone, będzie zakupione. Niemożliwa jest zatem nadprodukcja; gospodarka funkcjonuje przy pełnym zatrudnieniu, czyli na poziomie potencjalnego produktu. Elastyczność cen i płac pozwala szybko „oczyszczać” rynki, tzn. przywracać równowagę (por. rys. 2).

Zgodnie z poglądem klasycznym zmiany popytu wpływają na poziom cen, nie wykazując trwałego wpływu na produkcję i zatrudnienie, a elastyczność cen i płac sprawia, że realny poziom wydatków jest wystarczający do utrzymania pełnego zatrudnienia. Siły rynku mogą wprawdzie prowadzić do pewnego marnotrawstwa, wypaczeń i nieefektywności, ale jedynie w skali mikroekonomicznej, natomiast w gospodarce nie występuje zjawisko systematycznego i szerokiego marnotrawstwa makroekonomicznego w znaczeniu niepełnego wykorzystania zasobów na skutek niedostatecznego popytu. Ważnym dla takiego spojrzenia na procesy gospodarcze jest pogląd wskazujący, że interesy społeczne są wypadkową interesów indywidualnych. Interes osobisty, stanowiący motyw działania podmiotów w warunkach wolności gospodarczej, zapewnia optymalny rozwój ekonomiczny i realizację interesu społecznego.



AD – popyt, AS – podaż, E – stan równowagi (zrównanie popytu i podaży), P – cena,
Y_p – produkcja potencjalna (przy pełnym wykorzystaniu możliwości wytwórczych)

Rysunek 2. Równowaga w ujęciu klasycznym

Źródło: Opracowanie własne.

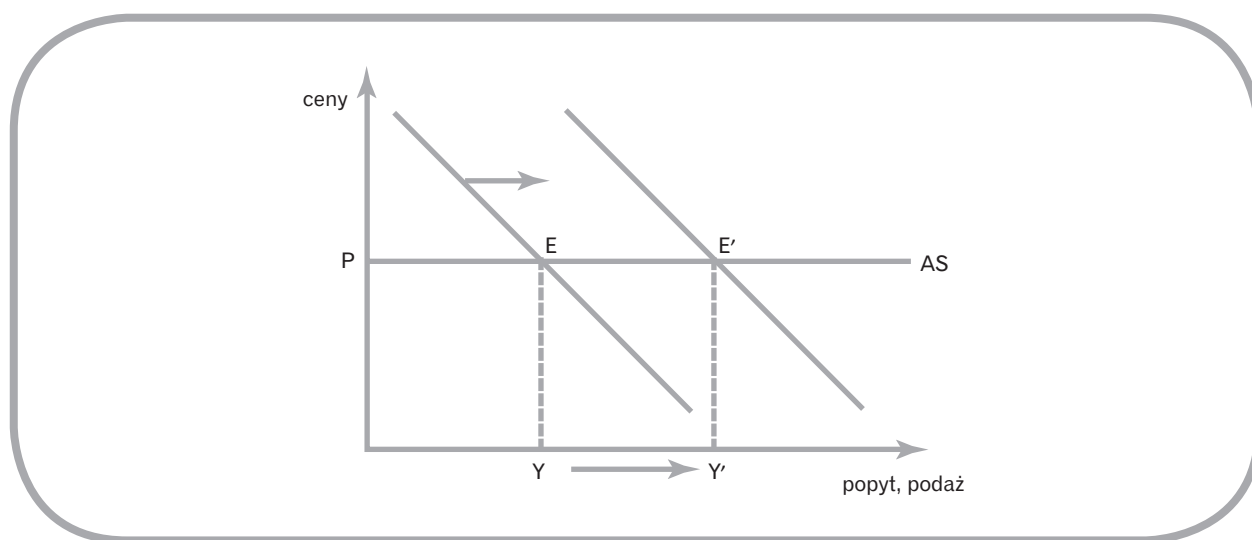
Pogląd ten w pełni podzielał Ricardo, druga ważna postać ekonomii klasycznej. Jako pierwszy zwrócił uwagę na zaniedbany w teorii Smitha temat praw rządzących podziałem wytworzonego przez naród bogactwa pomiędzy różne klasy społeczne. Od Ricarda wywodzi się w jakimś stopniu nie tylko późniejszy nurt neoklasyczny, ale także nurt ekonomii marksowskiej. Sprzyjający grunt do powstania ekonomii neoklasycznej stanowiła jednak przede wszystkim swoista synteza całego dorobku ekonomii klasycznej, dokonana przez Milla, który ją rozwinął, a przede wszystkim spopularyzował.

Ekonomia neoklasyczna wprowadziła ekonomię na nowe tory, zważywszy na jej nowoczesny warsztat metodologiczny oraz narzędzia sformalizowanej analizy. Zrezygnowano w niej całkowicie z opisu osadzonego w historycznych i instytucjonalnych uwarunkowaniach. Zamiast tego zajęto się budową abstrakcyjnych modeli teoretycznych, opartych na upraszczających założeniach doskonałej konkurencji, co było udziałem przede wszystkim Alfreda Marshalla i Leona M. Walrasa. Nawiązując do klasycznego dorobku ekonomii, neoklasycy uważali, że między poszczególnymi elementami działalności gospodarczej ma miejsce harmonijne ich dopasowanie przy pełnym wykorzystaniu potencjału wytwórczego. Zakładali, iż wszelkie twierdzenia o zbiorowych zjawiskach społecznych redukować należy do twierdzeń o zachowaniu jednostek, przekonaniach, postawach i wzajemnych powiązaniach pojedynczych osobników. Tak więc psychologia jednostek stanowi podstawę wyjaśniania zjawisk społecznych, jest ostatecznym punktem odniesienia dla zjawisk zbiorowych. To zaś oznacza, że zależności sformułowane na szczeblu mikroekonomicznym po prostu przenoszone są na szczebel makroekonomiczny. W sumie oznacza to analizę opartą na mikroekonomicznym punkcie widzenia, subiektywizmie oraz zastosowaniu rachunku marginalnego (tzw. kierunek subiektywno-marginalistyczny). Główną słabością neoklasycznego nurtu ekonomii okazało się jednostronne wyidealizowanie funkcjonowania mechanizmu rynkowego w założonych warunkach równowagi gospodarczej (tzn. zbyt daleko idąca abstrakcja).

Taki abstrakcyjny nurt rozważań, oderwany od podłoża historycznego i instytucjonalnego, zrodził bardzo krytyczną postawę wśród instytucjonalistów (Thorstein Veblen), jak też zwolenników teorii dobrobytu (Artur C. Pigou). Są to przykłady rozwijających się wówczas kierunków myśli ekonomicznej, o odmiennych w porównaniu z ekonomią neoklasyczną założeniach badawczych. Nie było to przypadkowe, a wynikało z pojawienia się nowych zjawisk w gospodarce, w związku z nasilonym procesem jej monopolizacji na przełomie XIX i XX w.

To dopiero jednak Keynes dokonał istotnego przewrotu w ekonomii, tworząc prawdziwą opozycję wobec kanonów neoklasycznych. Keynes – jako asystent Marshalla – pozostawał pod jego silnym intelektualnym wpływem, odrzucając jednocześnie neoklasyczną teorię. W opublikowanej w 1936 r. „Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza” przedstawił alternatywną teorię makroekonomiczną, będącą rezultatem obserwacji i przemysłów w odniesieniu do wielkiej depresji z lat 1929-1933. Ta swoista rewolucja oznaczała odejście od prawa rynków Saya. Keynes zaprezentował stany równowagi makroekonomicznej przy różnym stopniu wykorzystania potencjału wytwórczego. O stopniu tym przesądza popyt efektywny, którego wielkość, elementy składowe oraz uwarunkowania stały się centralnym problemem rozważań. W podejściu tym akcentowano brak elastyczności cen oraz płac (tzw. lepkość płac w dół) oraz płaską lub wznoszącą się krzywą podaży (por. rys. 3). Zgodnie z nim podaż nie stwarza dla siebie odpowiedniego popytu; produkcja może odbiegać od poziomu potencjalnego nawet przez długi czas, ponieważ zależy od popytu podlegającego wahaniom.

Istotny wniosek wypływający z teorii keynesowskiej dotyczy tego, że gospodarka rynkowa może się znaleźć w pułapce równowagi przy niepełnym wykorzystaniu zasobów siły roboczej, czyli takiego zrównoważenia popytu i podaży, przy którym produkcja będzie znacznie niższa od jej wielkości potencjalnej, a znaczny odsetek siły roboczej dotknięty zostanie bezrobociem niedobrowolnym (przymusowym). Z powodu nieelastycznych cen i płac brakuje bowiem ekonomicznego mechanizmu (niewidzialnej ręki) pozwalającego na szybki powrót do pełnego zatrudnienia czynników produkcji, zapewniającego automatyczne zrównoważenie gospodarki. Keynes wykazał, że gospodarka rynkowa jest immanentnie niestabilna.



Rysunek 3. Równowaga w ujęciu keynesowskim

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższego wypływa drugi z wniosków Keynesa (którego interesowała przede wszystkim możliwość zastosowania teorii w praktyce), akcentujący potrzebę łagodzenia bądź likwidowania negatywnych następstw funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Wykazał on po prostu zasadność interwencji państwa w gospodarkę, co znalazło później szerokie potwierdzenie w działalności praktycznej (lata powojenne). Prowadząc politykę pieniężną i fiskalną rząd może pobudzić gospodarkę i pomóc w utrzymaniu wysokiego poziomu produkcji i zatrudnienia. Oznacza to m.in. zerwanie z ważnym dla poprzedników założeniem o neutralności pieniądza.

Tak więc po raz pierwszy podejście klasyczne (tzw. ekonomia podażowa) stanęło wobec konkurencyjnego systemu analizy (tzw. ekonomia popytowa). Podejście keynesowskie w sposób znaczący zmieniło sposób myślenia ekonomistów i rządów o cykliczności gospodarki, jak też o polityce gospodarczej. Zgodnie z nim polityka wzrostu wymaga uzupełnienia o stosowne narzędzia polityki fiskalnej i pieniężnej, które pozwalają działać antycyklicznie. Tym samym ekonomia keynesowska wskazała możliwość badania i rozwiązywania praktycznych problemów przy pomocy coraz bardziej nowoczesnych metod i narzędzi. Nurt ekonomii keynesowskiej dokonał znacznego postępu dzięki temu, że później m.in. John R. Hicks, Alvin H. Hansen oraz Paul A. Samuelson wykorzystali precyzyjne narzędzia ekonomii neoklasycznej do analizy ważnych też postawionych przez Keynesa. Poszukiwano swego rodzaju syntezy ekonomii keynesowskiej z ekonomią neoklasyczną, co zaowocowało nie tylko uściśleniem teorii Keynesa, ale też pewnym urealnieniem analizy neoklasycznej (model IS-LM¹). Trwający między nimi spór doprowadził też jednak do powstania z jednej strony nowej ekonomii klasycznej, a z drugiej – nowej ekonomii keynesowskiej.

¹ Model IS-LM jest próbą pogodzenia teorii neoklasycznej i keynesowskiej (w ramach tzw. syntezy neoklasycznej).

Nie bez znaczenia były w tym przypadku zmieniające się realia gospodarcze z lat 70. XX w. Nowe zjawiska w gospodarce (głównie nasilenie inflacji, wyhamowanie dynamiki wzrostu, narastanie bezrobocia), uwarunkowane tzw. szokami naftowymi, podważyły ewidentnie podstawy teorii keynesowskiej w jej funkcji zarówno objaśniającej, jak i praktycznej. Narastająca niechęć do interwencjonizmu państwowego wzmogła w tym czasie zainteresowanie koncepcjami neoliberalnymi, neokonserwatywnymi, ogólnie odwołującymi się do rynku, z wiarą w skuteczność jego regulacji. Oznaczało to totalny odwrót od keynesizmu i otwieranie się na opozycyjne względem niego poglądy. Podobnie jak „wielki kryzys” z lat 1929-1933 przyczynił się do rewolucji keynesowskiej, tak „wielka inflacja” lat 70. otworzyła furtkę dla kontrrewolucji monetarystycznej, a później dla idei nowych klasyków.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba na doktrynę ekonomiczną, powszechnie zwaną monetaryzmem (nazwa pojawiła się w 1968 r.) i związaną z nazwiskiem Milтона Friedmana. Jest to uzasadnione nie tylko czasem powstania jej założeń i dalszego rozwoju, ale też jej znaczeniem dla teorii ekonomii. Początkowy etap rozwoju monetaryzmu przypadał na okres od połowy lat 50. do połowy 60., a więc w czasie dominacji keynesizmu, z którym wiele go łączy. Ten łącznik to przede wszystkim rola pieniądza w określaniu globalnego popytu. Pomiedzy nimi są też jednak różnice. O ile według teorii keynesowskich na globalny popyt wpływa również wiele innych czynników (polityka fiskalna, eksport netto), to monetarzyści twierdzą, że zmiany w podaży pieniądza są główną determinantą określającą zmiany produktu i cen. Ta właśnie problematyka – określana ogólnie ilościową teorią pieniądza – dominowała w początkowym etapie rozwoju monetaryzmu. Z teorii tej wynika ogólnie, że zmiany poziomu cen zależą od zmian podaży pieniądza; stabilna podaż pieniądza będzie podstawą stabilnych cen, podczas gdy szybki wzrost podaży pieniądza doprowadzi do równie szybkiego wzrostu cen, czyli inflacji (inflacja traktowana jako zjawisko wyłącznie pieniężne). Okresy hiperinflacji są spektakularnym przejawem funkcjonowania w praktyce ilościowej teorii pieniądza.

Podejście monetarystyczne głosi zatem ogólnie, że zmiany ilości pieniądza wpływają na główne zmienne makroekonomiczne, określają nominalny PKB w perspektywie krótkookresowej oraz ceny na dłuższą metę; upraszczając – „liczy się tylko pieniądz”.

Kluczowy wkład monetaryzmu do polityki makroekonomicznej sprowadza się do obrony ustalonych reguł polityki pieniężnej, przeciwstawianych uznaniowej polityce fiskalnej i pieniężnej, co jest charakterystyczne dla keynesizmu. Kardynalną część monetarystycznej filozofii ekonomicznej stanowi reguła pieniężna; optymalna polityka pieniężna polega na stałym tempie wzrostu podaży pieniądza (rzędu 3-5% rocznie), niezależnie od zmian warunków ekonomicznych. Zdaniem monetarystów ma to wyeliminować podstawową przyczynę niestabilności we współczesnej gospodarce, tzn. nieuzasadnione zmiany w polityce pieniężnej. Przy stałej szybkości obiegu pieniądza nominalny PKB powinien zatem wzrastać w stałym tempie.

Praktycznym odzwierciedleniem tego stał się tzw. eksperyment monetarystyczny, podjęty w 1979 r. przez bank centralny USA. W walce z inflacją postanowiono przejść do polityki utrzymywania poziomu rezerw bankowych i podaży pieniądza na zadanej ścieżce wzrostu. Eksperyment zakończył się sukcesem w ograniczaniu inflacji, ale kosztem znaczącego wyhamowania wzrostu gospodarki i zwiększenia bezrobocia. Dowiódł, że pieniądz „działa” – zabrakło jednak dowodu, że tylko pieniądz ma znaczenie. Co więcej, akurat wtedy, gdy przyjęto doktrynę monetarystyczną, szybkość obiegu pieniądza stała się bardzo niestabilna – a właśnie ten element był jednym z kluczowych założeń monetaryzmu – zapoczątkowując okres rekordowo wysokich stóp procentowych (lata 80.) i erę postmonetarystyczną w gospodarce amerykańskiej.

W latach 70. drogi monetaryzmu zaczęły się rozchodzić. Jeden z jego odłamów kontynuował starszą tradycję – którą powyżej opisano – natomiast młodsze jego odgałęzienie stało się znaczącą nową ekonomią klasyczną z Robertem Lucasem na czele. Podejście to w dużej mierze nawiązuje do dawnej szkoły klasycznej, eksponując elastyczność cen i płac, ale wzbogaca ją o nowy element, zwany racjonalnymi oczekiwaniami, opiera się też na monetarystycznej teorii inflacji.

Teoria racjonalnych oczekiwań zakłada, że ludzie kształtują swoje oczekiwania/prognozy nie tylko w oparciu o obserwację przebiegu zjawisk w przeszłości (tzw. oczekiwania adaptacyjne, czyli „patrzące w przeszłość”), ale też wykorzystując wszelkie dostępne im informacje wybiegające w przyszłość („oczekiwania wyprzedzające”), sięgając też do teorii ekonomii. Powstałe w oparciu o nie przewidywania/prognozy są obiektywne (bezzstronne, tzn. nie zawierające systematycznych błędów). W takiej sytuacji rząd nie ma możliwości mamienia ludzi powtarzalną polityką gospodarczą, skoro mają oni dostęp do tych samych informacji. Wynika z tego, że ludzie rozumieją sposób funkcjonowania gospodarki, orientują się w działaniach rządu, jak też potrafią korzystać z wszelkich informacji.

W konsekwencji uprawnia to do wysunięcia tezy o całkowitej nieskuteczności polityki stabilizacyjnej państwa. Wszelka bowiem zamierzona zmiana polityki jest przez podmioty antycypowana i tym samym neutralizowana. Jest to tzw. twierdzenie o nieefektywności polityki, z którego wynika zasadność przestawienia się na stosowanie reguł (ale też dbałość o wiarygodność polityki i reputację polityków). Przy racjonalnych oczekiwaniami i elastycznych cenach oraz płacach spodziewana polityka rządu nie jest w stanie wpłynąć na realną produkcję lub zatrudnienie. Jedynym sposobem na to jest zaskoczenie ludzi i sprawienie, by nieprawidłowo postrzegali warunki i perspektywy ekonomiczne. Czy można jednak zaskoczyć, jeżeli polityka rządu jest ogólnie przewidywalna? Zmiana polityki może natomiast pociągnąć za sobą

zmianę ludzkich zachowań, a wnioski takie zrodziły się z doświadczeń lat 1979-1982, kiedy USA realizowały eksperyment monetarystyczny. Chodzi o tzw. krytykę Lucasa, która stanowi bardzo poważne ostrzeżenie przed tym, że zachowanie ekonomiczne może ulec zmianie, jeżeli polityka gospodarcza zbyt mocno będzie się opierała na prawidłowościach zaobserwowanych w przeszłości.

Nowe podejście klasyczne wniosło do ekonomii wiele cennych i płodnych obserwacji. Przede wszystkim jednak uświadamia, że gospodarka składa się z istot inteligentnych, które potrafią przetwarzać informacje i nie tylko reagują na politykę gospodarczą, ale niekiedy nawet wyprzedzają jej działania. Ta reakcja i kontrreakcja może natomiast owocować faktyczną zmianą sposobu zachowania gospodarki.

Z drugiej jednak strony nowa ekonomia klasyczna budzi wiele wątpliwości i spory w środowisku specjalistów. Przykładowo wielu ekonomistów atakuje hipotezę racjonalnych oczekiwań, według której podmioty zachowują się jak superkomputery i w swoim zachowaniu uwzględniają tylko racjonalne prognozy i dane. Empiryczne badania ich zachowań ujawniają tymczasem nieracjonalne elementy oczekiwań, a przede wszystkim to, że „nie zawsze uczymy się na własnych błędach”. Są też inne przykłady rozmiłowania się nowej ekonomii klasycznej z rzeczywistością: jak mianowicie wyjaśnić teoretyczną prognozę zapowiadającą pojawienie się cyklicznego bezrobocia, widoczną w masowych zwolnieniach, z tłumaczeniem, że pracownicy zwalniają się sami, by poszukać lepszej pracy?

Właśnie kontrowersje dotyczące cykliczności doprowadziły z czasem do wyodrębnienia się w ramach nowej ekonomii klasycznej odłamu nazwanego pierwotnie nową ekonomią klasyczną II, a ostatecznie teorią (szkołą) realnego cyklu koniunkturalnego. Stało się tak w 1982 r. w związku z publikacją dotyczącą niepieniężnego modelu równowagi, autorstwa Finna Kydlanda i Edwarda Prescottta. Tradycyjne teorie cyklu różnią się co do kwalifikacji jego przyczyn – chociaż dominuje teza o nieoczekiwanych szokach pieniężnych – można jednak w ich obrębie mówić o generalnej zgodności co do tego, że wahania cykliczne należy traktować jako odchylenia od rzeczywistego PKB od linii trendu wyznaczonej przez neoklasycznie rozumiane tempo długookresowego wzrostu gospodarczego. W teorii realnego cyklu koniunkturalnego natomiast odchylenia te są traktowane jako zjawiska trwałe i – co najważniejsze – wynikają z losowego oddziaływania tzw. szoków technologicznych. W takiej interpretacji znika właściwie celowość rozróżnienia pomiędzy cyklem i wzrostem gospodarczym, które przestają być różnymi jakościowo zjawiskami. Zgodnie z tą teorią podstawowym źródłem fluktuacji gospodarczych są bowiem szoki produktywności, w wyniku których długookresowa tendencja wzrostu nie daje się wyodrębnić. Tym samym nie można definitywnie ocenić, czy szoki te zagrażają rozwojowi gospodarki, czy też nie, choć z całą pewnością w krótkiej perspektywie czasowej mają one istotny wpływ na przebieg procesów ekonomicznych. Jest to podstawowe odstępstwo teorii realnego cyklu koniunkturalnego od nowej ekonomii klasycznej, z której genetycznie się wywodzi.

Równocześnie jednak teoria ta kultywuje neoklasyczne założenie, że istnieje wbudowany w gospodarkę samoregulacyjny mechanizm „dbający” o równowagę, co oznacza, że zbędne są wszelkie zewnętrzne ingerencje w mechanizm rynkowy. Tak więc szkoła realnego cyklu koniunkturalnego oferuje „czyste” wyjaśnienie fluktuacji gospodarczych od strony podażowej. Zbudowana jest bowiem na założeniu, że tempo postępu technicznego podlega dużym fluktuacjom. Wstrząsy podażowe, poprzez funkcję produkcji, wywołują wahania ogólnej produkcji i zatrudnienia, gdyż racjonalnie działające jednostki odpowiadają zmianami podaży i decyzji konsumpcyjnych na zmiany względnych cen. Fluktuacje spowodowane są więc stochastycznymi szokami technologicznymi, jakim poddawana jest gospodarka, z czego mogłoby wynikać że także i interwencja w gospodarkę powinna być równie permanentna. Ponieważ jednak obserwowane w rzeczywistości wahania produkcji są zmianami jej naturalnego poziomu – a nie odchyleniami od wygładzonej ścieżki trendu – państwo powinno się powstrzymać od polityki stabilizacyjnej nastawionej na zmniejszenie tych wahań.

Z jednej strony zwolennicy teorii realnego cyklu koniunkturalnego dokonali odkryć, z których co najmniej kilka na trwałe weszło do teorii ekonomii – a ponadto pobudza do badań – z drugiej natomiast wiele jej twierdzeń okazało się bardzo kontrowersyjnymi i spotkały się one z ostrą krytyką (np. czy recesję można wyjaśnić regresem technologicznym?).

Na początku lat 80. do dyskusji włączyła się jeszcze jedna grupa badawcza, zwana ekonomią podażową. Nie jest to zwarta koncepcja teoretyczna, a raczej zestaw propozycji pod adresem polityki ekonomicznej, która zyskała na popularności, gdy jej postulaty uwzględniono w programie ekonomicznym Ronalda Reagana (tzw. Reaganomika), a w Wielkiej Brytanii jej zwolennikiem była premier Margaret Thatcher (tzw. Thatcherizm). Do najbardziej znanych jej przedstawicieli zaliczyć należy Arthura Laffera i Georga Gildera.

Przyjmują oni, iż wszelkie trudności w funkcjonowaniu gospodarki wynikają stąd, że zewnętrzne czynniki zakłócają działanie mechanizmów rynkowych. Chodzi przede wszystkim o ingerencję państwa, którego polityka – głównie podatkowa – wpływa fałszująco na decyzje alokacyjne i na stopień aktywności gospodarczej. Wręcz zarzuca się keynesistom, że nie dostrzegali wpływu bodźców i stopy opodatkowania na globalną podaż, koncentrując się na sterowaniu popytem. Zalecana jest w związku z tym polityka podażowa, czyli polityka zorientowana na podnoszenie poziomu produkcji potencjalnej.

Na czoło wysuwają się dwie podstawowe cechy współczesnej ekonomii podaży: akcent na bodźce i popieranie głębokich obniżek podatków. Bodźce sprowadzają się do odpowiedniego wynagradzania pracy, jak też oszczędzania i przedsię-

biorczości. Obniżenie stopy opodatkowania powoduje wzrost dochodu z kapitału i z pracy po opodatkowaniu, co z kolei wywoła większą podaż pracy i kapitału oraz wyższe tempo innowacji, jak też wyższy wzrost wydajności pracy. Wzrost nakładów i innowacji wpłynie z kolei na przyspieszenie wzrostu potencjalnej produkcji.

Ekonomiści szkoły podaźowej zaproponowali nowe podejście do zasad prowadzenia polityki makroekonomicznej: niekeynesowskie podejście do polityki fiskalnej, skoncentrowane na perspektywie średniookresowej, unikanie szczegółowej regulacji gospodarki i doprowadzenie do mniejszych zmian popytu. Propagują głęboką obniżkę podatków, posuwając się do twierdzenia, iż zabieg taki „sam się sfinansuje”, dając wzrost wpływów podatkowych.

Jak pokazują jednak analizy, polityka podaźowa lat 80. w gospodarce USA nie wpłynęła znacząco na poprawę jej wyników. Doprowadziła natomiast do długotrwałego deficytu budżetowego i niskiej stopy oszczędności w gospodarce. Jeśli dodać do tego trwałe utrzymywanie się wysokiego bezrobocia w Europie w latach 80. i 90., to łatwo zrozumieć ponowne zainteresowanie się myślą keynesistowską w ostatnich latach. Obecnie w jej ramach zwraca uwagę niejednorodność: najczęściej wyodrębnia się postkeynesizm oraz nowy keynesizm (neokeynesizm). Reprezentanci postkeynesizmu (Joan V. Robinson, Roy Harrod) wykazują daleko idącą wierność tradycyjnemu keynesizmowi, ale też łączy ich wspólne stanowisko w sprawach czasu i pieniądza ze szkołą austriacką. W sumie jednak nadal poszukują oni jakiegoś jednoczącego ich tematu i własnej tożsamości.

Z kolei „nowe” modele keynesowskie bardzo się różnią od pierwowzoru z lat 60. Stąd bardziej zasadne jest mówienie o reinkarnacji, a nie o renesansie keynesizmu. Termin „nowa ekonomia keynesowska” pojawił się w 1984 r., ale tego rodzaju rozumowanie zrodziło się już w latach 70., w pierwszej fazie rewolucji nowoklasycznej, a późniejszy, właściwy jej rozwój wynika z rozczarowania propozycjami zwolenników tego podejścia. Obejmuje niezwykle heterogeniczną grupę ekonomistów, jak m.in. Gregory Mankiw, Edmund Phelps, Joseph F. Stiglitz, Robert E. Hall.

Tak więc nowa ekonomia keynesowska nie jest prostą kontynuacją nieco zapomnianej – a przez wielu nawet pogrzebanej – nauki, ale jej odrodzeniem w nowej formie, stosownie do aktualnych potrzeb poznawczych. W odróżnieniu od keynesizmu, który zaniedbywał – a nawet – pomijał rozpatrywanie kwestii mikroekonomicznych w wyjaśnianiu problemów makroekonomicznych, nowa ekonomia keynesowska usilnie nawiązuje do mikroprzesłanek. Najważniejszym jej celem badawczym jest wyjaśnienie w skali mikroekonomicznej przyczyn niskiej elastyczności płac i cen oraz cyklicznych wahań wielkości makroekonomicznych. Wykorzystuje w badaniach hipotezę racjonalnych oczekiwań, wprowadza wyraźne rozróżnienie między nominalną i realną sztywnością cen oraz płac, a koncentruje się na analizie rynku pracy i produktów. Tym niemniej brakuje jednego, ujednoliconego modelu nowokeynesowskiego, występuje natomiast wiele szczegółowych wyjaśnień sztywności płac i cen oraz ich makroekonomicznych konsekwencji. Poszczególne elementy nowej szkoły keynesowskiej podkreślają różne aspekty i przyczyny niedoskonałości rynków oraz ich makroskutki. Co jednak istotne, te liczne tłumaczenia nie wykluczają się nawzajem, a często wzajemnie się uzupełniają.

Ogólnie ekonomia keynesowska wykazała w ostatnich latach daleko idącą odporność, którą można przypisać zdolności do dostosowywania się zarówno do innowacji teoretycznych, jak i do nowych odkryć empirycznych. Potrafiła nie tylko zaabsorbować hipotezę naturalnej stopy bezrobocia, ale też długookresową „krzywą Phillipsa” (o czym dalej), dała sobie też radę z przystosowaniem hipotezy racjonalnych oczekiwań. Ta fundamentalna metamorfoza rozwijała się w dalszym ciągu, gdy teoretycy nowego keynesizmu podjęli próbę odbudowania mikropodstaw tradycyjnej ekonomii keynesowskiej. Główny wkład nowego keynesizmu polega na wzmocnieniu mikroekonomicznych podstaw uzasadniających istnienie i utrzymywanie się nadwyżki zagregowanej podaży pracy oraz tłumaczących różne mechanizmy transmisji szoków zagregowanego popytu na produkcję i zatrudnienie. Nowi keynesiści byli też w stanie przywrócić do łask tezę o skuteczności polityki i usprawiedliwić politykę interwencjonizmu ukierunkowaną na stabilizację gospodarki, chociaż w oczach krytyków nie dokonali oni niczego poza „właniem starego wina do nowych butelek”.

W ramach swoistej eksplozji myśli ekonomicznej w latach 70. oraz 80. powstawały pomysły lepsze i gorsze, efemeryczne, jak też bardziej trwałe, na dłużej wpisujące się w teorię ekonomii. Z czasem dochodziło do ich porządkowania, ale też rozłamów, kształtowania się i precyzowania poszczególnych podejść.

Imponujący rozwój ekonomii keynesowskiej przypisuje się wyjątkowej skuteczności w rozwiązywaniu problemów, ale w realiach lat 70. to monetaryzm lepiej i w sposób bardziej spójny potrafił tłumaczyć ówczesne anomalie empiryczne. Przeżył on pewien okres postępu, zanim sam nie stanął w obliczu własnych problemów. Równocześnie miała miejsce neoklasyczna kontrrewolucja, po której z kolei nastąpił rozwój koncepcji „realnego cyklu koniunkturalnego”. I chociaż nowa klasyczna makroekonomia rozwinęła się w tonie monetaryzmu, to z czasem stała się trwałym dla niego wyzwaniem na równi z ortodoksami keynesowskimi. Także jednak przeciwko nowej klasycznej ekonomii zaczęto coraz częściej wysuwać argumenty krytyczne, dotyczące różnych jej słabości. Okazało się bowiem – wbrew początkowym jej twierdzeniom – że zarówno nieprzewidziane, jak i przewidziane zmiany polityki wywierały wpływ na realne wielkości ekonomiczne (produkcję, zatrudnienie), a niektóre gospodarki ponosiły realne koszty wynikające z zapowiadanej dezinflacji. Było to z kolei istotne dla uwiarygodnienia stanowiska nowych keynesistów.

W konsekwencji doszło do wyłonienia takich postaw, które można było określić terminem głównego nurtu w ekonomii. Z reguły wymienia się w jego ramach: ortodoksyjny keynesizm, monetaryzm, nową ekonomię klasyczną, teorię realnego cyklu koniunkturalnego, nową ekonomię keynesistowską, ewentualnie szkołę austriacką i postkeynesistowską (Wojtyna 2000, s. 58).

W sumie poszczególne szkoły myślenia w makroekonomii różnią się między sobą co do kilku – a właściwie trzech – stale powracających problemów. Chodzi o różnice poglądów dotyczących czynników określających popyt globalny, roli elastyczności cen oraz spraw związanych z zakresem racjonalności ludzkich decyzji. Teorie w ekonomii często zmieniają swoje miejsce, natomiast rzadko znikają, a to pozwala na trwałe utrzymywanie się niezgodności. Ponadto żadne sformułowania nie są absolutnie prawdziwe; teorie ekonomiczne są tylko przypuszczeniami, pozwalającymi spekulować, co może zdarzyć się w określonych warunkach. Żadne uogólnienia nie obowiązują też raz na zawsze. Ten aktualny brak zgodności wywodzi się w znacznej mierze z „epizodu” keynesowskiego i z późniejszych wydarzeń, na co nakłada się jeszcze rozbieżność postaw między ekonomistami europejskimi i amerykańskimi.

Są jednak kwestie, co do których panuje obecnie dosyć powszechna zgodność poglądów. Ogólnie biorąc, pewna zgodność dotyczy raczej tez mikroekonomicznych niż makroekonomicznych oraz ujęcia pozytywnego w porównaniu z normatywnym. Punkty zgody w makroekonomii można ująć następująco (Snowdon, Vane, 2003, s.124-126):

- zmiany trendu rzeczywistego PKB są przede wszystkim wynikiem oddziaływania czynników podażowych,
- rzeczywisty PKB waha się wokół długookresowej dodatnio nachylonej linii trendu, a krótkookresowe wahania poziomu PKB są przede wszystkim rezultatem szoków w popycie globalnym (zmiany w wydatkach autonomicznych, zmiany podaży pieniądza nieantycypowane szoki monetarne),
- w krótkim okresie władze stoją w obliczu problemu wymienności między inflacją a bezrobociem, podczas gdy w długim czasie wymienność ta zanika,
- w długim okresie stopa wzrostu podaży pieniądza determinuje stopę inflacji (Friedman przekonał bowiem wielu o monetarnym charakterze inflacji),
- dominuje przekonanie o niesłuszności używania dyskrecjonalnej polityki popytowej, a ponadto doszło do wyraźnego przesunięcia akcentu z polityki fiskalnej na politykę monetarną jako główne narzędzie polityki stabilizacyjnej,
- stabilizację rozpatruje się obecnie w kontekście teorii gier, a nie – jak dawniej – w ramach teorii sterowania, a ponadto powszechnie uznaje się znaczenie wiarygodności polityki.

Dla wielu ekonomistów stan zgodności w dziedzinie badań utożsamiany jest ze stagnacją, podczas gdy rozbieżności mają sprzyjać ich rozwojowi, pobudzać konkurowanie. Tymczasem można zauważyć, że w praktyce linia podziału między szkołami w przypadku wielu zagadnień staje się coraz bardziej zamazana, stąd coraz częściej sytuację tę określa się mianem nowej syntezy neoklasycznej (analogia do syntezy neoklasycznej z lat 60.) lub nowej normatywnej makroekonomii.

4. Zależności między bezrobociem a inflacją

Zadanie łączenia dobrej koniunktury ze stabilnością cen wybija się jako główny problem w funkcjonowaniu gospodarki jako całości. Nie jest on łatwy do rozwiązania. Wysoki poziom wykorzystania potencjału wytwórczego i niski poziom bezrobocia powoduje w gospodarce rynkowej pojawianie się niedoborów. To z kolei prowadzi do nasilenia zjawisk inflacyjnych, z którymi trudno się godzić. Nie tylko jednak rośnie poziom cen, ale też zmieniają ich relacje. W sumie pociąga to za sobą przede wszystkim zmniejszenie siły nabywczej dochodów, redystrybucję dochodu i majątku między różne grupy ludności, zniekształcenia relacji cen oraz wielkości produkcji wielu dóbr, a nierzadko produkcji i zatrudnienia w gospodarce jako całości.

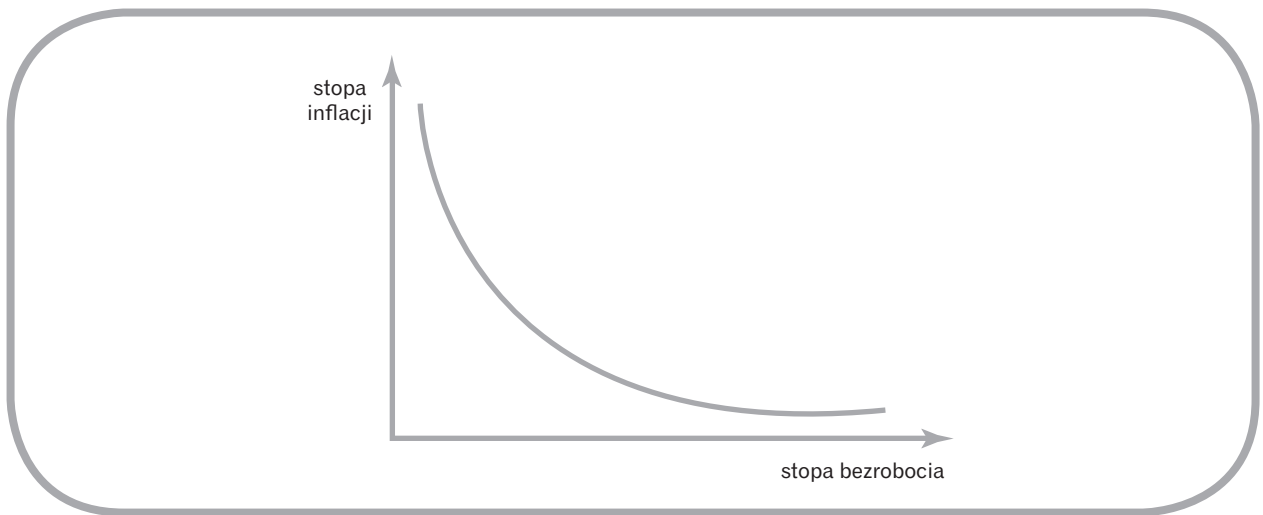
Większość społeczeństw dąży zatem do stabilności cen, którą ogólnie można rozumieć jako utrzymywanie się wskaźnika dynamiki cen (CPI) w granicach 1-3% w skali roku.

Użyteczny sposób opisu mechanizmu inflacyjnego opracował Alban W. Phillips, który ujął ilościowo czynniki określające inflację płac. Po gruntownym przebadaniu danych dotyczących bezrobocia i płac pieniężnych w Wielkiej Brytanii w okresie ponadstuletnim, Phillips odkrył odwrotnie proporcjonalną zależność pomiędzy tymi zjawiskami. Krzywa Phillipsa, która ją odzwierciedla, stała się bardzo pomocnym narzędziem analizy (rys. 4).

Przyjmowana powszechnie podręcznikowa interpretacja krzywej Phillipsa sprowadzała się do twierdzenia, że możliwe i realne jest osiągnięcie trwale niższych poziomów bezrobocia przy akceptacji trwale wyższych stóp inflacji (w wersji Paula

A. Samuelsona i Roberta M. Solowa). Tymczasem Phillips nie tak widział odkrytą przez siebie zależność; próbował określić poziom bezrobocia, który byłby spójny ze stabilnością cen. Przynajmniej do późnych lat 60. ekonomiści wykorzystywali jednak krzywą Phillipsa do wyznaczania stopy inflacji odpowiadającej różnym celom w zakresie poziomu bezrobocia, których osiągnięciu służyć miało aktywne stosowanie polityki popytowej, w tym głównie polityki fiskalnej.

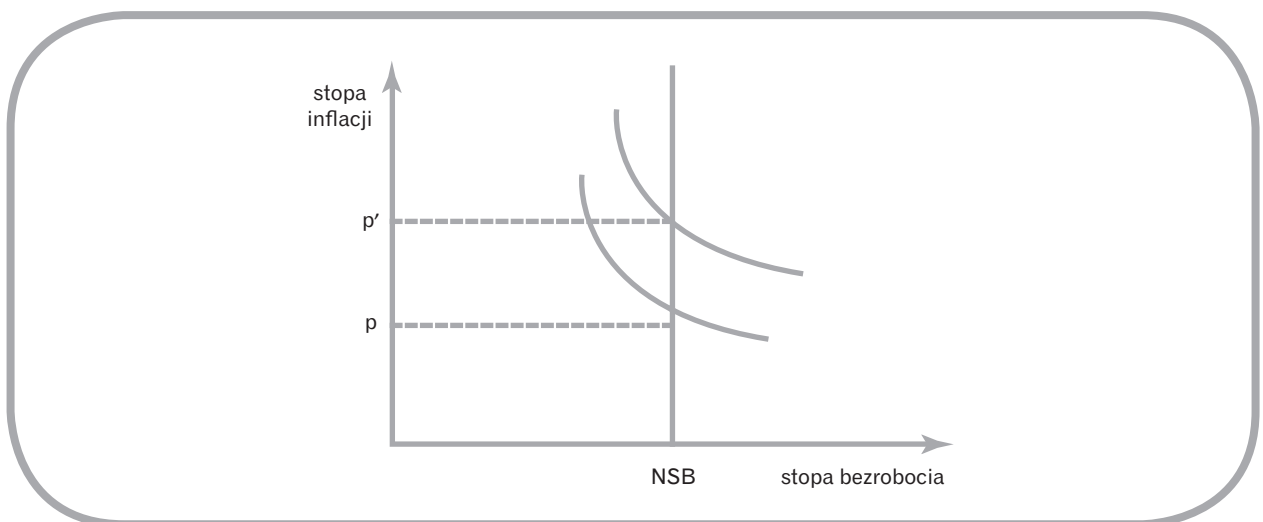
W 1967 r. Friedman zanegował istnienie długookresowej wymienności między inflacją a bezrobociem i wysunął hipotezę naturalnej stopy bezrobocia (NSB). Dokonał tym samym rozróżnienia pomiędzy krótkookresową zależnością dotyczącą bezrobocia i inflacji, występującą przy danej stopie oczekiwanej inflacji, a pionową długookresową krzywą Phillipsa, osadzoną w punkcie obrazującym naturalną stopę bezrobocia (rys. 5). Koncepcję długookresowej wymienności między inflacją a bezrobociem odrzucił w tym czasie także Phelps, argumentując podobnie – ale nie z pozycji monetarysty, tylko nowego keynesisty.



Rysunek 4. Krótkookresowa krzywa Phillipsa

Źródło: Opracowanie własne.

Naturalną stopę bezrobocia zaczęto definiować w różny sposób, utożsamiając ją ze stopą: długookresową = trwałą = frykcyjną = średnią = w punkcie równowagi = normalną, przy pełnym zatrudnieniu = efektywną = najniższą dającą się utrzymać. Z uwagi na tę niejednoznaczność wielu ekonomistów skłonnych jest do posługiwania się koncepcją NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*), co oznacza stopę bezrobocia nieprzyspieszającą inflacji.



Rysunek 5. Długookresowa krzywa Phillipsa (model Friedmana-Phelpsa)

Źródło: Opracowanie własne.

Co ważne, krzywa Phillipsa nie jest stałym stosunkiem wymiany „coś za coś”. Gdy zmieni się poziom inercyjnej stopy inflacji, przesunięciu ulegnie także krzywa. Inercyjną stopą inflacji jest stopa inflacji, która jest oczekiwana i która

zostaje wbudowana w umowy oraz w porozumienia nieformalne. Rozumieć to należy następująco. Gospodarka zawsze ma jakąś inercyjną stopę inflacji. Jeśli nie ma nadwyżki popytu oraz nie występują szoki po stronie podaży, to faktyczna inflacja będzie jej odpowiadać. Gdy jednak wystąpią szoki popytowe lub podażowe, to przy bezrobociu wyższym od stopy naturalnej inflacja będzie spadać (ruch w dół wzdłuż krótkookresowej krzywej). Przy niskim poziomie bezrobocia inflacja jest natomiast wypychana do poziomu wyższego niż stopa inercyjna (odpowiedni ruch w górę). Kiedy faktyczna inflacja wzrasta ponad poziom inercyjny, ludzie zaczynają się do tego nowego poziomu dostosowywać, czyli zaczynają oczekiwać wyższej inflacji. Inercyjna stopa inflacji dostosowuje się wtedy do nowej rzeczywistości, a to oznacza przesunięcie w górę krótkookresowej krzywej Phillipsa. Tak więc zależność pomiędzy inflacją i bezrobociem pozostaje stabilna tylko tak długo, dopóki nie ulegnie zmianie inflacja inercyjna.

Dopóki stopa bezrobocia rzeczywistego będzie niższa od stopy naturalnej, wystąpi tendencja do wzrostu inflacji z roku na rok, a ta rozkręcająca się w górę spirala zatrzyma się dopiero z chwilą zrównania się tych dwu wielkości. W myśl teorii naturalnej (trwałej) stopy bezrobocia, jedynym poziomem bezrobocia zgodnym ze stabilną stopą inflacji jest najniższa trwała stopa bezrobocia. Stąd długookresowa krzywa Phillipsa musi przebiegać pionowo i mieć początek w punkcie obrazującym naturalną stopę bezrobocia (rys. 5).

Odwrotne zachowanie będzie mieć miejsce, gdy bezrobocie jest wysokie. W tym przypadku inflacja będzie się obniżać tak długo, jak długo bezrobocie będzie większe od swej naturalnej (trwałej) stopy.

Z zależności tych wynikają dwa ważne wnioski dla polityki gospodarczej. Po pierwsze, istnieje pewien minimalny poziom bezrobocia, który gospodarka jest w stanie utrzymać na dłuższą metę. Nie można zatem spychać na dłuższą bezrobocia poniżej tej stopy bez uruchomienia rozkręcającej się inflacyjnej spirali płac i cen. Po drugie, rząd może stosować politykę pieniężną i fiskalną w celu obniżenia bezrobocia – na krótko jednak – poniżej stopy naturalnej; w kraju przez pewien czas będzie niskie bezrobocie. Ten pozytywny rezultat będzie jednak osiągnięty za cenę rosnącej inflacji; może też być odwrotnie.

To właśnie za osiągnięcia dotyczące powyższych zależności Phelps został uhonorowany w 2006 r. Nagrodą Nobla. Wnioski, jakie wyływały z badań, pozwalały bowiem zarówno Phelpsowi, jak i Friedmanowi przewidzieć inflację lat 70. – jako następstwo ciągłego wykorzystywania ekspansywnej polityki pieniężnej do osiągania nazbyt optymistycznie wyznaczonych celów w zakresie zatrudnienia. Punktem odniesienia polityki pieniężnej w latach 60. była przecież krzywa Phillipsa. Banki centralne pobudzały wzrost gospodarczy poprzez ekspansję monetarną, licząc na „iluzję pieniężną”, czyli na to, że w warunkach nominalnego wzrostu płac ludzie nie dostrzegą przejściowych spadków ich płac realnych (co prowadzi do wzrostu zysków przedsiębiorstw). Phelps i Friedman wykazali natomiast, że po pewnym czasie ludzie zauważają, iż ich płace realne na skutek inflacji nie rosną. To z kolei wywołuje żądania płacowe (oczekiwania inflacyjne), zmniejszające zyski przedsiębiorstw oraz konieczność „wprowadzenia” przez bank centralny inflacji na wyższy poziom, jeśli nadal miałby być pobudzany wzrost gospodarczy. Wzrost cen i płac uruchamia w takich okolicznościach tzw. spiralę inflacyjną. Jednocześnie pojawienie się w wielu krajach na początku lat 70. dużego bezrobocia i wysokiej inflacji (tzw. stagflacja) – jako rezultat pierwszego szoku naftowego (podażowego) – zaprzeczyło definitywnie możliwości istnienia trwałej, długookresowej wymienności między inflacją a bezrobociem.

Obecnie używany termin tzw. efektów drugiej rundy przypomina o tym sprzężeniu zwrotnym, jakie w wyniku wzrostu cen, wywołanego szokami podażowymi, może wytworzyć się pomiędzy oczekiwaniami inflacyjnymi i wzrostem płac. W długim okresie władze mogą obniżyć stopę inflacji, nie powodując przy tym zmiany naturalnej stopy bezrobocia, z czego wynikało rosnące z czasem zaufanie do banków centralnych. Obniżenie naturalnej stopy bezrobocia (która nie zależy od popytu globalnego) wymaga jednak polityki mikroekonomicznej (oddziałującej na podaż globalną), która poprawiłaby strukturę i funkcjonowanie rynku pracy.

Podstawowy problem dotyczący powyższej teorii sprowadza się do pytania: czy naturalna stopa bezrobocia jest wielkością stabilną? Wątpliwości te w dużym stopniu wzmacnia przykład krajów europejskich, w których w okresie powojennym doszło do zwiększenia jej poziomu z 1-2% w dekadach bezpośrednio powojennych do poziomu 6-10% począwszy od lat 70. Często wykorzystywana w tym kontekście teoria histerezy nie w pełni wyjaśnia tę niestabilność naturalnej stopy bezrobocia.

Lucas połączył hipotezę naturalnej stopy bezrobocia Friedmana-Phelpsa z założeniem o ciągłym oczyszczaniu się rynku z hipotezą racjonalnych oczekiwań. W modelu Lucasa nie ma jednak takiej wymienności między inflacją a realną produkcją, która mogłaby zostać wykorzystana w praktyce (jak uważano wcześniej). Z modelu tego wynika, że jedynie w przypadku, gdy podmioty gospodarcze dysponują niedoskonałymi informacjami, nieoczekiwana zmiana ilości pieniądza może wywierać przejściowe efekty w sferze realnej.

Jak się uważa, prace Lucasa przyczyniły się bardziej niż jakiegokolwiek inne publikacje naukowe do „zadania śmiertelnego ciosu keynesistowskiej polityce antycyklicznej”. Równocześnie jednak odnowiły zainteresowanie ekonomistów zjawiskiem wahań koniunkturalnych.

5. Działania fiskalne państwa

Odnosi się to zwłaszcza do lat 90., gdyż właśnie wtedy można było zaobserwować swoisty zwrot ku polityce fiskalnej, będącej częścią składową polityki antycyklicznej. Po raz kolejny jednak okazuje się, że dużą w tym rolę odegrały konkretne sytuacje i zjawiska, wobec których powszechnie wykorzystywana polityka monetarna stawała się bezsilna. Należą do nich przede wszystkim:

- przedłużająca się stagnacja w Japonii oraz nieskuteczność działań aktywizujących gospodarkę, w tym antydeflacyjnych (tzw. dolna granica nominalnych stóp procentowych),
- zakończenie tzw. długiego boomu w gospodarce amerykańskiej (ewentualne skutki tzw. reguły zrównoważonego budżetu),
- powstanie Unii Gospodarczo-Walutowej wraz z centralizacją polityki pieniężnej, co oznacza pozbawienie krajów członkowskich możliwości wykorzystywania jej instrumentów,
- proces synchronizacji cyklu koniunkturalnego w gospodarce światowej,
- rosnąca częstotliwość kryzysów finansowych w krajach na średnim poziomie rozwoju.

Bardzo ogólna definicja wskazuje, że polityka fiskalna (inaczej: budżetowa) to decyzje państwa dotyczące wydatków i podatków. Jej podstawowymi narzędziami są podatki – tak bezpośrednie, nakładane na obywateli i firmy, jak i pośrednie (np. VAT) – wydatki rządowe, różnego rodzaju zasiłki (np. dla bezrobotnych) oraz dotacje i subwencje.

Przedmiotem opodatkowania najczęściej stają się wydatki oraz dochody podmiotów. Na tej podstawie wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje opodatkowania, a mianowicie:

1. Podatek pośredni, płacony przy dokonywaniu zakupów poszczególnych dóbr i usług, czyli dotyczący wydatków. Podatek ten może być jednakowy dla wszystkich dóbr bądź też zróżnicowany, a w niektórych przypadkach – szczególnie w odniesieniu do dóbr podstawowych – może nie występować w ogóle. Z jednej strony podatek ten dostarcza środków do budżetu, z drugiej – poprzez wpływ na poziom ceny – kształtuje, przy danych dochodach, wielkość popytu. Powszechnie występujące formy podatku pośredniego to: podatek od wartości dodanej – VAT oraz akcyza.
2. Podatek bezpośredni, obciążający dochody, nazywany z tego powodu podatkiem dochodowym. Najczęściej odnoszony jest do dochodu osób fizycznych (tzw. PIT) lub do dochodu osób prawnych (tzw. CIT).

Maksymalne stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) oraz fizycznych (PIT) w krajach UE-25 w 2005 r. zaprezentowano w tabeli 2.

Ogólnie biorąc, budżet państwa to plan wydatków i dochodów państwa w jakimś okresie. Stanowi on zestawienie roczne dochodów i wydatków związanych z wykonywaniem przez władzę państwową, tj. rząd danego kraju, określonych zadań ekonomicznych i społecznych.

Uchwalenie budżetu państwa przez parlament w formie ustawy wiąże się z rozpowszechnionym uznaniem budżetu za najważniejszy, podstawowy plan finansowy państwa (organów władzy i administracji państwowej – parlamentu i rządu). Prawne znaczenie tej ustawy wyraża się w uprawnieniu rządu do pobierania dochodów oraz dokonywania wydatków w wysokości określonej przez ustawę.

Rozmiar środków związanych z budżetem, a szczególnie wielkość wydatków budżetowych odniesioną do PKB – stanowiącą średnio około połowy PKB – bardzo często wykorzystuje się jako podstawową miarę zakresu ingerencji państwa w gospodarkę. W zasadzie nie ma jakiegś jednej, ogólnej, optymalnej stopy redystrybucji budżetowej. Jak pokazuje doświadczenie, zakres ingerencji państwa zmienia się w zależności od uwarunkowań, czasu, osiągniętego poziomu rozwoju gospodarki, preferencji rozwojowych społeczeństwa, jego zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Z reguły zależy jednak od konkretnej sytuacji danego kraju i uwzględnienia określonych uwarunkowań i okoliczności w jej kształtowaniu. Przykładowo, w Polsce wydatki budżetu państwa w relacji do PKB stanowiły w 2005 r. prawie 24%, zaś skonsolidowane wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – ponad 43% (Rocznik 2006).

Relacja pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu państwa może kształtować się różnie. Możliwe są trzy przypadki: budżet zrównoważony, nadwyżka budżetowa, deficyt budżetowy. Podstawowy problem związany z budżetem to jego deficyt. W praktyce, w imię różnych racji, rządy często pozwalają sobie na utrzymywanie deficytu, czyli więcej wydają niż pozyskują środków. Można go sfinansować, drukując pieniądze bądź zaciągając dług, czyli np. sprzedając obligacje lub bony skarbowe własnym obywatelom bądź za granicę. Żadne z tych rozwiązań nie jest wolne od wad. Pierwsze z nich grozi niekontrolowanym wzrostem cen, podczas gdy drugie rozwiązanie pociąga za sobą wzrost obciążenia budżetu płatnościami z tytułu obsługi skumulowanego przez lata długu publicznego.

Dług publiczny obejmuje przede wszystkim – chociaż nie wyłącznie – skumulowane pożyczki wewnętrzne i zagraniczne finansujące deficyty budżetowe w poprzednich latach, pomniejszone o ich spłaty oraz ewentualne nadwyżki budżetowe. Jego formy zależą od tego, które źródła finansowania deficytów budżetowych były wykorzystywane w przeszłości. Niezależnie od formy występowania, wymaga obsługi, tzn. bieżącego wykupu poszczególnych rodzajów papierów wartościowych, spłaty kredytów, oprocentowania i ponoszenia różnych kosztów.

Na wagę tego zagadnienia wskazują tzw. kryteria z Maastricht, opracowane w ramach procesu przygotowawczego przed uruchomieniem Unii Gospodarczo-Walutowej w 1999 r. Spośród pięciu sprecyzowanych warunków przystąpienia do tego mechanizmu, dwa mają charakter fiskalny. Jedno dotyczy właśnie relacji: dług publiczny ÷ PKB, która została ustalona na poziomie 60%, drugie natomiast odnosi się do udziału deficytu budżetu sektora finansów publicznych w PKB, określonego w wysokości 3%.

Tabela 2. Najwyższa stawka podatkowa w 2005 r.

Kraj	Od dochodów osobistych	Od dochodów przedsiębiorstw
Austria	50	25
Belgia	50	34
Cypr	30	10
Czechy	32	26
Dania	59	30
Estonia	24	24
Finlandia	52,1	26
Francja	48,1	33,8
Grecja	40	32
Hiszpania	45	35
Holandia	52	31,5
Irlandia	42	12,5
Litwa	33	15
Luksemburg	39	30,4
Łotwa	25	15
Malta	35	35
Polska	40	19
Portugalia	40	27,5
Niemcy	42	38,6
Słowacja	19	19
Słowenia	50	25
Szwecja	56,5	28
Węgry	38	17,5
Wielka Brytania	40	30
Włochy	45	37,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Oprócz podstawowego celu – fiskalnego – przypisywanego polityce fiskalnej, a polegającego na gromadzeniu dochodów i odpowiednim ich wydatkowaniu, spełnia ona też rolę pozafiskalną. Najczęściej wymieniana jest funkcja alokacyjna, redystrybucyjna oraz stabilizacyjna.

Funkcja alokacyjna wyraża się w ingerencji państwa w sferę szeroko rozumianych inwestycji – zarówno w ujęciu branżowym, jak i przestrzennym. Podstawowym celem takich działań państwa jest skorygowanie lub uzupełnienie decyzji innych podmiotów gospodarczych. Działanie alokacyjne odnosi się w znacznej mierze do realizacji tych przedsięwzięć, których inne podmioty nie chcą lub nie mogą realizować. Niejednokrotnie podkreśla się bowiem, że pierwszym, podstawowym celem polityki fiskalnej jest dostarczanie dóbr i usług publicznych.

W ramach funkcji redystrybucyjnej dochodzi do modyfikacji podziału dochodu pomiędzy różne podmioty gospodarcze w ramach gromadzenia, a następnie odpowiedniego wydatkowania wpływów budżetowych. O ile mechanizm rynkowy doprowadza do pierwotnego podziału dochodu, o tyle za pośrednictwem budżetu dokonywany jest podział wtórny, czyli jego redystrybucja. Chodzi tu w znacznej mierze o niwelację nadmiernych różnic w dochodach pomiędzy poszczególnymi podmiotami, a więc uwzględnienie – oprócz przesłanek ekonomicznych – także społecznych aspektów podziału.

Stabilizacyjna funkcja polityki fiskalnej wiąże się ogólnie z dążeniem do zapewnienia równowagi gospodarczej; polega ona na kontrolowaniu popytu globalnego i dążeniu do pełnego wykorzystania czynników produkcji. Dla osiągnięcia tych celów rządy dokonują przesunięć zasobów między okresami, czerpiąc z oszczędności w czasie recesji, a oszczędzając w okresach rozwoju.

Zgodnie z teorią keynesowską rząd może za pośrednictwem popytu wpływać na poziom aktywności gospodarczej. I tak, w okresach zagrożonych recesją powinno następować zmniejszenie podatków i/lub zwiększenie wydatków budżetowych, prowadzące do wzrostu popytu globalnego, co nazywane jest polityką ekspansywną (stymulacyjną, miękką). Z kolei w sytuacji niebezpieczeństwa nadmiernego ożywienia gospodarki (tzw. przegrzania koniunktury) rząd powinien prowadzić politykę restrykcyjną (twardą). Polega ona na zwiększaniu obciążeń podatkowych i/lub zmniejszaniu wydatków państwa w celu ograniczania globalnego popytu. Przestanki prowadzenia ekspansywnej lub restrykcyjnej polityki fiskalnej tkwią w zjawiskach luki recesyjnej lub luki inflacyjnej.

Luka recesyjna ma miejsce wówczas, gdy równowaga między globalnym popytem i podażą występuje na poziomie niższym niż wynikający z wielkości produktu narodowego przy pełnym zatrudnieniu. Produkt rzeczywisty jest zatem mniejszy od potencjalnego.

Z luką recesyjną – i dążeniem do jej zlikwidowania poprzez zwiększanie wydatków rządowych – ściśle związane jest zjawisko wypierania inwestycji. Koncepcja wypierania/wypychania inwestycji przez deficyt budżetowy zrodziła się na bazie krytyki ekonomii keynesistowskiej przez monetarystów, którzy udowodnili że nie zawsze wzrost popytu musi prowadzić do zwiększenia podaży.

Schemat zależności w tym przypadku jest następujący: wzrost popytu wywołany przez zwiększenie wydatków rządowych (co może powodować deficyt budżetowy!) doprowadza z jednej strony do wzrostu cen, a z drugiej – do wzrostu stopy procentowej. Pierwszy efekt ogranicza zakupy (tj. zmniejsza wydatki podmiotów gospodarujących), drugi natomiast – podrażając kredyt inwestycyjny – ogranicza inwestycje. Wzrost wydatków rządowych zastępuje więc dotychczasowe wydatki podmiotów, czyli po prostu wypiera/wypycha je. Zamiast oczekiwanego zwiększenia produkcji ma miejsce jej stabilizacja (tzw. pełny/całkowity efekt wypierania) lub mniejszy jej wzrost (tzw. częściowy efekt wypierania) w porównaniu z oczekiwanym. Koncepcja ta wyraźnie kieruje swe ostrze przeciw nakręcaniu koniunktury za pośrednictwem deficytu budżetowego.

Luka inflacyjna oznacza, że produkcja rzeczywista przewyższa produkcję potencjalną (przy pełnym zatrudnieniu). Określenie takiej sytuacji luką inflacyjną wynika stąd, że występująca wówczas nadwyżka popytu nad podażą prowadzi do inflacyjnego wzrostu cen. Celowe jest zatem prowadzenie restrykcyjnej polityki fiskalnej.

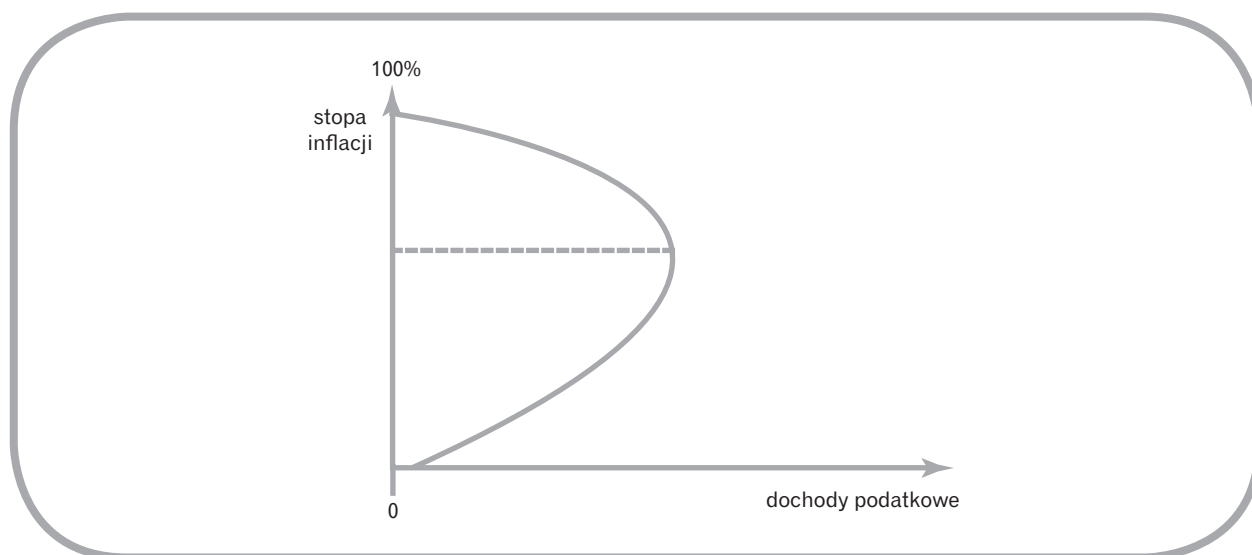
Powyższe przykłady działań stabilizacyjnych można by określić mianem nieautomatycznych stabilizatorów koniunktury, które są wyznacznikiem tzw. aktywnej polityki fiskalnej. Równoległe z nimi w gospodarce funkcjonują jednak inne mechanizmy, nazywane stabilizatorami automatycznymi. Jest to taki mechanizm, który zmniejsza podatność PKB na wstrząsy; obejmuje podatki lub wydatki, podnoszące globalny popyt w okresie recesji i obniżające w czasie ożywienia bez specjalnego działania ze strony administracji państwowej. Niewątpliwą zaletą automatycznych stabilizatorów gospodarki jest to, że reagują one natychmiast, czyli nie występuje w ich przypadku zjawisko opóźnienia, tak typowe dla aktywnej polityki fiskalnej. Polityka fiskalna oparta na stosowaniu narzędzi automatycznych nazywana jest polityką pasywną. Ogólnie polega ona na dostosowywaniu się dochodów oraz wydatków budżetu państwa do istniejącej sytuacji gospodarczej, a nie na podejmowaniu prób aktywnego jej kształtowania.

Spośród wielu problemów, jakie wiążą się z podatkami jako narzędziem polityki fiskalnej na uwagę zasługuje wielkość obciążeń podatkowych nakładanych przez państwo na podmioty gospodarcze. Podstawowym warunkiem prawidłowo funkcjonującego systemu podatkowego jest bowiem to, by nie ograniczał on działalności gospodarczej. Relację między obciążeniem podatkowym a zakresem działalności opisuje się w literaturze w postaci krzywej Laffera, związanej z ekonomią podażową (rys. 6).

W istocie krzywa Laffera pokazuje zależność pomiędzy wysokością opodatkowania a wpływami budżetowymi z tytułu podatków. Wpływy budżetowe są jednak funkcją zakresu działalności gospodarczej i uzyskiwanych z tego tytułu dochodów oraz ich obciążenia podatkowego. W miarę wzrostu obciążenia wpływy budżetu państwa początkowo rosną bardzo szybko, jako że nie ograniczają one zakresu działalności. Dalszy wzrost opodatkowania powoduje jednak, iż pewne dziedziny działalności gospodarczej stają się nieopłacalne, zaś w innych niekorzystne okazuje się zwiększanie zakresu aktywności. Dochody budżetowe przestają zatem rosnąć pod wpływem zmian zakresu działalności, a rosną jedynie w wyniku zwiększania obciążenia podatkowego. Dalszy wzrost obciążenia powoduje, że zaczyna się kurczyć aktywność gospodarcza i w coraz mniejszym stopniu zaznacza się wzrost wpływów do budżetu. W końcowej fazie obciążenie powoduje tak szybkie zawężenie działalności gospodarczej, że mimo dalszego wzrostu opodatkowania zaczynają maleć wpływy z tego tytułu. Przy stopie podatkowej równej 100% (co oznacza hipotetyczną jedynie sytuację) całkowicie ustałaby działalność gospodarcza, a tym samym wpływy z tytułu opodatkowania byłyby zerowe.

Praktyka dostarcza dowodów, że jednolitość, trwałość reguł i technik podatkowych daje się zachować w gospodarkach dobrze rozwiniętych i ustabilizowanych, natomiast daleko posunięta zmienność i zróżnicowanie reguł występuje w krajach radykalnie reformowanych i borykających się z dużymi trudnościami rozwojowymi. Nadmierna zmienność

systemu komplikuje go, powoduje ograniczenie jego czytelności przez podatników i ich skłonność do uchylania się od podatków, wypacza też alokację zasobów w całej gospodarce.



Rysunek 6. Krzywa Laffera

Źródło: Opracowanie własne.

Podkreślić należy, że polityka fiskalna jest bardziej skuteczna jako narzędzie zwalczania zjawisk recesyjnych niż jako sposób chronienia gospodarki przed przegrzaniem koniunktury. Wynika to przede wszystkim z natury poszczególnych jej instrumentów. Podatki, stanowiące główne źródło wpływów budżetowych łatwiej jest zmniejszać niż zwiększać, z kolei wydatki budżetu o wiele łatwiej ulegają zwiększeniu, niż poddają się procedurze ich ograniczenia. O wiele trudniej jest więc realizować działania zmierzające do eliminacji presji inflacyjnej, aniżeli przedsięwzięcia pożądane w celu zwalczania objawów recesji.

W wielu gospodarkach rynkowych można obserwować w ostatnich latach wyraźny wzrost zainteresowania zmianami reguł podatkowych, kosztem instrumentów wydatkowych, co wynika z konkretnych uwarunkowań. Rzecz w tym, że w okresach zagrożeń recesyjnych obniżenie podatków w celu pobudzenia popytu wydaje się mniej kontrowersyjne i łatwiejsze do akceptacji przez różne siły w porównaniu ze zwiększaniem wydatków budżetowych. Okazało się ponadto iż znacznie szybciej można wprowadzić w życie zmiany systemu podatkowego, aniżeli dokonać przesunięć w sferze wydatków.

W świetle powyższego nasuwają się istotne kontrowersje. Poruszana wyżej skuteczność – mniejsza lub większa – działań fiskalnych odnoszona jest bowiem do sytuacji koniunkturalnych w rozumieniu luki recesyjnej bądź inflacyjnej, czyli dotyczy okresu krótkiego (i strony popytowej). Tymczasem w nowszych teoriach wskazuje się na dużą rolę do spełnienia przez politykę fiskalną w długim horyzoncie czasowym. Według teorii wzrostu endogenicznego polityka ekonomiczna, w tym polityka fiskalna, może na trwałe podwyższyć stopę wzrostu gospodarczego. Polityka fiskalna może zwiększyć PKB przez pobudzenie podaży pracy lub przez doprowadzenie do nowych inwestycji. Przy licznych zmianach polityki te jej efekty podażowe są raczej niewielkie w krótkich okresach, lecz z biegiem czasu kumulują się.

5.1. Polityka fiskalna w Polsce

Transformacja systemowa w Polsce wiązała się z zasadniczą przebudową całego systemu finansów publicznych. Nie można było tego dokonać jednorazowo; proces ten rozciągnął się na wiele lat, tworząc charakterystyczne etapy przemian. W początkowym okresie realizacji uzgodnionego z Międzynarodowym Funduszem Walutowym planu stabilizacyjnego (plan Balcerowicza), obejmującego lata 1990-1991, polityka fiskalna była zróżnicowana. Podstawowe jej posunięcia były nakierowane na zrównoważenie budżetu. Ponieważ w 1989 r. deficyt budżetowy przekroczył 8% PKB, groziło

to przekształceniem się wysokiej wówczas inflacji w otwartą hiperinflację. Restrykcyjność działań fiskalnych przejawiała się w drastycznym ograniczaniu dotacji i wydatków inwestycyjnych oraz wyeliminowaniu większości ulg podatkowych. Podstawowym źródłem dochodów budżetowych był wówczas sektor przedsiębiorstw państwowych, a ich formy to: podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń oraz obligatoryjna dywidenda. Podatki pośrednie – wtedy podatek obrotowy – miały w tym czasie niewielki udział w budżecie, a zmniejszył się on jeszcze dodatkowo z uwagi na spadające dochody i wydatki ludności. Mimo ograniczonej bazy dochodów, wobec uwolnienia z rygorów administracyjnych większości cen, z pomocą drastycznych cięć wydatków udało się w 1990 r. zlikwidować deficyt budżetowy, a nawet uzyskano niewielką nadwyżkę budżetową.

Spadek popytu wewnętrznego w pierwszym roku transformacji oraz pogarszające się warunki sprzedaży eksportowej (wobec niezmiennego kursu dolara USA i gwałtownego wzrostu cen) doprowadziły do załamania finansów przedsiębiorstw państwowych, a w ślad za tym i finansów publicznych w 1991 r. Największemu spadkowi uległy wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych; stanowiły one 45% zaplanowanej kwoty. Nie były też obojętne znaczące przesunięcia w płaszczyźnie wydatków, gdzie w miejsce wcześniejszych dotacji budżetowych weszły dopłaty do funduszy emerytalnych (np. FUS, KRUS) i Funduszu Pracy. W następstwie załamania się systemu dochodów publicznych i braku kontroli nad wydatkami ponownie pojawił się deficyt budżetowy, który stał się odtąd trwałym zjawiskiem w polskich finansach publicznych i łącznie z narastającym długiem publicznym stanowi główny problem polityki fiskalnej państwa (Dach, Szopa 2004).

Dla drugiej fazy transformacji, obejmującej lata 1992-1998, charakterystyczna była poprawa ogólnej sytuacji gospodarczej, widoczna przez pryzmat coraz szybszego wzrostu PKB. Początkowo nie miało to jednak odzwierciedlenia w sytuacji budżetu. Jego strona dochodowa właściwie nie poprawiała się, natomiast postępował dalszy wyraźny wzrost wydatków na sferę socjalną, co oznaczało, że możliwości manewrów były ograniczane coraz większym udziałem wydatków sztywnych w budżecie. Jeszcze w 1991 r. stanowiły one 24% ogólnych wydatków, podczas gdy rok następny oznaczał prawdziwy przełom, gdyż wzrosły one wówczas do 40%. Udział deficytu w PKB zwiększył się z 3,8% w 1991 r. do 6% w 1992 r. wskazując wyraźnie na stan kryzysu fiskalnego, który wtedy wystąpił.

Co jednak istotne, w 1992 r. zapoczątkowano zasadniczą, kompleksową – przygotowywaną już od 1990 r. – reformę systemu podatkowego, którą kontynuowano w 1993 r. Objęła ona wprowadzenie od 1 stycznia 1992 r. podatku dochodowego od osób fizycznych, wprowadzenie w tym samym roku nowej – w miejsce wcześniej obowiązującej z 1989 r. – ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, wprowadzenie od 5 lipca 1993 r. podatku od towarów i usług (VAT) oraz podatku akcyzowego zamiast pobieranego wcześniej podatku obrotowego. Podatki te mają podstawowe znaczenie dla gromadzenia dochodów budżetowych w porównaniu z pozostałymi ich rodzajami (np. podatek rolny, leśny, od gier). Zreformowano też wówczas podatki i opłaty lokalne, stanowiące dochody gmin.

Reforma podatkowa miała przede wszystkim stworzyć stabilne źródła dochodów budżetowych, dostatecznie wydajne dla pokrywania zasadnych wydatków publicznych. W miarę upływu czasu dokonywano korekt niektórych rozwiązań, głównie z powodu dążenia do osiągnięcia bieżących celów polityki fiskalnej; przede wszystkim chodziło o zmniejszanie deficytu budżetowego w obawie o ich proinflacyjne oddziaływanie na gospodarkę. W rezultacie tego w latach 1993-1999 relacja deficytu do PKB stanowiła ponad 2%, nie przekraczając jednak granicy 3%, czyli warunku konwergencji z Maastricht. O ile jednak w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej poziom taki uchodzi za dość umiarkowany i na ogół nie stanowi zagrożenia dla równowagi finansowej państwa, o tyle w gospodarce polskiej – w której stopień monetyzacji jest wciąż stosunkowo niski, a rynki finansowe nie w pełni jeszcze rozwinięte – poziom deficytu rzędu 2-3% PKB uznaje się za wysoki.

Do ważniejszych zmian należy zaliczyć zaostrzenie w 1994 r. progresji skali podatkowej przez wprowadzenie stawek w wysokości 21, 33, i 45% w miejsce poprzednio obowiązujących 20, 30 i 40% i późniejszy powrót w zasadzie do wyjściowych stawek, obowiązujących do chwili obecnej (19, 30, 40%). W obszarze opodatkowania przedsiębiorstw istotne znaczenie miało zaniechanie w 1994 r. poboru podatku od wzrostu ponadnormatywnych wynagrodzeń w związku z wprowadzeniem tzw. negocjacyjnego systemu kształtowania wynagrodzeń, jak też postępujące redukcje stawek podatkowych – w 2004 r. do poziomu 19%. W obszarze podatków dochodowych odnoszących się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych, modyfikowane są sukcesywnie ulgi podatkowe w miarę zmian ogólnej sytuacji gospodarczej kraju i stanu budżetu.

Co charakterystyczne, od momentu wprowadzenia w 1993 r. podatku VAT i akcyzy obserwuje się w polityce fiskalnej wyraźną tendencję do zwiększania roli podatków pośrednich kosztem podatków bezpośrednich, zwłaszcza że systematycznie zmniejszany jest zakres zwolnień od podatku od towarów i usług, zakres stosowania stawki ulgowej, a rozszerzany zakres stawki najwyższej; stopniowo podnoszone są też stawki akcyzowe.

Budżet państwa (centralny) jest podstawowym elementem każdego systemu budżetowego. Należy jednak wyjaśnić, że w Polsce począwszy od 1991 r. postępował proces rozdzielania budżetów. Od 1999 r., w związku z powstaniem powiatów równoległe z budżetem państwa funkcjonują budżety jednostek samorządu terytorialnego, czyli gmin, miast na prawach powiatu, powiatów oraz województw.

W tabeli 3 przedstawiono ogólny zarys budżetu państwa w Polsce. W wyniku postępujących zmian w ostatnich latach budżet centralny i jego struktura są już ogólnie porównywalne z systemami budżetowymi państw zachodnich.

Mimo dokonania licznych zmian – głównie o charakterze legislacyjnym – w sferze finansów publicznych w początkowych latach transformacji (1990-1994), proces ten został zaledwie zapoczątkowany. Z obecnej perspektywy wyraźnie widać, że zrobiono zaledwie pierwszy krok, chociaż dosyć istotny w kierunku reformy finansów publicznych. Dominuje jednak opinia, że liczne zmiany, jakie zachodziły w tej sferze, nie stwarzały przesłanek dla prowadzenia w miarę stabilnej, długofalowej polityki budżetowej (Owsiak 1998).

W efekcie tego, jak też wskutek pogorszenia ogólnej koniunktury, począwszy od 1999 r. polityka fiskalna natrafia na coraz większe problemy, a stan budżetu zdecydowanie się pogorszył. Deficyt w tym czasie stanowił 4-5% PKB, dług publiczny niebezpiecznie zbliżał się do konstytucyjnej granicy 60% PKB, natomiast udział w budżecie „wydatków prawnie zdeteminowanych”, czyli wynikających z zapisów ustawowych (tzw. sztywnych), sięgał 68%. Ogólnie biorąc, sytuacja taka jest konsekwencją wielu zaszłości z wczesnego okresu transformacji, ale też „życia ponad stan” oraz niepodejmowania bądź zaniechania wielu niezbędnych reform w późniejszym okresie.

Wspomniany wyżej deficyt budżetu, jaki nieustannie towarzyszy procesowi transformacji, ma w dużym stopniu charakter „endogeniczny”, co oznacza, że jest on przede wszystkim wynikiem zmian systemowych i polityki stabilizacyjnej w początkowym okresie transformacji oraz braku odpowiedniego dostosowania po stronie polityki budżetowej. Nie jest to natomiast deficyt wywołany przez świadomą politykę w zakresie wydatków rządowych, mającą na celu, np. stabilizację zagregowanego popytu.

Tabela 3. Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa w Polsce

Wyszczególnienie	1991	1995	2000	2005
DOCHODY OGÓŁEM (w mln zł)	21.089	83.722	135.664	179.772
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:				
Dochody podatkowe	77,3	82,4	88,2	86,7
– Podatki pośrednie	29,0	43,4	58,7	64,3
– Podatki bezpośrednie (dochodowe)	25,5	38,6	29,4	22,4
od osób prawnych	–	10,6	12,4	8,8
od osób fizycznych	–	28,1	17,0	13,6
Dochody niepodatkowe, w tym:	21,8	14,4	11,7	11,7
– dochody jednostek budżetowych	–	–	4,8	6,0
– dywidendy	6,0	0,8	0,7	1,8
– wpłaty z zysku NBP	3,1	3,5	1,6	2,3
– wpływy z ceł	8,1	6,9	3,7	0,7
Dochody z prywatyzacji	0,8	3,2	x	x
Dochody zagraniczne	0,1	–	0,1	0,2
Wpłaty do budżetu z UE	x	x	x	1,4
WYDATKI OGÓŁEM (w mln zł)	24.186	91.170	151.055	208.133
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:				
Dotacje i subwencje, w tym:	40,5	34,7	55,3	48,9
Dotacje do:				
– Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	9,1	6,6	10,2	9,7
– Funduszu Emerytalno-Rentowego	5,6	7,7	8,7	7,1
– Funduszu Pracy	–	–	0,6	–
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	2,2	3,9	8,8	6,2
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2,8	3,2	17,1	15,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	3,1	8,6	8,7	9,8
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	41,7	34,7	17,8	19,3
Rozliczenia z bankami	4,1	2,3	1,4	0,5
Obsługa długu publicznego:	4,1	15,3	11,9	11,9
– krajowego	1,1	12,2	9,1	10,2
– zagranicznego	3,0	3,6	2,8	1,7
Wydatki majątkowe	6,5	4,4	4,9	4,9
Środki własne UE	x	x	x	4,7
WYNIK BUDŻETU – DEFICYT (w mln zł)	-3 097	-7 448	-15 391	-28 361

x – wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe

– – zjawisko nie wystąpiło

Źródło: Obliczono na podstawie danych z Roczników Statystycznych GUS z odpowiednich lat.

Taki deficyt nie może być skutecznie i w pełni wyeliminowany przez proste zmiany poziomu dochodów i wydatków budżetowych w poszczególnych latach, ponieważ praktyczne i polityczne możliwości tych zmian są ograniczone. Optymalnym natomiast podejściem do problemu „endogenicznego” deficytu jest dążenie do uzyskania trwałej równowagi finansów publicznych w dłuższym okresie, z wykorzystaniem dwóch elementów: przyspieszonego wzrostu gospodarczego i kompleksowej reformy systemu finansów publicznych. Niestety, zabrakło do tej pory zwłaszcza tego ostatniego. To właśnie reforma finansów publicznych postrzegana jest nadal jako jedyny i najważniejszy warunek usprawnienia gospodarki. Przedstawione dotąd propozycje: „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” (tzw. plan Hausnera) oraz „Średniookresowa strategia finansów publicznych” (przygotowana przez resort finansów) były przejawem – częściowo tylko udanej – próby ratowania finansów publicznych przed grożącym im załamaniem.

Na zakończenie warto zasygnalizować, że w związku z utworzeniem w 1999 r. Unii Gospodarczo-Walutowej, polityka pieniężna w jej ramach prowadzona jest odąd na szczeblu ponadnarodowym. Z tego powodu polityka fiskalna pozostała praktycznie jedynym ważnym instrumentem makroekonomicznej polityki poszczególnych krajów unijnych. Co prawda kryteria z Maastricht tworzą dla niej swoisty „gorset fiskalny”, zawężając ogólnie możliwości działania, tym niemniej pozostawiają pewne pole manewru.

Podsumowanie

Z tego pobieżnego przeglądu ewolucji teorii i praktyki ekonomii jednoznacznie wynika, jak trudno jest dojść do teorii, która wyjaśniałaby w miarę prosto, ale też całościowo realne zjawiska. Rzeczywistość gospodarcza okazuje się na tyle obszerna i pojemna – a równocześnie skomplikowana – że jest w niej miejsce na różnorakie rozwiązania, nie zawsze i nie od razu mieszczące się w ogólnie akceptowanych schematach. Sprowadzać się one mogą do dominacji rozwiązań rynkowych, z towarzyszącą temu gloryfikacją własności prywatnej, bądź też oznaczać zwrot w kierunku nie tylko regulacji ze strony państwa, ale też akceptacji własności publicznej. Niesprawność, a niekiedy wręcz zawodność tak rynku, jak i państwa bywa z kolei wyzwaniem dla podmiotów trzeciego sektora. Ich działalność może być niezwykle ważnym elementem pomagającym utrzymać spójność społeczeństwa i usprawnić działanie systemu społeczno-ekonomicznego. Jak zauważył J. Rifkin (2005, s. 287), społeczeństwo obywatelskie po długich latach zależności od rynku i państwa narodowego zmierza do odzyskania odpowiedniej pozycji w strukturze życia publicznego, co z reguły sprowadza się do formuły kooperacji i wzajemnego wspierania, a nie wypierania się z poszczególnych obszarów.

W realiach gospodarczych jest zatem miejsce nie tylko dla sektora prywatnego (biznesowego) oraz publicznego (państwowego i samorządowego), ale też dla sektora obywatelskiego. Ten trzeci sektor obejmuje ogólnie organizacje pozarządowe prowadzące działalność nienastawioną na zysk (*non-profit*). Tym niemniej mogą to być podmioty aktywne we wszystkich trzech sektorach, a wyróżniają się na tle innych ze względu na swoje cele oraz szczególną formę przedsiębiorczości, niewolną wszakże od ryzyka. Jak więc widać ekonomia społeczna to specyficzna metoda działania, szczególny rodzaj ekonomii (Hausner, Kwiecińska, Pacut 2006). Jej podmioty działają ogólnie według reguł ekonomicznych, wyłączając dążenie do zysku. W jego miejsce wprowadzają natomiast określone cele społeczne, kierując się użytecznością społeczną; łączą więc w sobie aspekty ekonomiczne i społeczne. Właśnie to poczucie misji i sprawiedliwości społecznej, działanie na rzecz członków, beneficjentów, klientów są wyznacznikami ich aktywności.

Powszechnie wskazuje się na zmierzch państwa opiekuńczego, jako podstawową przyczynę wzrastającego zapotrzebowania na działania z zakresu ekonomii społecznej. Wyjaśnić zatem należy, że termin „państwo dobrobytu” (*welfare state*), używany zamiennie z określeniem „państwo opiekuńcze”, nie jest zbyt właściwy, gdyż słowo *welfare* w codziennym użyciu kojarzone jest częściej z ubóstwem i pomocą dla ubogich, a nie z bogactwem. Koncepcja państwa opiekuńczego nie jest elementem jakiegoś odrębnego, jednolitego kierunku w teorii ekonomii, a raczej zbiorem poglądów i postulatów zaczerpniętych z różnych nurtów teoretycznych. Przede wszystkim odwołuje się do koncepcji takich reprezentantów myśli społecznej i ekonomicznej, jak: W. Beveridge, A. C. Pigou, John M. Keynes, J. K. Galbraith, J. Rawls, A. Lerner, a w sferze praktyki społecznej kojarzona jest z kolei z takimi politykami, jak m.in. O. von Bismarck, H. Mcmillan, F. D. Roosevelt czy J. F. Kennedy. Jej korzenie są dość odległe w czasie, a ponadto złożone. Koncepcja ta kształtowała się stopniowo, na podstawie doświadczeń wielu krajów, przede wszystkim Wielkiej Brytanii, chociaż współcześnie kojarzona jest najczęściej z krajami skandynawskimi. Idea państwa opiekuńczego wywodzona jest wręcz ze średniowiecznej, chrześcijańskiej do-

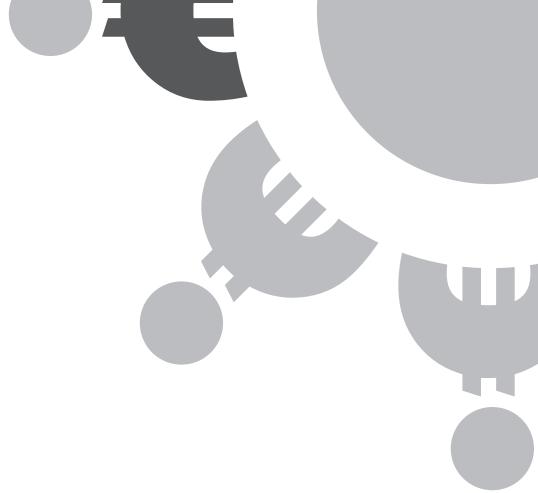
broczynności i pomocy biednym, która była z czasem przejmowana stopniowo przez państwo. Aktywność państwa w tej dziedzinie narastała w wymiarze ilościowym, ale też przechodziła od działań lokalnych do działalności w skali całego kraju. Szczególny rozkwit państwa opiekuńczego widoczny był w okresie powojennym i trwał do lat 70. To wtedy upowszechniła się teza, że państwo powinno pomagać nie tylko niektórym, lecz wszystkim potrzebującym pomocy.

Tymczasem głębokie załamanie gospodarcze w tej dekadzie uniemożliwiło to; doprowadziło do pojawienia się różnych koncepcji, które były wyrazem poszukiwania nowych mechanizmów w realizacji polityki społecznej, opartej na różnorodnych podmiotach publicznych i prywatnych, w tym także na sektorze pozarządowym, który w polityce społecznej państw zachodnich zaczął odgrywać coraz większą rolę. Powszechne jest przy tym założenie, że wszystkie sektory są równouprawnione w kształtowaniu dobrobytu społecznego. Działania z kręgu ekonomii społecznej w szerokim zakresie nastawione są na odtworzenie sytuacji charakterystycznej dla okresu sprzed lub wczesnego państwa opiekuńczego; chodzi o reanimację aktywności indywidualnej i wspólnotowej, działań samopomocowych itp. Takie postawy zanikają bowiem wraz z nasilaniem się opiekuńczości ze strony państwa, która niesie też z sobą osłabienie więzi międzyludzkich. Narasta natomiast oczekiwanie na pomoc czy różnego rodzaju wsparcie, prowadząc w końcu do postaw bezradności i nieumiejętności radzenia sobie z czymkolwiek przez coraz szerszy krąg osób.

Czy jednak sektor pozarządowy – jako podstawa ekonomii społecznej – okaże się bardziej skuteczny od instytucji publicznych? Czy nie jest zbyt idealizowany? To kolejne pytania czekające na odpowiedź. Podobne, dotyczące sektora rynkowego oraz państwowego, zostały już zweryfikowane. Okazało się przecież, że nie tylko rynek, ale i państwo może być niesprawne. Mimo wszystko widać jednak pewną szansę w ich uzupełnianiu się.

Literatura

- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000
Buchanan J. M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997
Burda M., Wyplosz C., *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000
Dach Z. (red.), *Wprowadzenie do ekonomii*, wyd. VI, AE w Krakowie, Kraków 2004
Dach Z., Szopa B. (red.), *Podstawy makroekonomii*, PTE, Kraków 2004
Galbraith J. K., *Ekonomia w perspektywie*, PWE, Warszawa 1992
Hall R. E., Taylor J. B., *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2002
Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A., *Europejski model społeczny*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 11, 2006
Kołodko G. W., *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa 1993
Landreth H., Colander D. C., *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1998
Owsiak S. (1998), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa
Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1998
Rifkin J., *Europejskie marzenie*, Wydawnictwo Nadir, Warszawa 2005
Samuelson P. A., *Ekonomia*, wyd. II, PWN, Warszawa 2004
Snowdon B., Vane H. R., *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, D. W. Bellona, Warszawa 2003
Snowdon B., Vane H., Wyncarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998
Wojtyła A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000



Tadeusz Kudłacz
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rozwój lokalny

I. Interpretacja „lokalności”

Charakterystyka rozwoju lokalnego wymaga uprzedniego wyjaśnienia pojęcia „lokalności”. W najczęściej przytaczanym rozumieniu lokalny to tyle co:

- charakterystyczny dla danego miejsca,
- ograniczony do danego miejsca,
- zawężony do danego obszaru,
- miejscowy,
- związany ze społecznością, która daną przestrzeń zajmuje.

Opierając się na pracach Williama J. Coffeya, Mario Polese (por. Coffey, Polese 1984, s. 3, Coffey, Polese 1985) oraz pomijając na razie oddzielnie omawiane pojęcia „rozwój” przymiotnik „lokalny” odnosić można do dwóch różnych interpretacji. Pierwsza identyfikuje go z działaniem, zdarzeniem, procesem odbywającym się w danym miejscu lub mniejszym najczęściej obszarze. Używany w tym znaczeniu termin „lokalny”, staje się synonimem terminu „regionalny” albo też odnosi się do obszaru mniejszego od określonego jako „regionalny”. To ostatnie rozróżnienie (między lokalny a regionalny) ma jednak charakter względny i różni się zależnie od założeń przyjmowanych przez danego autora oraz kraju, do którego się odnosi. Różnica między rozwojem regionalnym i lokalnym jest tu najczęściej redukowana do różnicy stopnia, wielkości obszaru rozpatrywanego i niekoniecznie odzwierciedla różnice w naturze procesu.

Przymiotnik „lokalny” dodany do terminu „rozwój” posiadać może również drugą interpretację. Konotacja tych terminów nie jest czysto przestrzenna (w sensie wielkości obszaru, którego dotyczy) i przedstawia inną perspektywę rozwoju. Termin lokalny odnosi się tu do zdarzeń, działań lub procesów, których „rozpęd” leży głównie w ramach danego obszaru. W tym znaczeniu pojęcie rozwoju lokalnego przypisywane może być obszarom różnej wielkości.

Nieco pogłębiona refleksja prowadzi do wniosku, że drugi człon rozważanego pojęcia (lokalny) oznacza:

1. Ogólne (powszechne) rozumienie pojęcia rozwój, ale odnoszone do zjawisk (procesów) odpowiednio wydzielonego obszaru posiadającego określone właściwości. Jest to najczęściej przyjmowana interpretacja w potocznym rozumieniu „lokalności” rozwoju. Interpretacja ta ma także odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, kategoryzujących jednostki terytorialne poziomu „lokalnego” i „regionalnego” (będzie o tym mowa w dalszej części).
2. Nadawanie specjalnej właściwości pojęciu rozwój bez wyraźnego przypisywania go do jakiegoś obszaru. W tym znaczeniu „lokalność” zawęża rozwój do pewnej kategorii zjawisk i procesów, które częściowo przynajmniej „bilansują się” (domykają się) w ramach danej jednostki terytorialnej. Oznacza to, że rozwój lokalny danego obszaru nie charakteryzują wszystkie zjawiska i procesy mające tam miejsce. Przykładem niech będzie duży zakład przemysłowy zlokalizowany w małej gminie wiejskiej. O ile generowane przez ten zakład zmiany w wielkości i strukturze miejsc pracy są składową rozwoju lokalnego, o tyle wielkość (wartość) produkcji nie ma już lokalnego znaczenia.
3. Połączenie jednego i drugiego, a więc specjalnych właściwości zarówno rozwoju, jak i obszaru, którego dotyczy.

Interpretację „lokalności” i „regionalności” znaleźć można w ustawach o samorządzie terytorialnym, a mianowicie w: Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, a także Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Ustawa o samorządzie gminnym (art. 1)

1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. Ilekcioć w niniejszej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiedzialnie terytorium.

Ustawa o samorządzie powiatowym (art. 1)

1. Mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową.
2. Ilekcioć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiedzialnie terytorium.

Ustawa o samorządzie województwa (art. 1)

1. Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową.
2. Województwo oznacza:
 - jednostkę samorządu terytorialnego – regionalną wspólnotę samorządową,
 - największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 3)

Politykę rozwoju prowadzą:

1. W skali kraju – Rada Ministrów.
2. W skali regionu – samorząd województwa.
3. W skali lokalnej – samorząd powiatowy i gminny.

W świetle powyższego, w ramach organizacji terytorialnej kraju¹, poziom lokalny stanowią gminy i powiaty, zaś poziom regionalny województwa. Nieco inaczej jeszcze kwalifikacja „poziom lokalny”, „poziom regionalny” wygląda w układzie jednostek terytorialnych tworzonych dla celów polityki regionalnej Unii Europejskiej. Funkcjonują tam tzw. jednostki NUTS² występujące w pięciu podstawowych poziomach, od NUTS-1 do NUTS-5 (czasem pojawia się jeszcze NUTS-0 (cały obszar państwa członkowskiego UE). Dla polskich jednostek terytorialnych klasyfikacja ta przedstawia się następująco:

Poziom regionalny	{	NUTS-3 Podregiony (45 jednostek) NUTS-4 Powiaty (314 + 65 = 379 jednostek) NUTS-5 Gminy (2478 jednostek)
Poziom lokalny	{	NUTS-1 Regiony (6 jednostek) NUTS-2 Województwa (16 jednostek)

Rozwój lokalny interpretowany będzie dalej jako odnoszący się do gminnych lub powiatowych jednostek terytorialnych. Należy jednak pamiętać, że pojęcie „lokalny” może posiadać wyraźne zabarwienie doktrynalne, akcentując względną autonomię oraz upodmiotowienie w zakresie gospodarczym, społecznym i kulturalnym konkretnych społeczności lokalnych w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego (Sowa 1989, s. 24; Szczepański 1992, s. 18). Jest to określony typ ładu społecznego (Bober 2002, s. 145). Lokalizm dotyczy głównie aspektów strukturalno-politycznych określonych szerszych zbiorowości. Jest to koncentracja życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych, przy czym społeczności te mają prymat i dominację w stosunku do owego szerszego układu społeczno-przestrzennego, który jest wytwarzany przez tę społeczność. Społeczność lokalna to społeczność terytorialna, która poprzez współzależności życia codziennego wytworzyła określona więź społeczną. Więzi, które łączą społeczność lokalną dają jednostkom poczucie przynależności, tożsamości czy też dumy i bezpieczeństwa oraz niewątpliwie przyczyniają się do dynamiki rozwojowej.

¹ Organizację terytorialną kraju tworzą dwa filary, a to – siatka podziału administracyjnego oraz ustrój jednostek terytorialnych (samorządowy na poziomie gminy i powiatu oraz samorządowo-rządowy na poziomie województwa).

² NUTS – **Nomenclature of Units for Territorial Statistics** (ang.); NUTS – **Nomenclature des Unites Territoriales Statistique** (fr.). W języku polskim używa się najczęściej skrótu NTS – nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych.

2. Istota rozwoju lokalnego

Pojęcie rozwoju, aczkolwiek intuicyjnie oczywiste, nasuwa jednak pewne problemy interpretacyjne przy głębszym wnioskowaniu w jego istotę. „Rozwój” w języku polskim oznacza „proces przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych; także – pewne (wyższe) stadium tego procesu, rozkwit, rozrost” (Słownik 1989). Zauważyć należy trzy elementy tej definicji rozwoju:

- proces, a więc łańcuch przyczyn i skutków,
- zmiany,
- większa złożoność lub doskonałość tego, co jest skutkiem tych zmian, przy czym „złożoność” sugeruje charakter aksjologicznie neutralny „rozwoju”, w przeciwieństwie do „doskonałości”, która zawiera element dodatnio wartościujący³.

W przypadku podejścia wartościującego zwrócić należy uwagę na dwa jego odniesienia: obiektywne i subiektywne. Pierwsze przejawia się oceną odwołującą się do faktów, m.in. związanych ze zmianami ilościowymi⁴ lub zmianą proporcji poszczególnych części składowych w strukturze komponentów. Drugie odniesienie jest następstwem odwoływania się do odczuć podmiotu oceniającego, w efekcie czego powstaje odpowiednia konstrukcja wartościująca. To oznacza, że rozwój w danym obszarze jest zawsze pojęciem względnym i dla celów badawczych potrzebne jest ustalenie kryteriów jego istnienia i jakości.

Odnosząc rozwój do jednostek terytorialnych, w najbardziej ogólnym ujęciu pojęcie to jest stosowane na oznaczanie takich zmian wewnętrznych odpowiedniej jednostki terytorialnej, w wyniku których następuje wzbogacenie elementów jej struktury wewnętrznej i (lub) wzbogacenie relacji zachodzących między tymi elementami: jest to ciąg zmian ukierunkowanych i nieodwracalnych, dokonujących się w strukturze obiektów złożonych (systemów). Streszczając spotykane w literaturze określenia i zachowując niewiele tylko mniejszy stopień ogólności (w stosunku do powyższego ujęcia), można powiedzieć, że rozwój lokalny oznacza trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej, kwalifikowanej jako jednostka poziomu lokalnego. W odniesieniu do takich jednostek najczęściej akcentowane są następujące aspekty ich rozwoju:

1. Proces **pozytywnych przemian**, wzrostu ilościowego i postępu jakościowego (Wojtasiewicz 1996, s. 14-15).
2. Proces takich zmian zachodzących w danym (lokalnym) układzie, których źródłem są właściwe temu układowi **potrzeby, preferencje i hierarchia wartości** (tamże, s. 15).
3. Proces **kreacji dóbr** przez mobilizację zasobów ludzkich, fizycznych, naturalnych i kapitałowych dla produkcji dóbr rynkowych i usług, a jego głównymi celami są – sprzyjanie wzrostowi, utrzymanie aktywności gospodarczej, zapewnienie możliwości zatrudnienia (Bagdziński 1994, s. 14).
4. Zharmonizowane i systematyczne **działanie społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów** funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce terytorialnej, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego (Brol 1998, s. 11).
5. Złożony proces, w którym **władze lokalne** przy wykorzystaniu zasobów własnych oraz partnerów zewnętrznych (kapitał) stymulują rozwój gospodarczy i społeczny danej jednostki terytorialnej (Parysek 1995, s. 37).
6. Pożądane, pozytywne **przeobrażenia ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości danego układu** będącego wyodrębnioną strukturą społeczno-terytorialną, posiadającą zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, wyrażającą własne potrzeby oraz hierarchię wartości (Sztando 1998).

Nietrudno zauważyć, że w definiowaniu rozwoju jednostek terytorialnych eksponowane są różne zjawiska (procesy), które z punktu widzenia interpretacji rozwoju wydają się ważne danemu autorowi. Możliwość taka wynika z samej istoty omawianego zagadnienia, a mianowicie z jego wieloaspektowości. Dlatego też dla celów operacyjnych – a więc wtedy, gdy konieczna jest ocena rozwoju konkretnie rozważanej jednostki terytorialnej – rozwój analizowany jest w przekroju podstawowych, bardziej jednorodnych komponentów (płaszczyzn) – będzie o tym mowa w następnym fragmencie rozdziału.

³ W literaturze zdania na ten temat są podzielone. Definicja rozwoju społecznego wg *Słownika pojęć socjologicznych dla ekonomistów* Maksymiliana Pacholskiego i Andrzeja Słabonia sugeruje jego aksjologicznie neutralny charakter, zaś za pojęcia wartościujące rozwój, podaje: postęp, regres i stagnację. Autor niniejszego rozdziału przyjmuje jednak pozytywnie wartościujący charakter rozwoju.

⁴ Warto w tym miejscu wskazać na pojęcie „wzrostu”, które najczęściej jest traktowane jako zmiana typu ilościowego, a więc jest to kategoria węższa od „rozwoju”.

Powyższe interpretacje rozwoju lokalnego w zasadzie traktują zjawisko rozwoju jako proces, który ma miejsce na obszarze tworzącym jednostkę terytorialną zaliczaną do poziomu lokalnego. Osobnego uwzględnienia wymaga znacząco odmienne od powyższych rozumienie charakteryzowanego pojęcia, a mianowicie akcentujące szczególne właściwości rozwoju, a nie jednostki terytorialnej. Obrazuje to interpretacja przedstawiona przez Irenę Pietrzyk (Pietrzyk 2000, s. 32-33), która rozwój lokalny rozumie jako „działanie podejmowane z woli lokalnych aktorów (samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń i in.) na podstawie refleksji dotyczącej waloryzacji miejscowych zasobów, uwzględniającej specyfikę terytorialną. Inaczej mówiąc, rozwój lokalny oznacza – bazujący na zasobach endogenicznych – „oddolny (*bottom-up*)” sposób generowania dynamiki rozwoju, wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy w różnej skali przestrzennej, obejmującej zbiorowości terytorialne charakteryzujące się pewną spójnością”. Rozwoju lokalnego nie należy więc zawsze utożsamiać z działaniami podejmowanymi w małej skali terytorialnej, ponieważ do uruchomienia trwałej dynamiki endogenicznej konieczna jest pewna „masa krytyczna”, oznaczająca istnienie niezbędnych po temu zasobów ludzkich i fizycznych. Rozwój lokalny – w tym ujęciu – to przede wszystkim sposób podejścia do rozwoju, to postawy i zachowania oznaczające gotowość do „wzięcia w swoje ręce odpowiedzialności za swój los” i angażujące ogół wspólnoty lokalnej. Oznacza on proces, poprzez który ludność zdobywa większą autonomię w definiowaniu i zaspokajaniu własnych potrzeb, rozwiązywaniu swoich problemów i określaniu swojego losu. Jest on efektem wykształcenia się zbiorowej dynamiki, w której wymiar ekonomiczny, społeczny, kulturowy i terytorialny nakładają się i w której łączą się inicjatywy lokalne z działaniami i zasobami ponadlokalnymi (tamże, s. 32).

Podsumowując charakterystykę istoty rozwoju lokalnego, warto pokusić się o zestawienie jego wcześniej wskazanych generalnych właściwości:

1. Rozwój lokalny to proces, działanie, rzadziej stan.
2. Podmiotem rozwoju lokalnego są nie tyle władze lokalne, co cała lokalna wspólnota mieszkańców danego terenu.
3. Motorem rozwoju są głównie siły i czynniki endogenne.
4. Gospodarka jest wprawdzie kluczem rozwoju lokalnego, ale rozwój lokalny to coś więcej niż lokalny rozwój gospodarczy.
5. Wiodącym kryterium rozwoju jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie ich aspiracji, ich odczucie „poprawy warunków”, „podniesienia standardu”.

3. Główne płaszczyzny (komponenty) rozwoju lokalnego

Przedstawione powyżej różne interpretacje pojęcia rozwoju lokalnego mają charakter ogólnoteoretycznych, syntetycznych wskazań, eksponujących różne aspekty zjawisk, stosownie do preferencji i wyobrażeń różnych autorów. Na ogół nie mają one operacyjnych właściwości, rozumianych jako „receptura” postępowania prowadząca do rozstrzygnięcia, czy w odniesieniu do danego obszaru uznać można, że rozwój ma miejsce, a jeżeli tak, jakie jest jego natężenie. Wynika to m.in. z daleko posuniętej niejednorodności zjawisk składowych rozwoju. Właśnie dla potrzeb operacyjnych rozwój lokalny jest najczęściej interpretowany w ramach odpowiednio precyzowanych płaszczyzn, wykazujących względną jednorodność tworzących je zjawisk. Podstawowymi płaszczyznami są:

- gospodarcza,
- społeczna,
- kulturowa,
- polityczna,
- ekologiczna,
- przestrzenna.

Nie ma żadnego teoretycznego uzasadnienia hierarchia powyższych składowych. Każdorazowo ich ranga jest następstwem przyjmowanych założeń, nawiązujących do celu oceny, a przede wszystkim specyfiki badanej jednostki terytorialnej.

3.1. Gospodarcza płaszczyzna rozwoju lokalnego oraz pojęcie gospodarki lokalnej

W dziedzinie gospodarczej rozwój polega przede wszystkim na rozwijaniu przedsiębiorczości zarówno prywatnej, jak i kreowanej przez władze lokalne. Aspekt ekonomiczny rozwoju lokalnego obejmuje optymalne wykorzystanie lokalnych i regionalnych (otoczenie) możliwości i czynników rozwoju, w tym zwłaszcza istniejącego potencjału, zasobów i klimatu przedsiębiorczości, pozytywnego stosunku do reform przy jednoczesnym uwzględnianiu efektów synergii lokalnej (Gruchman 1990, s. 123). Jedną z sił jest tu postęp techniczny i proces innowacji, które mogą stymulować środowiska lokalne. W sumie płaszczyzna gospodarcza rozwoju lokalnego obejmuje szeroki wachlarz działań związanych z powoływaniem przedsiębiorstw i wspomaganiem już istniejących, organizowaniem instytucji profesjonalnych zajmujących się stymulowaniem rozwoju lokalnego, udzielaniem pomocy w pozyskiwaniu kapitału, przepływie rozwiązań nowatorskich i wiedzy, współdziałania z lokalnymi przedsiębiorcami w zakresie rozpoznawania rynków zbytu itp. (Blakely 1989, s. 97). Z tą płaszczyzną rozwoju wiąże się pojęcie gospodarki lokalnej. Najczęściej jest ona pojmowana jako ta część potencjału gospodarczego jednostki terytorialnej poziomu lokalnego, która pozostaje w gestii miejscowego samorządu terytorialnego lub nieco szerzej, jako te zjawiska i procesy gospodarcze, które są przedmiotem skutecznej regulacji (oddziaływania) w ramach polityki lokalnej prowadzonej przez podmioty samorządu (por. Wojtasiewicz 1996, s. 23; Broszkiewicz 1994, s. 43). Gospodarkę lokalną można też interpretować w aspekcie systemu składającego się z dwóch podukładów: przedmiotowego i podmiotowego (por. Wojtasiewicz 1990, s. 37-38; Broszkiewicz 1997, s. 28). Podukład przedmiotowy jest zbiorem elementów potencjału społeczno-gospodarczego wzajemnie warunkujących się w generowaniu rozwoju lokalnego (w sferze procesów realnych). Podukład podmiotowy tworzą współdziałające ze sobą (choć nie jest to bezwzględnie konieczne) instytucje i organizacje funkcjonujące w sferze procesów regulacji, których decyzje w istotny sposób modyfikują przebieg procesów rozwoju danej jednostki terytorialnej. Wśród nich znaczenie zasadnicze mają, oczywiście, organy samorządu terytorialnego, ale też ważną rolę spełniają instytucje wspierania biznesu, podmioty samorządności gospodarczej, a nawet gospodarstwa domowe. Można zauważyć, że w tej ostatniej interpretacji (systemowej) pojęcie gospodarki lokalnej, wbrew nazwie, wykracza poza procesy stricte gospodarcze.

3.2. Społeczno-kulturowa płaszczyzna rozwoju lokalnego

Aspekty gospodarcze rozwoju lokalnego należy zawsze łączyć z aspektami społecznymi, czego głównym powodem jest ich wzajemna współzależność. Po pierwsze, rozwój gospodarczy podporządkowany jest osiągnięciu określonych celów społecznych; po drugie, jest on zależny od społecznych komponentów rozwoju, tak jak i odwrotnie; po trzecie, bardzo często nie jest możliwe jednoznaczne rozróżnienie pomiędzy przejawami rozwoju gospodarczego i społecznego⁵. Przykładem tego ostatniego mogą być elementy lokalnego rynku pracy, gdzie, np. wzrost wartości miejscowego kapitału ludzkiego oznacza zarówno rozwój społeczny, jak i gospodarczy. W płaszczyźnie zjawisk społecznych rozwój lokalny to przede wszystkim poprawa poziomu i warunków życia społeczności. O „poziomie” życia decydują przede wszystkim dochody ludności, przesądzając o tym, w jakim zakresie społeczność może sobie pozwolić na zaspokojenie swoich potrzeb. „Warunki” życia z kolei są tworzone przez ilość i jakość miejscowych „urządzeń” zaspokojenia potrzeb społecznych. W tym drugim ujęciu rozwój dotyczy przede wszystkim pozytywnych zmian w składnikach infrastruktury społecznej, takich jak: ochrona zdrowia, opieka społeczna, edukacja, kultura, sport i rekreacja.

⁵ Należy wyjaśnić, że przyjęta na użytek niniejszego opracowania interpretacja pojęcia rozwoju społecznego znacznie odbiega od szerokiej wykładni tego pojęcia na gruncie filozofii społecznej czy też socjologii, gdzie rozwój społeczny w zasadzie oznaczałby całokształt rozwoju.

Ze społecznym aspektem rozwoju lokalnego ściśle związany jest kulturowy przejaw tego rozwoju ujawniający się w zabezpieczaniu i wzbogacaniu całokształtu materialnej i duchowej spuścizny, będącej dorobkiem wcześniejszych generacji, a współcześnie stanowiącej ważny punkt odniesienia (ogniwo) w identyfikowaniu się miejscowej społeczności i integrowaniu wokół wspólnych wartości.

3.3. Polityczna płaszczyzna rozwoju lokalnego

Płaszczyzna polityczna wyraża się głównie poprzez możliwość wyznaczania kierunków rozwoju w sposób samorządny, a więc przy posiadaniu przez społeczności lokalne niezbędnego zakresu autonomii. Istota sprawy tkwi w rozstrzygnięciach ustaw samorządowych i podziale kompetencji między administracją państwową a samorządową. Ta płaszczyzna ma charakter uniwersalny, niezróżnicowany w zbiorze ogółu jednostek danego szczebla. Należy jednak zauważyć zasadność rozważania rozwoju w tej płaszczyźnie w sposób zindywidualizowany, odniesiony do konkretnej jednostki terytorialnej. Brałymi pod uwagę składowymi tej płaszczyzny są wówczas takie charakterystyki, jak: zmiany w aktywności politycznej społeczności, zmiany w stylu sprawowania władzy samorządowej, zakres akceptacji przez społeczność miejscową stylu sprawowania władzy (lokalnej). Są to składowe często mocno korespondujące z jakością (zmianami) kapitału społecznego.

3.4. Ekologiczna płaszczyzna rozwoju lokalnego

Środowisko przyrodnicze stanowi jedną z najwyższych wartości każdej społeczności terytorialnej. To też zmusza do stosownej po temu dbałości o jego zachowanie, a także poprawę stanu wszędzie tam, gdzie miała miejsce dewastacja komponentów przyrodniczych. Mimo znaczącego uniezależniania się działalności człowieka od sił natury, w dalszym ciągu jednak środowisko przyrodnicze determinuje wiele zjawisk społeczno-gospodarczych stanowiących o obrazie środowiska lokalnego, poczynwszy od przesądzania wielu wyborów lokalizacyjnych i specjalizacji gospodarczej, aż po jakość życia mieszkańców. Środowisko przyrodnicze pojawia się w różnie określanych strategiach, takich jak: ekorozwój, rozwój ekologicznie zrównoważony czy też rozwój samopodtrzymujący się. Problem ten jest powszechnie znany w literaturze przedmiotu, stąd też zbędna wydaje się szczegółowa jego charakterystyka (zob. np. Kołodziejski 1997; Kozłowski 1993, s. 55-86). Ogólnie jego rozwiązanie polega na dostosowywaniu kierunków i tempa rozwoju, głównie gospodarczego i procesów osiedleńczych, do właściwości określonych komponentów środowiska przyrodniczego.

Można sformułować tezę, że jednym z ogólnych trendów rozwoju jest ciągle zauważalny wzrost znaczenia aspektów ekologicznych. Bardzo jaskrawo było to przedstawiane na początku lat 70.⁶, a zostało nieco stonowane w latach 80.⁷, obecnie zaś wydaje się ponownie nabierać istotnego znaczenia. Należy się bowiem spodziewać, że o konkurencyjności miast i regionów w dużym stopniu przesądzać będzie ład społeczno-gospodarczo-ekologiczny, rozumiany jako właściwe wkomponowanie wytworów aktywności człowieka w – ujawniające się w ramach jednostek terytorialnych – cechy środowiska przyrodniczego. Niezwykle istotnym problemem jest tutaj ocena sprzężenia zwrotnego między komponentami środowiska a bazującymi na nich kierunkami rozwoju społeczno-gospodarczego. W większości przypadków zachodzi potrzeba ustalenia nieprzekraczalnej granicy między intensywnością eksploatacji a mającymi negatywne następstwa, zmianami w stanie różnych składowych przyrody.

⁶ Przykładem mogą być kolejne raporty Klubu Rzymskiego.

⁷ Głównie w następstwie dominacji neoliberalnych interpretacji istoty rozwoju gospodarczego.

3.5. Przestrzenna płaszczyzna rozwoju lokalnego

Kompleksowo ujmowany rozwój lokalny stanowi jedność procesów we wszystkich powyżej charakteryzowanych płaszczyznach. Pojawia się jednak dodatkowy, konieczny do uwzględniania aspekt, a mianowicie odniesienie bazujące na przestrzennym rozkładzie komponentów składowych rozwoju. Mówiąc o całościowym rozwoju lokalnym musimy mieć bowiem na uwadze dwie kwestie. Pierwsza to konkretne zjawiska i procesy sfery realnej, wzbogacające strukturę rodzajową jednostki terytorialnej. Druga to z kolei ich rozmieszczenie w przestrzeni fizycznej stosownie do kryteriów dyktowanych właściwościami czynników lokalizacji oraz jakością funkcjonowania jednostki terytorialnej jako całości. Nie chodzi tylko o „działania w zgodzie z przyrodą”, ale także o kształtowanie takich układów lokalizacyjnych⁸, które warunkują sprawne funkcjonowanie lokalnego kompleksu osadniczo-produkcyjnego. Obszar, do którego odnoszony jest rozwój lokalny, jest taką jednostką terytorialną, w ramach której funkcjonalność elementów rozważana musi być również w relacjach wzajemnego ich położenia w przestrzeni fizycznej. Podniesiony problem jest niezwykle ważny, gdyż:

1. Po pierwsze, przestrzeń fizyczna jednostki lokalnej jest wartością samą w sobie. Będąc parametrem niezmiennym, wraz z cechami środowiska przyrodniczego nadającego jej określone wartości użytkowe, stanowi nieprzekraczalne ograniczenie dla aktywności społeczno-gospodarczej.
2. Po drugie, układy lokalizacyjne – wykształcone historycznie – cechuje duży na ogół stopień bezwładności. Błędy popełniane na określonym etapie rozwoju, ujawniać mogą swoje następstwa w odległym nawet czasie, podobnie jak i długi okres jest konieczny dla znaczących zmian w elementach tworzących wspomniane układy.

4. Podstawowe koncepcje rozwoju lokalnego

Ważną kwestią związaną z rozwojem lokalnym jest mechanizm jego przebiegu w ramach danego obszaru. Stanowi on nadal dziedzinę w dużej mierze nierozpoznaną (zob., np. Domański 1989, s. 63-99). W tworzeniu odpowiednich koncepcji tego mechanizmu wykorzystywane jest najczęściej podejście określane w cybernetyce jako synteza systemu, które oznacza, że przy znanym zachowaniu danego systemu należy znaleźć jego strukturę (Kýn, Pelikán 1967, s. 39). Należy bowiem zauważyć, iż w systemie „rozwój jednostki poziomu lokalnego” znane są na ogół wejścia (strumienie zasobów, czynniki rozwoju) oraz wyjścia (efekty gospodarcze i społeczne, np. stopa wzrostu), zaś mechanizm rozwoju, z uwagi na nie w pełni rozpoznaną jego istotę, traktowany jest jako „czarna skrzynka”. Rodzi to odpowiednie konsekwencje w postaci różnorodności koncepcji rozwoju lokalnego⁹, z których większość w ujęciu statycznym wyjaśnia, co prawda, związek pomiędzy wejściem i wyjściem systemu, lecz w ujęciu dynamicznym okazuje się często nieadekwatna w stosunku do rzeczywistego przebiegu charakteryzowanego zjawiska.

Należy zwrócić uwagę, że między mechanizmem a koncepcją rozwoju lokalnego nie zachodzi tylko zależność jednokierunkowa, tzn. że koncepcja jest jedynie mniej lub bardziej udanym – ale subiektywnie konstruowanym – odwzorowaniem obiektywnie funkcjonującego mechanizmu. Jednokierunkowa zależność zachodzi jedynie w przypadku modeli opisowych, tzn. wówczas, gdy koncepcja tłumaczy „jak funkcjonuje rzeczywistość”. Jeżeli natomiast koncepcja w sposób normatywny ujmuje założenia dotyczące pożądanego obrazu rozwoju (model prognostyczny), wówczas staje się ona programem, wedle którego charakteryzowany mechanizm może być modyfikowany.

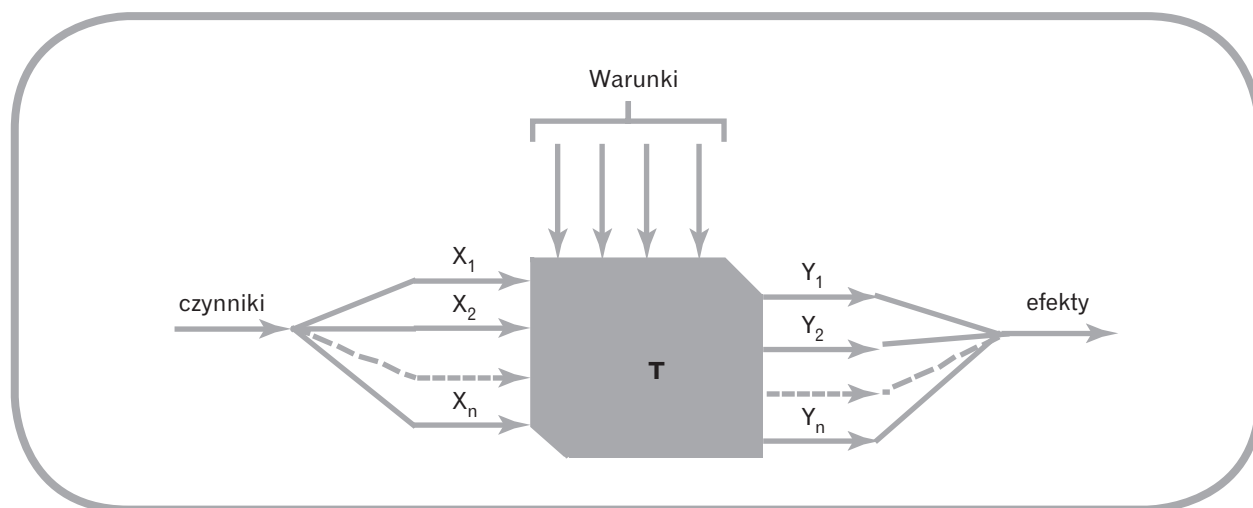
Podniesiony powyżej problem ilustruje rysunek 1, nawiązujący do wspomnianego schematu „czarnej skrzynki” definowanej na gruncie cybernetyki¹⁰. Przedstawiony schemat informuje jedynie, że czynniki rozwoju danej jednostki terytorialnej

⁸ Zakładam, iż wystarczy tu intuicyjne rozumienie tego pojęcia. Szczegółowe wyjaśnienia istoty układu lokalizacyjnego zob. w: Kudłacz (1999, s. 58 i nast.).

⁹ Tu koncepcja rozwoju lokalnego to przyjęty sposób wyjaśniania omawianego mechanizmu rozwoju.

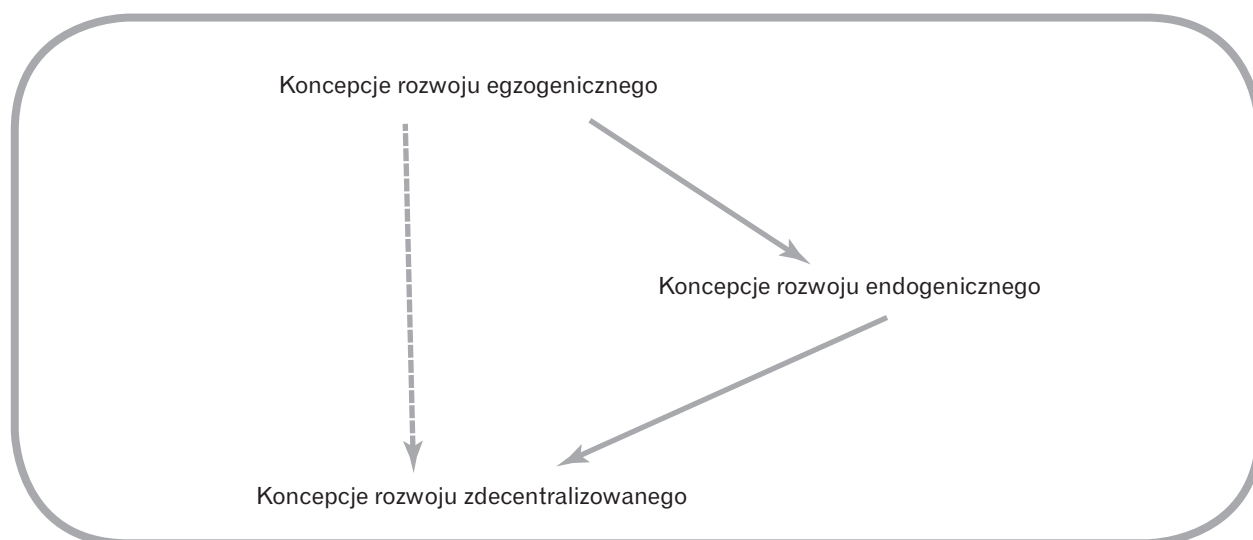
¹⁰ W ogólnym ujęciu „czarna skrzynka” ujmuje procesy zachodzące w systemie, co do którego nie posiadamy wystarczającej wiedzy wyjaśniającej szczegółowo mechanizm jego zachowań. Schemat ten ilustruje zatem związek pomiędzy stanami wejścia i wyjścia systemu bez tłumaczenia procesów mających miejsce w jego wnętrzu, tzn. bez tłumaczenia mechanizmu przekształcającego sygnały wejściowe na stany wyjścia.

w ramach istniejących uwarunkowań¹¹ transformowane są w odpowiednie efekty rozwoju. „Czarna skrzynka” sygnalizuje jednocześnie, że nie jest znany sposób transformowania czynników (sygnałów wejściowych) na efekty (sygnały wyjściowe).



Rysunek 1. Schemat mechanizmu rozwoju lokalnego

Źródło: Opracowanie własne.



Rysunek 2. Układ wybranych koncepcji rozwoju lokalnego

Źródło: Opracowanie własne.

Tak w istocie jest w odniesieniu do rozwoju lokalnego. Nie istnieje bowiem jednolita, w pełni wyczerpująca i niebudząca wątpliwości teoria wyjaśniająca w sposób uniwersalny przedmiotową „transformację” (uniwersalny, tzn. prawdziwy dla ogółu jednostek danego poziomu terytorialnego w każdym przedziale czasu). Istnieją natomiast swoiste sposoby tłumaczenia tego, co dzieje się we wnętrzu „czarnej skrzynki”. Są one określane mianem – jak już to zauważono – koncepcji rozwoju lokalnego. Każda z tych koncepcji, przyjmując odpowiednie wyjściowe założenia upraszczające i idealizujące, stara się wyjaśnić „naturę” rozwoju, wiążąc sygnały wejściowe ze stanami będącymi odczuwalnymi efektami. W literaturze znaleźć może charakterystyki wielu koncepcji rozwoju w układach jednostek terytorialnych (z reguły są one adresowane zarówno do poziomu lokalnego, jak i regionalnego). Przykładowe, ale i najczęściej przywoływane koncepcje rozwoju to (w nawiasie podano głównych autorów danej koncepcji):

- teoria lokalizacji (Alfred Weber),
- ośrodków centralnych (Walter Christaller),
- bazy ekonomicznej (Werner Sombart),

¹¹ Czynniki i uwarunkowania będą przedmiotem dalszych wyjaśnień.

- biegunów rozwoju (Francois Perroux i Jacques R. Boudeville),
- dyfuzji innowacji (Torsten Hägerstrand),
- rozwoju endogenicznego (John Friedman, C. Weaver, Walter B. Stöhr),
- rozwoju sieciowego¹².

Rezygnując z charakterystyki powyższych koncepcji i odsyłając Czytelnika zainteresowanego szczegółami w tym zakresie do licznej literatury przedmiotu¹³. Omówimy dalej trzy główne grupy koncepcji wyraźnie związane z poziomem rozwoju lokalnego i jednocześnie ukazujące pewną ewolucję poglądów począwszy od lat 60. ubiegłego stulecia do chwili obecnej. Wspomniane koncepcje ujmuje schematycznie rysunek 2.

4.1. Koncepcje rozwoju egzogenicznego

Przez długie lata dominowały koncepcje określane mianem egzogenicznych. Głównymi ich wyróżnikami było odwoływanie się do założenia o silnym wpływie na dynamikę przemian danej jednostki terytorialnej zewnętrznych sygnałów rozwoju. Stosownie do modelu organizacji terytorialnej danego kraju, sygnały te mogły być wytworem zarówno regulacyjnych funkcji mechanizmu rynkowego, jak i mechanizmu interwencyjnego (polityki państwa). W tym ostatnim przypadku, generowane były, oczywiście, z pozycji władzy centralnej. Koncepcje omawianej grupy wyrastały niewątpliwie z niskiej na ogół samodzielności finansowej i organizacyjnej charakteryzowanych jednostek. Ogół koncepcji egzogenicznych oscylował wokół rynkowych (doktryna neoliberalna) i interwencyjnych (doktryna neokeynesowska) mechanizmów regulacji procesów rozwoju.

Doktryna neoliberalna – wychodząc z odpowiednich założeń dotyczących właściwości i siły regulacyjnej rynku – stoi na stanowisku, że w procesie rozwoju w układach jednostek terytorialnych najbardziej efektywnym mechanizmem wiązania zasobów z efektami jest rynek. Dotyczy to zarówno rozwoju pojedynczych jednostek terytorialnych, jak i rozwoju odpowiedniego ich układu. Najbardziej wyidealizowana postać tej koncepcji rozwija m.in. tezę o rozwoju efektywnym ekonomicznie, z jednoczesną tendencją do wyrównywania przestrzennych różnic w poziomie rozwoju. Założenia dotyczące struktury modelu pozwalają twierdzić, że siła robocza będzie przepływała z obszarów o niższym poziomie płac do obszarów o poziomie wyższym, zaś kapitał w kierunku odwrotnym. Ciągłość tego procesu oznacza nie tylko wyrównanie się płac i zysków, ale także wyrównywanie się rozwoju jednostek terytorialnych. W opinii zwolenników koncepcji neoliberalnej obserwowane niedoskonałości w rozwoju terytorialnym mają swoje dwa podstawowe źródła (bardziej szczegółowo ujęte w: Taylor, Wren 1997, s. 840):

- interwencjonizm podmiotów publicznych, dezorganizujący procesy rozwoju,
- ograniczona mobilność czynników wytwórczych (siły roboczej i kapitału); źródło również przypisywane na ogół państwu.

Z odmiennych przesłanek wychodzą zwolennicy doktryny neokeynesowskiej. Przede wszystkim kwestionują, opartą na rynku, możliwość zrównoważonego przestrzennie rozwoju nawet w warunkach doskonałej konkurencji (tamże, s. 836-838). Opierając się na powszechnie podnoszonych w ekonomii niedoskonałościach mechanizmu rynkowego (głównie dotyczących niedoskonałej konkurencji, niedoskonałej informacji, niedostatecznego zabezpieczenia przed ryzykiem, wątpliwej dominacji racjonalności ekonomicznej w wytyczaniu zachowań podmiotów gospodarczych, ograniczonej roli cen i płac w procesach alokacyjnych)¹⁴, wskazują na potrzebę aktywnej roli państwa wobec wyzwań rozwoju w układach terytorialnych. Niedoskonałość mechanizmu rynkowego prowadzi bowiem do nieefektywnego wykorzystania zasobów w skali poszczególnych terytoriów i w skali całego kraju, przede wszystkim zaś prowadzi do głębokich przestrzennych dysproporcji rozwoju.

¹² W przypadku tej koncepcji trudno jest wskazać głównych autorów. Ma ona bowiem liczne odmiany, z których wiele powstawało niezależnie od siebie. Zob. Domański, Marciniak (2003).

¹³ Ich charakterystykę znaleźć można, m.in. w: Kudłacz (1999, s. 23 i nast.); a także Domański (1989, s. 63-99).

¹⁴ Interesująca argumentacja w tym względzie przedstawiona jest w: Levinson (1992, s. 49-63).

4.2. Koncepcje rozwoju endogenicznego

Narastająca od początku lat 70. ubiegłego wieku recesja gospodarcza unaoczniała konieczność nowego spojrzenia na proces rozwoju w układach jednostek terytorialnych. Przede wszystkim ostrej krytyce poddane zostały koncepcje oparte na czynnikach zewnętrznych, egzogenicznych, jeszcze inaczej rozwoju od góry (*from above*); m.in. teoria biegunów rozwoju i dyfuzji innowacji (Friedman, Weaver 1979, s. 172-178; Niles 1981, s. 6 i nast.; Swanson, Cohen, Swanson, s. 142 i nast.). Zadecydowała o tym zarówno zmiana ówczesnych warunków ekonomicznych, jak też zmiana poglądów dotyczących roli i miejsca mniejszych społeczności terytorialnych w realizacji polityki rozwoju kraju i regionów, w tym też większego ich upodmiotowienia poprzez udział w podejmowaniu decyzji i wykorzystaniu miejscowych inicjatyw jako ważnego czynnika dynamizującego. Nie bez znaczenia był też kryzys instytucji państwa scentralizowanego. Zaczęto poszukiwać drogi rozwoju, która z jednej strony oparta będzie na nowych czynnikach, z drugiej zaś prowadzić będzie do maksymalizacji satysfakcji społecznej w warunkach ograniczonych zasobów; przy czym wspomniana „satysfakcja” w części tylko dotyczy sytuacji materialnej, w znacznym natomiast, pozytywnych następstw demokratyzacji kierowania w układach terytorialnych. Jako efekt opracowane zostały koncepcje tzw. rozwoju lokalnego opartego na czynnikach wewnętrznych, endogenicznych, oddolnych (*from below*). Najistotniejszą ich cechą jest kryterium kwalifikacji zjawisk jako stymulatorów rozwoju lokalnego. Przez czynniki te w ograniczonym zakresie rozumie się geograficzne czy też fizyczne atrybuty jednostki terytorialnej (cecha lokalizacyjna, naturalne zalety, surowce itp.), szeroko natomiast uwzględniane są czynniki społeczno-kulturowe, wiążące różnorodne cechy miejscowej ludności z procesem rozwoju (Coffey, Polese 1984, s. 3). Rozwój lokalny według zwolenników tego podejścia powinien opierać się na silnych więzach społecznych, z uwzględnieniem inicjatyw lokalnych. Wymaga to integracji społeczności lokalnej wokół wspólnych problemów, interesów i celów. Pozytywne zmiany są wypadkową wysiłków ponoszonych przez mieszkańców, którzy w różny sposób organizują się tworząc sieć współzależnych podmiotów. Nic więc dziwnego, że w lansowanych koncepcjach rozwoju lokalnego, oprócz aspektów czysto ekonomicznych, eksponowano także elementy społeczne, a niekiedy nawet bardzo silne akcenty aksjologiczne. To, w skrajnym ujęciu, prowadziło do traktowania rozwoju lokalnego, wręcz jako alternatywy dla systemu kapitalistycznego (m.in. przeciwstawiając się potęgze wielkich firm międzynarodowych, których – jak to twierdzono – egoistyczne strategie przyczyniają się do alienowania społeczności terytorialnych). Koncepcje endogeniczne stały w opozycji do podstawowych zasad gospodarki wolnorynkowej, w której podmioty gospodarcze dążąc do maksymalizacji swoich zysków podporządkowują wykorzystanie lokalnych zasobów swoim interesom, ignorując potrzeby i aspiracje społeczności terytorialnych (Pietrzyk 1997, s. 88).

Co warto jest podkreślenia, zwolennicy charakteryzowanego podejścia do rozwoju lokalnego twierdzą, że mimo tworzenia się zrębów systemu światowego, gospodarka globalna nie jest dominującą przestrzenią ekonomiczną. Bardzo czytelnie oddają to słowa znanej maksymy: „Myśl globalnie, a działaj lokalnie”. Rozwój endogeniczny powinien opierać się na „małej skali” i być stymulowany przez potrzeby wewnętrzne jednostki terytorialnej, poniekąd ignorując znaczenie popytu zewnętrznego.

4.3. Koncepcje rozwoju zdecentralizowanego

Mimo niewątpliwych sukcesów koncepcji eksponujących znaczenie endogenicznych zasobów lokalnych w wyjaśnianiu procesów rozwoju, w tym także związanych z uświadamianiem społecznościom terytorialnym wartości samoorganizacji i samorządności, dosyć szybko straciły one na znaczeniu jako wyłączone wskazania dla polityki realizowanej przez władze jednostek terytorialnych. U podstaw tych tendencji legły niewątpliwie procesy integracyjne i wynikający z tego wzrost znaczenia solidaryzmu społecznego. O ile koncepcje endogeniczne, przynajmniej w początkowym okresie ich rozwoju, były przejawem odreagowania społeczności terytorialnych na niską w tym czasie skuteczność obydwóch, jak to określano, „demonów”, a mianowicie rynku i państwa centralnego, o tyle w miarę upływu czasu coraz mocniej dochodziły do głosu sugestie, iż w stymulowaniu rozwoju lokalnego nie można ignorować sygnałów zewnętrznych. Współcześnie dominują zatem koncepcje, określane mianem zdecentralizowanych. Są one pewną kombinacją dwóch poprzednich typów. Rozwój

zdecentralizowany oznacza uznanie komplementarności koncepcji rozwoju egzogenicznego i endogenicznego oraz konieczności ich łącznego, syntetycznego ujęcia. Istota koncepcji rozwoju zdecentralizowanego polega na harmonijnym łączeniu „oddolnych” interesów społeczności lokalnych z priorytetami „odgórnej” polityki ogólnokrajowej, które winny znajdować swój wyraz, m.in. w planach jednostek terytorialnych. Uwzględnia się w nich więc znaczenie aktywizowania, z pozycji władzy samorządowej, potencjału endogenicznego „odpowiedzialnego” za kształtowanie konkurencyjności danej jednostki terytorialnej, ale też do wysokiej rangi podnoszony jest wpływ zewnętrznych sygnałów rozwoju.

Koncepcje rozwoju zdecentralizowanego szczególnie dobrze wpisują się w obecną rzeczywistość polskich jednostek terytorialnych, bowiem, z jednej strony wciąż duży wydaje się rezerwuuar niewykorzystanych wewnętrznych możliwości rozwoju, z drugiej zaś bardzo realne są szanse zewnętrznego wsparcia wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Na zakończenie warto zauważyć, że lansowana od pewnego czasu strategia kształtowania konkurencyjności miast i regionów w istocie rzeczy oznacza aktywizowanie swoistych (endogenicznych) zasobów danej jednostki terytorialnej. Jednostka ta może być bardziej konkurencyjna dzięki posiadaniu czegoś w nadmiarze (lub wyłącznie) w stosunku do innych. Jednocześnie uaktywnienie tych zasobów, jakże często, w polskiej rzeczywistości warunkowane jest możliwością uzyskania zewnętrznego wsparcia, w tym głównie finansowego. Nie można, oczywiście, zewnętrznych sygnałów rozwoju utożsamiać wyłącznie ze wsparciem finansowym. Należy do nich także wiele innych, równie ważnych stymulatorów, jak np. innowacje, przepływy nowoczesnych technologii.

5. Determinanty rozwoju lokalnego

Odrębną grupą zagadnień związanych z istotą rozwoju lokalnego są jego determinanty. Analiza siły ich wpływu pozwala formułować prawidłowości rozwoju danej jednostki terytorialnej. Ważne znaczenie mają tu następujące kwestie:

1. Warunkiem właściwej oceny prawidłowości rozwoju jest trafność ustaleń w zakresie zbioru potencjalnych determinant. Najczęściej jest to rozstrzygane w formie założeń traktowanych jako wstępne hipotezy wpływu określonych zjawisk na odpowiednio zdefiniowane procesy. Istotą tego zagadnienia jest to, na ile zbiór z góry zakładanych determinant wyczerpuje rzeczywiste ograniczenia i stymulatory rozwoju lokalnego.
2. Ogół determinant klasyfikować można z różnych punktów widzenia. Cztery z nich są szczególnie istotne w świetle przedstawianych dalej rozważań.
 - Podstawą pierwszej perspektywy jest stopień sterowalności determinant z pozycji określonego układu podmiotowego. W tym znaczeniu rozróżnia się warunki oraz czynniki rozwoju. Warunki rozwoju (określane także jako „uwarunkowania”) to determinanty niesterowalne z pozycji określonego podmiotu polityki, podczas gdy czynniki taką sterowalnością się cechują. Należy zauważyć, iż kwalifikacja stopnia sterowalności w odniesieniu do szeregu determinant jest wyraźnie względna. To, co nie jest sterowalne z pozycji, np. samorządu gminy, może być sterowalne z pozycji samorządu powiatu, i odwrotnie. Podkreślić należy jeszcze jedną kwestię z tym związaną, a mianowicie interpretację determinant w kontekście programu rozwoju jednostki terytorialnej. Wówczas to o sterowalności (niesterowalności) dodatkowo przesądza jeszcze horyzont czasu, w którym podmiot polityki (regionalnej czy lokalnej) podejmuje się dokonywać określonych interwencji. Posiłkując się znowu przykładem zauważyć można, że to, co jest sterowalne (możliwe do zmiany) w perspektywie długookresowej, nie musi być sterowalne w ujęciu krótkookresowym (przykładowo dotyczy to zagospodarowania przestrzennego).
 - Drugie ujęcie dotyczy podziału ogółu determinant na mające charakter zjawisk lub procesów realnych i zjawisk lub procesów regulacji. Te pierwsze wiążą się z bazą ekonomiczną danej jednostki terytorialnej¹⁵ oraz materialnymi i finansowymi zasobami otoczenia zewnętrznego. Drugie natomiast nawiązują do zdolności podmiotu polityki (władzy publicznej) do zarządzania rozwojem danej jednostki terytorialnej, w tym także do tworzenia warunków stymulujących ten rozwój (zob. tab. 1).
 - Trzeci układ klasyfikacji determinant po części nawiązuje do powyżej przytoczonego (realne vs. regulacyjne), ale w nieco odmienny sposób interpretowana jest istota determinant tworzących odpowiednie ich rodzaje. Jest to podział na determinanty materialne i niematerialne.

¹⁵ Przez bazę ekonomiczną jednostki terytorialnej rozumiemy podstawowe determinanty wytwórcze wraz z ich przestrzennym rozmieszczeniem.

- Podstawą ostatniego z przytaczanych podziałów determinant jest typ związku pomiędzy „zjawiskiem rozwoju” a jego czynnikami. W świetle tego mówi się o związkach przyczynowo-skutkowych lub też o różnych rodzajach związków korelacyjnych.

Warto zwrócić uwagę na znaczenie przedstawionej klasyfikacji w realizacji omawianej dalej polityki rozwoju lokalnego. W sposób schematyczny miejsce obydwóch grup determinant w stymulowaniu rozwoju ujmując przedstawiony wcześniej rysunek 1. Uwarunkowania tworzą ograniczenia brzegowe, w ramach których podmioty polityki, modyfikując odpowiednio czynniki, oddziałują na przebieg procesów rozwoju. Czynniki są więc „kanałami” przenoszenia wpływu określonej polityki na rozwój jednostki terytorialnej. Jak łatwo zauważyć, przedstawiona klasyfikacja pomija kategorię „bariery” rozwoju. Jest to wynikiem uznania, że pojęcie to, rozumiane jako ograniczenia w rozwoju, oznacza odpowiednie braki lub właściwości ograniczające tego, co nazywamy czynnikami lub uwarunkowaniami. Trzeba też zauważyć, że w literaturze przedmiotu bardzo często pojęcia „czynniki” i „uwarunkowania” stosowane są zamiennie¹⁶. Jest to jednak szczególnie niewłaściwe w sytuacji, gdy przedmiotem rozważań są programy (plany) rozwoju jednostki terytorialnej. Jak wiadomo, istotą programów jest „pakiet” możliwych i dopuszczalnych działań interwencyjnych. Jedną z pierwszych czynności w budowie programu musi być więc identyfikacja wszelkich determinant rozwoju, z koniecznym wyróżnieniem tego, co podmiot programu może modyfikować oraz tego, czego zmieniać nie może, mimo istotnego nawet wpływu na przebieg procesów rozwoju.

Poniżej omówiony zostanie układ klasyfikacyjny determinant z uwzględnieniem podziału na uwarunkowania i czynniki oraz na wynikające ze sfery procesów realnych i procesów regulacji.

Tabela 1. Determinanty rozwoju lokalnego

Determinanty	Czynniki	Uwarunkowania
Charakter zjawisk (procesów)		
Wynikające ze sfery procesów realnych	X1	X2
Wynikające ze sfery procesów regulacji	X3	X4

Źródło: Opracowanie własne.

Grupa X1

Do tej grupy należą elementy bazy ekonomicznej jednostki terytorialnej, które mogą i powinny być przedmiotem polityki lokalnej, a więc najczęściej: zagospodarowanie infrastrukturalne (w infrastrukturę techniczną i społeczną), zasoby pracy i jakość kapitału ludzkiego, środowisko przyrodnicze, w tym jego stan i zasoby surowcowe, ukształtowana struktura gospodarki, instytucje wsparcia biznesu, własne dochody miejscowego budżetu, siła nabywczą miejscowej ludności. Szczególne znaczenie w tej grupie wydaje się mieć jakość kapitału ludzkiego¹⁷. To ten czynnik przesądza o możliwościach innowacyjnego rozwoju jednostki terytorialnej, m.in. decydując o zdolnościach absorpcji zewnętrznych sygnałów rozwoju. Dostrzega się również istotny związek pomiędzy jakością kapitału ludzkiego a tworzeniem nowoczesnych struktur i wzorów instytucjonalnych, ważnych dla rozwoju każdej jednostki terytorialnej (Domański 2000, s. 130 i nast.).

Grupa X2

Istnieją dwa rodzaje uwarunkowań tej grupy. Pierwsza z nich ma związek z sytuacją ekonomiczną kraju oraz polityką władz centralnych względem samorządów terytorialnych. Wysokość centralnie przyznawanych corocznie subsydiów i dotacji bezpośrednio przesądza o „ekspansji” gospodarczej jednostek poziomu lokalnego. Niezwykle istotne znaczenie mają obecnie projekty realizowane w gminach, współfinansowane środkami Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia są też ponadlokalne inwestycje celu publicznego¹⁸. Poziom zasilania zewnętrznego przesądza więc o dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego gmin. W obecnych uwarunkowaniach, wobec trudności w aktywizacji endogenicznych zasobów jednostek terytorialnych, poziom zasilania zewnętrznego przesądza o ich dynamice rozwoju społeczno-gospodarczego.

¹⁶ Spotykamy też – jako alternatywny – podział na „czynniki wewnętrzne” i „czynniki zewnętrzne”. Bez dodatkowych wyjaśnień jest to podział bardzo nieprecyzyjny. Co bowiem oznacza „zewnętrzny” – „zewnętrzny” w sensie fizycznym (np. sąsiedni)? czy też „zewnętrzny” względem podmiotu polityki, a może jeszcze w innym znaczeniu?

¹⁷ Kapitał ludzki tworzą umiejętności fizyczne oraz zdolności psychiczne i intelektualne człowieka, które w sumie decydują o jego przydatności w życiu gospodarczym. Definityjne ujęcia „kapitału ludzkiego” znaleźć można, m.in. w: Fiedor, Czaja (2003, s. 75).

¹⁸ Pojęcie inwestycji celu publicznego wprowadza Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z marca 2003 r.

Drugie źródło uwarunkowań wiąże się z cechami najbliższego otoczenia i dotyczy takich zjawisk jak:

- miejsce gminy w hierarchicznie ukształtowanym systemie sieci osadniczej,
- położenie gminy względem biegunów rozwoju społeczno-gospodarczego, aglomeracji miejskich, a nawet ciągów komunikacyjnych,
- cechy czynników wzrostu oraz struktury gospodarczej jednostek sąsiednich (m.in. możliwość absorpcji rodzimej siły roboczej lub odwrotnie, możliwość zasilania w siłę roboczą, prowadzące w efekcie do wyrównywania potencjałów poprzez migracje wahadłowe, chłonność lokalnego rynku zbytu, dostępność rynku surowcowego).

Grupa X3

Najważniejsze źródła tej grupy czynników tkwią w wewnętrznych cechach organów władzy lokalnej, takich jak:

- zdolność organu stanowiącego do ciągłego wypracowywania konsensusu w odniesieniu do ważnych decyzji strategicznych,
- kompetencja, fachowość oraz operatywność komórek wykonawczych władzy,
- stan formalnych i nieformalnych stosunków między organami stanowiącymi i wykonawczymi.

Istotne znaczenie mają tu te cechy władzy lokalnej, które decydują o stosunkach pomiędzy organami samorządowymi i ludnością oraz pomiędzy organami samorządowymi i miejscowymi podmiotami gospodarczymi, instytucjami i organizacjami. Splot tych stosunków jest wyznacznikiem stopnia identyfikowania się danej społeczności lokalnej z decyzjami stosownych władz samorządowych i przesądza o zakresie integracji społeczności terytorialnej, a także nasileniu konfliktów lokalnych w procesie rozstrzygania problemów wymagających wyborów, w różnym stopniu respektujących interesy poszczególnych grup społecznych. Można powiedzieć, że ważną rolę pełnią tutaj lokalne elity polityczne i gospodarcze. W ogólnym ujęciu ta grupa czynników rozwoju bardzo mocno koresponduje z jakością kapitału społecznego.

Grupa X4

Uwarunkowania tej grupy wynikają ze stanu regulacji prawnych w zakresie ustroju władz samorządowych, ich kompetencji oraz rzeczywistych możliwości oddziaływania na wewnętrzne procesy społeczno-gospodarcze gminy. Najwięcej kontrowersji budzą tutaj rozwiązania prawne regulujące podział kompetencji między władze samorządowe i administrację rządową, jednak z punktu widzenia funkcji ekonomicznych samorządów terytorialnych większe znaczenie wydają się mieć uprawnienia przesądzające o regulacji procesów rozwoju. Instrumentarium w tym zakresie jest dosyć ograniczone i w niewielkim stopniu adekwatne do ustawowego zapisu o zakresie kompetencji władz gminnych.

Na zakończenie rozważań o determinantach rozwoju lokalnego warto jeszcze nieco rozwinąć ich podział na materialne i niematerialne. Ograniczając się do sterowalnej ich podgrupy (czynniki rozwoju) najczęściej są one przeciwstawiane klasycznym czynnikom rozwoju, tj.: ziemia – kapitał – praca. W niczym nie umniejszając znaczenia tych ostatnich, współcześnie bardziej jednak eksponowanym ujęciem jest rozróżnianie na czynniki materialne i niematerialne, z jednoczesnym wskazywaniem tendencji przesuwania się punktu ciężkości z czynników pierwszego rodzaju na drugi. Wśród tych drugich od dłuższego już czasu pierwszorzędną rolę odgrywać zaczęły czynniki intelektualne, w tym przede wszystkim wspomniany wyżej kapitał ludzki, a obecnie coraz częściej podkreślany także kapitał społeczny. To te właśnie czynniki wydają się współcześnie przesądzać o sukcesach w rozwoju jednostek terytorialnych. Warto w tym miejscu przytoczyć bardzo symptomatyczną w tym względzie interpretację czynników sprawczych rozwoju lokalnego: „To nie nagromadzone zasoby materialne są przesądzającą przyczyną sukcesów, ale ludzie, ich przedsiębiorczość, skłonność do samoorganizowania się i współdziałania, umiejętność wytonienia grupy liderów, którzy cieszą się uznaniem i szacunkiem. A więc tak naprawdę fundamentem rozwoju lokalnego staje się kapitał ludzki i kapitał społeczny” (Pająk 2001).

Wartości, na których opiera się rozwój lokalny (także jego właściwości) to:

1. Jako główne:

- integracja,
- podmiotowość,
- samoorganizacja.

2. Jako wspomagające:

- partycypacja,
- partnerstwo,
- przywództwo,
- identyfikacja ze wspólnotą.

Wskazać można dwie bardzo istotne obecnie grupy czynników nawiązujące do istoty dominujących współcześnie koncepcji rozwoju zdecentralizowanego:

1. Czynniki warunkujące zdolność wykorzystania wewnętrznych, własnych atrybutów rozwoju.

2. Czynniki warunkujące zdolność absorpcji zewnętrznych sygnałów rozwojowych.

W obydwóch przypadkach czynnikiem przesądającym o sukcesie jest potencjał intelektualny zasobów pracy. W dalszej kolejności wskazać należałoby na:

- zdolność społeczności terytorialnych do integracji oraz samoorganizacji,
- przywództwo (liderzy lokalni).

Potencjał intelektualny traktować można jako współcześnie najważniejszy element jakości kapitału ludzkiego. Jest on pochodną posiadanej wiedzy, poziomu kultury osobistej, odwagi w podejmowaniu trudnych wyzwań czy też otwartości na nowe idee. W nieco szerszym ujęciu mówić można o portrecie człowieka nowoczesnego jako składowej jakości kapitału ludzkiego. Wymienia się w tym zakresie następujące cechy (Krzysztofek, Szczepański 2002, s. 53):

- rozbudowaną potrzebę osiągnięć,
- stałą skłonność do podejmowania ryzyka, przy jednoczesnej świadomości jego następstw i konsekwencji,
- predyspozycje i skłonność do innowacji,
- analityczną ocenę przedsięwziętych działań,
- potrzebę poznawczą, związaną ze zdolnością do syntetycznego i logicznego myślenia, umiejętnością abstrahowania, przewidywania, rozpoznawania uwarunkowań zjawisk i procesów,
- skłonność do kalkulacji,
- wysoką ocenę umiejętności technicznych, ułatwiających korzystanie z nowych urządzeń,
- wysokie aspiracje oświatowe oraz zawodowe,
- dbałość o zdrowie.

W kształtowaniu tych cech decydujące znaczenie ma, oczywiście, odpowiedni proces kształcenia, chociaż nie jest w tym względzie jedynym czynnikiem. W skali jednostki terytorialnej ważna rola w kształtowaniu jakości kapitału ludzkiego przypada władzy samorządowej. Rola ta odnosi się do dwóch płaszczyzn aktywności:

1. Działań nakierowanych na podnoszenie jakości miejscowego kapitału ludzkiego. W tym względzie szczególnie istotne wydają się inicjatywy wykraczające poza zadania systemu powszechnie realizowanego szkolnictwa. Dotyczy to aktywnych postaw względem zjawiska bezrobocia, podnoszenia kwalifikacji, przekwalifikowań, tworzenia warunków dla powstawania miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji.
2. Działań kształtujących pozytywny obraz migracji (przedsięwzięcia ograniczające procesy odpływu i ewentualnie stymulujące procesy napływu ludności). Na niewiele się zda najlepszy nawet system miejscowego szkolnictwa ogólnego i zawodowego, jeżeli nie będzie następowało stopniowe osłabianie motywacji do emigrowania ludzi młodych i wykształconych. Biorąc to pod uwagę warto myśleć o takiej strategii rozwoju, która tworzy warunki dla spełniania możliwie najwyższych aspiracji zawodowych miejscowej społeczności oraz przyczynia się do ciągłej poprawy jej warunków życia.

6. Elementy polityki rozwoju lokalnego

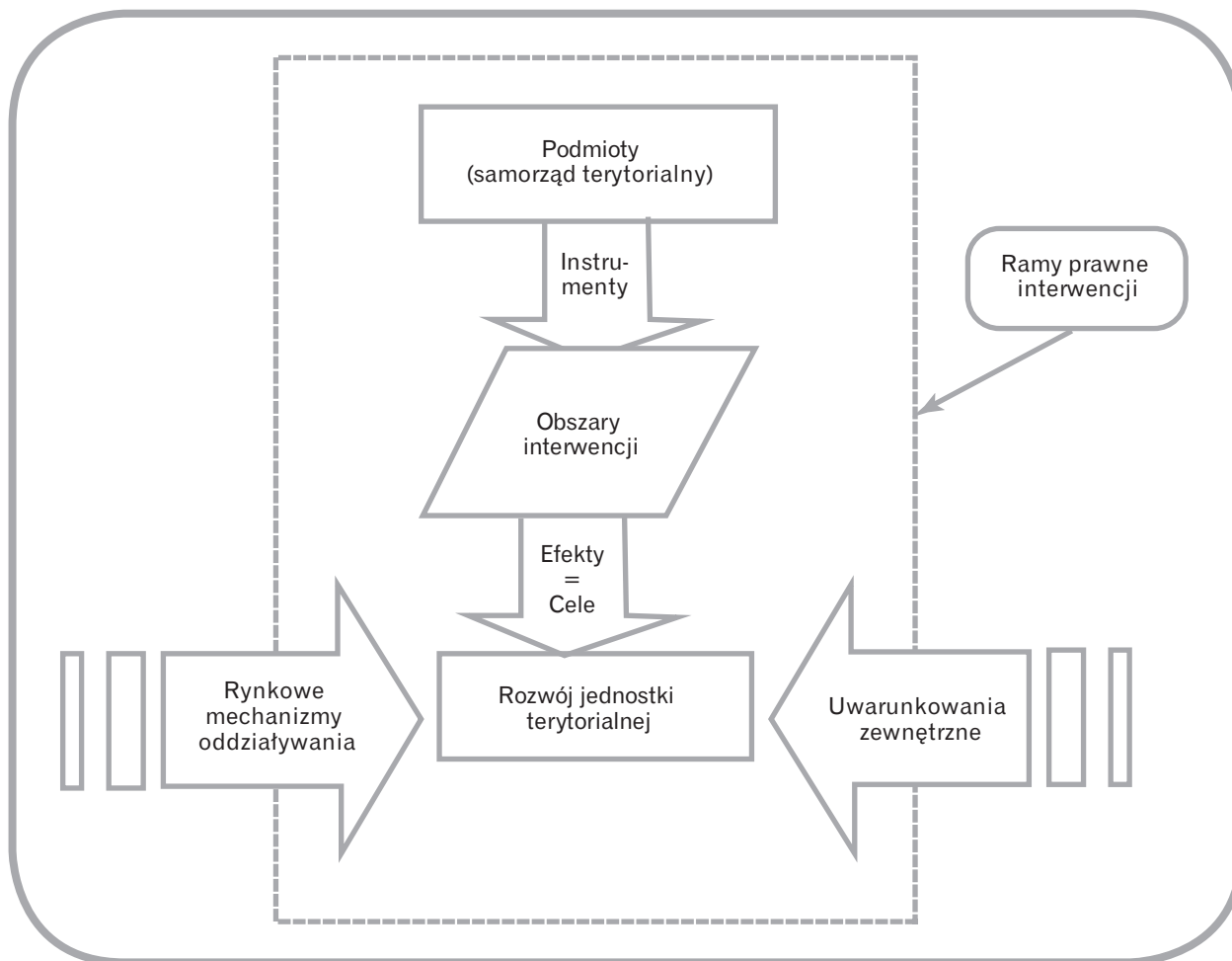
6.1. Istota polityki

Podnoszone już wcześniej określenie „polityka rozwoju lokalnego” (regionalnego) implikuje potrzebę nieco bliższego scharakteryzowania tego pojęcia. Na rysunku 3 ujęto podstawowe elementy tego rodzaju polityki. Model ten ujmuje wszystkie elementy składowe polityki, jak również występujące między nimi powiązania.

Godne podkreślenia jest miejsce polityki rozwoju w systemie gospodarki rynkowej. W systemie tym polityka, jako mechanizm interwencyjny, musi być postrzegana jedynie jako proces korygowania i uzupełniania sterujących właściwości mechanizmu rynkowego. Dotyczy to jednostek terytorialnych wszystkich poziomów – zarówno całego kraju, jak i poziomu gminnego.

Każdą politykę (z odpowiednim przymiotnikiem: społeczna, ekonomiczna, lokalna itd.) można zdefiniować następująco: świadoma i celowa działalność podmiotów publicznych zmierzająca do wyznaczania celów społeczno-gospodarczych i uruchamiania środków powodujących ich realizację, z uwzględnieniem potrzeb i możliwości różnych części kraju. Przytoczone określenie zostało celowo tak skonstruowane, aby eksponować główne filary konstytuujące politykę. Filarami tymi są:

1. Podmioty: kto w imieniu danej społeczności formułuje określony program rozwoju i przyporządkowuje mu adekwatne metody działania.
2. Cele: co zakłada się osiągnąć w danym horyzoncie czasu.
3. Instrumenty: za pomocą czego podmiot polityki jest w stanie osiągać zakładane cele.



Rysunek 3. Model polityki rozwoju lokalnego

Źródło: Opracowanie własne.

Osobnego wyjaśnienia wymaga użyte wyżej sformułowanie: „celowa i świadoma działalność”. Ma ono podkreślać szczególnie ważną właściwość polityki jako mechanizmu regulowania procesów rozwoju. Jak wiadomo, rynkowy mechanizm regulacji jest mechanizmem działającym „nadążająco”, co oznacza, że dopiero wtedy, gdy zaistnieje określony „problem”, pojawią się procesy, problem ten rozwiązujące. Gdy nie ma problemów (najczęściej określonej nierównowagi), nie ma też reakcji. Zupełnie przeciwnie musi być z mechanizmem interwencyjnym (polityką), który musi mieć charakter działania „antycypacyjnego”. Polityka, to odpowiednio usystematyzowany zestaw podejmowanych decyzji. Podejmowanie decyzji i dokonywanie odpowiednich wyborów poprzedzone musi być refleksją dotyczącą ich przyszłych skutków. Nieco inaczej ujmując, polityka rozwoju oznacza podejmowanie odpowiednich decyzji przez podmioty publiczne, które zmierzają do osiągania z góry zakładanych celów w przyszłości.

Podobny do powyższej definicji poziom ogólności ma określenie polityki ujęte w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 2): „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, w szczególności w zakresie:

- ochrony środowiska,
- ochrony zdrowia,
- promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki,

- rozwoju miast i obszarów metropolitalnych,
- rozwoju obszarów wiejskich,
- rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii,
- rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego,
- rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków,
- stymulowania powstawania nowych miejsc pracy,
- tworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej,
- wspierania i unowocześniania instytucji państwa,
- wspierania rozwoju przedsiębiorczości,
- wspierania wzrostu gospodarczego,
- zwiększania konkurencyjności gospodarki".

6.2. Rola władzy lokalnej w stymulowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego

Prawnie uregulowane zadania władz lokalnych czynią je odpowiedzialnymi za całość spraw związanych z rozwojem danego terenu. Z tej też racji muszą one posiadać odpowiednie instrumentarium oddziaływania na strategiczne dla gminy decyzje wszystkich podmiotów działających na terenie danej jednostki przestrzennej, których skutki stają się składowymi rozwoju społeczno-gospodarczego mikroregionu. Z punktu widzenia stopnia wpływu na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, ogół działań podejmowanych przez władze samorządowe podzielić można na bezpośrednio kształtujące tempo i kierunki rozwoju gminy oraz na działania o charakterze pośrednim.

Do pierwszej grupy należą przedsięwzięcia prowadzone w ramach sektora publicznego. Konkretnie zadania regulowane są tu szczegółowymi przepisami prawa (zadania własne) lub też umowami i uzgodnieniami z organami administracji rządowej (zadania zlecone). Z punktu widzenia rozwijanego zagadnienia ważna w tym względzie jest kwestia wyboru kierunków działania w ramach posiadanych środków, czego finansowym obrazem jest struktura wydatków budżetowych. Należy zauważyć, że stopień swobody wyboru w znakomitej liczbie gmin jest znikomy. W większości przypadków posiadane środki zabezpieczają jedynie realizację zadań bieżących – przesądzaną odpowiednimi zobowiązaniami dotyczącymi głównie funkcjonowania infrastruktury społecznej i urządzeń użyteczności publicznej. Przedsięwzięcia inwestycyjne władz samorządowych są stosunkowo ograniczone i niekiedy nawet poniżej potrzeb odtworzeniowych skomunalizowanego majątku trwałego. W istniejących uwarunkowaniach zewnętrznych, w grupie działań o charakterze bezpośrednim, istnieją zatem mocno ograniczone możliwości władz lokalnych w dynamizowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd też wiele nadziei dają oczekiwania względem zewnętrznych programów pomocowych.

Druga grupa działań władz samorządowych, o pośrednim charakterze wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy gminy, obejmuje ogół przedsięwzięć nakierowanych na sterowanie decyzjami istniejących, samodzielnych jednostek gospodarczych oraz instytucji i organizacji w kierunku zgodnym z preferencjami wynikającymi z celów strategicznych gminy oraz nakierowanych na stwarzanie warunków przyciągających (kreujących) nowe podmioty gospodarcze (tzw. działalność promocyjno-kontrolna władz lokalnych). Z punktu widzenia możliwości dynamizowania procesów rozwojowych ta grupa działań wydaje się ważniejsza od poprzedniej, zwłaszcza w kontekście modelu gospodarki rynkowej, gdzie istniejąca z założenia żywotowość procesów zmian wymaga odpowiedniej synchronizacji. Omawiane przedsięwzięcia przybierać mogą formę inwestycyjną i nieinwestycyjną. W pierwszym przypadku dotyczy to głównie rozbudowy odpowiednich urządzeń infrastrukturalnych, istotnie uatrakcyjniających rozszerzanie istniejącej lub lokalizowanie nowej działalności produkcyjno-usługowej. Ten kierunek działań podlega jednak podobnym ograniczeniom jak przedsięwzięcia poprzednio omawiane (braki środków finansowych). Niezwykle ważnym zagadnieniem jest zatem wybór kierunków inwestowania, nie tylko w oparciu o analizę pożądanego kierunku rozwoju, ale również w oparciu o analizę oddziaływania mnożnikowego inwestycji infrastrukturalnych (należy m.in. zauważyć, że mogą one mieć zarówno charakter oddziaływania bezpośredniego, jak i pośredniego).

6.3. Instrumenty realizacji polityki lokalnej

Nieco szerszym pojęciem od tytułowych „instrumentów” jest „instrumentarium”. W ogólnym znaczeniu instrumentarium obejmuje wszystko to, za pomocą czego podmiot polityki oddziałuje na procesy rozwoju. W pojęciu tym mieszczą się zarówno narzędzia oddziaływania (instrumenty), jak i metody wskazujące na sposób użycia danych narzędzi. Ograniczając rozważania do narzędzi oddziaływania, zostaną one scharakteryzowane w podziale na:

- instrumenty prawno-administracyjne,
- instrumenty informacyjno-promocyjne,
- instrumenty ekonomiczne,
- instrumenty instytucjonalno-organizacyjne.

Instrumenty prawno-administracyjne

Decyzje administracyjne zawsze odgrywać będą określoną rolę w procesach kierowania rozwojem gminy. Głównym problemem jest tu zrozumienie ich miejsca w stosunku do pośrednich form oddziaływania. Instrumentalne znaczenie uprawnień administracyjnych organów gminy w odniesieniu do możliwości kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego nie jest jednak wysokie. Problem ten sprowadza się głównie do – mających moc prawa gminnego – zapisów zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Są one podstawą decyzji lokalizacyjnych. Do innych instrumentów tej grupy należą różnego rodzaju nakazy i zakazy, wynikające np. z przepisów dotyczących ochrony środowiska, gospodarki gruntami, norm sanitarnych, ochrony przeciwpożarowej.

Instrumenty informacyjno-promocyjne

Biorąc pod uwagę specyfikę systemu zarządzania gminą, instrumenty informacyjno-promocyjne wydają się głównym narzędziem realizacji celów polityki gminy, mimo iż doświadczenie wskazuje na skromne jedynie ich wykorzystywanie w dzisiejszej praktyce projektowania i realizacji polityki rozwoju. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, ale główne znaczenie wydają się mieć przyzwyczajenia i wynikające z tego przekonania o skuteczności jedynie „twardych” narzędzi oddziaływania.

Należy zwrócić uwagę na trzy podsystemy instrumentów informacyjno-promocyjnych w ramach jednostek gminnych.

Pierwszy z nich dotyczy wszelkich informacji płynących z gminy na zewnątrz, głównie w celu tworzenia sprzyjającego wobec niej klimatu poprzez umiejętne pokazywanie koniecznych do rozwiązania problemów oraz eksponowanie potencjalnych możliwości. Najważniejszym kierunkiem działania w tym względzie wydaje się tworzenie warunków do powstania wyspecjalizowanej do tego celu instytucji.

Drugi podsystem wiąże się z funkcjonowaniem sfery regulacyjnej gminy. W najprostszej formie ujmuje on wzajemne informowanie się podmiotów o kierunkach ich działania. W formach bardziej organizacyjnie zaawansowanych dotyczy wzajemnego przekonywania się podmiotów co do słuszności podejmowanych przez nie inicjatyw. Najważniejszą platformą urzeczywistniania się tych instrumentów są przedsięwzięcia projekcyjne podejmowane w skali gminy w postaci różnego rodzaju planów, programów czy też strategii rozwoju.

Trzeci podsystem omawianych instrumentów dotyczy informacji odzwierciedlających przebieg procesów realnych w gminie. Trudno sobie wyobrazić racjonalnie podejmowane decyzje bez należytego oprzyrządowania informacyjnego podmiotów decyzyjnych. Podniesiony problem jest elementem składowym monitoringu procesów rozwoju gminy. Warto zwrócić uwagę, że dla celów polityki gminnej, w tym głównie dla takich jej form jak programy (strategie) rozwoju, tworzony powinien być lokalny system informacji. Gromadzić, przetwarzać i udostępniać powinien on m.in. informacje:

- zestawiające podejmowane przez odpowiednie podmioty zadania z ich efektami (głównie monitoring jako element realizowanej strategii),
- formułujące prognozy ostrzegawcze,
- charakteryzujące zmiany uwarunkowań zewnętrznych.

Instrumenty ekonomiczne

Podstawowe znaczenie mają dwa ich rodzaje:

1. Oddziaływanie środkami finansowymi.
2. Oddziaływanie poprzez przedsięwzięcia inwestycyjne.

W grupie instrumentów finansowego oddziaływania gminy na aktywizację rozwoju gospodarczego wykorzystuje się:

- ulgi i zwolnienia z podatku od nieruchomości dla podmiotów podejmujących zadania zgodne z celami strategicznymi gminy,
- odroczenia terminów płatności podatku od nieruchomości dla firm spełniających kryteria ustalone przez władze gminy,
- zamiany długów podmiotów gospodarczych z tytułu podatków lokalnych na wykonywanie zadań na rzecz gminy,
- ulgi i zwolnienia czynszowe w gminnych lokalach użytkowych dla podmiotów podejmujących zadania zgodne z celami strategicznymi gminy,
- finansowe wspieranie przez władze gminy – na zasadzie montażu finansowego – inicjatyw miejscowych społeczności w zakresie realizacji elementów infrastruktury społecznej i technicznej, gwarancje kredytowe.

W bardziej ogólnym ujęciu podstawowym instrumentem finansowym polityki jednostki terytorialnej jest budżet, co-roczenie uchwalany przez organ stanowiący samorządu.

Oddziaływanie poprzez przedsięwzięcia inwestycyjne dotyczy przede wszystkim inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej. Ich oddziaływanie na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego gminy ujawnia się w następujących kilku płaszczyznach:

- decydują one o bieżącym poziomie życia mieszkańców,
- ich realizacja wpływa na poziom dochodów mieszkańców,
- poszerzając bazę ekonomiczną gminy równoważąc wpływają na lokalny rynek pracy,
- przede wszystkim zaś decydują o atrakcyjności inwestycyjnej gminy dla kapitału zewnętrznego.

Instrumenty instytucjonalno-organizacyjne

Istotne znaczenie w rozwoju gminy, w tym zwłaszcza w kształtowaniu jej przewagi konkurencyjnej, wydaje się mieć katalog tej właśnie grupy instrumentów. Są nimi współtworzone przez władze samorządu parapubliczne organizacje środowiska biznesowego, wśród których szczególnie ważne znaczenie mają:

- agencje oraz fundacje o gminnym i subregionalnym zasięgu działania,
- organizacje wspierania przedsiębiorczości,
- instytucje i organizacje samorządu gospodarczego.

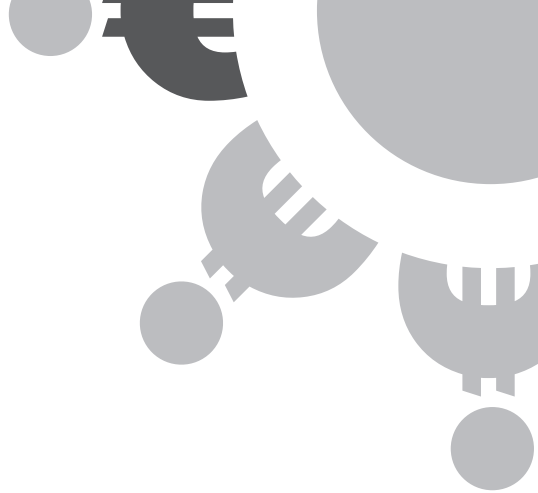
Znaczenie tych podmiotów wynika z następujących ich funkcji i właściwości decydujących o potencjalnym, przynajmniej, ich wpływie na kreowanie rozwoju lokalnego:

- realizując statutowo formułowane zadania, bezpośrednio uczestniczą w kształtowaniu określonego wycinka rozwoju gospodarczego gminy,
- są główną (jeżeli nie jedyną) grupą podmiotów stymulującą lokalną przedsiębiorczość i inicjatywę,
- w najlepszym stopniu spełniają warunki liderów w procesach innowacji,
- będąc poddane rygorom gry rynkowej, własną racjonalność działania przenoszą – poprzez mechanizm konkurencji – na racjonalność zachowań pozostałych instytucji gminnego układu podmiotowego.

W świetle przedstawianych powyżej rozważań warto zwrócić uwagę na trzy ważne zagadnienia dotyczące rozwoju lokalnego:

1. Po pierwsze, jego istota. Jak już zauważono, pojęcie rozwoju lokalnego różnie jest postrzegane i, w zależności od przyjmowanych interpretacji, różnie też mogą być definiowane jego komponenty oraz czynniki sprawcze.
2. Po drugie, procesy rozwoju lokalnego, z definicji przypisywane małym jednostkom terytorialnym, wydają się w większym stopniu zależeć od miękkich determinant (np. aktywności miejscowych elit czy klimatu społecznego) niż rozwój jednostek o większych skalach przestrzennych.
3. Po trzecie, problematyka rozwoju lokalnego, dotycząc co prawda jednostek najniższego szczebla podziału administracyjnego, przesądza także o wizerunku (atrakcyjności lokalizacyjne) większych jednostek terytorialnych (kraj, regiony).

- Bagdziński S. L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 1994
- Blakely J. E., *Planning Local Economic Development, Theory and Practices*, Sage Publication, Newbury Park–London–New Delhi 1989
- Bober J., *Rozwój lokalny jako efekt polityki władz lokalnych*, (w:) J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, AE w Krakowie, Kraków 2002
- Broszkiewicz R., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów*, (w:) B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna – kierunki i instrumenty*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1994
- Broszkiewicz R., *Bariera ograniczająca rozwój gospodarki lokalnej*, (w:) M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław 1997
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, (w:) *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 785, 1998
- Coffey W. J., Polese M., *The Concept of Local Development. A Stages Model of Endogenous Regional Growth*, „Papers” of RSA, Vol. 55, 1984
- Coffey W. J., Polese M., *Local Development. Conceptual Bases and Policy Implications*, „Regional Studies” no. 2, 1985
- Friedman J., Weaver C., *Territory and Function*, Edward Arnold, London 1979
- Fiedor B., Czaja S., *Kapitał ludzki oraz mechanizmy i główne sfery jego rozwoju w Polsce w okresie transformacji*, (w:) J. Muiżel (red.) *Problemy wzrostu gospodarczego w warunkach ustrojowej transformacji w Polsce*, Wydawnictwo Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2003
- Gruchman B., *Postęp techniczny a rozwój lokalny w warunkach polskich*, (w:) B. Gruchman (red.), J. Terejkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i w praktyce*, Uniwersytet Warszawski Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa–Poznań 1990
- Kołodziejski J., *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 plus”*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1997
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, PWN, Warszawa 1993
- Krzysztofek K., Szczepański M. S., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002
- Kýn O., Pelikán P., *Cybernetyka ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1967
- Levinson M., *Nie tylko wolny rynek. Odradzanie aktywnej polityki gospodarczej*, PWE, Warszawa 1992
- Niles M., *Development from above. The Centre-down Development Paradigm*, (in:) *Development from above or below? The Dialectics of Regional Planning in Development Countries* (eg. W. B. Stöhr, D. R. F. Taylor, J. Wiley and Sons), Chichester–New York–Brisbane–Toronto, 1981
- Pajak K., *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny w Polsce w procesie transformacji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Poznań 2001
- Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, (w:) J. Parysek (red.) *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, „Studia” KPZR PAN, Warszawa 1995
- Pietrzyk I., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego*, (w:) *Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 768, Wrocław 1997
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000
- Romański R., *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Warszawa 1989
- Romański S. R., *Kapitał ludzki, podział pracy i konkurencyjność*, (w:) J. Bosak (red.), W. Bieńkowski (red.) *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, Wydawnictwo Instytutu Gospodarki Światowej AGH, Warszawa 2000
- Romański R., Marciniak A., *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, „Studia” KPZR PAN, t. CXIII, Warszawa 2003
- Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1989
- Sowa K., *Zmierzch i odrodzenie lokalizmu w XX w.*, (w:) *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989
- Swanson B. E., Cohen P. R., Swanson E. P., *Small Towns and Small Towners. A Framework for Survival and Growth*, Sage Publications, Beverly Hills, London 1979
- Szczepański J., *Polska lokalna*, (w:) *Społeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski – Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1992
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd terytorialny” nr 11, 1998
- Taylor J., Wren C., *UK Regional Policy: An Evaluation*, „Journal of Regional Studies Association”, Vol. 31 no 9, 1997
- Wojtasiewicz L., *Planowanie rozwoju lokalnego*, (w:) B. Gruchman (red.), J. Terejkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Uniwersytet Warszawski Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa–Poznań 1990
- Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, (w:) M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 734, Wrocław 1996



Jan Jakub Wygnański
Stowarzyszenie Klon/Jawor

Ekonomizacja organizacji pozarządowych

I. Co i jak sprzedawać?

Rozważając ewentualność uruchomienia działalności gospodarczej, trzeba, oczywiście mieć pomysł na to, co mogłoby być jej przedmiotem. W tym celu warto dokonać przeglądu zasobów organizacji, które mogą być przedmiotem sprzedaży? Bardzo często organizacje nie są świadome tego, jakimi zasobami dysponują i co za tym idzie nie potrafią ich wykorzystywać. Oto szereg przykładów zasobów rynkowych, którymi często dysponują organizacje¹.

I.1. Znaństwo i doświadczenie

Organizacje dysponują często unikalnymi kompetencjami powiązаныmi z misją ich działań. Zazwyczaj zresztą nie muszą same bezpośrednio dostarczać usługi, ale swoje kompetencje mogą udostępniać (sprzedawać) na rzecz tych, którzy je prowadzą. Kompetencje te mogą dotyczyć, np. znajomości lokalnych tradycji. Czyż bez nich można, na przykład, wyobrazić sobie dobrze działającą agroturystykę? Czy można promować miasto, w którym znajduje się średniowieczny zamek, a w którym nie byłoby Bractwa Rycerskiego? Wiedza może też dotyczyć specyficznych potrzeb danej grupy osób, z którymi związana jest organizacja. Czy np. firma, która produkuje lub zamierza produkować sprzęt rehabilitacyjny (powiedzmy wózki inwalidzkie) może zignorować opinie stowarzyszenia, które skupia osoby niepełnosprawne? Warto też zdać sobie sprawę, że większość tzw. rzeczoznawców w różnych dziedzinach (np. technika samochodowa – Polski Związek Motorowy), budownictwo (Stowarzyszenie Architektów Polskich) to na ogół właśnie mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane formy tego rodzaju działań organizacji członkowskich.

I.2. Unikalne umiejętności

Może się okazać, że pewne umiejętności, które uznane zostały za zbędne – odpowiednio wypromowane mają walor rynkowy. W Polsce działa wiele stowarzyszeń, które ekonomiczną część działalności oparty lub mogłyby oprzeć o takie właśnie działania. Dotyczy to np. ochrony dawnych zawodów (wikliniarstwo, kowalstwo, bednarstwo, garncarstwo, bicie monet, obróbka bursztynu itp.). Specyficznym rodzajem tego rodzaju umiejętności jest wytwarzanie regionalnych produk-

¹ Inspiracją dla prezentowanej tu listy jest opracowanie Kim Alter (2004).

tów spożywczych. W takich przypadkach może się okazać, że tradycyjne receptury, specyficzne dla danego regionu mogą mieć wartość nie tylko sentymentalną, ale także rynkową.

Innym przykładem jest też wykorzystanie unikalnych (specyficznych) umiejętności grupy beneficjentów organizacji (np. osób niepełnosprawnych). Często mimo pewnych obiektywnych ograniczeń są to wspaniali (oddani i skrupulatni) pracownicy. Pamiętam, jak jedna z organizacji z południa Polski wspominała o pracodawcy, który do sprzątnięcia ruchomych schodów zatrudnia osobę niepełnosprawną. Twierdził że nigdy jeszcze nie zdarzyło mu się spotkać kogoś, kto tak dbałby o powierzone mu zadanie. Często prace wymagające dużej cierpliwości, czasu i skrupulatności są świetnie wykonywane przez podopiecznych organizacji. W szerszym kontekście można powiedzieć, że jednym z podstawowych obszarów ekonomii społecznej (szczególnie w Europie) są obszary wymagające intensywnej pracy (tzw. *labour intensive*), ale takiej, której nie da się „wyeksportować” do krajów, gdzie siła robocza jest bardzo tania. Jak ujął to jeden z moich znajomych z Irlandii (pracujący dla Workability International i zajmujący się organizowaniem pracy dla osób niepełnosprawnych) – „dawniej walczyliśmy o to, aby wkręcanie śrubek na taśmie odbywało się u nas i zarezerwowane było dla nas. Ale tego (taśmowego) zajęcia nie udało się uchronić przed importem do Azji. Teraz żyjemy „z wykrecania śrubek” (*assembly vs. disassembly*) (McNally 2006). Nie chodzi tu zresztą wyłącznie o obszary, które są tradycyjnie „rezerwowane” dla osób niepełnosprawnych (jak to miało miejsce jeszcze w czasach PRL, np. w spółdzielni pracy inwalidów dostarczających usług introligatorskich czy szczotkarskich), ale o zupełnie nowe i dynamicznie rozwijające się rynki usług społecznych, a także, np. produkcję żywności organicznej i recykling (Lévesque 2003).

I.3. Reputacja organizacji (logo)

Wiele organizacji nie jest w ogóle świadoma istnienia takiego zasobu. Inne, które próbują go używać, niestety, robią to nieroztropnie. Duże znane organizacje często zbyt łatwo angażują się w wątpliwe kampanie firm komercyjnych i uwiarygodniają je bez dostatecznej wiedzy na temat firmy i jej produktów. Świadomość wartości rynkowej, jaką jest reputacja organizacji, mają specjaliści od PR, a nie same organizacje. Coraz częściej na produktach i promujących je reklamach możemy zobaczyć element uwiarygodniania poprzez użycie wizerunku organizacji pozarządowej. Może on mieć dwojaki charakter – albo potwierdza jakość produktu (bo jest np. zdrowy, bezpieczny), albo nakłania do jego kupienia poprzez użycie wizerunku organizacji (np. poprzez informację, że część z dochodu ze sprzedaży trafi na rzecz takiej lub innej organizacji). Specjaliści od reklamy świetnie rozumieją, jaka jest siła reklamy zawierającej wiarygodną rekomendację. Żeby ją uzyskać, najlepiej wezwać na pomoc znanego aktora/aktorkę (który wygłosi sakramentalne stwierdzenie w rodzaju „jedyna taka woda mineralna”) lub użyć w tym celu jakiegoś stowarzyszenia (istniejącego lub specjalnie w tym celu powołanego), które jak się okaże „zaleca codzienne używanie” danego produktu. Specjaliści od reklamy wiedzą, jak duże znaczenie rynkowe ma kwestia zaufania. Wiedzą to też badacze ekonomii społecznej. O zaufaniu można wręcz powiedzieć, że stanowi centralny element mechanizmów funkcjonowania ekonomii społecznej. Tym niebezpieczniejsze są wobec tego różne formy jego „przechwytywania” dla celów czysto komercyjnych i instrumentalnych. Zanim zatem zacząć się używać swojej reputacji jako elementu handlowego, warto pamiętać, że trzeba na nią długo i ciężko pracować, a stracić ją jest bardzo łatwo.

Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku organizacji, których misją jest właśnie certyfikowanie produktów. Z zasady nie powinny one przyznawać nikomu wyłączności na spełnianie standardów. Z zasady należy też działać w obronie konsumenta, a nie jako agent promocji jakiegokolwiek korporacji. Czasem owa certyfikacja dotyczy wyłącznie kwestii technicznych, bywa jednak, że dotyczy znacznie bardziej złożonych zagadnień powiązanych z tzw. etycznym konsumeryzmem (np. obecny także w Polsce tzw. *Fair Trade*).

I.4. Baza członkowska

Z rynkowego punktu widzenia istotną wartość może mieć zorganizowana baza członkowska organizacji. Może być ona atrakcyjna przede wszystkim dla różnego rodzaju instytucji prowadzących akwizycję swoich produktów. Mowa, oczywiście, przede wszystkim o dużych stowarzyszeniach zrzeszających znaczną liczbę osób lub instytucji. Na ogół grupy członkowskie można dokładnie sparametryzować, co umożliwia dobre adresowanie produktów. Dodatkowo – oczywiście, jeżeli organizacja zdecyduje się na uwiarygodnienie instytucji, która zwraca się do jej członków – efekt może być jeszcze lepszy. Z dobieraniem tego rodzaju ofert trzeba być jednak bardzo ostrożnym – po pierwsze ze względu na wymogi ochrony danych osobowych, ale także dlatego, że członkowie organizacji nie mniej niż inni ludzie nie przepadają za otrzymywaniem niechcianej korespondencji. Przykładowo, stowarzyszenie pacjentów cierpiących na określoną chorobę może być niezwykle pożądanym partnerem dla promocji określonej grupy leków. Z tego jednak nie wynika, że jest to dobra oferta dla stowarzyszenia. Warto pamiętać, że lepszą korzyść dla organizacji można osiągnąć nie tyle poprzez pośrednictwo w dotarciu do członków, ale także poprzez ewentualne zniżki na ich rzecz. Specyficznym i bardzo kształcącym przykładem tego rodzaju działań może być, np. działalność Stowarzyszenia Flandria. Pomysł na takie działania przywędrował do Inowrocławia w połowie lat 90. z Belgii. Nie ma tu miejsca na szczegółowy jego opis, ale ogólnie rzecz biorąc Flandria to stowarzyszenie około 7 tys. członków (i ich rodzin), które występuje jako strona w negocjowaniu różnego rodzaju usług medycznych na ich rzecz. Okazuje się, że dysponując taką siłą „nabywczą”, można uzyskać tańsze usługi i leki oraz można w oparciu o bazę członkowską uruchomić wiele niezwykle istotnych usług dodatkowych (wolontariat, opieka nad dziećmi, pomoc pielęgnacyjna w domu).

I.5. Specyficzne produkty

Oczywiście, nie chodzi o produkty w ogóle (organizacja może, rzecz jasna, wybrać dostarczanie dowolnych produktów, ale nie będzie się tym różnić od innych przedsiębiorstw), ale o takie produkty, które są w jakimś sensie specyficzne dla organizacji. Często na produktach tych organizacja umieszcza swoje logo. Za przykład mogą tu posłużyć takie akcje, jak świece Caritas, kartki pocztowe UNICEF czy gadzety Greenpeace.

Nieco inaczej traktować trzeba produkty wytwarzane przez same organizacje i jej podopiecznych oraz służące podtrzymaniu działań na ich rzecz. Przykładowo, Spizarnia Babuni – marka/sklep sprzedający w Warszawie produkty (np. ekologiczne przetwory) wytworzone przez Wspólnotę Chleb Życia prowadzoną przez Siostrę Małgorzatę Chmielewską. Do kategorii tej zaliczyć można też, np. Cafe Direct – podmiot działający w oparciu o zasady *Fair Trade*, a będący jednym z największych dostawców kawy i jej przetworów na rynek brytyjski.

I.6. Własność (nieruchomości/prawa majątkowe)

Mało skomplikowaną i na ogół bezpieczną metodą uzyskiwania dochodów jest wykorzystywanie posiadanego przez organizację majątku. Oczywiście, dotyczy to przede wszystkim tych, które majątek taki posiadają. Statystycznie dotyczy to jednak niewielkiej grupy na ogół starszych organizacji. Jak wskazują badania Klon/Jawor z takiego pomysłu na organizowanie przychodów korzystało nieco ponad 3% organizacji. Zdarzają się jednak nawet takie, których działalność właściwie ogranicza się do wynajmowania posiadanych (czasem „nadanych”) nieruchomości i przypadki takie można uznać za demoralizujące. Jest to jednak sytuacja bardzo rzadka.

Wynajmować można nie tylko nieruchomości, ale także inny majątek i wyposażenie. Niektóre organizacje dysponują czymś w rodzaju nadwyżki wyposażenia albo nie potrzebują go w sposób ciągły. Przykładowo dysponują środkami transportu, zapleczem biurowym, a czasem czymś może bardziej specyficznym – fundacja prowadząca hipoterapię może od czasu do czasu wynajmować konie na przejażdżki; sala używana do rehabilitacji może też być incydentalnie używana jako miejsce do ćwiczeń osób zdrowych itd.

Korzyści można jednak czerpać nie tylko z nieruchomości, ale także z praw majątkowych. Dla przykładu przez jakiś czas Fundacja Pomoc Społeczna Jacka Kuronia korzystała z подарowanych jej przez rodzinę Tuwimów praw do honorariów powiązanych ze wznawianiem Kubusia Puchatka w genialnym tłumaczeniu Ireny Tuwim.

Powyższa lista nie jest wyczerpująca. Można pewnie pokazać znacznie ciekawsze i trafniejsze przykłady. Ich prezentacja ma jedynie na celu wyzwolenie wyobraźni w sprawie możliwych form ekonomizacji organizacji pozarządowych.

2. Czy sektor pozarządowy ma coś, czego nie mają inni?

Z punktu widzenia działań w środowisku rynkowym warto zapytać, jakie unikalne kompetencje posiadają organizacje pozarządowe. Bynajmniej nie muszą być one „ubogim krewnym” firm komercyjnych. Mówiąc językiem ekonomicznym, mają one swoje własne, istotne „komparatywne przewagi” i z pewnością mogą być uznane za specyficzny typ przedsiębiorców. Przede wszystkim chodzi tu o tzw. przedsiębiorczość społeczną. Idzie zatem nie tyle o instytucję, ile o postawę, podejście do problemów społecznych. W tym właśnie kontekście pojawia się też termin *civic entrepreneurship*. Chodzi bardziej o przedsiębiorczość (względnie przedsięwzięcie), a nie przedsiębiorstwo jako instytucję. Akcent dotyczy przede wszystkim innowacji i orientacji „na rozwiązanie problemu”, co niekoniecznie musi oznaczać tworzenie jakiegokolwiek przedsiębiorstwa. Podobne podejście prezentuje orientacja na tzw. społecznych przedsiębiorców (*social entrepreneurs*). Nawiązuje ona do pojęcia „przedsiębiorcy” w znaczeniu, jakie nadał mu Joseph Schumpeter, który w swoich wczesnych pracach pisze o osobach reprezentujących „ ducha przedsiębiorczości” (*Unternehmergeist*). Owo przekonanie o szczególnej roli jednostki zdolnej do opracowywania nowych rozwiązań, cechującej się gotowością do podejmowania ryzyka oraz umiejętnością wdrażania swoich pomysłów w życie jest szczególnie popularne w USA.

Do unikalnych cech organizacji należy m.in. umiejętność pogodzenia różnych celów działania. W szczególności potrafią one równoważyć cele ekonomiczne i społeczne. Wydaje się, że z tego powodu organizacje są niejako lepiej wyposażone do działania w środowisku wielu interesariuszy.

Organizacje używają często innowacyjnych formy organizacji pracy. Niektóre z nich (np. umiejętność wkomponowania pracy wolontariuszy) są dla nich specyficzne. Inny jest tu mechanizm motywacji pracowników i inna na ogół (mniej hierarchiczna) forma wzajemnych relacji.

Ważną ich cechą jest też umiejętność korzystania z różnych typów zasobów materialnych. Dochody z bezpośredniej działalności gospodarczej będące niemal wyłącznym źródłem dla firm komercyjnych mają w tym przypadku znaczenie pomocnicze.

Organizacje – i ma to znaczenie zasadnicze dla ich funkcjonowania – bazują często na wykorzystywaniu kapitału społecznego i co więcej, potrafią go generować. Dla nich kapitał społeczny jest jednym z podstawowych „surowców” (w szczególności chodzi o tzw. *bridging capital*). Można nawet uznać, że korzystanie z kapitału społecznego i jego wytwarzanie stanowi istotny składnik definicji przedsiębiorstwa społecznego. Wydaje się to szczególnie istotne w Polsce, gdzie mamy do czynienia ze specyficznym (poniekąd paradoksalnym) zjawiskiem wzrostu gospodarczego opartego o przedsiębiorczość indywidualną przy jednoczesnym głębokim deficycie kapitału społecznego (Diagnoza społeczna 2007). Czy rozwijanie ekonomii społecznej może być pomysłem na rozwiązanie tego problemu? Wszak, jeśli istnieje jakiś rodzaj dobroczynnego oddziaływania rynku na powstawanie więzi społecznych, to nie jest ono samoczynne. Rynek pozostawiony „sam sobie” – funkcjonujący jako anonimowa reguła – raczej atomizuje i rozdziela, „produkuje” zbędnych, „nadliczbowych” ludzi. Trzeba jednak uznać, że tak być nie musi.

Organizacje niejako ze swej natury przywiązane są do takich zasad działania, jak oszczędność i skrupulatność. Mają specyficzny stosunek do zysku. Nie chodzi o to, że nie dbają o zysk, ale raczej o to, że na ogół wolne są od pokusy jego

prostej konsumpcji. Ponadto są zorientowane na poszukiwanie trwałych rozwiązań, a zatem z dużą odpowiedzialnością podchodzą do kwestii trwałości działań.

Organizacje przywiązują ogromną wagę do kwestii reputacji. Nie jest to na ogół ten rodzaj biznesu, w którym bezkarne można „nabroić” i zniknąć. Organizacje (w szczególności te działające lokalnie) nie mogą sobie pozwolić na utratę wiarygodności, ponieważ może to zagrozić nie tylko ich gospodarczym formom działania. Jednym z dowodów na poparcie tej tezy może być bardzo wysokie (wbrew temu, co często zakładają instytucje finansowe) bezpieczeństwo kredytów i pożyczek im udzielanych.

Warto przypomnieć, że ponieważ do samej natury organizacji należy innowacyjność i skłonność do eksperymentowania oraz umiejętność odnajdywania i funkcjonowania w „niszach” (powiązanie działań z autentycznymi potrzebami, lepsza intuicja w odnajdywaniu się na rynku).

3. Podstawowe modele organizacyjne w procesie ekonomizacji

Przedsiębiorczość społeczna może mieć bardzo różne formy ze względu na różne odniesienia swych elementów instytucjonalnych, grupowych i sektorowych². W oparciu o specyficzne konfiguracje tych elementów można wyróżnić kilka podstawowych modeli.

Organizacja wsparcia przedsiębiorczości – w modelu tym organizacja dostarcza/sprzedaje usługi (wsparcie techniczne) dla przedsięwzięć (rynkowych) gospodarczych podejmowanych przez indywidualne osoby lub grupy rekrutujące się spośród beneficjentów. W Polsce działania takie prowadzą różnego rodzaju inkubatory przedsiębiorczości społecznej. Przykładem takiej organizacji mogą też być spółdzielcze związki rewizyjne zapewniające usługi swoim członkom (np. spółdzielniom socjalnym).

Organizacja pośrednictwa na rynku – organizacja funkcjonuje jako przedsiębiorstwo społeczne organizujące i skupujące produkty wytwarzane przez beneficjentów (np. wytwory rzemiosła artystycznego, spożywcze produkty regionalne). Produkty te sprzedaje następnie na otwartym rynku i przekazuje zapłatę indywidualnym wytwórcom. Przykładem takiego przedsięwzięcia w Polsce może być Związek Artystów Malujących Ustami i Nogami (AMUN), który poprzez swoje wydawnictwo zajmuje się promocją i sprzedażą dzieł sztuki. Szczególnym wariantem tego modelu są też organizacje, które nie skupują produktów od wytwórców, ale raczej dbają o ich promocję na rynku. Przykładem takich organizacji są takie giganty, jak ZAiKS (trudno może uwierzyć, ale formalnie jest to stowarzyszenie), ale także mniej znane organizacje, np. AMUN.

Model zatrudnieniowy – w tym przypadku przedsiębiorstwo wprost zatrudnia/skupia osoby z grupy beneficjentów, organizuje ich pracę i sprzedaje ich produkty. Jest to model w pewnym sensie klasyczny i dość w Polsce (i szerzej w UE³) popularny – należą do niego, np. spółdzielnie socjalne, zakłady aktywności zawodowej i różnego rodzaju przedsięwzięcia, w których idzie przede wszystkim o włączenie beneficjentów w rynek pracy. Za ciekawe przykłady takich działań w Polsce można uznać Pracownie Rzeczy Różnych (Fundacji Synapsis), Stowarzyszenie Emaus, Pensjonat Cogito czy EKON.

Opłaty za usługi – ten model jest stosunkowo prosty: polega na tym, że organizacja staje się przedsiębiorstwem społecznym poprzez pobieranie częściowej lub całkowitej odpłatności za usługi świadczone na rzecz grupy beneficjentów. Ma on wiele wariantów zależnych od tego, kto jest odbiorcą usług (i czy są nimi wyłącznie beneficjenci) i jaka jest polityka cen przyjęta przez organizację.

Subsydiowanie usług (działań misyjnych) z przychodów z działalności gospodarczej – ten model polega w uproszczeniu na tym, że organizacja prowadzi/posiada przedsiębiorstwo (na ogół nie jest związane z misją organizacji), z którego dochód przekazywany jest na dofinansowanie działań na rzecz beneficjentów. Przykładem takiej organizacji są Kluby Inteligencji Katolickiej czy Civitas Christiana, które korzystają z zysków przedsiębiorstw, w jakich posiadają udziały (w tym wypadku chodzi o Libellę i INCO Veritas). Model ten może też oznaczać, że organizacja czerpie rentę z posiadanego majątku, np. wynajmując nieruchomości (tu znów za przykład może służyć PCK albo Fundacja S. Batorego – w obydwu przypadkach

² Bardzo użyteczny sposób uporządkowania owych form zaproponowała Alter w przywołanym wcześniej opracowaniu *Social Enterprise Typology*. Prezentowana w niniejszym dokumencie lista jest w dużym stopniu inspirowana jej propozycją.

³ Zobacz raport z międzynarodowego badania EMES na temat tzw. WISE (*Work Integration Social Enterprises*) (www.emes.net).

chodzi o wynajmowanie części posiadanych przez te organizacje budynków). W tych kategoriach można też ująć sytuację, w której instytucje zbierające środki na renowację posiadanych przez siebie ważnych historycznych obiektów sprzedają część ich powierzchni na reklamy lub – co dotyczy kościołów – wynajmują wieże jako maszt telefonii komórkowej.

Przedstawione powyżej modele trzeba traktować w kategoriach „typu idealnego” – jedynie jako propozycję porządkującą. W praktyce występują liczne mutacje poszczególnych modeli i ich wzajemne przemieszanie.

3.1. Jak zabrać się do ekonomizacji i o czym przy tej okazji pamiętać?

Działalność gospodarcza z zasady wiąże się z pewnym ryzykiem. Nie sposób uniknąć wszystkich niebezpieczeństw, ale z pewnością można je zminimalizować, solidnie przygotowując się do danego przedsięwzięcia.

Trzeba mieć plan

Na początek warto zacząć od banalnej prawdy, że przedsięwzięcie powinno być poprzedzone dobrze przygotowanym planem. Można pewnie przywołać przypadki, w których udane przedsięwzięcia powstały bez planu, ale nie warto na to liczyć. Uruchomienie przedsięwzięcia gospodarczego wymaga określenia jego kosztów (zarówno związanych z jego uruchomieniem, jak i prowadzeniem) oraz spodziewanych przychodów i ewentualnych zysków. W tradycyjnym modelu rynkowym zasadniczym kryterium racjonalności jest uzyskanie maksymalnego zysku (tak też powinno być w przypadku wyodrębnionych przedsięwzięć, których jedynym celem jest przynoszenie korzyści materialnych organizacji macierzystej). W przedsięwzięciach prowadzonych przez organizacje realizujące jednocześnie cele społeczne może się jednak zdarzyć, że akceptowalne i ciągle uzasadnione są przedsięwzięcia, w których wynik kalkulowany czysto finansowo jest ujemny. W szczególności dotyczy to działalności prowadzonej w formie tzw. działalności odpłatnej nie dla zysku, która niejako z definicji nie powinna przynosić zysku. Często idzie w niej jedynie o to, aby pokryć część kosztów prowadzonej działalności. Nie znaczy to, że w tym przypadku można pozwolić sobie na zaniechanie procesu planowania i kalkulowania kosztów. Istnieją zatem przypadki, kiedy ujemny wynik finansowy nie dyskwalifikuje sensowności całego przedsięwzięcia. Chodzi mianowicie o przypadki, w których samo prowadzenie przedsięwzięcia powiązane jest bezpośrednio z osiągnięciem ważnych korzyści społecznych (np. poprzez zatrudnienie osób niepełnosprawnych, które nie miałyby szans na znalezienie pracy na otwartym rynku). Działalność taka często wymaga subsydiowania i dla instytucji, która dostarcza tego rodzaju wsparcia zasadniczym pytaniem jest to, czy alternatywne wykorzystanie owych subsydium nie dałoby lepszego rezultatu społecznego. Żeby odpowiedzieć na to pytanie, musimy uporać się ze złożonym rachunkiem ekonomicznym. Uczciwe przeprowadzenie go oznacza konieczność – trudnego czasami – rozumowania kontrfaktycznego, a zatem takiego, w którym analizowane są koszty zaniechania działań. Koszty te są rozproszone. Przykładowo, koszty zaniechania zatrudnienia dla osoby niepełnosprawnej mogą oznaczać zwiększone wydatki w systemie opiekuńczym (np. opieka w domu), konieczność zrezygnowania z pracy przez członków rodziny, straty wynikłe z faktu, że żadna z tych osób nie płaci podatków itd. Analogicznie można spojrzeć na koszty społeczne wynikłe z odstąpienia od zatrudnienia osób wychodzących z uzależnienia od narkotyków. Koszty pozostawienia ich „samym sobie” mogą oznaczać, że prędzej czy później „rachunki” za owo zaniechanie pojawią się w systemach służby zdrowia, pomocy społecznej, wymiaru sprawiedliwości itd. Przy takim „holistycznym” podejściu do rachunku zysków i strat przedsięwzięcia „stratne” z ekonomicznego punktu widzenia, są często niezwykle opłacalne, jeśli weźmie się pod uwagę ich szerszy kontekst⁴. Właśnie ów „rozszerzający” mechanizm liczenia

⁴ Nieodłącznym pytaniem dla każdej instytucji działającej na rynku jest pytanie o wynik. Bilans (tzw. *bottom line*) to ostateczny dla wielu werdykt w sprawie pomyślności lub fiaska przedsięwzięcia. Oczywiście, ów wynik zależy od tego, co wpisywane jest po „lewej i prawej” stronie bilansu. Bardzo wiele też zależy od tego, jak poszczególne składniki są wyceniane i czy w ogóle w wycenie pojawią się czynniki inne niż monetarne. W szczególności istotne jest to, czy w owym bilansie uwzględnione zostały społeczne koszty i zyski działań. Czy nie jest przypadkiem tak, że zyski są kumulowane w gronie akcjonariuszy, a koszty rozpraszane, przerzucane na lokalną wspólnotę i ostatecznie ignorowane? Czy w takiej sytuacji można mówić o zysku? Z drugiej strony – a ten przypadek jest szczególnie ważny dla przedsiębiorczości społecznej – czy fakt, że przedsięwzięcia mają gorszą rentowność (np. dlatego, że zatrudniają osoby mniej efektywne, choćby niepełnosprawne) ma je bezpowrotnie dyskwalifikować na rynku? Wydaje się zatem, że konieczne jest przyjęcie szerszej perspektywy, jeśli chodzi o zagadnienie skuteczności działań. Skuteczne porównywanie wyników różnych przedsięwzięć wymaga całościowego podejścia do tworzenia ich bilansu. Tworzenie takiego bilansu i możliwość porównywania go między poszczególnymi przedsięwzięciami wymaga jednak postępowania zgodnie z określonym algorytmem. Istnieje cała grupa tego rodzaju procedur, np. tzw. *Social Audit*, *SROI* (*Social Return on Investment*), *Second Bottom Line* czy włoski *Bilancio Sociale*.

zysków i strat został opracowany w formie kompletnych metodologii. Ten rodzaj rachunku, choć pouczający (a nawet zachęcający), może być jednak trudny do wykorzystania właśnie ze względu na rozproszenie płatników. Gdyby rozpatrywać każdego z nich z osobna, koszt wspomagania może być wyższy niż koszty, jednak po połączeniu wszystkich składników (a tak to wygląda z punktu widzenia podatnika) sytuacja wygląda inaczej.

Przed uruchomieniem przedsięwzięcia należy uzyskać wiedzę na temat potrzeb, poziomu ich zaspokojenia, skłonności do zakupu usług lub towarów, a także na temat koniecznych do poniesienia kosztów inwestycji i bieżącego prowadzenia działań. Rozumieć też trzeba, jakiego rodzaju kompetencje są potrzebne do prowadzenia działań i jakie wymogi formalne są konieczne do jego uruchomienia. Zasadnicze jest też określenie, jak zakres prowadzonych działań ma się do misji organizacji. W pewnych sytuacjach nie musi być z nią związany. Nie oznacza to jednak bynajmniej, że można (wypada) prowadzić każdy z biznesów, jeśli tylko przynosiłby zyski. Tu w grę wchodzi reputacja i wizerunek organizacji. Można np. zapytać czy rzeczywiście dobrym pomysłem na uzyskiwanie dochodów przez Ochotniczą Straż Pożarną było przyznanie jej zgody na wyszynk alkoholu. Czy organizacje nawet najbardziej pożyteczne powinny zajmować się tego rodzaju działalnością? To w dużej mierze pozostanie kwestią smaku.

Ze wszystkich poruszanych tu kwestii prawdopodobnie najważniejszą jest relacja między działalnością gospodarczą a misją organizacji (działalnością statutową). Ona też stanowi fundamentalną różnicę, która dzieli tradycyjne przedsiębiorstwo od podmiotów ekonomii społecznej. W każdym momencie prowadzenia tego rodzaju działalności trzeba o tej zasadzie pamiętać. Bez tego w ogóle nie warto mówić o jakiegokolwiek specyfice ekonomii społecznej. Prawda ta, mimo że wydaje się oczywista, jest często ignorowana. Niedoceniany jest fakt, że istotą ekonomii społecznej jest swoiście rozumiana równowaga celów ekonomicznych i społecznych. Jej utrzymywanie w praktyce nie jest wcale takie łatwe. Często można spotkać zarówno organizacje, które całkowicie ignorują ekonomiczny wymiar działań, jak i te, które w istocie ignorują wymiar społeczny i zamieniły się w firmy komercyjne (zdaje im się, że sam fakt bycia fundacją lub stowarzyszeniem jest dostatecznym dowodem, aby uznać, że mamy do czynienia z korzyściami społecznymi).

Co na sprzedaż?

Oczywiście, kluczowe zagadnienie to pomysł na działalność gospodarczą. Czasem jest on bardzo prosty. Zwykle polega na tym, że za to, co dotychczas robiono za darmo (działalność statutowa) można zacząć pobierać pieniądze. Decyzja taka może mieć kilka wariantów i nie musi być to bynajmniej prosta, mechaniczna zamiana działalności *non-profit* na *for-profit*. Częstszym rozwiązaniem jest wprowadzenie opłat częściowych. Mogą mieć one bardzo różny charakter. Zwykle są to:

- opłaty dyscyplinujące (a zatem takie, które zapobiegałyby nadużywaniu świadczeń i zmuszały do racjonalizacji „popytu”, np. w przypadku wydawnictw Klon przez wiele lat były one darmowe – wprowadzenie opłaty 1 zł ma właśnie taki charakter),
- częściowy zwrot kosztów (szczególnie w przypadku organizacji, które nie są w stanie finansować w całości działań ze środków zewnętrznych),
- opłaty za niektóre typy usług (dodatkowe, specyficzne) albo za usługi, z których korzysta się w sposób szczególnie intensywny,
- zróżnicowanie opłat ze względu na grupę odbiorców – dla jednej z grup usługi prowadzone są bezpłatnie, a dla innych są zaś płatne, subsydując niejako grupę pierwszą,
- zróżnicowanie opłat może też mieć charakter czysto organizacyjny i niedyskryminacyjny – tak się dzieje w przypadku muzeów; w wielu krajach muzea, które pobierają opłaty za wstęp, mają jednak jeden dzień, w którym wstęp jest całkowicie wolny.

Problem kompozycji usług i opłat za nie w przypadku organizacji *non-profit* napotyka na podobne problemy, przed jakimi stoją instytucje publiczne odpowiadające za dostarczenie takich usług, jak opieka zdrowotna, edukacja itd. Przy tego rodzaju „mixach” pojawiają się często bardzo istotne dylematy i problemy. Przykładowo, podobnie jak irytuje nas fakt, że czasem publiczna służba zdrowia jest czymś w rodzaju akwizycji dla prywatnych usług prowadzonych przez tych samych lekarzy w prywatnych placówkach, tak samo irytujące i nieostosowne mogą się okazać rozwiązania proponowane w organizacjach pozarządowych, które mają działać na rzecz ogółu społeczności.

W wielu przypadkach pomysł na działalność gospodarczą oparty jest o wykorzystanie istniejących już kompetencji organizacji. Jak pokazują wyniki badań nad sektorem pozarządowym, najbardziej popularną formą działalności gospodarczej III sektora w Polsce jest działalność szkoleniowa. Wykorzystywanie tych samych kompetencji do działań statutowych i gospodarczych, mimo że z pewnego punktu widzenia najłatwiejsze i najbardziej naturalne, bywa jednak od strony formalnej dość skomplikowane. Od dawna trwają spory na temat zależności między działalnością statutową a działalnością gospodarczą. Bardzo długo ustawodawca (zresztą często bezskutecznie) starał się wymusić rozdzielenie (co do obszarów) jednej lub drugiej. Częściowym i często najprostszym rozwiązaniem tej kwestii jest możliwość prowadzenia działalności odpłatnej nie dla zysku (w obszarze działalności statutowej). Z taką intencją została ona prawnie dopuszczona.

To pomysł dobry, ale po warunkiem że w działalności tej zachowuje się umiar. Z definicji działalność taka miała mieć charakter wspomagający i przede wszystkim umożliwiać organizacjom pokrywanie części kosztów prowadzonej działalności oraz „legalizować” incydentalne działania prowadzone na małą skalę (np. sprzedaż kiermaszową), czyli miała mieć charakter pomocniczy i w istocie nie powinna wręcz przynosić zysku. Czasem konstrukcja działalności odpłatnej używana jest ponad jej „wytrzymałość”. Zdarza się, że bardzo rozległa działalność gospodarcza niejako sztucznie „wciskana” jest w ramy działalności odpłatnej. Paradoksalnie rozwiązanie takie może być znacznie bardziej skomplikowane (kontrola cen i kosztów, limity wynagrodzeń itd.) niż uruchomienie wprost działalności gospodarczej i transferowanie zysków z niej na rzecz realizacji celów statutowych. Obecnie możliwe jest nawet prowadzenie działalności gospodarczej w obszarze działań statutowych, pod warunkiem wszakże że jest ona oddzielona (co do przedmiotu) od działalności odpłatnej. Tak więc akcent podziału nie dotyczy już podziału na działalność statutową i gospodarczą (z punktu widzenia ekonomizowania się organizacji to bardzo dobra wiadomość, szczególnie że znakomita większość organizacji i tak mieszała te porządki), ale klarowności podziału na to, co należy traktować jako działalność gospodarczą, i to, co nią nie jest (mimo że może w niej pojawiać się pobieranie opłat).

Zupełnie inny przypadek to podejmowanie działań ekonomicznych poza obszarem „naturalnych” kompetencji organizacji. Powiedzmy, że organizacja zajmująca się opieką nad dziećmi prowadzi równolegle kawiarnię, z której dochód ma zasilać działalność statutową. W sposób oczywisty wykracza to poza działalność statutową i tę ostatnią ma jedynie wspomagać. Tu także komercyjna działalność nie powinna mieć jednak charakteru samoistnego i zasadniczego, a jedynie służebny z punktu widzenia realizacji celów statutowych.

Ile zysku ? Jakie koszty?

Status organizacji *non-profit* nie powinien być instrumentalnie traktowany jako rodzaj kamuflażu dla działań czysto komercyjnych. Prowadzenie biznesu jest godną szacunku działalnością, ale ma swoje przewidziane do tego prawem formy. W tym miejscu pojawia się jednak delikatne pytanie o to, ile zysku można uznać za uzasadnione i powiązane z nim pytanie, jakie koszty można uznać za akceptowalne. Odpowiedzi na to pytanie nie dostarcza na razie ani ustawodawca (poza nieudaną technicznie próbą ograniczenia kosztów w obszarze działalności odpłatnej nie dla zysku), ani nie regulują też tego żadne skutecznie działające kodeksy środowiskowe. Szczególnie kwestia wynagrodzeń w organizacjach *non-profit* (istotny składnik kosztów) jest przedmiotem nieudomówień. W przypadku organizacji korzystających ze zbiorów publicznych oraz środków publicznych, oczywisty wydaje się postulat jawności siatki płac.

W tym miejscu warto przywołać pewne istotne rozróżnienie językowe. Jedną z najbardziej wpływowych w USA książek poświęconą opisywanej tu problematyce nosi dramatyczny tytuł – *To profit or not to profit*. Konstruowane są zatem swoiste „drabiny” terminologiczne *non-profit*, *non-for-profit*, *not-only-for-profit*, *social profit oriented* itd. Ciekawą propozycją byłoby sięgnięcie po pojęcie (obecne, np. w języku francuskim i włoskim) organizacji o celach nielukratywnych. To ma sens, bowiem nie chodzi bynajmniej o to, aby w działaniach nie pojawiać się zysk, ale raczej o to, aby intencją działań nie było po prostu maksymalizowanie indywidualnych korzyści.

Czy mamy kompetencje do prowadzenia biznesu?

Przedstawiciele organizacji mogą czasami ulegać złudzeniu, że prowadzenie działalności gospodarczej jest proste. Myślenie zgodnie z zasadą, że „skoro inni mogą, to my też” – może okazać się zawodne. Szybko może się okazać, że pomysł na „biznes” w szczegółach okazuje się bardziej skomplikowany niż przypuszczano. Uruchomienie przedsięwzięcia czasami jest bardzo czasochłonne i kosztowne. Może się okazać, że w organizacji brakuje jednak kompetencji do prowadzenia przedsięwzięcia – dotyczy to zarówno samego dostarczania usług (np. prowadzenia owej przykładowej kawiarni), jak i zarządzania całym przedsięwzięciem. Zdarza się to nawet w przypadku przedsięwzięć, które w innych okolicznościach udają się innym organizacjom (pouczająca jest np. historia wielokrotnych prób i porażek stworzenia polskiej wersji BIG ISSUE – gazety wydawanej i dystrybuowanej przez bezdomnych). Możliwe są też inne komplikacje, np. w przypadku, kiedy wewnątrz organizacji kompetencje są dostępne, ale powstaje napięcie wokół ich alokacji. Dla przykładu menedżerowie/zarząd organizacji może mieć wystarczające (a nawet „nadmiarowe”) kompetencje do prowadzenia „biznesu”, jednak z punktu widzenia organizacji czas, który na to poświęcają jest stratą z punktu widzenia głównych celów organizacji.

Analogiczne napięcia mogą dotyczyć personelu organizacji. Rodzą się pytania – kto mianowicie miałby prowadzić działalność gospodarczą; jak wpływa to na system zarządzania i jak odbija się na strukturze płac w organizacji? Przykładowo, może się okazać, że konieczne będzie zatrudnienie menedżera, którego płaca i system premiowania muszą być inne niż w pozostałych członach organizacji. Wreszcie, jak uniknąć wewnętrznej konkurencji o tych samych klientów? Oczywiście, pewien poziom napięć jest tolerowany, a nawet pożyteczny, jednak kiedy przekroczą one pewną granicę mogą być szkodliwe dla organizacji i jej misji. Warto być świadomym tego faktu jeszcze przed uruchomieniem działal-

ności dochodowej. Ważne jest też, aby była ona dobrze skonstruowana od strony instytucjonalnej. Wzajemne zależności powinny być możliwie jasne i trzeba z góry brać pod uwagę różne warianty rozwoju wypadków. W przeciwnym razie może się zdarzyć, że organizacja straci kontrolę nad wytworzoną przez siebie strukturą prodochodową. W organizacjach, które zdecydowały się na uruchomienie działalności gospodarczej często dochodzi do niekontrolowanych zmian proporcji między tym, co stanowi działalność statutowo-misyjną, a działalnością dochodową. Czasem w sposób stopniowy i niezauważalny (nawet dla członków organizacji) zamienia się ona *de facto* w firmę komercyjną. Możliwy też jest scenariusz czegoś w rodzaju secesji wewnątrz organizacji. Skutecznie działający „moduł komercyjny” nie chce ponosić ciężarów na rzecz organizacji macierzystej i odłącza się od niej. Jeszcze częściej występuje sytuacja, w której poszczególne osoby i zespoły, które wykształciły się wewnątrz organizacji i wytestowały swoją zdolność do „przetrwania” na rynku po prostu porzucają pracę i albo przystają do istniejącej firmy komercyjnej, albo ją zakładają (konkurując z macierzystą organizacją).

Jasne muszą być nie tylko rozwiązania strukturalne, ale też cel samego przedsięwzięcia. W działalność gospodarczą nie można rzucać się bez planu. Warto przede wszystkim odpowiedzieć sobie na pytanie, co uznamy za sukces przedsięwzięcia, kiedy zamierzamy go osiągnąć i czy mamy dość determinacji i środków, aby doczekać tego momentu? Warto pamiętać, że znakomita większość przedsięwzięć gospodarczych wymaga najpierw wydatkowania zasobów (kapitału, energii itd.), na których zwrot – a później dopiero zysk – trzeba czasem dość długo czekać.

Ostatnio mówi się często o tzw. *Double Bottom Line*. W największym uproszczeniu oznacza to, że w rachunku ekonomicznym uwzględnia się i wycenia korzyści oraz straty społeczne, jakie przynosi dane przedsięwzięcie (Clark 2004). Pojęcie to może być jednak mylące. Pierwotnym celem organizacji pozostaje bowiem misja społeczna. To ona powinna zawsze pozostać „*Single Bottom Line*” i to ta właśnie wartość powinna być maksymalizowana. Innymi słowy chodzi o to, aby zwiększyć korzyści społeczne, jakich dostarcza organizacji przy ograniczeniu kosztów z tym związanych. Kosztem tym może być też uruchomienie działalności gospodarczej. Jeżeli te same cele społeczne da się osiągnąć skutecznie bez konieczności jej uruchamiania, np. poprzez uzyskanie dotacji (oczywiście, przy zachowaniu możliwości rzeczywistego decydowania o kierunku działań i przyjęciu, że rozwiązanie to jest względnie trwałe to może nie ma sensu angażowanie się w ryzykowne działania gospodarcze? W szczególności dotyczy to działań, które z definicji nie powinny być komercjalizowane i raczej utrzymywane z transferów podatkowych. Z punktu widzenia realizacji celów społecznych czasami lepiej poświęcić czas na wypracowanie poprawnego mechanizmu finansowania (np. ze środków publicznych) niż na rozwijanie działalności gospodarczej czy olbrzymich kampanii filantropijnych. Weźmy dla przykładu funkcjonowanie hospicjów. To prawda, że można finansować je z dobroczynności, w skrajnym przypadku można je też komercjalizować (to oczywiste, że chorzy i ich rodziny na ogół skłonne byłyby zapłacić za opiekę). Pozostaje jednak pytanie, czy rzeczywiście ich działalność powinna być w ten sposób finansowana? Czy ciągłość ich funkcjonowania ma być zależna od tego, czy okażemy się dobrymi filantropami albo od tego, czy podopieczni będą mogli zapłacić za usługę? Dotyczy to szerzej tych rodzajów usług, które w najgłębszym sensie mają charakter obywatelskiego czy wręcz ludzkiego uprawnienia.

Podobnie ma się sprawa z poradnictwem obywatelskim czy z funkcjonowaniem banków żywności. To, że ludzie byliby gotowi zapłacić za pewne dobra lub usługi wcale nie oznacza, że powinni za nie płacić. Nie wszystko, co można sprzedać, ostatecznie powinno być na sprzedaż.

Rozważając ewentualność uruchomienia działalności dochodowej, trzeba zadać sobie pytanie czy rzeczywiście znajdzie się nabywca na nasze usługi. Wydawać by się mogło, że w sektorze pozarządowym, który niejako z definicji podąża za potrzebami, to proste. Łatwo jednak o pomyłkę. Po pierwsze, pomyłka może mieć charakter fundamentalny (o czym była mowa powyżej), a zatem można zaprzeczyć misji organizacji. Po drugie, może się okazać, iż z faktu, że ludzie mają potrzeby, nie wynika bynajmniej, że gotowi są za ich zaspokojenie płacić. Potrzeby i popyt to jednak nie to samo. Może się okazać, że nie stać ich na to, że zniechęcą się do tego, za co muszą płacić albo, że wybiorą konkurencję.

Wprowadzenie opłat (i to nawet częściowe) tworzy inną zgoła sytuację (nie mówimy już o beneficjencie, ale raczej o konsumencie). Czasem zmiana ta działa dobroczynnie, czasem jednak jest trudna dla organizacji i jej personelu, który i tak często ma problemy z roszczeniowością podopiecznych, nawet wtedy, kiedy wszystkie usługi świadczone są za darmo (nie mówiąc o swoistym korumpowaniu beneficjentów, jak ma to miejsce na masową skalę w przypadku przeróżnych szkoleń, kiedy organizacje kontraktowane ze środków publicznych muszą wykazać się odpowiednią liczbą beneficjentów). W środowisku organizacji pozarządowych krąży mnóstwo anegdot na temat tego, jakich zachęt trzeba używać, aby skłonić tzw. beneficjentów do uczestnictwa w różnego rodzaju kursach i szkoleniach.

Analizując zachowania potencjalnych konsumentów nie należy ani przeceniać kwestii ceny (kiedy z różnych powodów chcemy zaproponować tańszą usługę), ani też jej nie niedoceniać (kiedy wydaje nam się, że konsumenci gotowi są zapłacić za towar lub usługę tylko z tego powodu, że organizacja służy „dobrej sprawie”). W pierwszym przypadku może się okazać, że konsumenci nie tak łatwo odstąpią od dotychczasowych nawyków i dostawców, i pojawią się „u nas” z powodu proponowanej przez nas konkurencyjnej ceny. Możemy też napotkać problem stereotypów i reputacji. Warto zapytać, jak często ludzie i instytucje skłonne są skorzystać z usług organizacji i instytucji społecznych (np. spółdzielni socjalnych).

Nawet w świecie wydawałoby się „wrażliwych” konsumentów, jakimi są organizacje, nie zawsze gotowi jesteśmy skorzystać (nawet, jeśli są tańsze) z ich usług (np. poprzez zamówienie cateringu, sprzątnięcie, remont lokalu, przygotowanie stron internetowych, produkcji gadżetów na konferencje czy szkolenie).

Tym większy jest problem, gdy chodzi o zapłacenie więcej. Tu znów za ilustrację niech posłuży trudne przebijanie się na rynek produktów tzw. sprawiedliwego handlu. Dotyczy to także organizacji pozarządowych i to także tych, które dysponują znacznym majątkiem. Analizując popyt trzeba zdecydowanie wystrzegać się sentymentalizmu. Pomogą nam w tym na pewno instytucje, do których chcielibyśmy się zwrócić poszukując kapitału koniecznego do rozpoczęcia działalności.

Planując i prowadząc przedsięwzięcia gospodarcze trzeba realnie patrzeć na wyniki ekonomiczne. Wiele przedsięwzięć jest realizowanych tylko dlatego, że korzysta z bezpośrednich lub pośrednich dotacji i ulg. W szczególności trzeba realistycznie ocenić transfery, jakie zachodzą między przedsięwzięciem a organizacją macierzystą. Aby ustalić rentowność przedsięwzięcia, trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, w jakiej mierze korzysta i zużywa zasoby organizacji (kapitał, wyposażenie, ludzie itd.). W organizacjach pozarządowych rzadko prowadzi się analizę tzw. kosztów alternatywnych (*opportunity cost*), a zatem dóbr, z których trzeba zrezygnować, ponieważ zasoby organizacji zaangażowane są w pozyskiwanie innych dóbr.

Właściwie oceniać też trzeba potencjalne korzyści. Nawet jeśli przedsięwzięcie przynosi zysk, to niekoniecznie oznacza, że środki te będą wykorzystane na cele statutowe. Zysk to nie to samo, co „wolne środki”. W działalności gospodarczej mogą być one konieczne do spłaty zaciągniętych zobowiązań, inwestowania albo po prostu dla podtrzymywania płynności finansowej. Innymi słowy, do analizy – poza rachunkiem wyników – konieczna jest też analiza tzw. *cash flow*. Z zasady uruchomienie przedsięwzięcia oznacza konieczność pogodzenia się z faktem, że pierwsze realne zyski dla organizacji pojawią się po dość długim czasie.

Aneks

Obecna skala ekonomizacji sektora pozarządowego w Polsce na podstawie wyników badań Klon/Jawor

W niniejszym aneksie zaprezentowano wyniki badań określające zakres aktualnie prowadzonej działalności gospodarczej sektora pozarządowego w Polsce. Dane pochodzą z przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2006 r. badania na reprezentatywnej próbie ok. 1000 organizacji pozarządowych. Z bardzo obszernego zakresu badania na potrzeby tego opracowania wybrano jedynie te, które powiązane są z zagadnieniami ekonomizacji sektora pozarządowego⁵.

Źródła przychodów organizacji pozarządowych

Z jakich źródeł finansowania korzystały organizacje? Na wstępie trzeba uczynić istotne metodologiczne zastrzeżenie. Otóż, nie zawsze da się wprost powiedzieć, czy fakt korzystania z danego źródła finansowania oznacza w istocie sprzedaż usług. W szczególności nie można mieć pewności co do tego, jak traktować źródła publiczne oraz darowizny od osób (a nawet składki członkowskie), bowiem w określonych warunkach mogą one stanowić *de facto* formę sprzedaży usług. Nie jest też jasne, jak traktować należy dochody z majątku – kapitału lub wynajmu pomieszczeń.

Bez względu jednak na opisane tu wątpliwości możemy wyodrębnić przynajmniej dwie sytuacje, w których mamy do czynienia z pojawianiem się przychodu stanowiącego odpłatność za prowadzone przez organizacje usługi lub produkty. Są nimi:

⁵ Więcej informacji można uzyskać na stronach www.badania.ngo.pl

- działalność gospodarcza,
- działalność odpłatna nie dla zysku.

W sensie formalnym, ta druga nie jest działalnością gospodarczą i z definicji nie może przynosić zysku, jednak z punktu widzenia prowadzonych rozważań z całą pewnością powinna być uznana za przejaw ekonomizowania się organizacji.

Tabela 1. Częstotliwość korzystania z poszczególnych źródeł przychodów przez organizacje pozarządowe*

Źródła przychodów organizacji pozarządowych w 2003 i 2005 r.			
Źródła przychodów		Procent organizacji, które w 2003 r. korzystały z danego źródła	Procent organizacji, które w 2005 r. korzystały z danego źródła
1	Składki członkowskie	59,9	59,5
2	Źródła samorządowe (środki od gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	45,2	43,3
3	Darowizny od osób fizycznych	40,9	35,5
4	Darowizny od instytucji i firm	38,8	34,5
5	Źródła rządowe (środki od ministerstw, agencji rządowych, województw)	19,3	19,6
6	Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	15,3	14,4
7	Opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej (niebędące działalnością gospodarczą) zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego	8,2	9,3
8	Inne źródła	12,3	7,5
9	Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	9,2	7,4
10	Przychody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	6,5	7,0
11	Dochody z działalności gospodarczej	10,5	6,9
12	Dochody z przekazania 1% podatku (dotyczy organizacji pożytku publicznego)	–	6,0
13	Dotacje od oddziału tej samej organizacji	3,1	4,6
14	Dochody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych	–	3,2
15	Wsparcie od zagranicznych organizacji pozarządowych	4,6	3,5
16	Środki funduszy strukturalnych UE (np. SPO RZL, ZPORR, LEADER, EQUAL)	–	3,0
17	Zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe (w tym środki Unii Europejskiej, np. Phare, Sapard, Access)	4,0	2,6

* Możliwość dowolnej liczby wskazań.

Źródło: Badania Klon/Jawor (2003, 2006).

Podane w tabeli wyniki ilustrują częstotliwość korzystania z danego źródła przez organizacje pozarządowe. Nie jest to tym samym, co udział dochodów z danego źródła w całości przychodów sektora pozarządowego. Różnica między tymi dwoma wskaźnikami jest bardzo istotna – widać to dobrze w przypadku składek członkowskich, z których korzysta ok. 60% organizacji, ale generują one łącznie jedynie ok. 5% całości przychodów sektora (Klon/Jawor 2006).

Jak widać, częstotliwość korzystania z mechanizmów tradycyjnie rozumianej sprzedaży nie jest zbyt wysoka: ok. 7% organizacji uzyskuje środki z działalności gospodarczej, a nieco ponad 9% z działalności odpłatnej nie dla zysku. Łączny przychód z obydwu źródeł wynosi jednak łącznie prawie 1/3 całkowitych przychodów sektora (26% z działalności gospodarczej plus 5,5% z działalności odpłatnej nie dla zysku). Podkreślić należy, że powyższe wyniki mają charakter uogólniony i dotyczą całości sektora. Jak pokażę za chwilę, owe proporcje rozpatrywane na poziomie poszczególnych organizacji mogą być zupełnie odmienne.

Tabela 2. Procentowy udział poszczególnych źródeł finansowania

Źródła finansowe		Procent całości zasobów sektora
1	Źródła rządowe (środki od ministerstw, agencji rządowych, województw)	22,30
2	Źródła samorządowe (środki od gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	13,50
3	Dochody z działalności gospodarczej	26,00
4	Inne źródła	8,40
5	Opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej (niebędące działalnością gospodarczą) zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego	5,50
6	Składki członkowskie	5,00
7	Darowizny od instytucji i firm	4,80
8	Darowizny od osób prywatnych	4,60
9	Środki funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (np. SPO RZL, ZPORR, LEADER, EQUAL)	2,40
10	Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje, (dochody z majątku – w 2006 r. ujęte osobno – por. niżej)	2,00
11	Przychody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	1,40
12	Dochody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych	1,30
13	Wsparcie od zagranicznych organizacji pozarządowych	0,70
14	Dochody z przekazania 1% podatku (dotyczy organizacji pożytku publicznego)	0,70
15	Zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe (w tym środki Unii Europejskiej, np. Phare, Sapard, Access)	0,60
16	Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	0,40
17	Dotacje od oddziału tej samej organizacji	0,20

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Do ciekawych i w pewnym sensie niepokojących wniosków prowadzi też analiza zmian w strukturze dochodów, z jaką mieliśmy do czynienia w ciągu ostatnich 2 lat. Jak widać zmniejszyła się częstotliwość korzystania z działalności gospodarczej jako źródła dochodów. Zmniejszenie to kompensowane jest, choć jedynie częściowo, pojawieniem się nowej formy działań, jaką jest – wprowadzona w ustawie o działalności pożytku i wolontariacie – działalność odpłatna nie dla zysku. Ona także może być traktowana jako przejaw społecznej przedsiębiorczości. Równocześnie wzrosło istotnie znaczenie środków pochodzących ze źródeł rządowych. Ma to zapewne związek z pojawianiem się w ostatnim czasie środków pochodzących z UE. Wzrost ten, jak się okazuje, nie polega na poszerzaniu grupy ich beneficjentów, ale raczej na zwiększaniu się dostępnych z tego źródła środków, dla względnie niewielkiej grupy beneficjentów. Skutkować to może procesem „rozwarstwiania” się, czy nawet oligarchizacji wewnątrz sektora. Już obecnie skala tego zjawiska jest znaczna: ok. 4% organizacji, których roczne przychody przekraczają 1 mln złotych, kumuluje łącznie – w zależności od przyjętej metody szacowania – od 70 do 80% ogółu przychodów sektora. Jak się wydaje, rozwarstwienie ekonomiczne polskiego sektora pozarządowego ciągle wzrasta. Współczynnik Giniego, który w 2003 r. wyniósł 0.89, w 2005 r. wynosi 0.91. Tendencja ta może się w przyszłości pogłębiać, wzięwszy pod uwagę fakt, że w szczególności w przypadku małych organizacji szanse na dostęp do środków UE są prawie żadne. W zeszłym roku dla 50% mniejszych organizacji, których budżet roczny jest mniejszy niż mediana rocznego dochodu sektora, szanse na dostęp do nich wynosiły ledwie ok. 0,1%.

Struktura przychodów sektora w przypadku poszczególnych organizacji

Z punktu widzenia organizacji warto zatem zapytać, jakie znaczenie mają poszczególne źródła finansowania. Możemy to ustalić na kilka sposobów. Po pierwsze, możemy określić, jaka jest procentowa wielkość udziału każdego z interesujących nas, wybranych źródeł.

Tabela 3. Źródła przychodów, z których organizacje korzystały w 2005 r.

Źródła przychodów, z których organizacje korzystały w 2005 r. – jaki stanowiły procent przychodów, jakiej były wysokości												
Źródła finansowe		Procent organizacji, dla których przychody z danego źródła stanowiły określony procent przychodów:						Procent organizacji, które z danego źródła otrzymały kwoty w wysokości:				
		0,1%–20%	20,1–40%	40,1–60%	60,1–80%	80,1–100%	brak danych	do 10 tys.	10–100 tys.	100 tys.–1 mln	pow. 1 mln	brak danych
1	Źródła publiczne – rządowe (środki ministerstw, agencji rządowych, wojewodów)	8,5	2,5	2,6	1,1	3,6	1,4	5,9	6,1	1,8	0,5	5,2
2	Zagraniczne źródła publiczne – programy pomocowe	1,3	0,4	0,1	0,2	0,0	0,5	0,8	0,5	0,5	–	0,9
3	Środki funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (np. SPO RZL, ZPORR, LEADER, EQUAL)	1,2	0,4	0,5	0,3	0,2	0,1	0,8	0,7	0,5	0,1	0,9
4	Źródła samorządowe (środki gminy, powiatu lub samorządu wojewódzkiego)	11,8	6,1	6,8	7,3	8,6	2,6	17,6	14,1	2,0	0,4	9,1
5	Wsparcie od innych krajowych organizacji pozarządowych	4,0	1,4	0,7	0,3	0,2	0,8	2,4	1,8	0,2	–	3,0
6	Wsparcie od innych zagranicznych organizacji pozarządowych	1,6	0,5	0,3	0,2	0,1	0,7	0,8	1,2	0,2	–	1,2
7	Darowizny od osób fizycznych	22,2	5,3	2,3	0,7	2,4	1,5	20,1	5,6	0,3	0,1	9,4
8	Darowizny od instytucji i firm	20,3	5,6	4,0	1,4	3,0	2,7	15,8	7,0	0,9	0,1	10,7
9	Dotacja przekazana przez inny oddział tej samej organizacji	1,9	0,4	0,2	–	0,6	0,1	2,9	0,4	–	0,1	1,2
10	Składki członkowskie	29,8	4,2	3,6	3,6	12,6	3,0	37,3	7,0	0,7	0,2	14,3
11	Dochody z kampanii, zbiórek publicznych, akcji charytatywnych	5,1	0,5	0,3	–	0,2	1,0	3,2	1,5	0,2	0,1	2,1
12	Odsetki bankowe, zyski z kapitału żelaznego, udziały i akcje	11,6	0,2	0,1	0,1	0,6	1,9	8,6	1,1	0,6	–	4,0
13	Dochody z majątku, np. wynajmu lokali, sprzętu, praw majątkowych	1,3	0,7	0,2	0,2	0,1	0,6	0,9	0,7	0,6	–	1,0
14	Opłaty (zwroty kosztów) w ramach odpłatnej działalności statutowej organizacji	4,6	1,0	1,0	0,6	1,5	0,6	2,3	1,3	1,1	0,2	1,6
15	Dochody z działalności gospodarczej	2,3	0,9	2,3	1,9	1,5	0,4	1,0	3,6	2,0	0,4	2,3
16	Dochody z przekazania 1% podatku	4,7	0,2	0,1	0,3	–	0,8	2,8	1,5	0,3	0,01	1,4
17	Inne źródła	1,6	1,4	1,4	0,8	1,6	0,7	2,7	1,4	0,2	0,3	2,9

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Jak widać, liczba organizacji, które uzyskują istotny dochód ze sprzedaży usług rozumianej w sposób konserwatywny (a zatem taki, w którym do tej kategorii włączone są wyłącznie organizacje prowadzące działalność gospodarczą oraz działalność odpłatną), jest względnie niewielka. Gdyby z grupy tej wyłączyć organizacje, w których dochód ten ma charakter

śladowy⁶ (mniejszy niż 20%), okaże się, że łącznie dotyczy ok. 11%⁷ organizacji. Warto też zauważyć, że liczba organizacji, o których można powiedzieć, że „utrzymują się” z takiej działalności (dochód z nich stanowi od 80 do 100% całości dochodów), to jedynie ok. 3% organizacji.

Dostęp do środków publicznych – „sprzedaż” usług na rzecz administracji publicznej

Jak się okazuje, źródła publiczne są jednymi z najważniejszych w działaniach organizacji pozarządowych. Pochodzące z nich środki łącznie mogą stanowić około 40% wszystkich środków w sektorze pozarządowym. Warto jednak pamiętać, że właściwie tylko część (trudna do oszacowania) transferu środków publicznych może być zaklasyfikowana jako mieszcząca się w obszarze społecznej przedsiębiorczości. Chodzi mianowicie o tzw. kontraktowanie usług, które na ogół odbywa się w trybie zamówień publicznych. W takim trybie ze środków publicznych skorzystało w 2005 r. jedynie ok. 4% organizacji. Częstszy i lepiej dopasowany do specyfiki organizacji jest mechanizm konkursów grantowych. Skorzystało z niego ok. 25% organizacji. Trzeba też wspomnieć o tym, że ok. 20% organizacji skorzystało ponadto ze wsparcia⁸, które określić można jako... zwyczajowe. W praktyce oznacza to uznaniowe wsparcie poza trybem otwartego konkursu. Bez względu jednak na to, jaki był tryb dostępu do środków publicznych, dla ok. 12,4% organizacji przychody pochodzące ze środków publicznych stanowią ponad 80% ogólnej kwoty rocznych przychodów.

Pola działań organizacji a poziom ich ekonomizacji

Jedną z najważniejszych zależności w procesie ekonomizowania się organizacji pozarządowych jest ta, która pokazuje zależność między faktem prowadzenia działalności gospodarczej lub działalności odpłatnej a polem działalności statutowej organizacji. Zależność tę prezentuje poniższa tabela.

Tabela 4. Pozycja w stosunku do działalności gospodarczej lub odpłatnej a pola działań organizacji

Główne pole działań organizacji	Procent organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną
Badania naukowe	52,30
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	37,30
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	35,80
Religia	45,50
Wsparcie dla instytucji, organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich	29,40
Usługi socjalne, pomoc społeczna	19,70
Kultura i sztuka	29,00
Ochrona zdrowia	21,20
Rozwój lokalny w wymiarze społecznym i materialnym	23,60
Edukacja i wychowanie	25,20
Ochrona środowiska	19,50
Sport, turystyka, rekreacja, hobby	18,30
Prawo i jego ochrona, prawa człowieka, działalność polityczna	0,10
Działalność międzynarodowa	0,00

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

⁶ Nie znaczy to, że nie jest istotny, bowiem często okazuje się, że środki te pozwalają na elementarną elastyczność w działaniach w odróżnieniu od znacznie większych środków pochodzących, np. ze strony administracji, ale związanych licznymi ograniczeniami lub wręcz powiązanych z zakazami używania ich na wewnętrzne administracyjne koszty organizacji. Środki wypracowane są też zwykle „dźwignią” do zdobycia znacznie większych środków (także publicznych), gdzie wymagany jest tzw. wkład własny.

⁷ Liczba powstaje przez sumowanie organizacji w obu wierszach, bowiem w tym wypadku poprawne jest (z powodów formalnoprawnych) założenie o rozłączności obiektów w obydwu rzędach tabeli.

⁸ Głównie dotyczy to wsparcia ze strony samorządu – szczególnie w mniejszych miejscowościach, gdzie władze często niechętnie ogłaszają otwarte konkursy na wsparcie działań organizacji.

Czasem – jak ma to miejsce w przypadku organizacji działających, np. na polu sportu i turystyki, kultury i sztuki czy usług społecznych, których w badanej grupie jest stosunkowo dużo – możemy też z dużą dozą precyzji określić odsetek organizacji prowadzących działalność gospodarczą. Są też jednak i takie kategorie organizacji, których liczebność w próbie jest względnie niewielka, a co za tym idzie mniej precyzyjne są szacunki dotyczące częstotliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Pomimo opisanych tu ograniczeń wydaje się, że można zaryzykować postawienie pewnych hipotez dotyczących stopnia „ekonomizacji” w poszczególnych „branżach” sektora pozarządowego. W zamieszczonej powyżej tabeli (tab. 4) ułożone one zostały ze względu na malejący zakres ekonomizacji, rozumianej jako prowadzenie działalności gospodarczej lub odpłatnej (względnie posiadanie takiego zamiaru). Okazuje się, że najsilniej „zekonomizowaną” branżą sektora pozarządowego są organizacje działające na polu badań naukowych: ponad połowa z nich prowadzi działalność gospodarczą. Nie dziwi specjalnie fakt, że wysoko w rankingu znalazły się organizacje związane z rynkiem pracy i aktywizacją zawodową oraz prowadzące szkolenia. Za pewną niespodziankę można uznać fakt, że tak „wysoko” znalazły się organizacje związane z działalnością religijną, choć w tym wypadku szczególnie ważne jest uczynione wyżej zastrzeżenie dotyczące nikłej liczebności tego typu organizacji w próbie – co za tym idzie koniecznej ostrożności przy formułowaniu wniosków. W przypadku organizacji działających na polu socjalnym mamy do czynienia z „ekonomizowaniem się” (podobnie liczna jest grupa tych, które prowadzą działalność gospodarczą, jak i tych, które planują ją uruchomić). Także wśród organizacji działających na polu kultury funkcjonuje dużo organizacji prowadzących już działalność ekonomiczną. Podobna sytuacja dotyczy organizacji działających na polu edukacji i wychowania oraz rozwoju lokalnego. Szczególną sytuację można zaobserwować w obszarze sportu i turystyki. Wbrew pozorom jest to jedna z najmniej „zekonomizowanych” i „ekonomizujących się” branż sektora pozarządowego. Prawie na końcu tego specyficznego rankingu znalazły się organizacje działające na polu współpracy międzynarodowej. Wśród organizacji działających w tej sferze nie zarejestrowaliśmy w badaniu takich, które prowadziłyby działalność gospodarczą, jednak jednocześnie to właśnie w tej grupie odsetek organizacji, które planują ją rozpocząć, jest największa. Najmniej „zekonomizowaną” i jednocześnie niezbyt skłoną do czynienia tego w przyszłości branżą sektora pozarządowego są organizacje działające na rzecz ochrony praw człowieka, edukacji obywatelskiej, działalności politycznej. Organizacje te są przypadkiem szczególnym z punktu widzenia prowadzonych tu analiz. W Polsce funkcjonują one, a w każdym razie funkcjonowały, przede wszystkim w oparciu o mechanizm tzw. grantów. Z powodów zasadniczych nie bardzo mogą one „sprzedawać” swoje usługi administracji publicznej. Nie powinny też przerzucać kosztów swoich działań na beneficjentów – tym bardziej że w tym przypadku często misją tych organizacji jest dostarczanie dóbr o charakterze publicznym – kogo np. można by obciążyć kosztami kampanii na rzecz ochrony praw człowieka w Chinach? Organizacje te mogą też bardziej niż inne opierać się ekonomizacji czy „komercjalizacji” z powodów zasadniczych (etosowych).

„Autodemarkacja” przynależności do grupy przedsiębiorstw społecznych w sektorze pozarządowym

W badaniu Klon/Jawor staraliśmy się też ustalić, na ile sami respondenci (organizacje) postrzegają i definiują, przynajmniej część swojej działalności jako „sprzedaż usług”. Zapytaliśmy, czy organizacja pobiera w jakiegokolwiek formie opłaty (choćby symboliczne lub w formie zwrotu kosztów) za jakieś produkty lub usługi przez nią wytwarzane. Z punktu widzenia prowadzonej tu analizy i przy wszystkich wątpliwościach interpretacyjnych pytanie to stanowi najlepsze chyba przybliżenie tego, na czym polega ekonomizowanie się sektora. Negatywnie na tak postawione pytanie odpowiada ok. 60% organizacji. Ok. 5% twierdzi, że darowizny, które przyjmuje są formą opłaty za usługi (w praktyce przypadków takich jest zapewne więcej). Pozostałe ok. 35% organizacji przyznaje, że pobiera opłaty w różnej formie. Można powiedzieć, że łącznie owe 40% organizacji w procesie „autodemarkacji” sama zalicza przynajmniej część swoich działań do obszaru przedsiębiorczości społecznej. Opisana tu procedura „autodemarkacji” oparta jest o zdroworozsądkowe podejście do „pobierania opłat”, które nakazuje w bezpośredni sposób powiązać płatnika i odbiorcę usługi. Z tego powodu obszar, jaki wyznaczają, ma nieco inny kształt niż ten, który wynika z formalnej analizy źródeł finansowania. Obszar ten zostaje bowiem z jednej strony poszerzony o pseudodarowizny oraz o składki członkowskie, które mają charakter opłat za usługi⁹. Z drugiej, z całą pewnością z obszaru tego wyłączona została znaczna część organizacji, które korzystając ze środków publicznych nie traktują tej sytuacji jako opłaty za usługi (skoro płatnikiem jest kto inny niż odbiorca usługi).

⁹ Składki członkowskie. Kwestia tego, na ile składki członkowskie mogą być traktowane jako sprzedaż usług, jest niezwykle skomplikowana. Niestety, została ona nieomal zignorowana przez przywoływane w tej pracy kryteria przedsiębiorczości społecznej sformułowane przez Europejską Sieć Badań Ekonomii Społecznej – EMES. Organizacje bazujące w swych działaniach na składkach członkowskich spełniają kryterium „emancypacyjne” – bowiem istotnie uzyskują za ich pomocą rodzaj niezależności. Bardziej problematyczne jest natomiast kryterium ryzyka ekonomicznego (choć ryzyko takie może wystąpić także w przypadku specyficznego rynku wewnętrznego). Organizacje te często mogą mieć też kłopot z kryterium społecznym polegającym na orientacji na dostarczanie dóbr o charakterze publicznym a nie wzajemnym (klubowym). Tu także jednak sytuacja może być skomplikowana. Stosunkowo jasne jest, że prywatny klub tenisowy (bazujący na składkach) nie jest koniecznym tym, co uznalibyśmy za społeczną przedsiębiorczość. Co jednak począć, np. ze stowarzyszeniem, które skupia rodziców dzieci niepełnosprawnych i które ze składek wpłacanych przez nich organizuje wspólnie zajęcia terapeutyczne. Jak wynika z analizy źródeł finansowania aż dla 12,6% organizacji źródło to stanowi więcej niż 80% rocznego dochodu.

Tabela 5. Forma, w jakiej pobierane są opłaty

Jaką formę przyjmują opłaty?	Procent organizacji
Częściowa lub całkowita odpłatność za usługi/produkty ponoszona przez odbiorców	17,4
Kontraktowanie usług publicznych przez administrację publiczną	2,8
Składki wpłacane przez członków, finansujące wspólne działania na ich rzecz	23,2
Inne	4,7

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Wyodrębnienie i charakterystyka grup organizacji ze względu na ich stosunek (aktualny i przyszły) do działalności gospodarczej lub odpłatnej.

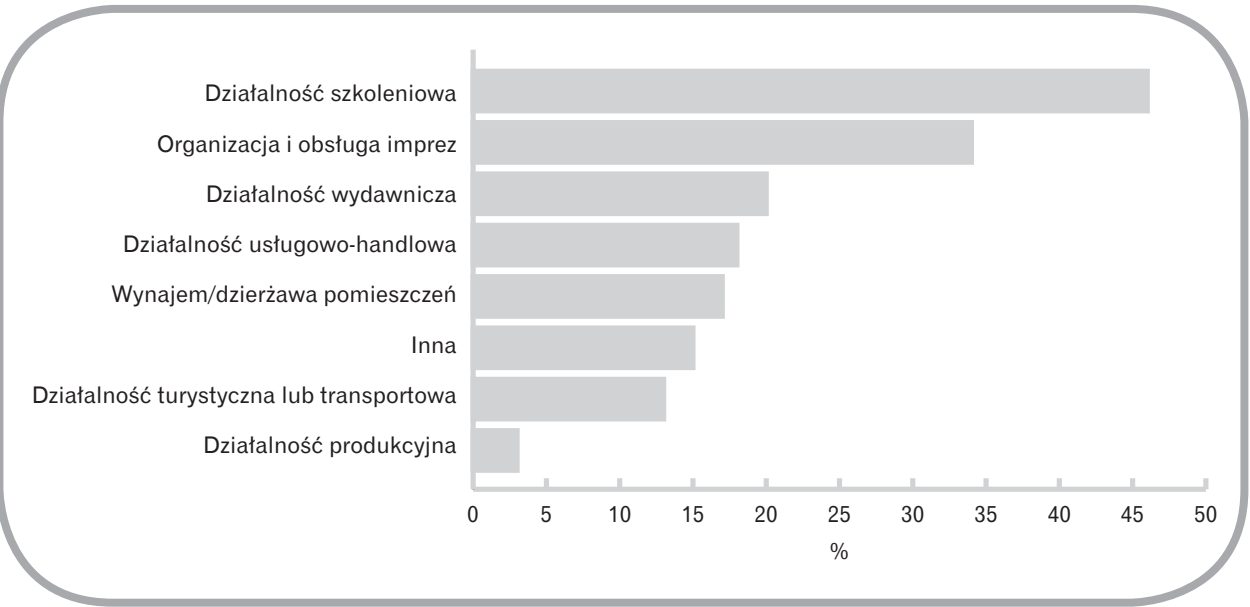
W oparciu o wyniki prowadzonego przez Klon/Jawor badania możemy w uproszczeniu mówić o 3 grupach organizacji:

- grupa 1: organizacje prowadzące (w którejkolwiek z form) działalność gospodarczą lub odpłatną,
- grupa 2: organizacje, które zamierzają uruchomić taką działalność w ciągu 2 lat (w którejkolwiek z form),
- grupa 3: organizacje, które nie zamierzają w ciągu najbliższych 2 lat (w żadnej z form) prowadzić takiej działalności.

Powyższe wyodrębnienie w sensie technicznym zostało dokonane w oparciu o analizę czterech pytań ankiety, dotyczących odpowiednio aktualnej i przyszłej sytuacji respondenta ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej lub działalności odpłatnej nie dla zysku.

Grupa 1 – organizacje formalnie prowadzące działalność gospodarczą lub działalność odpłatną nie dla zysku

Do grupy tej należy łącznie ok. 18% organizacji¹⁰ (14,7% prowadzi działalność odpłatną nie dla zysku, 8% prowadzi działalność gospodarczą – w niektórych przypadkach prowadzone są obydwa typy działań).



Rysunek 1. Typy działalności gospodarczej lub działalności odpłatnej wśród organizacji prowadzących ten rodzaj działań*

* Możliwe więcej niż jedno wskazanie.

Źródło: Badania Klon/Jawor 2006.

Jak się okazuje prowadzenie działalności produkcyjnej jest dość rzadkie. Organizacje najczęściej koncentrują się na usługach szkoleniowych oraz organizacji i obsłudze imprez. Wydaje się zatem, że popularne są przede wszystkim działania wymagające względnie mniejszych inwestycji i mniejszego ryzyka. Z natury mogą mieć one incydentalny charakter i nie wiążą się z koniecznością ponoszenia stałych kosztów infrastruktury. Ich popularność może być też związana

¹⁰ W próbie znalazło się 234 organizacji spełniających ów warunek, a zatem w próbie jest ich więcej niż 18%. Ostateczny wynik 18% jest wynikiem zastosowania wagi populacyjnej.

z popytem ze strony instytucji publicznych, które z oczywistych powodów postrzegają organizacje pozarządowe jako dostarczyciela „miękkich” usług.

Motywacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej i odpłatnej

W badaniu zapytaliśmy organizacje prowadzące działalność odpłatną lub gospodarczą o to, jakie są podstawowe motywy jej prowadzenia.

Tabela 6. Motywy prowadzenia działalności gospodarczej/odpłatnej

Jakie są motywy prowadzenia działalności gospodarczej/odpłatnej?	Procent organizacji
Zwrot kosztów prowadzonej działalności statutowej	70,0
Pozyskiwanie jak największej ilości środków finansowych dla realizacji celów statutowych, rozwiązywania ważnych problemów społeczności lokalnej	60,0
Zwiększanie niezależności finansowej organizacji, różnicowanie źródeł przychodów organizacji	41,0
Poprawa sytuacji materialnej członków/pracowników organizacji	15,4
Dostarczanie produktów dobrej jakości, w oparciu o odpowiednie standardy etyczne i środowiskowe, produkowanych przez lokalnych producentów	9,5
Dostarczanie usług/produktów niezbędnych dla funkcjonowania lokalnej społeczności, które nie były wcześniej odpowiednio zaspokajane/dostarczane	8,4
Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej przedstawicieli lokalnej społeczności lub określonych grup	7,2
Zapobieganie sytuacji, w której odbiorcy naszych usług/produktów korzystają z nich bez uzasadnionej potrzeby – tylko dlatego, że są świadczone nieodpłatnie	7,1
Dostarczanie członkom/pracownikom usług dostosowanych do ich potrzeb lub/i możliwości ekonomicznych	6,4
Angażowanie podopiecznych w aktywność zawodową, tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych trudnościami na rynku pracy	5,8
Zapewnianie członkom pomocy finansowej w wypadku trudności życiowych lub niespodziewanych zdarzeń losowych	4,3
Współpraca gospodarcza pomiędzy członkami, wspólna produkcja/działalność gospodarcza/handlowa	3,5
Upodmiotowienie pracowników – zapewnienie im większego udziału w procesie zarządzania i organizacji warunków ich pracy	1,9
Zapewnianie członkom możliwości oszczędzania środków finansowych lub ich pożyczania – lokat, kredytów, pożyczek	0,9
Inny cel	9,7

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Jak się okazuje, podstawową motywacją do prowadzenia działalności odpłatnej lub gospodarczej i odpłatnej jest pokrywanie (choćby częściowe) kosztów jej prowadzenia. To spostrzeżenie jest tak zdroworozsądkowe, że raczej należałoby zapytać, jak to możliwe, że 30% organizacji nie wymieniło jej w ogóle. Na miejscu drugim (60%) wymieniane są ważne z punktu widzenia ekonomii społecznej motywacje związane z gromadzeniem środków, które następnie zużyte będą na realizację celów statutowych, względnie rozwiązywanie problemów społeczności lokalnej¹¹. Trzecią wskazywaną motywacją jest chęć uzyskania większej niezależności finansowej oraz dywersyfikacja źródeł dochodów. Wszystkie pozostałe motywacje wymieniane są znacznie rzadziej. Z ważnych dla przedsiębiorczości społecznej powodów wskazać należy poprawę (względnie uzupełnienie dochodów) pracowników lub członków organizacji. Rzadziej niż w jednym na dziesięć przypadków przywoływane są motywacje związane z koniecznością dostarczania specyficznych rodzajów dóbr – takich, które z jakichś powodów nie pojawiają się spontanicznie na rynku. Rzadko – w około jednym na dwadzieścia przypadków – pojawiają się też motywacje związane z prointegracyjnymi i socjalnymi aspektami zatrudnienia w ramach działalności. Prawie wcale nie są wymieniane motywacje klasyczne dla ekonomii społecznej: kooperacja między członkami przedsiębiorstwa oraz emancypacja (upodmiotowienie) pracowników.

¹¹ W tym miejscu nie pozostaje nam nic innego niż przyjąć założenie, że realizacja celów statutowych sama w sobie stanowi rodzaj dobra (pożytku) publicznego. W praktyce sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana. Często organizacje bezkrytycznie skłonne są uznawać, że samo ich istnienie (a co za tym idzie, np. odpłacanie własnego personelu) stanowią swoiście rozumianą społeczną korzyść.

Dynamika rozwoju działalności gospodarczej lub odpłatnej i szanse na migracje w tym kierunku

Tabela 7. Zmiany w skali działalności gospodarczej lub odpłatnej

Jak zmieniała się skala działalności gospodarczej (mierzona przychodami z jej prowadzenia) w ciągu ostatnich 2 lat	Procent organizacji
Znacząco się zwiększyły	11,8
Nie zmieniły się w sposób znaczący	39,2
Raz się zwiększały, raz zmniejszały	21,3
Znacząco zmniejszyły się	10,4
Nie dotyczy, rozpoczęliśmy działalność gospodarczą po 2003 r.	9,9
Trudno powiedzieć	7,4

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Jak widać, dynamika jest prawie idealnie „równoważona”. W przypadku większości organizacji nie doszło do poważnych zmian lub zmiany te równoważyły się. Mniej więcej podobna jest liczba organizacji, w przypadku których można mówić zarówno o zwiększeniu, jak i zmniejszeniu zakresu działań – w każdym z tych przypadków mowa o około 10% organizacji.

Spójrzmy teraz wyłącznie na organizacje, które formalnie prowadzą działalność gospodarczą. Może być ona prowadzona w różnej formie i w różnych zakresie. Co do formy okazuje się, że w znakomitej większości przypadków (75%) nie została ona wyodrębniona i prowadzona jest po prostu jako jeden z programów organizacji. W 15% jest wyodrębniona częściowo i mniej więcej w 15% ma ona formę całkowicie zewnętrzną (np. wyodrębnionego zakładu lub spółki). Owo silne „uwewnętrznienie” działalności gospodarczej może mieć też związek z faktem niezwykle częstego pokrywania się zakresu działalności gospodarczej i działalności statutowej organizacji. Jak wskazują wyniki badań, zakresy te pokrywają się całkowicie w 60% organizacji, a w 18,5% pokrywają się częściowo. Dane te pokazują, że praktyka prowadzenia działalności gospodarczej jest prawie całkowicie odmienna od tego jak wyobrażał to sobie ustawodawca, dla którego co do zasady działalność gospodarcza i statutowa powinny być oddzielone.

Jaki jest ekonomiczny wynik działalności gospodarczej?

Okazuje się, że w ponad 47% przypadków organizacje osiągnęły duży zysk; w 7% procentach przyznają się do straty, a w pozostałych przypadkach mamy do czynienia ze względną równowagą (nieznaczny zysk lub strata). Oczywiście, nic nie wiemy o tych organizacjach, które po prostu nie przetrwały procesu eksperymentowania z działalnością gospodarczą, ale trzeba pamiętać, że gdyby je uwzględnić, okazałoby się, że owe 7% powinno ulec zwiększeniu. Ze względu na specyfikę działań organizacji pozarządowych zapytaliśmy też o to, w jaki sposób kształtowane są ceny usług i produktów. W szczególności zaś, jak kształtowane są ceny produktów:

Tabela 8. Sposób wyznaczania ceny produktów i usług w przypadku organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną*

Cena ze względu na koszty wytworzenia	
Poniżej bezpośrednich kosztów produkcji (np. ze względu na dofinansowanie tej działalności z innych źródeł)	17,1
Mniej więcej na poziomie bezpośrednich kosztów produkcji	49,2
Powyżej bezpośrednich kosztów produkcji, aby uzyskać środki na inne działania	41,8
Inne czynniki brane pod uwagę przy ustaleniu cen projektów	
Maksymalizacja przychodów ze sprzedaży produktów (maksymalna cena, jaką są w stanie zaakceptować nabywcy)	11,4
Realne możliwości finansowe odbiorców działań społecznych (jak najbardziej przystępna cena)	68,1
Koszty wytworzenia dóbr/usług	45,8
Ceny na analogiczne produkty na rynku	39,2
Ustalenia poczynione ze sponsorami działań (np. administracja publiczna)	12,2

* Możliwe więcej niż jedno wskazanie.

Źródło: Badania Klon/Jawor 2006.

Jak się okazuje, mniej więcej w połowie przypadków mechanizm wyceny polega na zwróceniu kosztów wytworzenia. Wynik ten może wskazywać na dalsze przesuwanie się organizacji z obszaru formalnej działalności gospodarczej w kierunku tzw. działalności odpłatnej nie dla zysku. Ta ostatnia zdefiniowana jest bowiem m.in. w ten sposób, że cena nie może przekraczać kalkulowanych kosztów wytworzenia. Towarzyszą temu dodatkowo ograniczenia, np. dotyczące poziomu wynagrodzeń, które mogą okazać się przeszkodą w tym procesie. Stosunkowo często ceny ustalane są zgodnie z „klasycznym” mechanizmem rynkowym, a zatem w ten sposób, aby uzyskiwany ze sprzedaży zysk był możliwie największy i możliwe było przekazanie go na inne działania. W tym przypadku istotne pytanie dotyczy transferu owego zysku. Formalnie organizacje mogą przeznaczać go na różne cele i stosownie do tego podlegać różnym obciążeniom podatkowym. Jedynym wyjątkiem są tzw. organizacje pożytku publicznego, w przypadku których ustawa przesądza o tym, że zysk musi być przeznaczany wyłącznie na działalność pożytku publicznego. Na tym tle pojawia się zresztą szereg wątpliwości, bowiem, zgadzając się z ustawodawcą, należy „zapobiegać” przekształceniu się organizacji w quasi-spółki, w których wypłacane są dywidendy z zysku. W tym rozumowaniu nie wzięto jednak pod uwagę oczywistego faktu, że zyski często trzeba inwestować w rozwój działalności gospodarczej.

Problemy, na jakie napotykają organizacje zaangażowane w działalność gospodarczą i odpłatną

Jak wskazują poniższe wyniki, wyraźnie na pierwsze miejsce wysuwa się brak dostępu do finansów niezbędnych do dokonywania inwestycji. W innej części badania ustaliliśmy, że organizacje (ok. 80%) nie posiadają ani żadnego istotnego majątku trwałego, ani rezerw finansowych. Dostęp do kredytu jest dla nich dość trudny wzięwszy pod uwagę ich specyficzny charakter i brak zdolności kredytowej, a w każdym razie historii kredytowej. Na drugim miejscu można zgrupować liczne problemy natury formalnobiurokratycznej oraz prawnej. Wskazuje na to mniej więcej co czwarta organizacja. Na kolejnych pozycjach pojawiają się dotyczące mniej więcej co ósmej organizacji problemy „klasycznie” rynkowe, tj. zła koniunktura, brak popytu itd. Co dziesiąta organizacja przyznaje, że problemem jest brak wiedzy, doświadczenia, niezbędnego personelu. Co dziesiąta organizacja postrzega też jako problem niechęć ze strony przedsiębiorców. Najrzadziej wymieniane są bariery związane z pośrednimi – wizerunkowymi konsekwencjami bycia organizacją prowadzącą działalność gospodarczą. Dosłownie nikt w grupie badanych organizacji nie wskazał, jak się zdaje dość istotnego problemu, jakim jest niska jakość usług lub produktów. Zrozumiałe jest, że trudno być może przyznać się do tego rodzaju ograniczeń, ale to, że nie posunął się do tego nikt w badanej próbie jest wręcz niepokojące.

Tabela 9. Problemy, na które napotykają organizacje prowadzące działalność gospodarczą lub odpłatną

Najważniejsze problemy utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej/odpłatnej (N = 234)	Procent organizacji
Trudności związane z pozyskiwaniem środków finansowych na inwestycje	36,5
Nadmierna biurokracja administracji publicznej, bezzasadne kontrole itp.	24,2
Nadmiernie wysokie podatki, obciążenia fiskalne, brak zachęt dla przedsiębiorców	23,4
Złe prawo, problemy formalnoprawne	23,2
Zła koniunktura na rynku, niezależne od nas warunki gospodarcze	15,5
Brak popytu na nasze usługi/produkty	12,0
Brak doświadczenia, odpowiedniej wiedzy	9,2
Trudności w pozyskaniu odpowiednich pracowników/personelu	9,2
Niechęć ze strony innych organizacji lub okolicznych przedsiębiorców, traktujących nas jak konkurencję	9,0
Lokalne układy utrudniające funkcjonowanie na rynku	6,9
Brak wsparcia szkoleniowego/doradczego dostosowanego do specyfiki organizacji pozarządowych	6,3
Negatywny wizerunek organizacji zajmujących się działalnością w społeczeństwie	5,7
Odwrócenie się od organizacji jej dotychczasowych sponsorów	4,0
Zły odbiór działalności gospodarczej przez bezpośrednich odbiorców usług organizacji, niechęć do ponoszenia opłat	1,6
Niska jakość naszych usług/produktów	0,0
Inne	4,9

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

W badaniu zapytaliśmy też organizacje prowadzące działalność odpłatną lub gospodarczą, czy mają opracowaną strategię jej prowadzenia. Okazało się, że aż 60% organizacji nie posiada jej. Jednak, niezależnie od braku strategii, organizacje, które obecnie prowadzą działalność gospodarczą są w znakomitej większości zdecydowane na dalszy jej rozwój.

Tabela 10. Plany dotyczące działalności gospodarczej wśród tych organizacji, które ją obecnie prowadzą

Plany dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej wśród tych, którzy obecnie ją prowadzą (N=121)	Procent organizacji
Zamierzamy rozwijać naszą działalność gospodarczą	51,9
Zamierzamy utrzymać naszą działalność gospodarczą na podobnym poziomie jak obecnie	41,7
Zamierzamy zmniejszać skalę naszej działalności gospodarczej	0,0
Zamierzamy zawiesić/zakończyć naszą działalność gospodarczą	1,1
Trudno powiedzieć	5,3

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Analogiczne pytanie dotyczące działalności odpłatnej zadaliśmy tym organizacjom, które obecnie ją prowadzą.

Tabela 11. Plany dotyczące działalności odpłatnej wśród tych organizacji, które ją obecnie prowadzą

Plany dotyczące prowadzenia działalności odpłatnej wśród tych, którzy obecnie ją prowadzą (N=188)	Procent organizacji
Zamierzamy rozwijać naszą działalność odpłatną	40,6
Zamierzamy utrzymać naszą działalność odpłatną na podobnym poziomie jak obecnie	49,3
Zamierzamy zmniejszać skalę naszej działalności gospodarczej	1,1
Zamierzamy zawiesić/zakończyć naszą działalność odpłatną	1,8
Trudno powiedzieć	7,3

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

W obydwu przypadkach (zarówno w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, jak i odpłatnej) znaczna część organizacji, która obecnie działalność taką prowadzi, zamierza ją rozwijać. Tylko śladowa liczba organizacji zamierza się wycofać z tej formy działań.

Ostatecznie zatem pozostajemy z dwuznacznym wynikiem. Z jednej strony dotychczasowa dynamika zmian w strukturze dochodów całego sektora nie wskazuje w sposób wyrazisty na pojawianie się trendu wzrostowego w dziedzinie ekonomizowania się sektora *non-profit*. Czasem można wręcz odnieść wrażenie, że trend ten ma przeciwny kierunek. Wiele wskazuje na to, że w ciągu ostatnich dwóch lat odsetek organizacji angażujących się w takie działania nie zmienił się. Jednocześnie jednak wśród tych, które prowadzą już taką działalność, powszechny jest zamiar rozszerzenia jej zakresu. Można zatem mówić nie tyle o wzroście liczby przedsiębiorstw społecznych w sektorze pozarządowym, ile o zwiększaniu się skali tych, które już w nim istnieją.

Grupa 2 i Grupa 3 – organizacje, które nie prowadzą obecnie działalności gospodarczej ani odpłatnej

Zacznijmy od najprostszego pytania: czy organizacje, które nie robią tego obecnie zamierzają uruchomić działalność odpłatną lub gospodarczą.

Tabela 12. Plany dotyczące uruchomienia działalności gospodarczej lub odpłatnej wśród organizacji, które obecnie działań takich nie prowadzą

Czy w ciągu najbliższych 2 lat organizacja planuje rozpocząć działalność.... (N = 807)	Odpłatną nie dla zysku	Gospodarczą
Tak, planujemy jej rozpoczęcie	5,3%	4,4%
Zastanawiamy się nad tym, ale jeszcze nie podjęliśmy decyzji o jej rozpoczęciu	10,7%	7,1%
Nie planujemy jej rozpoczęcia	76,1%	79,5%
Trudno powiedzieć – nie zastanawialiśmy się nad tym	7,9%	9,0%

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Jak widać, pomysł ten nie jest szczególnie popularny. Jedynie około 5% organizacji ma w planach „ekonomizowanie się”. Pozostali albo zastanawiają się, albo wprost, i dotyczy to znakomitej większości organizacji, nie rozważają nawet takiego posunięcia. Spytałismy, co skłoniło organizacje do podjęcia decyzji o przyszłym uruchomieniu działalności gospodarczej lub odpłatnej. Grupa ta to łącznie 6,6% całości sektora pozarządowego.

Tabela 13. Motywy, dla jakich organizacje, które obecnie nie prowadzą działalności gospodarczej ani odpłatnej zamierzają ją uruchomić

Dlaczego przede wszystkim myślicie Państwo o uruchomieniu działalności gospodarczej (N = 90)	Procent organizacji
Chcielibyśmy zapewnić sobie zwrot części kosztów świadczonych usług	53,3
Chcielibyśmy wygospodarować jak najwięcej wolnych środków, którymi moglibyśmy swobodnie dysponować	49,1
Chcielibyśmy sprawdzić się na rynku, uważamy, że przyczyniłoby się to do poprawy jakości naszych działań	27,9
Chcielibyśmy poprawić sytuację materialną członków/pracowników organizacji	19,8
Chcielibyśmy stworzyć miejsca pracy dla odbiorców działań organizacji, umożliwić im pozyskiwanie środków do życia	18,6
Chcielibyśmy stworzyć miejsca pracy dla odbiorców działań organizacji, głównie w celach terapeutycznych	11,0
Aby uniknąć sytuacji, w której z naszych usług/produktów korzysta się bez uzasadnionej potrzeby (tylko dlatego, że są za darmo)	10,8
Żeby zalegalizować dotychczas prowadzone działania związane z pobieraniem opłat	3,7
Inne	11,6
Trudno powiedzieć	7,1

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Analiza odpowiedzi potwierdza fakt, że podstawowe motywacje mają charakter ekonomiczny – chodzi o pozyskanie środków na pokrycie kosztów działań, a także o wygospodarowanie takich, którymi można swobodnie dysponować. Ciekawe wydaje się to, że prawie 28% organizacji chce uruchomić działalność po to, aby „sprawdzić się na rynku” i skorzystać z jego dyscyplinującej funkcji. Stosunkowo często – w porównaniu z sytuacją wśród tych, którzy aktualnie prowadzą działalność gospodarczą – pojawia się też motyw integracyjny: zapewnienie środków do życia, względnie praca powiązana z terapią. Wydaje się, że popularność tych motywacji można uznać za pierwszą jaskółkę popularyzacji idei ekonomii społecznej czy przynajmniej jej prointegracyjnego wariantu.

Jakiej więc pomocy potrzebują ci, którzy planują uruchomienie działalności gospodarczej lub odpłatnej? Po pierwsze, potwierdza się konieczność uzyskania środków „na rozruch” – problem ten jest wskazywany najczęściej. Często też pojawia się aspekt pomocy w tworzeniu biznesplanu, marketing oraz problem ze zorganizowaniem miejsca koniecznego do prowadzenia działalności. Najrzadziej wymieniana jest potrzeba zdobywania umiejętności związanych z wytworzeniem danego produktu.

Tabela 14. Potrzeby organizacji, które zamierzają uruchomić działalność gospodarczą lub odpłatną (i nie prowadzą jej obecnie)

W której z wymienionych dziedzin potrzebowałoby Państwo pomocy uruchamiając/prowadząc działalność gospodarczą/odpłatną? (N = 90)	Procent organizacji
Uzyskanie dostępu do kapitału, kredytów	35,0
Tworzenie biznesplanu	31,5
Miejsce (lokal, teren) do uruchomienia produkcji, dostarczania usług	26,6
Marketing	25,1
Nabywanie umiejętności związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwem	21,3
Nabywanie umiejętności niezbędnych do wytworzenia określonych produktów/usług	14,4
Inne	12,4
Trudno powiedzieć	6,7

Źródło: Badania Klon/Jawor 2006.

Zajmijmy się teraz tymi, którzy wyraźnie stwierdzili, że nie zamierzają angażować się w działalność gospodarczą lub odpłatną. Dla zwiększenia kontrastu wyodrębniono tu organizacje, które nie chcą skorzystać z żadnej z tych opcji. Jest to grupa znacznie liczniejsza – stanowi ok. 58% organizacji.

Tabela 15. Przyczyny, dla których organizacje nie chcą uruchamiać działalności gospodarczej lub odpłatnej

Jakie przyczyny decydują o tym, że nie zamierzacie Państwo podejmować działalności gospodarczej? (N = 558)		Procent organizacji
Typ uzasadnienia	Uzasadnienie	
Nie muszę	Nie mamy takiej potrzeby	64,9
Obawiam się	Obawa przed odejściem organizacji od jej misji społecznej	16,2
Nie mogę	Brak doświadczenia, odpowiedniej wiedzy	13,9
Nie chcę	Uważamy, że organizacje z zasady nie powinny nic sprzedawać	13,6
Nie mogę	Trudności związane z pozyskiwaniem środków finansowych na inwestycje	9,4
Nie mogę	Nadmierna biurokracja administracji publicznej, bezzasadne kontrole itp.	9,1
Nie mogę	Złe prawo, problemy formalnoprawne	7,8
Obawiam się	Obawa przed ryzykiem – popadnięciem organizacji w długi i zobowiązania	7,7
Nie mogę	Nadmiernie wysokie podatki, obciążenia fiskalne, brak zachęt dla przedsiębiorców	7,3
Obawiam się	Negatywny wizerunek organizacji zajmujących się działalnością gospodarczą w społeczeństwie	5,9
Obawiam się	Obawa przed odwróceniem się od organizacji jej dotychczasowych sponsorów	5,1
Obawiam się	Zły odbiór działalności gospodarczej przez bezpośrednich odbiorców usług organizacji, niechęć do ponoszenia opłat	3,4
Nie mogę	Trudności w pozyskaniu odpowiednich pracowników/personelu	2,6
Nie mogę	Zła koniunktura na rynku, niezależne od nas warunki gospodarcze	2,6
Nie mogę	Brak wsparcia szkoleniowego/doradczego dostosowanego do specyfiki organizacji pozarządowych	2,2
Nie mogę	Brak popytu na nasze usługi/produkty	2,1
Nie mogę	Lokalne układy utrudniające nam funkcjonowanie na rynku	1,9
Obawiam się	Obawa przed niechęcią ze strony innych organizacji lub okolicznych przedsiębiorców, którzy potraktują nas jak konkurencję	1,2
Nie mogę	Niska jakość naszych usług/produktów	0,0
	Inna przyczyna	7,6
	Trudno powiedzieć	4,2

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Najczęściej wskazywaną przyczyną – dotyczy to praktycznie 2/3 organizacji – jest to, że nie widzą one po prostu takiej potrzeby. Odpowiedź ta umownie wyodrębnia grupę, której stosunek do ewentualnej działalności gospodarczej lub odpłatnej da się określić jako „nie muszą”. Odpowiedź ta jest tak wieloznaczna, jak liczne mogą być powody do uruchomienia działalności (wymieniane w poprzednich pytaniach ankiety). Ważne jest jednak to, że często powód rezygnacji z działalności gospodarczej ma charakter bardziej zasadniczy (by nie powiedzieć doktrynalny). Mowa tu o przekonaniu, że organizacje po prostu nie powinny prowadzić działalności gospodarczej. Organizacje, które wskazują na te właśnie obawy, prawdopodobnie najtrudniej będzie przekonać do podążania w kierunku przedsiębiorczości społecznej. Ich stosunek do ewentualnego zaangażowania się w przedsiębiorczość społeczną można określić jako „nie chcę”. Trzecia grupa wymienianych powodów to różnego rodzaju obawy – w szczególności obawa przed zagubieniem misji organizacji, odwróceniem się sponsorów, negatywnym wizerunkiem organizacji prowadzących działalność gospodarczą. Postawę taką możemy określić w skrócie jako „obawa”. Wreszcie czwarty typ argumentacji przeciwko uruchomieniu działalności gospodarczej lub odpłatnej to różnego rodzaju ograniczenia zewnętrzne lub wewnętrzne. Ten stosunek do ewentualnej działalności gospodarczej i odpłatnej można określić jako „nie mogę”. To właśnie ta grupa organizacji stanowić może, jak się zdaje, potencjalnie dodatkową „bazę rekrutacyjną” dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej w środowisku organizacji pozarządowych.

Poniżej znajduje się zbiorcze zestawienie określające pozycje organizacji w stosunku do rozważanej tu kwestii „ekonomizacji” działań.

Stosunek do zaangażowania się działalność gospodarczą lub odpłatną	Procent organizacji
Sytuacje pośrednie / braki danych / brak zdecydowania itd.	18,9
Grupa 1 – Aktualnie jest prowadzona (w jednej lub obydwu formach)	18,0
Grupa 2 – Jest w planach (którkolwiek z form)	5,3
Grupa 3 – Nie mam jej w planach (w żadnej z form)	57,8



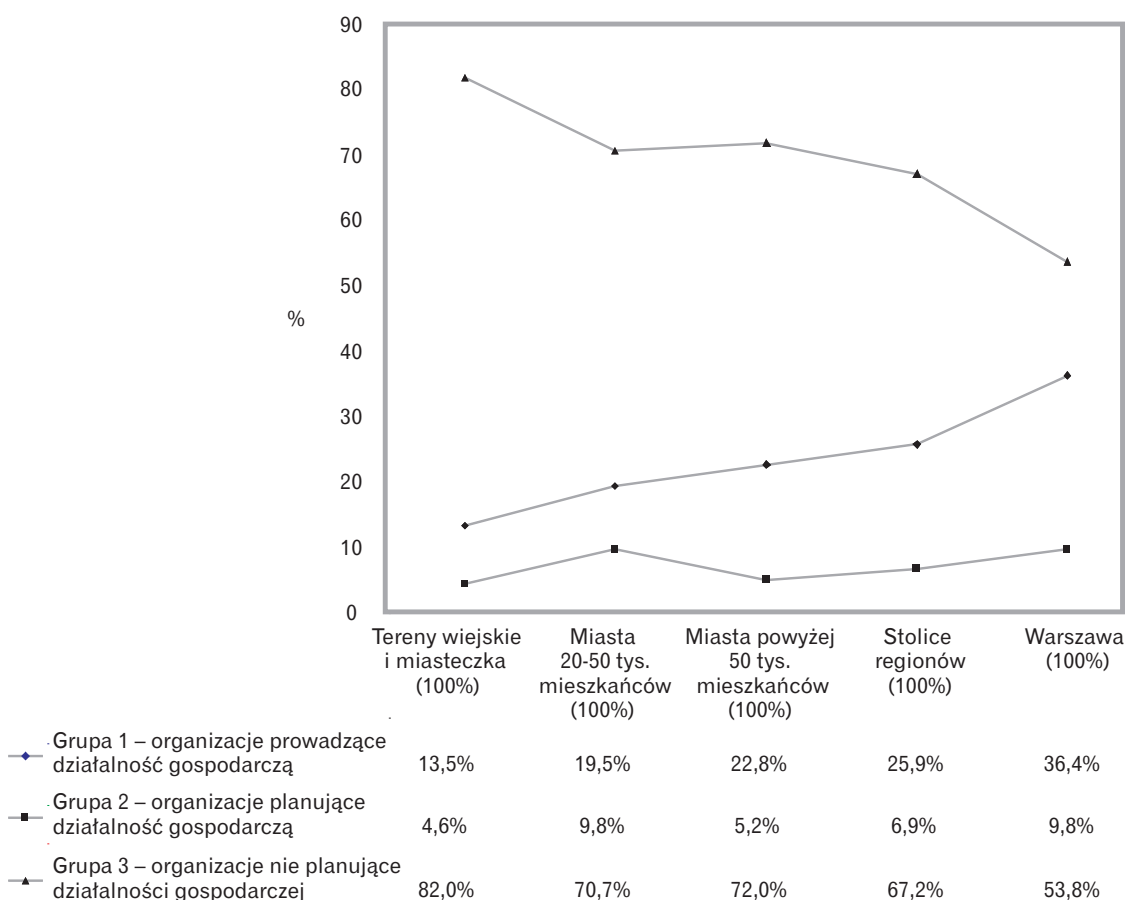
Podstawowe dyspozycje dotyczące postaw organizacji, które nie mają w planach działalności gospodarczej ani odpłatnej (% w Grupie 3)	Procent organizacji
Nie musimy	64,8
Nie możemy	30,6
Obawiamy się	27,9
Nie chcemy	13,6

Różnice między poszczególnymi grupami organizacji – próba wyjaśnienia

Co różni opisane wyżej grupy organizacji? W analizie skoncentrowano się jedynie na podstawowych parametrach opisujących działalność organizacji. W szczególności w przypadku Grupy 2 (planowane uruchomienie działalności gospodarczej lub odpłatnej) liczba organizacji tego rodzaju uchwyconych w próbie jest na tyle niska, że bardzo ostrożnie podchodzić trzeba do uogólnień.

Terytorium

Bardzo silna i wyraźna co do kierunku jest zależność między przynależnością do poszczególnych grup a lokalizacją organizacji (szczególnie dla grup skrajnych). Jak widać, wraz z powiększaniem się miejscowości systematycznie wzrasta odsetek organizacji prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną. Obserwując punkty skrajne można powiedzieć, że na terenach wiejskich w działania takie zaangażowane jest mniej więcej co ósma organizacja, zaś w Warszawie mniej więcej co trzecia.

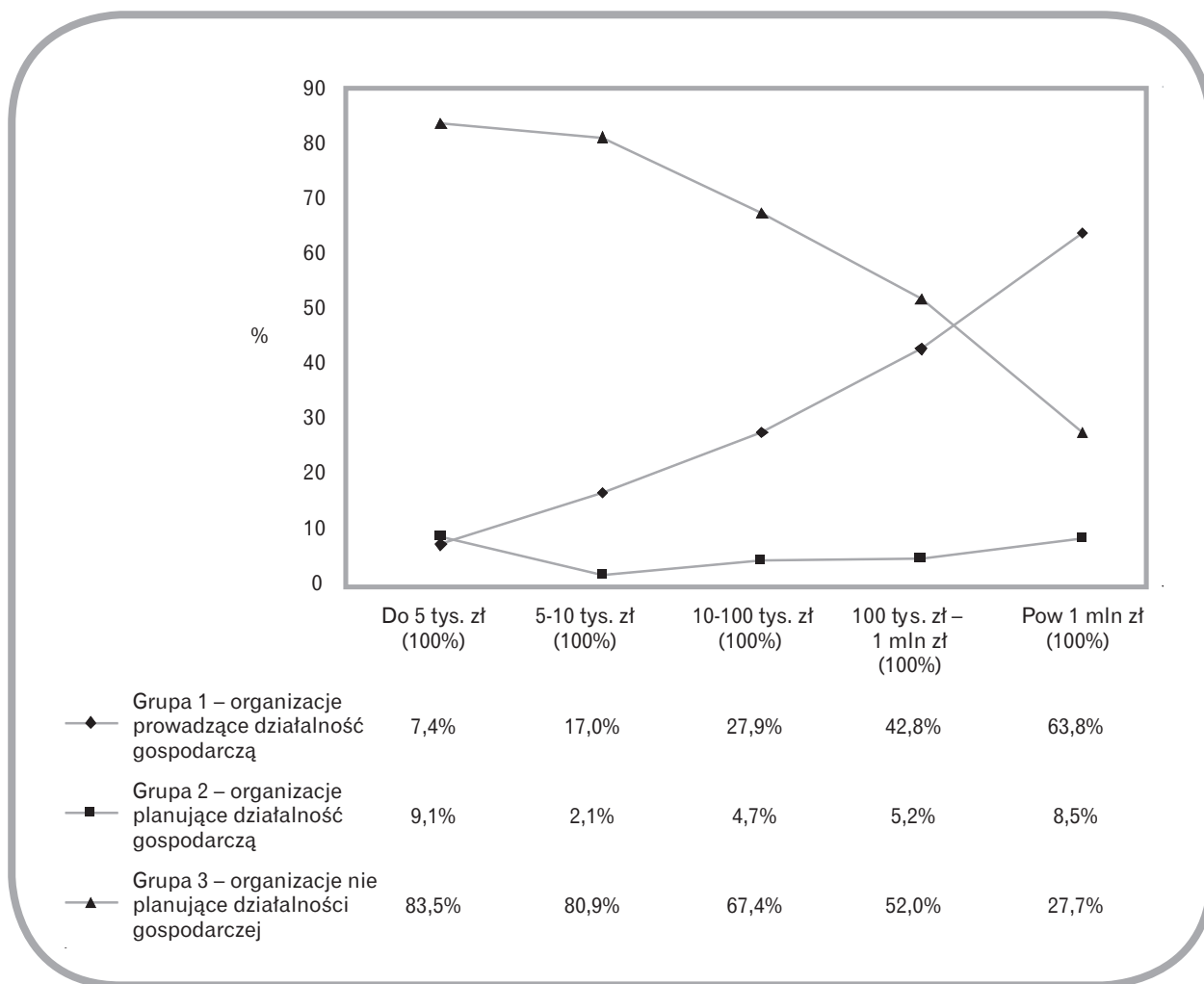


Rysunek 2. Zaangażowanie w działalność gospodarczą lub odpłatną ze względu na wielkość miejscowości, w której działa organizacja

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Wielkość rocznych przychodów organizacji

Występuje silna zależność między przynależnością do grup a wielkością rocznych przychodów organizacji. Wielkość rocznych przychodów wzrasta wraz ze stopniem zaangażowania się w działalność gospodarczą. Wśród najmniejszych organizacji ledwie 7,4% angażuje się w działalność gospodarczą lub odpłatną. Wśród największych w działalność taką zaangażowanych jest niemal 2/3 organizacji. Zależność ta ma zapewne charakter dwustronny – innymi słowy, nieodpowiedni przychód jest nie tylko warunkowany działalnością gospodarczą, ale i sam ją warunkuje. Być może dlatego w przypadku najmniejszych organizacji (dochód do 10 tys. zł) ponad 80% jasno deklaruje, że nie zamierza angażować się w takie działania. Warto też przyjrzeć się krzywej opisującej częstotliwość występowania organizacji planujących uruchomienie działalności gospodarczej. Generalnie ma ona charakter wznoszący. Widać też, że wraz z wielkością przychodów wśród organizacji, które nie prowadzą działalności gospodarczej, zmienia się wyraźnie proporcja między tymi, którzy mają ją w planach, i tymi, którzy nie zamierzają jej uruchamiać. Dla przykładu, w przedziale 5-10 tys. zł tylko jedna na dwadzieścia organizacji zamierza podjąć działalność gospodarczą, zaś w grupie największych organizacji dotyczy to już jednej na trzy organizacje. Ciekawy jest wzrost zainteresowania prowadzeniem działalności przez grupę najmniejszych organizacji (do 5 tys. zł). Dotyczy to niemal co dziesiątej organizacji w tej grupie. W tym przedziale organizacji, które planują działalność gospodarczą jest więcej niż tych, które aktualnie ją prowadzą. Prawdopodobnym wytłumaczeniem tego, co może wyglądać na anomalię, może być to, że organizacje kompletnie pozbawione przychodów są „zdesperowane”, aby jakoś szukać środków na działanie (przynajmniej w deklaracjach). Drugie wyjaśnienie (a właściwie dodatkowy czynnik wyjaśniania), może polegać na tym, że uruchomienie działalności gospodarczej bywa czymś w rodzaju „założycielskiego” pomysłu na organizację.

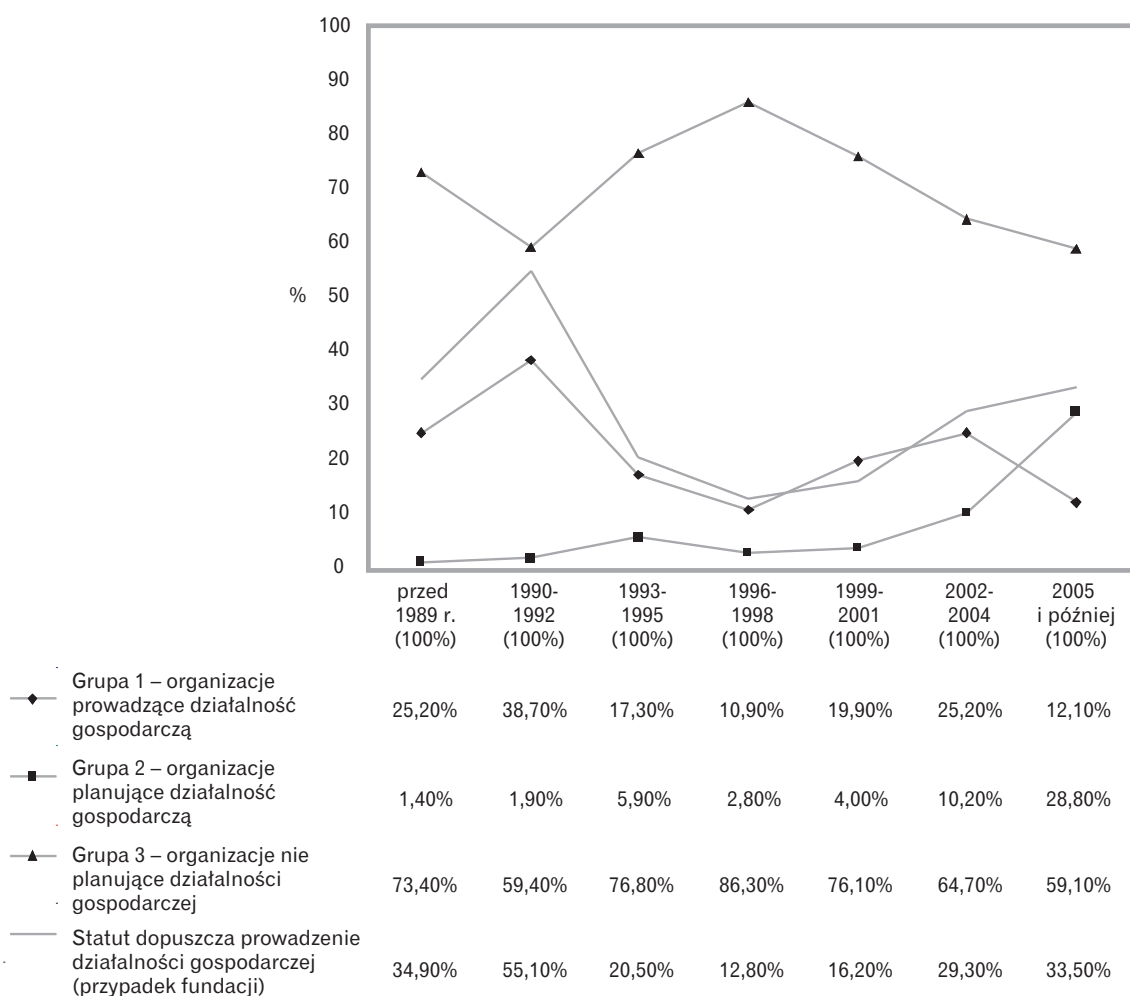


Rysunek 3. Zaangażowanie w działalność gospodarczą lub odpłatną ze względu na wielkość przychodów organizacji

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Wiek organizacji

Warto zacząć od pokazania specyficznych cech demograficznych organizacji pozarządowych. Jak widać na poniższym rysunku (rys. 4), poza specyficznym z wielu względów okresem lat 1989-1993, kiedy wzrost liczby organizacji, miał charakter wykładniczy, obserwujemy stabilny, liniowy wzrost liczby organizacji. Od ponad 10 lat co roku rejestrowana jest w Polsce mniej więcej podobna liczba organizacji. Oznacza to, że nominalnie ogólna liczba zarejestrowanych organizacji równomiernie wzrasta. Rzecz jasna, część organizacji nie jest w stanie przetrwać, i co za tym idzie rzeczywista struktura demograficzna sektora jest „wynikiem netto” procesów powstawania i upadania organizacji.



Rysunek 4. Zaangażowanie w działalność gospodarczą lub odpłatną ze względu na wiek organizacji

Źródło: Badania Klon/Jawor (2006).

Wszystkie powyższe wykresy trzeba rozpatrywać łącznie. Mniej więcej od 1993 r. mamy do czynienia ze względnie stałym dopływem nowo powstających organizacji. Hipotetycznie, gdyby żadna z nich nie upadła, wzrost ich liczby po 1993 r. powinien mieć charakter liniowy. Część organizacji nie jest jednak w stanie przetrwać. Każda z organizacji ma swój własny cykl życiowy i własne tempo przemian. Różne też są zdolności do przetrwania, które dadzą się wyrazić w kategoriach średniego czasu życia organizacji. To, że w miarę „cofania się” na skali czasu pojawia się proporcjonalnie mniej organizacji jest wskaźnikiem „umieralności” organizacji. Analogicznie tłumaczyć należy fakt, że w liczbach bezwzględnych uchwyciono stosunkowo mniej organizacji powstałych po 2005 r. Dzieje się tak z prostego powodu – mianowicie interwał czasu jest w tym wypadku krótszy.

Warto też przyjrzeć się części wykresu opisującej okres między rokiem 1989 a 1993. W dalszym ciągu widoczne są ślady „demograficznej eksplozji” tego okresu. Co więcej, organizacje powstałe w tym czasie zachowują względną trwałość. Sprawia to wrażenie, jakby te, które przetrwały okres „chorób wieku dziecięcego”, skonsolidowały się i weszły w trwałą fazę dojrzałości instytucjonalnej. Może być wiele wyjaśnień tego fenomenu, jednak w tym kontekście jedna kwestia jest wyraźna, a mianowicie spostrzeżenie, że ta „kohorta” organizacji, a w każdym razie te organizacje, które z niej przetrwały, są w całej strukturze polskiego sektora pozarządowego najsilniej „zekonomizowane”. Prawie 40% z nich prowadzi działalność gospodarczą lub odpłatną. Być może na tym polega sukces ich długowieczności? Częściowym wyjaśnieniem tego fenomenu może być też fakt, że w tym okresie mieliśmy do czynienia z różnymi formami instytucjonalnego eksperymentowania. W tamtym okresie często używano formuły fundacji do prowadzenia działalności o celach przede wszystkim zarobkowych. Często okazywało się, że choć prowadzenie działalności gospodarczej nie było już tak koncesjonowane jak przed 1989 r., założenie fundacji prowadzącej działalność gospodarczą jest łatwiejsze niż zakładanie spółki.

Na pozytywny związek między zdolnością do przetrwania i prowadzeniem działalności gospodarczej lub odpłatnej wskazuje również względnie wysoki (choć niższy niż w grupie organizacji powstałych w latach 1990-1993) poziom ekonomizacji organizacji powstałych przed 1989 r. Te, które przetrwały (a dla niektórych był to trudny czas przełomu), uzyskały obecnie względną trwałość. Organizacje te tworzą dość szczególną kategorię, ponieważ wyłaniają się niejako z innego porządku politycznego, prawnego i społecznego. Należy przypomnieć, że działalność gospodarcza nie była wówczas bynajmniej prawem instytucji, ale skrupulatnie koncesjonowanym przez władze przywilejem. Z tego punktu widzenia warto przypomnieć – choć są to przypadki szczególne i bardzo różne – takie organizacje, jak Klub Inteligencji Katolickiej będący właścicielem Libelli czy Civitas Cristiana (były PAX) czerpiący dochód z Inco Veritas, ZSMP powiązany z Almaty czy ZHP z Harc-Turem. Czasem opisywana tu działalność gospodarcza była jedyną szansą na utrzymanie elementarnej niezależności od władzy, czasem zaś politycznym i majątkowym bonusem dla lojalnych członków aparatu. Część z funkcjonujących wtedy organizacji została niejako uwłaszczona na posiadanym majątku tworząc czasem organizacje, które można określić nieco prowokacyjnie jako „bezieowych rentierów”.

Na rysunku 4 widoczne jest, że po 1993 r. gwałtownie spada zarówno tempo przyrostu samych organizacji, jak i odsetek tych, które angażują się w działalność gospodarczą. Można wskazać wiele przyczyn tego stanu rzeczy – od historyczno-politycznych, które trudno dobrze wyjaśnić, ale które wspólnie dadzą się wyrazić jako odczucie, że „coś się wtedy skończyło”, aż po czysto administracyjne, związane z usztywnieniem legislacyjno-podatkowym w stosunku do organizacji, także praktykami Sądu Rejestrowego (szczególną rolę odegrał w tej sprawie Warszawski Sąd Rejestrowy, który występował w tym czasie i przez kilka następnych lat w pozycji monopolisty, jeśli chodzi o rejestrację fundacji). W opisywanym tu okresie Sąd Rejestrowy przyjął restryktywną politykę dotyczącą rejestrowania fundacji. W szczególności dotyczyła ona dopuszczalności prowadzenia przez fundacje działalności gospodarczej. W konsekwencji, o ile w okresie do 1993 r. rejestrowane były statuty umożliwiające prowadzenie działalności gospodarczej, to później było to prawie niemożliwe. Zmiana tak skonstruowanych statutów jest obecnie trudna i owo pierwotne ograniczenie może zmniejszać szansę ekonomizowania się organizacji powstałych w tym specyficznym okresie. Później, szczególnie po 2002 r., owe ograniczenia zostały znacznie osłabione na skutek „demonopolizacji” procesu rejestracji. Pojawiło się orzecznictwo wskazujące, że niedopuszczalne jest łączenie działalności statutowej i odpłatnej, weszła w życie ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Owe perturbacje można zobaczyć na rysunku pokazującym dopuszczalność działalności gospodarczej w kolejnych okresach. Widać też, jak silna jest zależność pomiędzy faktem prowadzenia działalności gospodarczej a dopuszczalnością w statucie. Fakt ten rzuca zresztą nowe światło na ograniczenia „ekonomizowania się” sektora pozarządowego. Jak się zdaje, w wielu wypadkach wymagałoby to zmian statutów organizacji, a to z różnych powodów jest często formalnie trudne, a czasami wręcz niebezpieczne, ponieważ daje okazję Sądowi Rejestrowemu do „wtrącania się” we wszystkie szczegóły statutu organizacji.

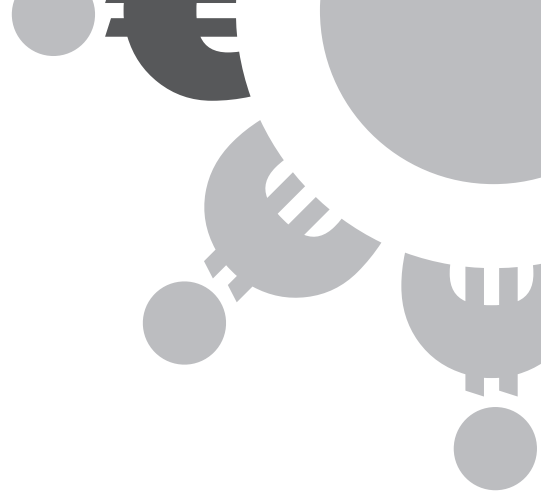
Szczególną grupę tworzą organizacje, które powstały w ciągu ostatnich dwóch lat. Co prawda mniejszy jest w nich odsetek organizacji prowadzących działalność gospodarczą, ale za to zdecydowanie największy tych, które zamierzają ją uruchomić, i w sensie prawnym mają taką możliwość. Można się spodziewać, że z czasem przybliżać się one będą – jak ma to miejsce w przypadku organizacji, które miały na ten proces więcej czasu – do swoiście pojmowanej asymptoty, jaką jest linia statutowej „dopuszczalności” działalności gospodarczej.

Warto też na koniec skomentować przebieg linii opisującej częstotliwość występowania w kolejnych przedziałach wiekowych organizacji, które zamierzają uruchomić działalność gospodarczą. Częstotliwość występowania tej kategorii wzrasta odwrotnie proporcjonalnie do wieku. I tak, wśród organizacji najstarszych (sprzed 1989 r.) nieomal nie występuje taka kategoria. Można powiedzieć, że organizacje te okrzepły na rynku (a być może nawet niektóre z nich są wręcz skostniałe) i niechętnie patrzą na eksperymentowanie. Mają też być może bardziej od innych konserwatywne przekonanie, zgodnie z którym, organizacje po prostu nie powinny prowadzić działalności gospodarczej. W kolejnych przedziałach odsetek organizacji, które chcą angażować się w działalność gospodarczą lub odpłatną, wzrasta – osiągając w przypadku organizacji powstałych najpóźniej (najmłodszych) wskaźnik prawie 30%.

Literatura

- Aiken M., *What Strategies do Value-based Organizations Adopt to Resist Incursions on their Organizational Values from Public or Private Sector Markets?*, Co-operatives Research Unit Faculty of Technology, The Open University 2002
- Alter K., *Managing the Double Bottom Line: A Business Planning Reference. Guide for Social Enterprises*, Washington: PACT Publications 2000

- Alter K., *Social Enterprise Typology*, Virtue Venures LLC 2004
- Anheier H. K., *Organizational Theory and Nonprofit Management: An Overview*, (in:) A. Zimmer, E. Priller (ed.) *Future of Civil Society. Making Central European Non-profit-Organizations Work*, Robert Bosch Stiftung, Leske+Budrich 2003
- Borzaga C., Defourny J., *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London 2001
- Brown E., Slivinski A., *Non-profit Organizations and the Market, Research Handbook*, Yale University Press 2006
- Clark C., Rozenzweig W., Long D., Olsen S., *Double Bottom Line Project Report: Assessing Social Impact in Double Bottom Line Ventures*, Rockefeller Foundation, New York 2004
- Davis L., *Przedsiębiorstwa sektora pozarządowego*, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO 2000
- Defourny J., Develter P., *Ekonomia społeczna: ogólnoświatowy trzeci sektor*, (w:) J. J. Wygnański (red.) *Trzeci Sektor dla Zaawansowanych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006
- Evans M., *Social Capital in The Social Economy: The Growth Dynamic of The Third System*, CONSCISE Project. Middlesex University 2003
- Frumkin P., *Rethinking Public Non-Profit Relations: Towards a Neo-Institutional Theory of Public Management*. Yale University: Program on Non-Profit Organizations, Working Papers no. 248, 1998
- Gumkowska M., Herbst J., Wygnański J. J., *The Role of Social Enterprises in Employment Generation in CEE and the CIS – Case of Poland*. Bratislava, UNDP Regional Center in cooperation with EMES 2006
- Laville J. L., *A New European Socioeconomic Perspective: „Review of Social Economy”* Vol. Lxi no. 3, 2003
- McNally H., *Raport Otwarcia Ekonomii Społecznej w Polsce*, FISE, Warszawa 2006
- Rodger J. J., *From Welfare State to Welfare Society*, St. Martin Press Inc. 2000
- Salamon L., *Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, "Journal of Voluntary Action Research", Vol. 16 no. 1, 1987
- Salamon L., *Global Civil Society – An Overview. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, Johns Hopkins University, Baltimore 2003
- Schumpeter J. A., *The Theory of Economic Development*, Oxford University Press, New York 1934
- Sienicka A., *Formy prawne przedsiębiorstw społecznych w Anglii i Walii*, (w:) Raport Otwarcia, FISE, Warszawa 2006
- Spear R., *Ramy instytucjonalne dla przedsiębiorstwa społecznego: wyzwania dla Polski i innych nowych krajów członkowskich*, (w:) Raport Otwarcia, FISE, Warszawa 2006
- Wygnański J. J., *Raport Otwarcia Ekonomii Społecznej w Polsce*, FISE, Warszawa 2006
- Wygnański J. J., *Organizacje pozarządowe w polityce społecznej i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Nowe Dylematy Polityki Społecznej w Polsce*, CASE, Warszawa 2006
- Young D. R., *Mission-Market Tension in Managing Nonprofit Organizations; Nonprofit Studies Program*; Georgia State University 2005



Bolesław Rok
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. L. Koźmińskiego

Biznes społecznie odpowiedzialny – teoria i praktyka

Wstęp

Spółeczna odpowiedzialność biznesu (CSR – *Corporate Social Responsibility*) jest w Polsce koncepcją stosunkowo nową, dopiero od niedawna obecną w dyskursie publicznym. Pojawiła się ona w okolicznościach szczególnych – niedokończonych reform rynkowych i otwarcia na gospodarkę światową, a przede wszystkim w sytuacji szybko pogłębiającej się integracji europejskiej. Okoliczności te wyznaczają specyficzny kontekst, w który wpisuje się ta koncepcja i związana z nią potrzeba zmiany nastawienia kadry menedżerskiej. Podczas gdy w wielu krajach od lat omawia się kwestie społecznych uwarunkowań rozwoju sektora biznesu, u nas ciągle niezbyt chętnie podejmowane są podobne dyskusje.

W Polsce, głównie ze strony środowiska akademickiego, wielokrotnie były kierowane apele do przedstawicieli biznesu i administracji państwowej, dotyczące konieczności wspólnej pracy na rzecz kształtowania etycznej infrastruktury w naszej gospodarce. W jednym z takich dokumentów możemy przeczytać: „Przestrzeganie prawa jest podstawowym standardem etycznym w biznesie, ale nie jest standardem jedynym. Prawa i mechanizmy rynkowe są koniecznymi, lecz niewystarczającymi wskazówkami w działalności gospodarczej. Prowadzenie biznesu rzetelnie, uczciwie i z najwyższą zgodnością słów i czynów daje przewagę, jakiej nie można byłoby osiągnąć w inny sposób. (...) Potrzebny jest alians świata biznesu i świata nauki, instytucji państwowych i samorządowych oraz organizacji pozarządowych na rzecz tworzenia infrastruktury etycznej w polskim życiu gospodarczym” (Apel 2002).

Niestety, nie podjęto jeszcze żadnych, systematycznych prac z udziałem administracji publicznej, liderów politycznych, przedstawicieli mediów, związków zawodowych czy największych organizacji pracodawców, które w wymierny sposób mogłyby przyczynić się do kształtowania warunków niezbędnych do wzmocnienia podstaw społecznej odpowiedzialności w polskiej gospodarce. Myślenie kategoriami długookresowymi, na których opiera się społeczna odpowiedzialność biznesu, wydaje się kwestią przyszłości – szczególnie, gdy upowszechnieniu i zastosowaniu koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu nie sprzyja klimat społeczny i polityczny.

I. Europejska polityka społecznej odpowiedzialności biznesu

Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu nie zyskałaby tak dużej popularności w kręgach liderów biznesu, organizacji pozarządowych i administracji wielu państw w naszej części świata, gdyby nie aktywność Komisji Europejskiej. Priorytetem Unii Europejskiej jest zapewnienie trwałego rozwoju gospodarczego. Przyjęty w marcu 2000 r. 10-letni program społeczno-gospodarczy – Strategia Lizbońska – oraz późniejsze działania z tym związane mają za cel uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej, dynamicznej i opartej na wiedzy gospodarki świata, zdolnej do trwałego

rozwoju, z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz z większą spójnością społeczną. Kluczową rolę w tym procesie przypisuje się sektorowi biznesu.

W 2001 r. Komisja Europejska ogłosiła *Green Paper on CSR* (Green Paper 2001) jako dokument systematyzujący ideę odpowiedzialności społecznej na poziomie europejskim. Rok później, w lipcu 2002 r., komisja przedstawiła syntetyczną strategię realizacji i upowszechniania odpowiedzialnego biznesu. Koncepcja ta stała się jednym z kluczowych tematów w polityce gospodarczej UE. Powstały odpowiednie instytucje, rozpoczęto wiele inicjatyw w poszczególnych państwach członkowskich, ruszyły programy badawcze.

Dlaczego idea, która pojawiła się na Szczycie Lizbońskim jako jedna z wielu, zapoczątkowała niemal rewolucyjne zmiany w polityce gospodarczej UE i istotne zmiany w strategiach przedsiębiorstw? Odpowiadając na to pytanie, trzeba odwołać się do wzrostu oczekiwań społecznych i zmian w świadomości konsumentów, do potrzeby wiarygodności polityki gospodarczej UE i długofalowej efektywności przedsiębiorstw, a także istniejących tradycji wśród wielu najlepszych korporacji. Można bowiem przyjąć, że upowszechnianie obywatelskich postaw w sektorze przedsiębiorstw rzeczywiście stwarza lepsze warunki dla konkurencyjności europejskiej gospodarki w świecie i dla podnoszenia poziomu życia wszystkich obywateli.

W latach 2002-2004 Komisja Europejska organizowała spotkania Forum Interesariuszy, w których udział brali przedstawiciele organizacji społecznych i biznesowych, pracodawców i pracowników, konsumentów i inwestorów. Spotkania te umożliwiły wymianę doświadczeń we wdrażaniu zasad odpowiedzialności biznesu oraz wypracowywanie narzędzi i metod realizacji idei społecznej odpowiedzialności. Analizowano europejski model firmy odpowiedzialnej, zarówno pod kątem najlepszych praktyk w poszczególnych obszarach zarządzania, jak i instrumentów operacyjnych, a szczególnie zasad raportowania wyników. W efekcie rozpoczęto proces włączania CSR do wielu polityk Unii Europejskiej: polityki zatrudnienia promującej równość szans w miejscu pracy oraz polityki gospodarczej nakierowanej na identyfikację dobrych praktyk i ich wsparcie, innowacje w zarządzaniu społeczną odpowiedzialnością, tworzenie instrumentów dostosowujących te zasady do potrzeb sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Zagadnienia z obszaru CSR znalazły także swoje odbicie w polityce środowiskowej, szczególnie w zakresie roli biznesu w promocji i wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju, w polityce konsumenckiej harmonizującej zasady uczciwych praktyk konsumenckich, w polityce zewnętrznej, polityce rozwoju i handlu, w dialogu pomiędzy państwami członkowskimi UE a innymi państwami. Podkreślano również, że wszystkie instytucje administracji publicznej w poszczególnych państwach członkowskich same powinny w swoich działaniach, a szczególnie we współpracy ze wszystkimi interesariuszami, realizować zasady społecznej odpowiedzialności.

W ciągu kolejnych lat, w wielu państwach Unii Europejskiej zaczęto realizować konkretne programy wspierające rozwój odpowiedzialnych praktyk zarządzania w przedsiębiorstwach, a także programy edukacyjne skierowane do organizacji pozarządowych, konsumentów, administracji centralnej i lokalnej. W efekcie znacząco wzrósł poziom świadomości ekonomicznej, a także poziom wiedzy dotyczącej szczegółowych zasad odpowiedzialności sektora biznesu wobec różnych grup odbiorców.

Analizując stan świadomości po pięciu latach intensywnej pracy, Komisja Europejska w 2006 r. przedstawiła nowy dokument strategiczny (*Implementing 2006*), w którym formułuje podstawowe tezy, stanowiące dziś podstawę europejskiej polityki gospodarczej i społecznej:

1. Ważnym czynnikiem zwiększania potencjału rozwojowego gospodarki jest wzmacnianie przedsiębiorstw poprzez tworzenie lepszych warunków do realizacji zasad odpowiedzialnego biznesu i aktywne promowanie dobrych przykładów.
2. Umacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw może i powinno iść w parze z podnoszeniem poziomu spójności społecznej poprzez rzeczywiste zaangażowanie ze strony sektora biznesu.
3. Aby przedsiębiorstwa mogły się właściwie rozwijać, z korzyścią dla gospodarki i całego społeczeństwa, niezbędny jest sprzyjający klimat społeczny – zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny.
4. Odpowiedzialność społeczna firm oznacza nie tylko spełnianie wszystkich wymogów formalnych i prawnych, lecz również zwiększone inwestycje w zasoby ludzkie, w ochronę środowiska i kształtowanie właściwych relacji z interesariuszami, które w średnio lub długookresowej perspektywie mają pozytywny wpływ na konkurencyjność oraz wynik finansowy.

Jednocześnie powołano „Europejski sojusz na rzecz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw” jako kolejny etap inicjowania przez Komisję Europejską dyskusji na temat roli biznesu w społeczeństwie. Inicjatywa ta szybko została podjęta w poszczególnych państwach członkowskich, a także przez główne organizacje pracodawców. Dzięki dyskusjom na temat roli biznesu w społeczeństwie stało się jasne, że administracja publiczna powinna przyczyniać się do stwarzania „klimatu, w którym przedsiębiorcy są doceniani nie tylko za osiąganie zysków, ale również z racji rzetelnego wkładu w podejmowanie wyzwań społecznych”.

2. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa

Zdecydowana polityka Komisji Europejskiej w zakresie CSR przyniosła wiele rezultatów, zarówno w obszarze teorii zarządzania, jak i edukacji menedżerskiej. Bardzo intensywnie zaczęły rozwijać się różnorodne programy badawcze dotyczące podstawowych pojęć i optymalnych strategii zarządzania. Ale jednocześnie w środowisku naukowym i gospodarczym ciągle można spotkać różne opinie, które świadczą o tym, że panuje znaczący chaos terminologiczny dotyczący zasad odpowiedzialnego prowadzenia biznesu. Dlatego warto dążyć do ujednolicenia pewnych podstawowych pojęć funkcjonujących już w literaturze.

Większość definicji społecznej odpowiedzialności biznesu opisuje ją jako koncepcję, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają aspekty społeczne i ekologiczne w działalności gospodarczej oraz w kontaktach ze swoimi interesariuszami. Chociaż definicja ta nadal jest używana w wielu dokumentach Komisji Europejskiej, a także w pracach naukowych, publicystycznych i raportach korporacyjnych, to jednak trzeba uznać ją za zbyt uproszczoną i w dodatku wywołującą rozmaite, często niepotrzebne, kontrowersje. O jakiego rodzaju uwzględnianie aspektów społecznych może chodzić? Przecież przedsiębiorstwa, które na zasadach filantropii przekazuje pewne, niewielkie kwoty na rzecz grup marginalizowanych, a jednocześnie stosuje naganne praktyki, np. korupcyjne, w swoich podstawowych obszarach działania, nie uznamy za społecznie odpowiedzialne. A w dodatku, co to znaczy „dobrowolnie”? Przecież prowadzenie przedsiębiorstwa i wdrażanie coraz bardziej efektywnych systemów zarządzania z natury swojej ma charakter dobrowolny. Przedsiębiorstwa często dobrowolnie wypłacają swoim pracownikom wynagrodzenia, które są wyższe od płacy minimalnej obowiązującej w danym kraju czy też dobrowolnie zagospodarowują odpady poprodukcyjne, gdyż jest to po prostu opłacalne. Ale wcale nie powiemy, że takie przedsiębiorstwa są społecznie odpowiedzialne.

W różnych współczesnych określeniach odpowiedzialnego biznesu podkreśla się takie elementy jak: osiąganie trwałego zysku przy jednoczesnym mądrym kształtowaniu relacji ze wszystkimi interesariuszami, wykorzystywanie procesu budowania dialogu z interesariuszami w celu doskonalenia strategii rozwoju firmy, budowanie strategii przewagi konkurencyjnej na rynku opartej na zapewnieniu trwałej wartości zarówno dla udziałowców, jak i dla innych interesariuszy, dostarczanie usług i produktów w sposób niedegradujący środowiska przyrodniczego i społecznego, uwzględnianie w prowadzeniu biznesu wartości etycznych, uczciwe wypełnianie zobowiązań, stosowanie przejrzystych praktyk biznesowych opartych na szacunku dla pracowników i społeczności. U podstaw tych określeń leży koncepcja firmy w pełni zorientowanej na interesariuszy, a nie tylko będącej w kontakcie z nimi. Przy czym pojęcie interesariuszy jest rozumiane szeroko; to grupy lub jednostki, które mogą wpływać lub są pod wpływem działania przedsiębiorstwa za pośrednictwem jego produktów, strategii i procesów wytwórczych, systemów zarządzania i procedur.

Odpowiedzialny biznes to podejście strategiczne i długofalowe, oparte na zasadach dialogu społecznego i poszukiwaniu rozwiązań korzystnych dla wszystkich. Większość definicji odpowiedzialnego biznesu odchodzi od tradycyjnego określania zadań stojących przed firmą, sprowadzających się wyłącznie do wypracowywania – w sposób zgodny z przepisami prawa – zysku czy też zwiększania wartości firmy. To podstawowe zadanie nie jest, oczywiście, pomijane, ale wskazuje się na różne elementy towarzyszące, konieczne dla funkcjonowania i rozwoju firmy na konkurencyjnym rynku. Dzięki temu zwraca się uwagę na sposób postępowania w procesie osiągania zysku i efekty tego postępowania, a jednocześnie poszerza się samo pojęcie zysku, które nabiera wymiaru społecznego.

W polskiej literaturze najpełniejszą definicję przedstawia Wojciech Gasparski (Gasparski 2004). Zdaniem tego autora odpowiedzialny biznes to taki, który:

- realizuje cel firmy (powiększanie wartości firmy, dostarczanie produktów i usług odpowiedniej jakości),
- czyniąc to w długim horyzoncie czasowym (harmonijna trwałość),
- co jest zapewniane przez należyte kształtowanie relacji z głównymi interesariuszami (akcjonariusze, pracownicy, menedżerowie, klienci, konsumenci, dostawcy, społeczność lokalna, środowisko naturalne itd.),
- w toku postępowania zgodnego z prawem i społecznie przyjętymi normami etycznymi (przez wszystkich interesariuszy).

Istotnym elementem tej definicji jest zwrócenie uwagi na konieczność powiązania celu firmy ze sposobem realizacji tego celu. Nie wiadomo jednak, jaką rolę odgrywa tu podkreślanie długiego horyzontu czasowego. Może ono bowiem prowadzić do powielania pewnego stereotypu, że odpowiedzialne prowadzenie biznesu przyczynia się tylko w długim okresie do wzmacniania realizacji celu firmy. A to, z kolei, jest częstym uzasadnieniem takiej postawy, że w Polsce nie stać nas jeszcze na etykę i odpowiedzialność w biznesie, bo jesteśmy zbyt biedni. Najpierw musimy się wzbogacić – jak twierdzą

wyznawcy takiego poglądu – czyli skupić się na realizacji celów krótkofalowych, a dopiero później zaczniemy myśleć o należytych relacjach ze wszystkimi interesariuszami i postępowaniu w zgodzie z normami etycznymi. Prowadzone jednak w ostatnich latach badania coraz mocniej potwierdzają tezę, że odpowiedzialna realizacja celów firmy jest korzystna także w krótkim horyzoncie czasowym.

Jednocześnie wątpliwości budzi też sama wartość, jaką jest harmonijna trwałość. W procesie gwałtownych zmian na rynku, trwałość przestaje być istotną cechą odpowiedzialności w biznesie, a cechą taką staje się raczej odpowiedzialna restrukturyzacja, dokonywanie zmian czy też umiejętność budowania etycznej kultury organizacyjnej w procesie fuzji i połączeń. Przytoczona definicja ma zatem charakter zachowawczy, statyczny, bowiem nie uwzględnia wprost chyba najważniejszej cechy dzisiejszego biznesu, czyli dynamiki, ciągłego dopasowywania się do zmieniających się warunków rynkowych i społecznych.

Uwzględniając to, można byłoby przyjąć, że odpowiedzialne prowadzenie biznesu to proces poznawania i włączania zmieniających się oczekiwań społecznych w strategię zarządzania, a także monitorowania wpływu takiej strategii na konkurencyjność firmy na rynku. Jest to więc sztuka spełniania oczekiwań istotnych interesariuszy, poszukiwania dynamicznej równowagi pomiędzy interesami wszystkich zainteresowanych, zgodnie z prawem i społecznie przyjętymi normami etycznymi. W definicji takiej zwraca się przede wszystkim uwagę na to, iż społeczna odpowiedzialność biznesu ma charakter strategiczny oraz dynamiczny i opiera się na ciągłym doskonaleniu oraz współpracy ze wszystkimi interesariuszami. Dlatego istotny w praktyce gospodarczej jest proces dialogu, poznawania wzajemnych oczekiwań i możliwości, hierarchizacja wartości, poszukiwanie kompromisów, uważne monitorowanie tego procesu i doskonalenie strategii w ramach szeroko rozumianego partnerstwa.

Można wskazać też na różne motywacje kadry kierowniczej, które umożliwiają prowadzenie biznesu w sposób odpowiedzialny. Czasem motywacja tego typu działania wynika z naczelnych wartości firmy, sformułowanych np. przez jej założyciela i kultywowanych przez kadrę kierowniczą. Tego typu podejście, które można byłoby określić „bo tak należy postępować”, zazwyczaj jest właśnie związane z harmonijną trwałością firmy i ogólnie rozumianymi, generalnymi normami etycznymi. Niestety, w takich firmach czasem mamy też do czynienia wyłącznie z deklaratywnym podejściem etycznym, niedopasowanym do aktualnych wyzwań, przed jakimi ciągle staje firma.

Inna motywacja to podejście typu „bo to jest konieczne”, wynikające przede wszystkim ze zmieniających się regulacji prawnych, konwencji międzynarodowych, samoregulacji branżowych czy też np. wizji gospodarczych formułowanych przez Komisję Europejską i innych tego rodzaju zachęt. Przy takim podejściu wprowadzanie zasad odpowiedzialnego biznesu przyjmuje formę ciągłego dopasowywania się do zmieniających się oczekiwań. Takie podejście można spotkać w firmach, które u podstaw przyjmują politykę społecznej odpowiedzialności nastawioną na realizowanie oczekiwań różnych grup interesariuszy. W procesie dialogu z tymi interesariuszami formułowane są pewne oczekiwania, które firma systematycznie wdraża.

Trzeci rodzaj motywacji sprowadza się zaś do przekonania – „bo to się po prostu opłaca” i charakteryzuje te firmy, które właśnie w wyniku zapoczątkowanego procesu dopasowywania się, często narzuconego, zaczynają w większym stopniu odczuwać rosnącą pozycję konkurencyjną na rynku wynikającą z odpowiedzialnego prowadzenia biznesu. Podejście „bo to się opłaca” jest charakterystyczne dla tych firm, w których dużą rolę odgrywają menedżerowie (np. spółki giełdowe). Oni bowiem muszą niejako uzasadniać przed akcjonariuszami podejmowanie tego typu strategii w ramach etycznego zarządzania.

Te trzy typy motywacji często nakładają się na siebie bądź też różne motywacje pojawiają się w różnych etapach rozwoju firmy. W dużym stopniu są uzależnione od kultury korporacyjnej. W Polsce najczęściej podkreślana jest opłacalność polityki odpowiedzialności społecznej, podczas gdy z badań dotyczących przedsiębiorczości wynika zazwyczaj wielość motywacji, szczególnie jeżeli badani mogą wskazać kilka najważniejszych powodów podejmowania takiej polityki. Rzeczywiście, najczęściej jako główną motywację przyjmuje się opłacalność, i stawia się ją na pierwszym miejscu, ale często zwraca się także uwagę na potrzebę spełniania oczekiwań, na kształtowanie właściwych relacji z różnymi grupami interesariuszy bądź też odwołuje się do wartości moralnych, będących wyznacznikiem działania firmy.

3. Efektywność, ekonomiczność i etyczność

Ważną koncepcją, przewijającą się w polskiej literaturze, jest analiza działalności gospodarczej w kontekście trzech „E”, czyli: efektywności, ekonomiczności i etyczności (Gasparski 2004). Koncepcja ta jest rozwijana przez Gasparskiego przede wszystkim w pracach z zakresu etyki biznesu i prakseologii, ale możliwe też jest takie jej zastosowanie, które pozwala lepiej zrozumieć istotę odpowiedzialnego prowadzenia biznesu. Wstępnie można zauważyć, że efektywność dotyczy przede wszystkim pierwszego elementu wymienianego przez Gasparskiego w definicji odpowiedzialnego biznesu, czyli realizowania celu firmy; ekonomiczność dotyczy elementu trzeciego, czyli należytego kształtowania relacji z interesariuszami czy też mówiąc inaczej – należytego zarządzania dostępnymi zasobami; zaś etyczność odnosi się do tego, co Gasparski wymienia jako czwarty element cytowanej wcześniej definicji. Już na tej podstawie można potwierdzić to, co zostało wskazane wcześniej, że element drugi tej definicji, czyli długi horyzont czasowy, nie musi być traktowany jako odrębny składnik, który nie da się zredukować do trzech pozostałych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że koncepcja trzech „E”, prezentowana przez Gasparskiego już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, jest w dużej mierze spójna z tym, co później zostało przyjęte jako podstawa odpowiedzialnego biznesu w literaturze światowej i powszechnie stosowane w praktyce audytorskiej i menedżerskiej (Elkington 1998). Chodzi mianowicie o koncepcję „potrójnej linii przewodniej” (*triple bottom line*, czyli 3BL), która obecnie jest dość oczywistym fundamentem wielu indeksów firm społecznie odpowiedzialnych, metodologii prowadzenia całościowej sprawozdawczości w zakresie strategii odpowiedzialnego biznesu itd. Koncepcja 3BL, wprowadzona oraz ciągle rozwijana przez Johna Elkingtona oraz jego współpracowników, jest znana w literaturze anglosaskiej też jako „P3” (*People, Planet, Profit*).

Społeczna odpowiedzialność biznesu często jest wyprowadzana, a czasem nawet utożsamiana, z koncepcją zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Zgodnie z najprostszą chyba definicją rozwój zrównoważony to taki przebieg rozwoju gospodarczego, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, godząc prawa przyrody i prawa ekonomii (Kozłowski 1994). Strategia rozwoju zrównoważonego jest niezbywalną podstawą odpowiedzialności w nowoczesnym biznesie. W tym kontekście podaje się, że realizacja idei zrównoważonego rozwoju to poszukiwanie takich rozwiązań dla działalności gospodarczej, które są społecznie odpowiedzialne, ekologicznie przyjazne i ekonomicznie wartościowe jednocześnie.

Strategia rozwoju odpowiedzialnego przedsiębiorstwa powinna zatem obejmować w równym stopniu wymiar ekonomiczny (*Profit*), ekologiczny (*Planet*) i społeczny (*People*). To konieczne dostosowanie odbywające się w procesie ustawicznego dialogu z przedstawicielami wszystkich zainteresowanych stron, zgodne z zasadą ciągłej poprawy, wynika zarówno ze zmian w świadomości społecznej konsumentów, jak i zrozumienia wśród menedżerów, że wprowadzanie wysokiej kultury zarządzania, obejmującej m.in. wdrożenie szczegółowych zasad odpowiedzialności społecznej i ekologicznej, prowadzi do zwiększenia efektywności przedsiębiorstwa, lepszego wykorzystania dostępnych zasobów w procesie produkcyjnym, wzrostu konkurencyjności, poziomu motywacji pracowników, pozyskiwania nowych klientów itp.

Społeczna odpowiedzialność biznesu to przemiana w samej istocie działalności gospodarczej, która zmienia relacje pomiędzy środowiskiem naturalnym, ludźmi i przedsiębiorstwem. Coraz bardziej staje się bowiem oczywiste (m.in. w obliczu zmian klimatycznych), że dobrze sprzedawać będzie można tylko to, co służy ekologicznie i społecznie zrównoważonej rzeczywistości. Istotą tej koncepcji, rozwijanej przez Elkingtona, stanowi przekonanie, że warunkiem koniecznym przetrwania danego przedsiębiorstwa w długim horyzoncie czasowym jest zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez dostarczanie produktów w taki sposób, aby nie dopuścić do degradacji kapitału przyrodniczego i społecznego.

Efektywność, przedstawiana przez Gasparskiego w ramach koncepcji trzy „E”, jest przede wszystkim miernikiem osiągnięcia celu czy też stosunkiem osiągniętego wyniku do zamierzonego celu. Mówiąc inaczej, to skuteczność przedsiębiorstwa w osiąganiu planowanych celów, stopień osiągnięcia celu. W koncepcji 3BL Elkingtona to właśnie ta najbardziej tradycyjna linia przewodnia biznesu – ekonomiczna (*Profit*). Ciekawe jednak, że Elkington nie mówi tu dużo o kapitale finansowym, ale przede wszystkim o budowaniu przewagi konkurencyjnej.

Poniesione koszty dotyczą drugiego „E”, czyli ekonomiczności, produktywności, wydajności czy też jak pisze Gasparski, gospodarności. To zatem ocena dotycząca tego, jak zasoby przetworzono w produkty, usługi, rezultaty. Chodzi więc o proces zmiany dokonywanej w trakcie działalności gospodarczej, o ocenę – zarówno w sensie finansowym jak i operacyjnym – tego procesu, w którym wykorzystujemy dostępny kapitał ludzki, finansowy, techniczny i przyrodniczy, by osiągnąć zamierzony skutek, rezultat. Ekonomiczność tego procesu dotyczy zatem całościowo rozumianego stosunku osiągniętego wyniku do użytych nakładów, przy czym trzeba pamiętać, że ocena wymiaru ekonomiczności powinna

uwzględniać wszystkie koszty zewnętrzne, związane np. z wykorzystaniem czy wręcz nadmierną eksploatacją zasobów nieodnawialnych bądź trudno odnawialnych, a także skutkami ekologicznymi i społecznymi, zarówno bezpośrednimi, jak i pośrednimi. W koncepcji 3BL ten czynnik został nazwany ekologiczną linią przewodnią (*Planet*).

W końcu trzecie „E” Gasparskiego dotyczy etyczności, czyli oceny ze względu na dopuszczalność działań gospodarczych w aspekcie uznawanych norm moralnych. Chodzi więc o stopień zgodności danego działania z tym, co jest dopuszczalne, godziwe. W koncepcji Elkingtona ten wymiar działania gospodarczego nazywany jest społecznym (*People*).

Zarówno Gasparski, jak i Elkington podkreślają współzależność wszystkich trzech wymiarów. Gasparski pisze, że choć w sensie analitycznym są te wymiary od siebie niezależne, co umożliwia dokonywanie metodologicznie poprawnej oceny, to w sensie syntetycznym są one wzajemnie od siebie zależne. Również Elkington w wielu pracach i wystąpieniach analizuje wzajemne zależności pomiędzy wymiarem społecznym, ekologicznym i ekonomicznym, co według niego składa się na całościowe zarządzanie odpowiedzialnością w przedsiębiorstwie.

Tak rozumiana koncepcja trzy „E”, czyli etyczność (ludzie), ekonomiczność (środowisko) i efektywność (skuteczne budowanie przewagi konkurencyjnej) to jednocześnie dobra podstawa całościowej definicji odpowiedzialnego biznesu. Odpowiedzialne prowadzenie biznesu można zatem określić jako sztukę spełniania oczekiwań istotnych interesariuszy (styczność, czyli ludzie), poprzez poszukiwanie dynamicznej równowagi pomiędzy interesami wszystkich zainteresowanych stron (ekonomiczność, czyli zasoby, środowisko), w ramach realizacji skutecznej strategii na rynku (efektywność, czyli wynik, przewaga konkurencyjna). Pierwszy czynnik wskazuje na konieczność godziwego traktowania ludzi (pracowników, klientów, partnerów), czyli kierujemy się tym, co jest dopuszczalne. Drugi czynnik odnosi się do poszukiwania równowagi w procesie pozyskiwania i wykorzystywania zasobów, czyli kierujemy się tym, co jest uzasadnione (społecznie, finansowo, technicznie, ekologicznie). Trzeci czynnik dotyczy osiągania planowanych celów, czyli kierujemy się tym, co zamierzamy osiągnąć.

W efekcie można dokonać wyraźnego podziału na trzy grupy wartości. Szczególnie wyraźnie jest to widoczne, gdy określa się w danym przedsiębiorstwie zestaw wartości uznawanych za istotne przez pracowników. Pierwsza grupa obejmuje wartości związane z wymiarem etycznym, ludzkim i dotyczy jakości relacji pomiędzy ludźmi zaangażowanymi w funkcjonowanie przedsiębiorstwa, także w szerokim sensie – relacji ze wszystkimi interesariuszami. Pracownicy firmy chcą, aby firma była postrzegana jako odpowiedzialna i uczciwa wobec wszystkich zainteresowanych stron, zarówno ich samych, jak i partnerów, dostawców, klientów, społeczności lokalnej. Grupa druga obejmuje wartości związane z wymiarem finansowym, organizacyjnym funkcjonowania firmy i zazwyczaj dotyczy tego, co najogólniej określane jest jako dobre zarządzanie. Pracownicy chcą pracować w firmie, w której są przejrzyste procedury, pozwalające wymiennie oceniać poszczególne obszary jej funkcjonowania, jednocześnie zapewniające najwyższe standardy bezpieczeństwa – tak, aby firma nie była zagrożeniem dla zdrowia i życia zarówno pracowników, jak i ich rodzin oraz pozostałych mieszkańców regionu czy nawet szerzej... całej ludzkości. Trzecia grupa wartości jest wyrazem ambicji związanych z potrzebą osiągnięcia sukcesu na rynku. Firma powinna bowiem funkcjonować tak, aby była konkurencyjna na rynku, skuteczna w realizacji postawionych zadań.

Takie ujęcie jest dobrą podstawą systemu zarządzania społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstwa. Jeżeli bowiem prowadzimy działalność gospodarczą, to najpierw powinniśmy przyjąć, uświadomić sobie wartości etyczne, którymi się kierujemy w procesie zarządzania, konkretne zobowiązania w danym obszarze, czyli określamy, co jest dopuszczalne. Następnie budujemy podstawy systemu zarządzania tym obszarem i wynikające z tego zasady postępowania, procedury związane, np. z polityką personalną, finansową czy środowiskową, czyli określamy, co jest uzasadnione (ekonomiczne) ze względu na dostępne zasoby. A na końcu weryfikujemy stopień osiągnięcia celu, wykorzystując adekwatne wskaźniki, czyli oceniamy stopień realizacji tego, co zamierzaliśmy osiągnąć. I doskonalimy ten cykl zarządzania w procesie dialogu z różnymi grupami interesariuszy, poddając go pod ocenę w aspekcie etyczności, ekonomiczności i efektywności.

4. System zarządzania CSR

Niestety, wiele przedsiębiorstw podejmujących wyzwania związane z CSR poprzestaje na przyjęciu deklaracji, natomiast wdrożenie i monitorowanie efektów nie jest jeszcze w wystarczającym stopniu rozwinięte. Niektóre firmy budując politykę społecznej odpowiedzialności powielają często istniejące wzory, doprowadzając je do postaci całkowicie abstrak-

cyjnych i niezrozumiałych dla przeciętnego pracownika zapisów, przez co stają się one całkowicie bezużyteczne. Jeżeli jednak w procesie budowania polityki CSR wychodzi się od zapisania wartości i norm obowiązujących w firmie (tzw. niepisanych norm) i potraktuje się taką politykę jako „żywy” dokument, swoistą konstytucję relacji międzyludzkich, odwołującą się do tradycji, do kultury organizacyjnej i prawnej firmy, to może ona stanowić dobry punkt wyjścia do przyjęcia strategii odpowiedzialności społecznej. Oczywiście, formalne przyjęcie deklaracji jest ważnym elementem systemu odpowiedzialnego zarządzania, ale nie może być jedynym elementem. Deklaracje wyrażają istotne wartości, zazwyczaj w skrótovej postaci, ale muszą wyrażać się w całym systemie zarządzania CSR.

Rozważmy przykładowo pewien obszar polityki społecznej odpowiedzialności, który dotyczy przeciwdziałania dyskryminacji w sferze zatrudnienia. Mówi o tym wprost jedna z zasad Global Compact, czyli największej światowej inicjatywy CSR, do której wiele firm i organizacji w Polsce i na świecie się odwołuje, np. w Kanonie Etycznym przedsiębiorców – członków Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” znajduje się taki zapis: „Dbamy o to, aby nasi pracownicy nie byli dyskryminowani z żadnego powodu, aby ich godność jako osób była uszanowana, praca odpowiednio i terminowo wynagradzana, a środowisko pracy bezpieczne i zdrowe”.

Często deklaracje takie mają rozbudowaną postać, np. w Kodeksie postępowania i praktyk biznesowych ABB możemy przeczytać: „ABB traktuje różnorodność jako wartość. Kultura ABB jest otwarta na wszystkich, bez względu na płeć, narodowość, wiek lub sprawność fizyczną lub jakiegokolwiek inny aspekt różnorodności pracowników. ABB zatrudnia i promuje pracowników w oparciu o ich umiejętności. Pracownicy nie powinni podejmować działań lub wspierać dyskryminacji w zakresie zatrudniania, wynagradzania, dostępu do szkoleń, promocji, rozwiązywania umów lub przechodzenia na emeryturę, w oparciu o takie kryteria jak: płeć, wiek, pochodzenie etniczne lub narodowe, przynależność religijna, niepełnosprawność, orientacja seksualna, członkostwo w związkach zawodowych lub sympatie polityczne”.

Aby dobrze zarządzać dowolnym obszarem społecznej odpowiedzialności, czyli w tym przypadku efektywnie przeciwdziałać dyskryminacji w sferze zatrudnienia, ważne jest określenie systemu wdrażania takiej polityki. Wiadomo bowiem, że trwałe sukcesy odnoszą te przedsiębiorstwa, które nie tylko dokonują właściwych wyborów strategicznych, ale jednocześnie umieją tak kształtować system zarządzania, że wybrana strategia może być skutecznie realizowana. W przeciwnym razie mamy do czynienia wyłącznie z deklaracjami, które nie wnoszą żadnej istotnej zmiany ani w przedsiębiorstwie, ani w społeczeństwie. System ten można przedstawić w czterech krokach:

1. Zobowiązanie. Na tym etapie firma określa szczegółowo obszary, w których ta – przykładowo tu podana – zasada znajdzie zastosowanie, np. elastyczne formy zatrudniania, równość szans dla kobiet i mężczyzn w procesie rekrutacji, rozwoju zawodowego, wynagradzania. W tych obszarach menedżerowie określają zobowiązania, które firma jest w stanie zrealizować i które wynikają wprost z przyjęcia danej zasady Global Compact bądź też podobnej zasady, już zakorzenionej w wartościach korporacyjnych.
2. System zarządzania. Drugi krok to określenie systemu zarządzania, np. w postaci całościowej polityki personalnej czy też polityki równych szans, programu dla młodych rodziców.
3. Zasady postępowania. Następnie należy opracować – najlepiej w postaci dokumentów dostępnych dla wszystkich zainteresowanych – konkretne zasady postępowania dotyczące, np. szczegółowych zasad rekrutacji, procedur kwalifikacji na szkolenia, określenia elastycznych godzin zatrudnienia.
4. Metody oceny. Ostatni krok to określenie mierników, które pozwolą ocenić osiągnięte rezultaty, stawiać nowe cele, a także monitorować proces wdrażania. Często stosowane mierniki w zakresie polityki różnorodności to: liczba kobiet wśród kadry menedżerskiej/liczba kobiet w ogólnej liczbie pracowników; średnie wynagrodzenie mężczyzn i kobiet w poszczególnych kategoriach zaszerogowania. Mierniki powinny być dopasowane do celów, które chce się osiągnąć, mogą też znaleźć się w raportach zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych – dlatego warto, aby zapewniały możliwość porównywania w obrębie branży czy kraju.

System taki może być rozbudowywany w zależności od potrzeb danej firmy bądź też upraszczany lub wdrażany sukcesywnie. Ważne jest jednak podkreślenie, że przyjmowanie deklaracji, które nie są w systematyczny i całościowy sposób wdrażane, powoduje zazwyczaj negatywne konsekwencje dla wizerunku firmy, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Również podejmowanie cząstkowych projektów, obejmujących tylko wybrane aspekty odpowiedzialnego zarządzania, nie przynosi realnych korzyści z punktu widzenia zmian w kulturze korporacyjnej danej firmy.

5. Konkurencyjność a tworzenie wspólnej wartości

Podstawą koncepcji społecznej odpowiedzialności jest przekonanie, że powinna ona przyczyniać się do wzrostu wartości przedsiębiorstwa poprzez tworzenie wspólnej wartości. Niektórzy autorzy (Porter, Kramer 2006) piszą wprost, że „CSR może być czymś więcej niż narażaniem się na dodatkowe koszty, obowiązkiem czy dobrym uczynkiem – może być źródłem szans, innowacji i przewagi konkurencyjnej”. Jeżeli zatem – piszą dalej ci sami autorzy – potraktować odpowiedzialność społeczną biznesu strategicznie, może się ona stać źródłem istotnego postępu społecznego, ponieważ firma inwestuje pewną część swoich zasobów, swoją wiedzę i umiejętności w działania przynoszące społeczeństwu korzyść. Ale Porter i Kramer zatrzymują się w połowie drogi, gdyż CSR raz wprowadzone do firmy, zaczyna w coraz silniejszym stopniu zmieniać jej długofalową strategię, prowadząc do uwzględnienia współpracy z różnymi interesariuszami jako podstawy tworzenia wartości przedsiębiorstwa, a nie tylko wartości dla społeczeństwa.

Dlatego teoretycy zarządzania coraz częściej przyznają (Prahalad, Ramaswamy 2005), że współpraca z klientami i powiązaniymi z nimi interesariuszami (wspomniani autorzy nie używają tego terminu, lecz mówią o społecznej infrastrukturze) jest czymś „koniecznym i dobrym” w zarządzaniu strategicznym, ponieważ „istnieje kilka ważnych zagadnień biznesowych, do których skutecznego rozwiązania w dzisiejszym środowisku niezbędna jest współpraca”. Chodzi m.in. o skrócenie cykli w czasie i obniżenie kosztów, dostęp do wiedzy, dzielenie się ryzykiem, tworzenie nowych szans. Firmy nie mogą współtworzyć wartości bez programu aktywnej współpracy, bowiem to wymogi konkurencyjności powodują, że współpraca jest konieczna.

Pokazuje to, że współcześnie CSR staje się coraz większym wyzwaniem w procesie zarządzania strategicznego, oddalając się od pierwotnego rozumienia tej koncepcji jako dobrowolnego uwzględniania aspektów społecznych i ekologicznych w działaniach komercyjnych oraz w kontaktach z interesariuszami. W efekcie wywołało to dyskusję, na ile tego typu aktywność powinna być wyłącznie dobrowolna, a na ile potrzebne są regulacje prawne, które przymuszają firmy do uwzględniania różnorodnych aspektów społecznych i ekologicznych.

Anna Lewicka-Strzałecka pisze, że: „tak wielkie zainteresowanie problematyką społecznej odpowiedzialności biznesu, obok wielu słuszych postulatów teoretycznych i cennych inicjatyw praktycznych, sprzyja pojawianiu się koncepcji wątpliwych i ogólnikowych, a w praktyce podejmowaniu działań pozorowanych mających kamuflować naganne praktyki firm” (Lewicka-Strzałecka 2006). Autorka ta stwierdza dalej, że koncepcja ta jest w związku z tym niejednoznaczna i rozmyta, co prowadzi do głoszenia niespójnych i nieweryfikowalnych poglądów na ten temat. Wydaje się zatem, że istnieje pilna konieczność podejmowania prób pewnej systematyzacji podejść w ramach CSR, pokazywania różnych modeli rozwoju CSR.

Jeżeli wczytać się lepiej w kolejne dokumenty przedstawiane przez Komisję Europejską, szczególnie od momentu, gdy zaczęto CSR wiązać znacznie mocniej z realizacją odnowionej Strategii Lizbońskiej, to bardziej widoczna jest intencja dotycząca budowania konkurencyjności poprzez odpowiedzialność (Zadek 2006). Podkreśla się, że umacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw może i powinno iść w parze z podnoszeniem poziomu spójności społecznej poprzez rzeczywiste zaangażowanie ze strony sektora biznesu. Czy jednak koncepcja CSR proponowana przez europejskich architektów polityki gospodarczej UE znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce biznesowej?

Przyjmijmy zatem najpierw, że z działaniami z zakresu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw mamy do czynienia wtedy, gdy przynoszą one korzyści zarówno danemu przedsiębiorstwu, jak i określonej grupie interesariuszy czy też całemu społeczeństwu. Dwa lata temu można było śledzić ważną dyskusję publiczną na temat CSR na łamach „The Economist” (Crook 2005). Główny ekonomista tego tygodnika pisał tam następująco: „Większość tego, co niesie ze sobą idea społecznej odpowiedzialności biznesu, jest w zasadzie iluzoryczna, co oznacza, że zmniejsza zarówno zyski, jak i społeczny dobrobyt”. Trzeba przyznać, że jeżeli przedsiębiorstwo rzeczywiście podejmuje takie działania, które prowadzą zarówno do obniżenia rentowności, jak i do zmniejszenia społecznego dobrobytu, to wtedy mamy do czynienia raczej ze społeczną nieodpowiedzialnością biznesu. I nie ma to nic wspólnego z CSR.

Obecnie CSR jest coraz lepiej ugruntowaną wiedzą z zakresu zarządzania, z powodzeniem wykorzystywaną przez najlepsze firmy. Oczywiście, są także firmy, zarówno na świecie, jak i w Polsce, traktujące CSR jak przystawkiowy kwiatek do kożucha, które wykorzystując różne instrumenty PR usiłują budować wśród swoich interesariuszy wizerunek firmy odpowiedzialnej zazwyczaj dopiero wtedy, gdy ich reputacja właśnie gwałtownie się załamuje. I wówczas szukają możliwości sfinansowania przypadkowo wybranych celów charytatywnych, najlepiej tych najbardziej zauważalnych przez media, chcąc jak najszybciej „odkupić swoje grzechy”. Ale to przecież nie świadczy o niskiej wartości samego CSR, tylko o podstawowej nieumiejętności zarządzania i mądrego korzystania z dostępnych instrumentów.

Sama koncepcja społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw nawiązuje bowiem do fundamentalnej dla całej ekonomii idei współdziałania i współpracy w gospodarce rynkowej. Często określa się to podejście jako strategię osiągania podwójnej, obopólnej korzyści, czyli tzw. win-win. Firma naprawdę wygrywa wtedy, gdy jednocześnie wygrywają ci, którzy razem z tą firmą budują jej sukces, jej pracownicy, klienci, dostawcy, współpracujące organizacje pozarządowe, społeczność lokalna. Mówiąc inaczej, rozwój i wzrost wartości odpowiedzialnej firmy powinien przekładać się na wzrost zadowolenia i jakości życia wszystkich interesariuszy. To jest właśnie tworzenie wspólnej wartości, czyli działanie na rzecz wspólnego dobra.

Przy takim rozumieniu CSR chodzi więc o aktywne tworzenie wartości dla społeczeństwa, a nie tylko unikanie czy ograniczanie szkodliwych konsekwencji prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo można zauważyć, że odpowiedzialność społeczna w odniesieniu do negatywnych efektów społecznych jest w coraz większym stopniu regulowana prawnie, a przynajmniej w państwach Unii Europejskiej tego typu podejście jest coraz szerzej stosowane. Dlatego właśnie dużo kontrowersji rodzą przypadki firm, które nie wywiązują się z podstawowych zobowiązań (np. nie płacąc pracownikom za nadgodziny), a jednocześnie realizują „programy CSR”, które mają im zapewnić wizerunek firmy społecznie odpowiedzialnej.

Przedstawiając poniżej główne modele rozwoju CSR, jednocześnie warto podkreślić, że przestrzeganie prawa i podstawowych norm moralnych jest warunkiem koniecznym, choć nie wystarczającym, do określania strategii danej firmy jako społecznie odpowiedzialnej. Jeżeli firma systematycznie narusza te podstawy w jakimś obszarze swojej działalności, to w zasadzie unieważnia albo przynajmniej zdecydowanie osłabia wszelkie swoje działania z zakresu społecznej odpowiedzialności. Poniższa typologia ma charakter wstępny i pokazuje przede wszystkim obecne kierunki rozwoju społecznej odpowiedzialności w praktyce biznesowej. Nie ma też charakteru wartościującego, przynajmniej bezpośrednio, bowiem wybór modelu jest uwarunkowany wieloma czynnikami i nie należy oceniać, że jeden z tych modeli lepiej realizuje ideę społecznej odpowiedzialności niż inny.

6. CSR jako filantropia strategiczna

Terminem „filantropia strategiczna” czy też „strategiczna dobroczynność” posłużyli się Michael E. Porter i Mark R. Kramer (Porter, Kramer 2002) kilka lat temu, zanim jeszcze nie dostrzegli w CSR istotnej podstawy zarządzania strategicznego. Pisali wtedy, że: „w pełni strategiczna dobroczynność odnosi się równocześnie do ważnych celów społecznych i ekonomicznych i stara się oddziaływać na te elementy kontekstu konkurencyjnego, w obrębie których – dzięki wykorzystaniu posiadanych zasobów – firma może przynieść korzyści zarówno społeczeństwu, jak i sobie”. Ale jednocześnie twierdzili, że takie sytuacje występują niezwykle rzadko, bowiem większość programów dobroczynnych przedsiębiorstw nie ma nic wspólnego z ich strategiami.

Termin ten jest używany przede wszystkim w literaturze amerykańskiej, zaś w Europie równoważnym terminem jest „angażowanie społeczne” (CCI – *Corporate Community Involvement*) lub „inwestycje społeczne”. Przyjmuje ono różne formy, np. wsparcie finansowe, pomoc rzeczową, wolontariat pracowniczy i najczęściej ma wymiar strategiczny, nie zawsze jednak *explicite* formułowany. Również w Polsce można zaobserwować rosnącą liczbę takich inicjatyw. Zazwyczaj są one komunikowane jako działania wyłącznie na rzecz dobra społecznego, choć przecież „czysta” filantropia korporacyjna, czyli prowadzona wyłącznie na rzecz dobra społecznego, może być uzasadniona, jeżeli przekazywane wsparcie finansowe pochodzi z opodatkowanego zysku. W Polsce filantropia korporacyjna jest bardzo nieprzejrzystym obszarem działania. Menedżerowie zwykle unikają jasnych odpowiedzi na pytania dotyczące korzyści dla firmy płynących z podejmowania takich inicjatyw. Ciągłe uważa się u nas, że pytania o opłacalność filantropii są po prostu nieeleganckie, gdyż to właśnie anonimowość daru jest ostateczną gwarancją czystości intencji.

Ale to, że w firmach nie prowadzi się szczegółowej ewaluacji z punktu widzenia korzyści firmy, świadczy co najwyżej o brakach w systemie sprawozdawczości czy po prostu – zarządzania. W dodatku, nie prowadzi się też rzeczywistej oceny wpływu społecznego tego typu inicjatyw, koncentrując się głównie na ilości wydatkowanych pieniędzy. Bezwzględnie należałoby postulować większą przejrzystość w przypadku takich inicjatyw, z określaniem konkretnych korzyści dla grup beneficjentów i dla samej firmy. Bo czy, np. kampania „Stop wariatom drogowym” prowadzona przez PZU nie jest dobrym przykładem strategicznej filantropii, wbrew temu, co mówią menedżerowie tej firmy? Oczywiście, że chodzi o propagowanie bezpieczeństwa na drodze, ale to przecież także bezpośrednia korzyść finansowa dla firmy ubezpieczeniowej. Dlatego

go Telekomunikacja Polska finansuje akurat programy edukacji internetowej dla różnych grup społecznych? Czy program szkoleniowy dla farmaceutów PharmAssist realizowany przez GlaxoSmithKline we współpracy z Okręgowymi Izbami Aptekarskimi jest rzeczywiście bezinteresownym świadczeniem na rzecz istotnej przecież dla firmy grupy interesariuszy? Czy podarowanie przez IBM 200 zestawów komputerowych dla przedszkoli w ramach programu KidSmart to zwykła dobroczynność, czy też właśnie strategiczna?

Z najbardziej przejrzystą formą filantropii strategicznej mamy do czynienia w przypadku marketingu społecznie zaangażowanego (CRM – *Cause-related marketing*), jest to bowiem działalność komercyjna prowadzona przez daną firmę, uwzględniająca zarówno cele marketingowe tej firmy, jak i potrzeby społeczne. Umożliwia sprzedaż produktu lub usługi, przynosząc jednocześnie korzyść wspieranej sprawie lub organizacji społecznej.

Marketing zaangażowany społecznie jest skutecznym narzędziem pozwalającym na osiągnięcie większych zysków, przy jednoczesnym wspieraniu celów społecznych. W CRM stosuje się różne modele sprzedaży produktów firmy uczestniczącej w kampanii, najbardziej popularną formą jest angażowanie nabywców tych produktów w dofinansowywanie określonych organizacji pozarządowych czy też prowadzonych przez nie programów społecznych. Często elementy CRM są stosowane w ramach programów lojalnościowych dla klientów. CRM może przynosić wymierne korzyści społeczne i biznesowe zarazem, oczywiście, pod warunkiem że jest dobrze prowadzony.

7. CSR jako kształtowanie relacji z interesariuszami

Strategia osiągania obopólnej korzyści przez firmę i określone grupy interesariuszy jest podstawą drugiego modelu CSR. W ramach tego modelu zarządzanie społeczną odpowiedzialnością jest traktowane jako sztuka spełniania oczekiwań istotnych interesariuszy, poszukiwanie dynamicznej równowagi pomiędzy interesami wszystkich zainteresowanych. Jest to więc proces poznawania i włączania zmieniających się oczekiwań społecznych w strategię zarządzania, a także monitorowania wpływu takiej strategii na konkurencyjność firmy.

Podejście to opiera się na teorii zarządzania interesariuszami, znanej z pracy R. Edwarda Freemana (Freeman 1984). Współcześnie ten system zarządzania koncentruje się na identyfikacji istotnych z punktu widzenia firmy grupach interesariuszy, monitorowaniu ich oczekiwań i reagowaniu na te, które zdaniem menedżerów są istotne w ramach strategii zarządzania ryzykiem. Nieco inne podejście zostało zaproponowane później przez Ann Svendsen, która używa terminu „współpraca z interesariuszami” (*stakeholder collaboration*) zamiast zarządzania interesariuszami, aby podkreślić wzajemne korzyści wynikające z takiego procesu (Svendsen 1998). W modelu Freemana mamy zatem podejście „firmocentryczne”, gdzie wszelka aktywność leży po stronie firmy, która organizuje i prowadzi dialog z różnymi, wybranymi grupami interesariuszy, zaś w modelu Svendsen firma jest jednym z interesariuszy, tworząc wspólnie z innymi interesariuszami swoistą przestrzeń dialogu, w której powstają rozwiązania korzystne dla wielu stron jednocześnie.

Taki dialog z interesariuszami może obejmować różne grupy, np. British American Tobacco prowadzi serię spotkań z wieloma grupami interesariuszy, zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, lokalnymi (w Augustowie, gdzie działa zakład produkcyjny) i krajowymi. Z kolei Tesco prowadzi tego typu systematyczny dialog ze swoimi dostawcami, a Provident – z przedstawicielami pracowników. Warto podkreślić, że współpraca z istotnymi interesariuszami może być cennym źródłem budowania przewagi konkurencyjnej poprzez dostęp do wiedzy czy nowych zasobów bądź też jako ważny element systemu „wczesnego ostrzegania”. Wspomniana już Ann Svendsen pisze, że strategiczna współpraca z interesariuszami umożliwia rozwiązywanie problemów istotnych z punktu widzenia wszystkich stron, stanowiąc cenną podstawę dla innowacyjności. Chodzi więc o wspólne poszukiwanie najlepszych dla wszystkich zainteresowanych stron rozwiązań i wspólne podejmowanie działań na rzecz takich właśnie rozwiązań.

8. CSR jako tworzenie szans

Podstawą trzeciego modelu CSR jest strategia osiągania obopólnych korzyści. Często realizacja tego właśnie modelu jest oczekiwaną kontynuacją dialogu z interesariuszami, szczególnie jeżeli chodzi o projektowanie nowych rozwiązań w zakresie produktów lub usług. CSR jest wtedy metodą wzmacniania przewagi konkurencyjnej na rynku poprzez dostarczanie innowacyjnych produktów/usług, tworząc wartość dla wszystkich (*wealth-creation*), jest kreowaniem nowych szans rozwoju jednocześnie dla biznesu i społeczeństwa. W tym sensie jest niejako zawarciem nowej umowy pomiędzy biznesem a społeczeństwem, ponieważ koncentruje się nie tylko na samym procesie dialogu – jak w poprzednim modelu – ale także na wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań w głównych obszarach działalności komercyjnej, szczególnie nakierowanych na zaspokajanie potrzeb, wcześniej niedostrzeganych.

Może tu chodzić o odkrywanie nowych nisz rynkowych (np. „u podstaw piramidy”, czyli BoP – *Base of the Pyramid*), bardziej efektywne wykorzystanie technologii na rzecz rozwoju społecznego czy też spójności społecznej, ale jednocześnie tego typu działania umacniają pozycję firmy na rynku lub pozwalają jej rozwijać się na nowych rynkach. Społeczna odpowiedzialność biznesu w ramach tego modelu często jest utożsamiana właśnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Aby przybliżyć ten model CSR, można przeanalizować strategię Nestle w Ameryce Południowej. Będąc największym producentem żywności, czyli działając w niezwykle wrażliwym społecznie obszarze, przede wszystkim w odpowiedzialny sposób współpracuje ze wszystkimi partnerami, których działanie wpływa na tworzenie wartości dodanej. Wzmacnianie ich pozycji, upowszechnianie i udostępnianie własnych doświadczeń i technologii, oferowanie pomocy w stałym podnoszeniu jakości, to tylko niektóre elementy kształtowania lepszych warunków rozwoju społecznego i gospodarczego całego kontynentu. To w zasadzie jest przecież podstawowa powinność obywatelska takiej firmy, jeżeli metaforycznie uznalibyśmy ją za odpowiedzialnego obywatela danej społeczności.

Podstawowymi partnerami Nestle są rolnicy, hodowcy, plantatorzy, ci wszyscy, którzy mogą dostarczać potrzebne firmie surowce. Ekologicznie przyjazne rolnictwo to wielkie wyzwanie w skali globalnej. Warto więc zrobić wszystko, co tylko możliwe, by uczyć, przekonywać, wspierać rolników. A potem od nich kupować po sprawiedliwych cenach. Przetwórstwo to następne ogniwo tworzenia wartości. Bezpieczeństwo w procesie produkcji, odpowiednio przeszkoleni ludzie, technologie przyjazne środowisku – to elementy dobrze służące firmie i wszystkim pracownikom. W efekcie powstają produkty, które są chętnie kupowane przez konsumentów i dobrze im służą.

Brzmi to niezwykle prosto, ale trzeba spojrzeć na skalę oddziaływania w Ameryce Południowej. Nestle zatrudnia tam 38 tys. pracowników i jednocześnie pośrednio tworzy miejsca pracy dla 650 tys. innych osób w całym łańcuchu dostaw. W wydanym przez Nestle raporcie CSR można znaleźć szczegółowe przykłady, jak tworząc wartość dla społeczeństwa, jednocześnie można tworzyć wartość dla firmy.

9. Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce

Inspiracją do poszukiwań najlepszych rozwiązań z zakresu społecznej odpowiedzialności dla przedsiębiorstw działających w Polsce są przede wszystkim programy realizowane w różnej skali przez przedsiębiorstwa funkcjonujące od dawna w Unii Europejskiej, a także oczekiwania w stosunku do sektora polskich przedsiębiorstw, związane z ich rosnącym udziałem w rynku europejskim, formułowane przez partnerów handlowych i organizacje branżowe w państwach Unii. Stosunkowo niewielka znajomość w Polsce światowych tendencji w zakresie społecznej odpowiedzialności, a jednocześnie konieczność poszukiwania nowych możliwości zdobywania przewagi strategicznej, stwarza niezagospodarowaną jeszcze przestrzeń dla wypracowania najlepszych strategii i standardów postępowania wobec akcjonariuszy, pracowników, konsumentów, dostawców czy przedstawicieli społeczności lokalnej oraz środowiska przyrodniczego.

Jak wskazują raporty opisujące przykłady odpowiedzialnych praktyk w biznesie, publikowane corocznie przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu, w Polsce priorytetowo traktowane są obecnie następujące obszary:

1. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu

Bieda i frustracja to najpoważniejsze wyzwania społeczne, utrudniające pozytywną współpracę na rzecz wspólnego dobra, zagrażające przyszłości. Firmy podejmują już różnorodne działania, zarówno o charakterze dobroczynnym, jak i długofalowych inwestycji społecznych, aby ograniczać obszary biedy i wykluczenia społecznego.

2. Edukacja społeczna

Kształtowanie podstaw i możliwości powszechnego udziału w procesie edukacji, wyzwalanie inicjatywy społecznej i aktywności obywatelskiej – to czynniki, które decydują o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Firmy realizują rozmaite innowacyjne projekty partnerskie i konsekwentnie zwiększają swój poziom zaangażowania społecznego.

3. Promowanie postawy przedsiębiorczości

Potencjał przedsiębiorczości, wyrażający się m.in. w tworzeniu nowych podmiotów gospodarczych, jest jednym z najbardziej istotnych zasobów społecznych w Polsce. Odpowiedzialne przedsiębiorstwa funkcjonujące na polskim rynku, w ramach codziennych działań, przyczyniają się do tworzenia coraz lepszych warunków rozwoju dla małych przedsiębiorstw i propagowania kultury przedsiębiorczości.

4. Wysoka jakość miejsc pracy

Oczekiwania społeczne wobec biznesu wiążą się nie tylko z tworzeniem nowych miejsc pracy, ale także z ich jakością. Coraz większa liczba przedstawicieli kadry menedżerskiej przekonuje się, że lepsze traktowanie pracowników, przestrzeganie podstawowych praw i własnych dobrowolnych zobowiązań przyczynia się do wzmacniania ich motywacji i wydajności, a także długofalowego zwiększania konkurencyjności na rynku pracy.

Choć różne inicjatywy z zakresu odpowiedzialności społecznej nie zawsze są doceniane, to jednak firmy działające w Polsce przywiązują coraz większą uwagę do tych zagadnień w praktyce. Badanie przeprowadzone przez Centrum Etyki Biznesu wykazało, że stosowanie różnych elementów CSR, a szczególnie takich jak kodeksy i szkolenia etyczne, jest w początkowym etapie rozwoju (Gasparski i in. 2004). Uzyskane wyniki pozwalają stwierdzić, że społeczna odpowiedzialność jest rozumiana przez respondentów przede wszystkim deklaratywnie – w zasadzie doceniają wagę tych zagadnień w prowadzeniu biznesu, lecz zbyt rzadko stosują odpowiednie procedury, które mogłyby wesprzeć przestrzeganie zasad CSR w codziennej działalności. Jest to związane przede wszystkim z niewystarczającym poziomem wiedzy dotyczącej podstawowych instrumentów odpowiedzialnego zarządzania.

Jak pokazuje inne badanie, przeprowadzone przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu (Rok i in. 2003), czynnikiem, który wprowadza moralny porządek w polskiej gospodarce, jest przede wszystkim kapitał zagraniczny. Największe zróżnicowanie odpowiedzi występuje właśnie ze względu na pochodzenie kapitału w firmie, które przekłada się na pewne standardy zarządzania pracownikami, stosunki z administracją, społecznością i innymi interesariuszami. Firmy z kapitałem zagranicznym są w Polsce głównym nośnikiem idei społecznej odpowiedzialności biznesu i zwykle najczęściej ją realizują. I właśnie te firmy rozumieją najlepiej potrzebę odpowiedzialnych praktyk w biznesie, niezależnie od tego, czy ich sytuacja ekonomiczna akurat się poprawia, czy też nie.

Dopiero ostatnio sam termin „społeczna odpowiedzialność biznesu” lub po prostu „odpowiedzialny biznes” znalazł swoje stałe miejsce w języku biznesowym. A należy przypomnieć, że pierwsze dyskusje, prowadzone przede wszystkim w środowisku akademickim, na temat zasad odpowiedzialności w biznesie miały miejsce w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku. Wtedy również pojawiły się pierwsze informacje w mediach na ten temat.

Pierwszy etap rozwoju CSR w Polsce (1997-2000) to była obojętność, milczenie i niemal całkowity brak zainteresowania w środowisku biznesu. W drugim etapie (2001-2002) CSR budziło niechęć, a czasem wręcz sprzeciw i agresję ze strony większości liderów biznesu czy publicystów ekonomicznych, owładniętych ideą niewidzialnej ręki rynku, rozwiązującej wszystkie problemy. Trzeci etap (2003-2004) to zainteresowanie, a nawet wręcz moda na werbalne podkreślanie, przy różnych publicznych okazjach, znaczenia zasad etyki i odpowiedzialności społecznej, leżących u podstaw działania każdej, szanującej się firmy. Czwarty etap (2004-2005) to rozwój konkretnych, choć częściowych projektów, obejmujących jakiś znaczący obszar funkcjonowania firmy. Obecny, piąty etap (2006-2007) to próba wiązania CSR z innymi strategiami realizowanymi w firmie – strategią komunikacyjną, personalną, marketingową czy strategią ładu korporacyjnego. To właśnie etap chaosu i zamętu, bo uzewnętrzniają się rozmaite animozje pomiędzy poszczególnymi działami w firmach, różnice w kulturze organizacyjnej czy naturalne różnice branżowe.

Warto jednak podkreślić, że polska gospodarka przechodzi bardzo przyspieszony kurs dojrzewania. Na rynkach rozwiniętych etapy te trwały przez całe dziesięciolecia, a w Polsce – tylko kilka lat. Chociaż, oczywiście, pojawiali się „odszczepieńcy”, firmy, które „wychodziły przed szereg”, z różnych zresztą powodów, i prezentowały dojrzałą postawę, wyprzedzając rynek. Warto wspomnieć o ABB, które przeprowadzało formalny dialog z interesariuszami w 2000 r. czy Elektrowni Opole, która wdrożyła standard zarządzania odpowiedzialnością społeczną SA8000 już w 2001 r. Także partnerzy Forum Odpowiedzialnego Biznesu to w zdecydowanej większości firmy, które – w zakresie CSR – wyprzedziły rynek.

I0. System zarządzania społeczną odpowiedzialnością w przedsiębiorstwach działających w Polsce

W Polsce ciągle niewielka liczba przedsiębiorstw, nawet spośród tych największych, stosuje zasady CSR w zarządzaniu. Nadal jest to obszar, który pojawia się tylko w pewnej grupie przedsiębiorstw, szczególnie w działających u nas korporacjach ponadnarodowych. Zasady CSR są już zwykle wpisane w strategię globalne tych korporacji. W polskich filiach regułą jest stosowanie się do tych ogólnych zasad, ale również coraz większy nacisk kładzie się obecnie na edukację w zakresie społecznej odpowiedzialności i świadome zaangażowanie pracowników. Menedżerowie są zaznajomieni z tematem dzięki korporacyjnemu know-how, jednak nie czują jeszcze dobrze wartości, jakie może przynieść stosowanie CSR na rynku lokalnym. Dlatego rzadko spotyka się w Polsce dobrze przemyślane działania w tym obszarze.

Z kolei w firmach z polskim kapitałem CSR utożsamiany jest zwykle z działaniami na rzecz społeczności lokalnej. Polskie firmy skoncentrowane są wokół działań prospołecznych, ale raczej o charakterze jednorazowej filantropii, chcąc pokazać, że firma jest dobroczyńcą. Programy z zakresu zaangażowania społecznego są często spotykane w dużych przedsiębiorstwach, zarówno polskich, jak i zagranicznych, i wykorzystywane są do budowania zaufania oraz pozytywnego wizerunku wśród społeczności lokalnej, w której znajduje się firma. Partnerstwa strategiczne z wybranymi organizacjami pozarządowymi, mające na celu przyczynianie się do rozwiązywania istotnych problemów społecznych, które przynoszą wymierne korzyści obu stronom, są również coraz częściej spotykane. Ale rezultaty strategicznych partnerstw są bardzo rzadko monitorowane. Zdecydowana większość działań ma charakter sponsoringowy i jest nieprzemyślna.

W ostatnich latach zwiększyła się skala społecznego zaangażowania firm oraz liczba dobrowolnych inicjatyw na rzecz rozwoju społecznego i ekonomicznego. Coraz więcej przedsiębiorstw, zarówno tych dużych, jak i tych mniejszych, realizuje również projekty na rzecz wprowadzania przejrzystych zasad komunikacji i budowania lepszych relacji ze swoimi klientami, partnerami biznesowymi i społecznymi. Ciągle jednak jest to zjawisko marginalne.

Wiele firm stosuje zasady CSR bez świadomości, że to czyni, co spowodowane jest niskim poziomem wiedzy o konkretnych instrumentach zarządzania społeczną odpowiedzialnością. CSR jest wykorzystywany najczęściej do budowania relacji z wybranymi grupami interesariuszy z najbliższego otoczenia firmy. Zarządy większości firm nie dostrzegają potrzeby podejmowania całościowej strategii społecznej odpowiedzialności, ale dają przyzwolenie na realizowanie poszczególnych działań, mających na celu poprawę wizerunku. Jest to związane z brakiem presji i oczekiwań społecznych w stosunku do firm, które są raczej nakierowane na tworzenie miejsc pracy przez biznes. Działania z zakresu społecznej odpowiedzialności wciąż realizowane i koordynowane są przez jeden departament – Public Relations. Większa świadomość wśród wszystkich interesariuszy, a przede wszystkim konsumentów, mogłaby wpłynąć na zmianę tej sytuacji.

Menedżerowie z wielu firm dostrzegają wagę otoczenia, w którym funkcjonują, wyczuwają istotność sieci powiązań i znaczenie ogólnego klimatu społecznego dla rozwoju biznesu, ale nie potrafią wykorzystywać odpowiednich narzędzi, aby usprawniać i rozwijać swoje firmy. Komunikacja z kluczowymi interesariuszami raczej odbywa się reaktywnie, tzn. w odpowiedzi na kierowane do firmy oczekiwania. Część dużych firm cyklicznie bada poziom satysfakcji konsumentów i pracowników, poznając w ten sposób oczekiwania tych grup interesariuszy. Działania te są często wykorzystywane do podnoszenia konkurencyjności firmy na rynku.

Efektywność CSR mierzona jest najczęściej przez pryzmat wzmocnienia celów PR oraz HR. Obserwuje się zainteresowanie wdrażaniem kodeksów etycznych, które wykorzystywane są najczęściej jako regulacyjne narzędzie zarządzania personelem. Założenia i wartości takich kodeksów, importowanych najczęściej z firmy matki, są pracownikom obce, dlatego narzędzie to nie przynosi zakładanych rezultatów, szczególnie gdy w środowisku pracy brakuje dobrych wzorców etycznego zachowania.

Raportowanie społeczne, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, nie jest jeszcze rozpowszechnione, nie ma także wymagań społecznych w tym obszarze. Z pewnością, gdyby raporty społeczne były weryfikowane przez niezależne podmioty, wówczas nie byłyby traktowane tylko jako uzupełnienie materiałów reklamowych firmy. Fakt niewykorzystywania niezależnych podmiotów do audytowania raportów społecznych przez większość firm, potęguje niechęć do czytania tych materiałów.

W ciągu ostatnich pięciu lat odbyło się w Polsce – z inicjatywy organizacji pozarządowych i ośrodków akademickich – wiele krajowych i międzynarodowych konferencji na temat odpowiedzialnego biznesu, szkoleń dotyczących europej-

skich standardów odpowiedzialności, zasad wdrażania programów etycznych, procesu budowania dialogu społecznego na poziomie funkcjonowania firmy i długofalowych projektów współpracy z partnerami społecznymi. Powstały pierwsze raporty społecznej odpowiedzialności, powołane zostały w kilku firmach komórki organizacyjne inicjujące i nadzorujące takie projekty. Można więc spodziewać się dalszego rozwoju CSR.

Coraz wyżej w hierarchii zadań stojących przed firmą sytuują się takie zagadnienia, jak: przejrzystość informacji finansowej, działania na rzecz ochrony środowiska, przestrzeganie norm etycznych we wszystkich obszarach funkcjonowania firmy. Wniosek jest oczywisty: biznes zaczął dojrzewać, choć można też powiedzieć, że został zmuszony do bardziej efektywnego, odpowiedzialnego działania w coraz bardziej niesprzyjającym, niestabilnym świecie, w którym m.in. dziennikarze potrafią jednym tekstem zrujnować komuś reputację, klienci zaczynają interesować się pochodzeniem produktów, pracownicy występują do sądów przeciwko swoim pracodawcom, partnerzy handlowi zaczynają wymagać od swoich dostawców standardów społecznej odpowiedzialności, instytucje finansowe decyzje o przyznaniu finansowania uzależniają od oceny oddziaływania na środowisko przyrodnicze i społeczne.

Liderzy biznesu już wiedzą, że nie można działać efektywnie, gdy brakuje zaufania ze strony klientów i partnerów, gdy pracownicy nie rozumieją, czego właściwie się od nich oczekuje. Aby zbudować to zaufanie, trzeba zwrócić się w stronę wartości i zasad, przejrzystych procedur i dobrej komunikacji. A o to właśnie chodzi w zarządzaniu zgodnym z regułami społecznej odpowiedzialności. Wśród przedstawicieli biznesu rośnie też świadomość pewnych powinności obywatelskich. W obliczu coraz bardziej gwałtownych zmian na rynkach globalnych. Polacy oczekują bowiem, że to właśnie sektor biznesu stanie się gwarantem poczucia bezpieczeństwa społecznego. Jednak nadal większość Polaków nie dostrzega wyraźnej zależności pomiędzy jakością swojego życia a rozwojem przedsiębiorczości. A na poziom zaufania do działalności biznesowej cięń rzucają afery finansowe, korupcja i inne nieodpowiedzialne praktyki.

Istotną motywacją do podejmowania inicjatyw z zakresu społecznej odpowiedzialności i etyki biznesu przez przedsiębiorstwa i organizacje biznesowe jest chęć poprawienia wizerunku biznesu w społeczeństwie. Bo Polacy – jak wskazują na to różne badania – często nie dostrzegają korzyści płynących z działalności prywatnych firm i mają ciągle ambiwalentny stosunek do przedsiębiorczości w ogóle. Polscy przedsiębiorcy, duzi, średni i mali, będący siłą napędową polskiej gospodarki, funkcjonują w społeczeństwie, w którym ponad 60% obywateli uważa, że przedsiębiorca prywatny raczej nie przestrzega prawa, a prawie połowa, że jest nieuczciwy. Pojęcia takie jak kapitalizm, prywatna własność, zysk, bogactwo wywołują na ogół negatywne skojarzenia (Rok 2004).

II. Perspektywy rozwoju koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w Polsce

W proces upowszechniania koncepcji odpowiedzialnego biznesu powinny bardziej aktywnie włączyć się, oprócz organizacji biznesu, także właściwe instytucje państwowe, ośrodki akademickie, organizacje pozarządowe i media. Istnieje wyraźna potrzeba większej aktywności na rzecz tworzenia platformy dialogu na temat CSR w Polsce, dostarczającej elementów wspierających dobre praktyki w działalności gospodarczej. Aby skutecznie upowszechniać postawy obywatelskiego zaangażowania w środowisku przedsiębiorstw, uzyskując w efekcie społeczne wsparcie koniecznych zmian w relacjach biznes–społeczeństwo, niezbędne jest podejmowanie dialogu społecznego z wykorzystaniem potencjału trzech sektorów stanowiących fundament demokratycznego państwa: administracji państwowej, przedsiębiorstw oraz organizacji pozarządowych.

Podstawowym zadaniem państwa w tym zakresie jest tworzenie przejrzystych reguł gry w działalności gospodarczej. Na poziomie organów władzy publicznej wymaga to m.in. stworzenia warunków efektywnego stosowania prawa, dostępu do informacji, przejrzystości decyzji, ograniczenia szkodliwych przywilejów, zapobiegania korupcji i łapownictwu oraz promowania i upowszechniania zachowań etycznych. Pożądane jest, aby administracja publiczna uznała standardy odpowiedzialnego biznesu za ważny, obok wyników ekonomicznych, składnik oceny działalności gospodarczej m.in. w ramach zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, w procesie prywatyzacji, przy zamówieniach publicznych czy udzielaniu pomocy publicznej.

Ale istnieje też potrzeba jeszcze większej aktywności środowisk gospodarczych w dialogu społecznym. Długofalowe planowanie rozwoju gospodarczego wymaga konsultacji społecznych i powinno być oparte na współpracy i dialogu zainteresowanych stron. Szczególnie na poziomie lokalnym ważną rolę w opiniowaniu i prezentowaniu projektów zmian na rzecz wspólnego dobra muszą odgrywać organizacje biznesu oraz organizacje pozarządowe. Towarzyszyć temu powinno stałe upowszechnianie najlepszych praktyk i innowacyjnych rozwiązań; analizowanie szerokiego kontekstu społecznego w procesie inwestycji, restrukturyzacji i planowania strategicznego; korzystanie z najlepszych wzorów zaangażowania społecznego poprzez partnerstwo z organizacjami pozarządowymi. Rosnąca rola sektora prywatnego w społeczeństwie wiąże się z coraz większą odpowiedzialnością. Konieczne jest zatem rozwijanie trwałych „zasobów pozytywnych” w oparciu o zasady odpowiedzialności biznesu. Podejście to długofalowo prowadzi równocześnie do wzrostu wartości firm i poprawy jakości rynku. Dlatego strategiczne działania firm na rzecz rozwoju społecznego przyczyniają się do większej ich konkurencyjności.

Również organizacje pozarządowe oraz instytucje świata akademickiego powinny angażować się mocniej w prowadzenie badań i kształcenie w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, a także podejmowanie inicjatyw społecznych mobilizujących firmy w Polsce do działań etycznych i odpowiedzialnych, np. poprzez monitorowanie zachowań, ocenę i wskazywanie właściwych sposobów postępowania w przedsiębiorstwach.

W otoczeniu biznesu coraz więcej słychać o budzącej się świadomości konsumentów na rynku polskim. Do tej pory był to zdecydowanie najślabszy punkt w rozwoju odpowiedzialnego biznesu, a wiele firm podkreślało, że CSR ich nie interesuje dopóty, dopóki konsumenci nie zaczną tego doceniać. Konsumenci w Polsce są coraz bardziej wrażliwi na wizerunek firmy. Pozytywnemu nastawieniu wobec firmy i w konsekwencji wyborowi jej produktów sprzyja zwłaszcza jej zaangażowanie w działalność społeczną oraz podkreślanie polskiego pochodzenia produktu. Zauważalna jest już także postawa konsumenckiego nieposłuszeństwa: niekorzystny wizerunek firmy zaczyna wpływać na zmniejszenie sprzedaży jej produktów. Mieliśmy już do czynienia z mniej lub bardziej nagłościonymi bojkotami konsumenckimi konkretnych produktów lub firm. Oznacza to upowszechnianie podstawowego instrumentu wywierania wpływu na firmę, który do tej pory właściwie w ogóle nie istniał. W porównaniu ze społeczeństwami zachodnimi, bojkotowanie produktów firmy w sytuacji, gdy nie przestrzega ona norm etycznych i prawnych, jest stosunkowo rzadkie, ale potencjał takich zachowań jest znaczący, gdyż główną przeszkodą jest brak stosownej wiedzy, a nie obojętność.

Trzeba jednak podkreślić, że koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu kształtowała się przez wiele lat w warunkach dojrzałych demokracji i rozwiniętego rynku. Przenoszenie tej koncepcji do Polski z pewnością musi potrwać. Analizując możliwości implementacji wypracowanych wcześniej rozwiązań do naszych warunków, należy poszukiwać takich źródeł tej koncepcji, które są nam bliższe, lepiej zakorzenione w naszej tradycji. Z pewnością warto zauważyć dużą zbieżność społecznej odpowiedzialności biznesu z myśleniem w kategoriach społecznej gospodarki rynkowej. Wiele istotnych elementów można znaleźć choćby w nauczaniu Jana Pawła II, a szczególnie w jego wizji przedsiębiorstwa jako podmiotu społecznego. Przedsiębiorstwo jest „wspólnotą ludzką”, mówi Jan Paweł II w encyklice „Centesimus annus”, jest „zrzeszeniem osób”, które – z jednej strony – dąży do zaspokojenia swych uzasadnionych interesów ekonomicznych, ale z drugiej – pozostają w służbie społeczeństwa. W interesie społecznym leży więc to, aby przedsiębiorstwa, jako swoiste ekosystemy, budowały równowagę pomiędzy wymiarem ekonomicznym a wymiarem społecznym, moralnym, czyli dbały o „ekologię ludzką”.

W sensie praktycznym oznacza to, że koncentrowanie się wyłącznie na zysku, często z pominięciem wymiaru etycznego działalności gospodarczej, jest naruszeniem podstawowej równowagi, niezbędnej do osiągania efektów ważnych z punktu widzenia dobra wspólnego, jest myśleniem krótkowzrocznym i jednocześnie egoistycznym. Celem przedsiębiorstwa jest nie sam zysk – choć, oczywiście, bez wypracowywania zysku przedsiębiorstwo nie może długofalowo funkcjonować na rynku – lecz stawianie się wspólnotą ludzi, gdzie każdy, niezależnie od swojego stanowiska, indywidualnie dąży do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb, ale jednocześnie razem z innymi służy całemu społeczeństwu, kształtując podstawową tkankę naszego codziennego życia. W tym sensie, każde nowoczesne przedsiębiorstwo staje się w zasadzie przedsiębiorstwem społecznym. Widać to szczególnie na poziomie terminologicznym, gdy coraz częściej menedżerowie podkreślają, że ich firma działa nie tylko dla zysku (zamiast określenia *for-profit* stosuje się dziś określenie *not-only-for-profit* lub nawet *for-benefits*).

Gospodarka rynkowa w Polsce jest ciągle nieoswojonym elementem naszego życia. W pierwszych latach po „pokojo-wej rewolucji” nie zastanawiano się nad społecznymi powinnościami sektora biznesu, ponieważ wydawało się oczywiste, że wzrost gospodarczy z natury rzeczy służy ludziom, poprawie jakości ich życia. Żywiotowo rozwijająca się gospodarka przynosiła korzyści wszystkim, pracodawcom i pracownikom, konsumentom i społecznościom lokalnym. Dopiero w połowie lat 90., gdy okazało się że coraz więcej jest tych, którzy znaleźli się na marginesie procesu zmian, ujawniły się wątpliwości dotyczące modelu rozwoju sektora biznesu, polityki gospodarczej państwa, społecznych kosztów transfor-

macji. Wtedy przypomniano sobie o teoretycznych założeniach społecznej gospodarki rynkowej czy – jak to formułowano – o ludzkiej twarzy kapitalizmu.

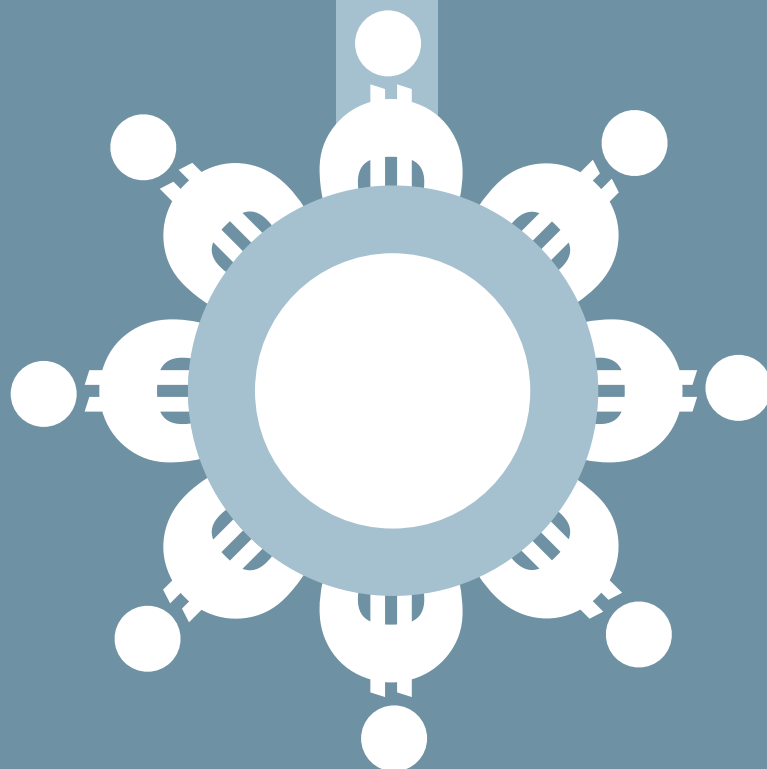
W dyskusjach tych oprócz wytykania „ojcom transformacji” grzechu zaniechania, pokazywania negatywnych zjawisk powodowanych przez niską świadomość obywatelską wśród menedżerów i przedsiębiorców, wskazywania na niewykształconą jeszcze świadomość ekonomiczną pracowników i klientów, przez braki w prawodawstwie, zaczęto też – chociaż trzeba przyznać, że głosy te były, niestety, najmniej słyszalne – zwracać uwagę na konieczność upowszechniania dobrych wzorców w zakresie kultury korporacyjnej i dialogu społecznego, godzenia dobrych wyników finansowych z odpowiedzialnym uprawianiem działalności gospodarczej.

Ale należy też pamiętać o tym, że gospodarka rynkowa to tylko część naszego życia. Aby budować solidarne społeczeństwo, potrzebna jest – oprócz uczestnictwa w rynku – także aktywność obywatelska, przejawiająca się choćby w istotnych inicjatywach podejmowanych przez tysiące organizacji pozarządowych w Polsce czy w naszej codziennej postawie indywidualnej wobec innych. Potrzebna jest też aktywność państwa, jako gwaranta wyrównywania szans dla wszystkich. Gospodarka nie może i nie powinna zastępować tych różnorodnych, niezbędnych form działania ludzkiego. Ale z kolei w ramach tego obszaru, który obejmuje gospodarka rynkowa, powinniśmy z wielką determinacją szukać takich rozwiązań, które łącząc wymiar społeczny, etyczny i ekonomiczny, tworzą podstawy etycznego i odpowiedzialnego społecznie biznesu.

Społeczna odpowiedzialność biznesu będzie też niewątpliwie coraz mocniej wiązać się z dynamicznie rozwijającą się ekonomią społeczną. Strategie realizowane przez podmioty komercyjne w coraz większym stopniu obejmują działania na rzecz spójności społecznej, są kierowane także na grupy wcześniej marginalizowane, m.in. poprzez tworzenie nowych organizacji partnerskich lub podejmowanie innowacyjnych przedsięwzięć społecznych. Z kolei podmioty ekonomii społecznej stale poszukują ekonomicznie uzasadnionych i efektywnych finansowo dróg zaspokajania różnorodnych potrzeb społecznych. W efekcie powstaje nowa przestrzeń instytucjonalna, w której wymiar społeczny i ekonomiczny nierozdzielnie się ze sobą splatają. Podmioty ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa komercyjne realizujące w innowacyjny sposób zasady odpowiedzialnego biznesu mogą z pewnością wiele się od siebie nauczyć. Można też przewidywać, że w przyszłości te dwa rodzaje organizacji, nie rezygnując ze swojej tożsamości szczególnie w obszarze własnościowym, będą się do siebie upodabniać w obszarze efektywności zaspokajania potrzeb społecznych.

Literatura

- CEBI, *Apel do świata polskiego biznesu*, (w:) W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, G. Szulczewski, *Etyka biznesu w zastosowaniach praktycznych: inicjatywy, programy, kodeksy*, Biuro Stałego Koordynatora ONZ w Polsce, Warszawa 2002
- Crook C., *The good company*, „The Economist”, Jan 20th. 2005
- Elkington J., *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*, Stony Creek, CT, New Society Publishers 1998
- Freeman R. E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, MA. 1984
- Gasparski W., *Wykłady z etyki biznesu: Nowa edycja*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004
- Gasparski W., Lewicka-Strzałecka A., Rok B., Szulczewski G., *Odpowiedzialność społeczna i etyka biznesu w polskim życiu gospodarczym: infrastruktura na rzecz rozwoju etyczności funkcjonującego w Polsce biznesu. Raport z badań*, Zespół Badawczy Etyki Życia Gospodarczego Instytutu Filozofii i Socjologii PAN we współpracy z Centrum Etyki Biznesu WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004
- Green Paper on Corporate Social Responsibility; Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, COM (2001)366, European Commission 2001
- Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a pole of excellence on CSR*, COM (2006)136, European Commission 2006
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, PWN, Warszawa 1994
- Lewicka-Strzałecka A., *Odpowiedzialność moralna w życiu gospodarczym*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006
- Porter M. E., Kramer M. R., *The Competitive Advantage of Corporate Philanthropy*, „Harvard Business Review”, December 2002
- Porter M. E., Kramer M. R., *The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility*, „Harvard Business Review”, December 2006
- Prahalad C. K., Ramaswamy V., *Przyszłość konkurencji. Współtworzenie wyjątkowej wartości wraz z klientami*, PWE, Warszawa 2005
- Rok B., Stolorz S., Stanny D., *Menedżerowie 500 i odpowiedzialny biznes. Wiedza – postawy – praktyka*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2003
- Rok B., *Biznes w społeczeństwie – oczekiwania i ich realizacja*, (w:) L. Kolarska-Bobińska (red.) *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004
- Svensden A., *The Stakeholder Strategy. Profiting from Collaborative Business Relationships*, Berrett-Koehler Publishers, Inc. San Francisco 1998
- Zadek S., *Responsible Competitiveness: Reshaping Global Markets through Responsible Business Practices*, (w:) G. Lenssen, W. Gasparski, B. Rok, P. Lacy (eds), „Corporate Governance: The International Journal of Business in Society. Corporate Responsibility and Competitiveness”, Vol. 6, No. 4, 2006



ISBN 978-83-89410-31-3



9 788389 410313

Projekt finansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL

