

Proces politycznego tworzenia reguł – rywalizacja koalicji. Próba operacjonalizacji i analizy

Witold Betkiewicz

WERSJA ROBOCZA

Tezy do dyskusji

Warszawa luty 2018

Wprowadzenie

Tworzenie reguł (instytucji) w procesie legislacyjnym to obszar, w którym zbiega się wiele kluczowych elementów rządzenia. Wśród uczestników procesu legislacyjnego stosunkowo najmniejszą uwagę skupia na sobie administracja, tymczasem jej działanie odgrywa fundamentalną rolę w procesach tworzenia instytucji. Ta aktywność stanowi przedmiot zainteresowania niniejszej analizy procesu tworzenia instytucji i udziałowi administracji w negocjacjach i rywalizacji.

Schemat analizy, który tu przedstawiam jest powiązany z koncepcją (współ)rządzenia sieciowego (*network governance*), odwołuje się również do pojęcia władzy. Wiele zastosowań podejścia sieciowego skupia się na samych sieciach na ich konstrukcji: składzie i budowie, zaś działanie i efekty działania sieci wyłącza poza główny obszar zainteresowania. W tej analizie zostanie wykorzystana konstrukcja procesu politycznego, jako głównego schematu analitycznego. Szczególnie dwie koncepcje analityczne w ramach tej szerszej wiązki podejść analitycznych IAD i ściśle z nim związany IGT oraz ACF. Konstrukcja IAD/ IGT

została już przedstawiona (Betkiewicz 2017). W badaniu, nacisk zostanie położony na dynamikę tworzonych reguł.

Pod względem zastosowanych narzędzi analiza stara się uczynić zadość wezwaniom do stosowania parametrycznych metod w badaniu administracji. Dostrzegany jest w nich „(...) niski poziom wykorzystania metod ilościowo-statystycznych oraz metod ekonometrycznych. Ich pełniejsze zastosowanie mogłoby przyczynić się do zbudowania rzetelnej podstawy informacyjnej oraz pomóc w konstruowaniu modeli umożliwiających nie tylko wyjaśnianie *ex post* efektów wykonywania władzy uznaniowej, ale również ich prezentowanie w ujęciu *ex ante*” (Mazur 2007, 110).

Analizowana innowacja instytucjonalna to specjalne rozwiązanie ustrojowe dla wielkich miast i ich otoczenia, zgodnie z deklaracjami popierających je środowisk miało na celu usprawnienie zarządzania państwem a szczególnie podsystemem „wielkich jednostek samorządowych”. To rozwiązanie miałoby służyć np. tworzeniu ośrodków wzrostu gospodarczego, ale również porządkowanie urbanizacji spontanicznej i ograniczanie niekorzystnych zjawisk z nią związanych. Podczas implementowania takiego rozwiązania, zmianie uległyby relacje pomiędzy grupami poparcia w podsystemie. Rekonfiguracji mogłyby ulec również same te grupy, nastąpiłaby ich konsolidacja lub dekompozycja, zmieniłyby się też relacje pomiędzy nimi. Uważam, że nie byłyby to efekty uboczne, lecz kluczowe dla uczestników tych procesów przekształcenia – zmiany dystrybucji sił w podsystemie. Na podjęcie próby implementacji rozwiązania metropolitalnego i zmiany istniejącego *status quo* mogła mieć również wpływ spodziewana łatwość przeprowadzenia zmiany wynikającej z podobieństwa kompozycji elity politycznej w wielkich miastach oraz koalicji rządowej. Wprowadzone do agendy rządowej tworzenia ustroju metropolitalnego rozpoczęło na początku kadencji, zimą 2012 r.

Badanie problemu wymaga odtworzenia mechanizmu decydowania nie tylko w konkretnym przypadku, ale także na poziomie określonym, jako poziom meta (konstytucyjny), czyli ten, na którym zapadają decyzje dotyczące reguł określających mechanizmy tworzenia reguł.

Przedmiotem badania będzie działanie koalicji (grup) poparcia uczestniczących w tworzeniu instytucji. Koalicje poparcia są systemami porozumień podobnymi do sieci współpracy. Struktura koalicji/ grup poparcia¹ jest określona, granice są zdefiniowane a wewnętrzna struktura zawiera, obok innych także powiązania o cechach hierarchicznych, co odróżnia je wyraźnie od konstrukcji typowej dla sieci a co zbliża do hybrydy sieci i hierarchii (por. rozdział IV). Uwaga będzie też skierowana na podsystem oraz na warunki panującej w nim stabilności – zapewnianej przez dominację jednej z koalicji poparcia. Konstrukcję obu pojęć: „koalicji/ grupy poparcia” i „podsystemu” opieram na propozycjach *Advocacy Coalition Framework* (np. Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, Ingold 2018).

Innym wykorzystywanym pojęciem jest proces polityczny (Weible, Sabatier 2018) pozwala on na uporządkowanie wydarzeń, które następuje w ramach podsystemu łączącego koalicje; podsystem – arenę działania, reguły decydujące, przebieg procesu i reguły powstające w jego trakcie. W trakcie, procesu powstają instytucje poziomu „zbiorowego wyboru”, które są „zagnieżdżone” w ulokowanych głębiej instytucjach poziomu konstytucyjnego wpływających na przebieg procesu.

Do perspektywy *network governance* zastosowany schemat zbliża zainteresowania tym jak w strukturze administracji działają względnie stałe koalicje poparcia stworzone z organów administracji oraz innych podmiotów. Tego rodzaju powiązania w ramach administracji, nie są prostym odzwierciedleniem jej formalnej i nieformalnej struktury. Mogą

¹ Wymiennie używam terminów „koalicja poparcia”, „grupa poparcia”.

przekraczać zasady administracji np. obowiązująca wewnątrz grup hierarchia może być inna niż formalna. Wcześniejsze analizy reguł polityki pokazały między innymi, iż niektóre kategorie uczestników mogą być znacząco uprzywilejowane, w procesie tworzenia i blokowania tworzenia nowych reguł w chwili tranzykcji ustrojowej (Wołek 2004). Również w procesie rywalizacji o kształt instytucji metropolitalnej niektórzy uczestnicy byli uprzywilejowani – dysponowali, prawem weta (np. Wielowieyski 2009).

Zgodnie z główną tezą tej pracy, tworzenie reguł ma negocjacyjny, konkurencyjny a nawet rywalizacyjny przebieg. Badania związane z głównym nurtem badań sieci politycznych (sektorowych) często nie doceniają negocjacji – gier, jako mechanizmu kształtującego ich działanie, w tym tworzenie reguł. Przyjęcie perspektywy negocjacyjno-rywalizacyjnej kieruje uwagę na zasoby, władzę i dające się obserwować przejawy jej sprawowania ujawniające się w procesie politycznym (podczas tworzenia polityk publicznych). Jednocześnie ograniczenie się do samej administracji nie wystarcza do tego by zrozumieć istotę procesu politycznego należy uwzględnić, także innych uczestników procesu. Egzekutywa i jej aparat zasługuje na szczególną uwagę, jego rola w procesie tworzenia reguł jest kluczowa. Jest to tym bardziej uzasadnione, że w przeciwieństwie do dokładnie zbadanego etapu parlamentarnego (np. Dudzińska 2016, Goetz, Zubek 2007), udział administracji i rządu w tym procesie był przedmiotem niewielu studiów empirycznych. Dotyczy to nie tylko Polski, ograniczona liczba badań dotyczy poza parlamentarnych uczestników procesów tworzenia reguł wybranych elementach procesu tworzenia instytucji (por. West 2005).

Dominująca część analiz procesów tworzenia prawa, w tym również udziału rządu i administracji jest skoncentrowana na formalnych aspektach tych działań (np. Mistygacz 2012). Często przyjmowana perspektywa w analizach zaangażowania administracji w procesach tworzenia reguł postrzega jej zaangażowanie w związku z aktywnością lobbingową

prowadzoną przez grupy interesu² (Rybiński 2012). Ważniejsze, że brakuje powiązania dwóch składowych procesu: elementów formalno-prawnych i elementów politycznych w tym powiązania władzy i możliwości jej stosowania, na przykład w trakcie rywalizacji towarzyszącej procesowi tworzenia reguł.

Projektowany schemat analizowania procesu politycznego tworzenia reguł można charakteryzować, za pomocą kilkunastu cech:

- a) Analizowany jest podsystem „wielkich samorządów”;
- b) W politycznym procesie tworzenia instytucji-reguł biorą udział grupy (koalicje) poparcia w skład, których wchodzi głównie aktorzy zbiorowi;
- c) Proces obejmuje wiele etapów formalnych: administracyjny (w rządzie), parlamentarny oraz nieformalnych;
- d) Proces przebiega w ramach podsystemu (swoistego systemu ekologicznego) w którym kilka grup poparcia uczestniczy w powtarzających się rywalizacjach;
- e) Przedmiotem, o który toczy się rywalizacja jest treść (forma?) instytucji-reguł, jednym z ich zadań, jest wspieranie, umożliwianie tworzenia i przekształcania mechanizmów dystrybucji władzy;
- f) Poza koalicjami rywalizującymi o kształt i formę instytucji znaczącą rolę odgrywa trzecia strona - aktor, który jest w stanie monitorować i egzekwować funkcjonowanie podsystemu, nakładać i egzekwować sankcje. Jest nim „centrum” – władzy premier rządu i jego najbliższy aparat, który odgrywa rolę ograniczającą niestabilność (Dunsire 200), celem jest utrzymanie stabilności podsystemu.
- g) Stabilność może zapewnić, po pierwsze, względna równowaga między grupami, uwzględniająca ich zasoby, jest to stan, który wytwarza się w sposób naturalny lub jest generowany poprzez interwencję „centrum” zapewniającego balans pomiędzy grupami poparcia;
- h) Drugim typem porządku zapewniającym stabilność jest dominacja jednej z koalicji. W takim przypadku grupa przeciwna zostaje zmarginalizowana, lecz dąży do

² „Grupy interesów mają „swoich ludzi” w administracji publicznej, na stanowiskach ministerialnych oraz w Sejmie i Senacie. O niektórych wręcz można powiedzieć, że ich głównym zadaniem jest ochrona interesów danej grupy.” (Rybiński 2012, 5).

wzmocnienia swojej pozycji, co staje się źródłem potencjalnego konfliktu i kryzysu. W dalszej perspektywie prowadzić to może do tego, że podsystem się rozpada, powstaje nowy/ centrum musi interweniować?

- i) Obecny kształt „podsystem wielkich samorządów” uzyskał w 1998/9 roku, gdy obok wielkich miast, decyzją centrum (reforma samorządowa) utworzono wielkie województwa, początkowo wyposażone w ograniczone kompetencje i pulę zasobów, wspierane przez centrum. Wstąpienie Polski do UE, oparcie mechanizmu transferu środków z unii o województwa samorządowe znacząco wzmocniło tę kategorię podmiotów. Wzmocnienie województw nastąpiło także poprzez włączenie ich w system partyjny także poprzez mechanizm rządzenia wielopoziomowego MLG (np. Majcherkiewicz 2016);
- j) Istotnymi członkami obu koalicji poparcia (wojewódzkiej i wielkomiejskiej) były ministerstwa (MRR i MAiC). Ministerstwo może, ale nie musi dominować w „swojej” koalicji - pozycja ministerstwa do sprawdzenia;
- k) Założenie główne - Podsystem przed wyborami 2007 był zdominowany przez koalicję „regionalną” w jej składzie były województwa samorządowe;
- l) Podsystem wielkich samorządów został wytrącony ze stabilności w pozycji stabilnego uczestnika procesu przez zwycięstwo Platformy Obywatelskiej w wyborach parlamentarnych 2007 i był związany z deklarowanym przez tę partię tworzeniem instytucji ustroju metropolitalnego a następnie już po wyborach 2011 utworzeniem MAiC, które między innymi miało stworzyć instytucje ustrojowe dla metropolii;
- m) Pierwszy bodziec zewnętrzny: na początku 2012 MAiC rozpoczyna procedurę/ próbę implementowania nowego rozwiązania (projekt ministerstwa: „Zielona” a następnie „Biała Księga obszarów metropolitalnych”);
- n) Drugi bodziec zewnętrzny: równoległe do propozycji MAiC pojawiły się nowe priorytety UE związane z dystrybucją środków z funduszu spójności. Doprowadziło to do modyfikacji niektórych kierunków działania MRR a w ich konsekwencji do wzrostu znaczenia problematyki wielkomiejskiej dla MRR oraz dla województw (LITERATURA);
- o) Dystrybucja władzy ma znaczenie wykraczające poza negocjowanie treści pojedynczej instytucji. Władza w procesie negocjowania jest nie tylko wykorzystywana, lecz także przetwarzana i odtwarzana. Władza w podsystemie nie jest czynnikiem stałym również dla tego, że opiera się na podlegających wycenie zasobach. Tym samym

obecna rywalizacja wpłynie na przyszły kształt instytucji, a także będzie miała wpływ na konkretne przypadki rywalizacji prowadzone w przyszłości a dotyczące kształtu innych instytucji regulujących podsystem.

Podstawowe założenia dotyczące schematu analitycznego

Tworzenie instytucji (reguł) jest istotne z dwóch powodów: ze względu na powstającą (lub niepowstającą) instytucję oraz jako wskaźnik procesów rządzenia w tym politycznej rywalizacji o treść i formę reguł. Przyjmuję założenie, że uczestnicy procesu tworzenia reguł rywalizują o wzmocnienie zajmowanej pozycji w podsystemie, starają się to osiągnąć przez implementowanie korzystnego dla siebie rozwiązania instytucjonalnego. Rywalizacja odbywa się w trybie określonym przez głębiej osadzone reguły poziomu konstytucyjnego, zapewniają by rywalizacja w trakcie procesu i jej wyniki nie naruszały systemu. Zastosowana perspektywa rywalizacyjna nie powinna prowadzić do konstatacji, że podejmowane dzianie reformatorskie miało charakter pozorny. Dla uczestników sytuacji decyzyjnych proponujących implementację tego rozwiązania mogło być ono subiektywne rozwiązaniem korzystnym zaś ich intencje implementacji modyfikacji ustrojowej były szczere.

Kierunek zależności między administracją a prawem wymaga uściślenia. Z jednej strony to, że prawo (reguły) warunkuje działanie aparatu państwa jest w Polsce truizmem³. Mniej oczywista jest natomiast zależność przeciwna i wpływ administracji (szczególnie najwyższego szczebla) w procesach tworzenia reguł (Celarek 2011). Przedmiotem pracy jest właśnie owa druga relacja.

Wskazane wydaje się szersze przedstawienie czterech zagadnień – pojęć wykorzystywanych w dalszej części opracowania, (1) koalicji poparcia / grupy poparcia; (2)

³ Zależność między administracją a regułami prawa też nie jest oczywista np. systemach typu anglosaskiego, choć również bywa dostrzegana (Lynn 2009, Kierwin 1994). Typowe analizy administracji sięgają chętniej po narzędzia związane z badaniem mechanizmów zarządczych niż analizy uwzględniające władzę.

podsystemu administracyjno-samorządowego; (3) powiązań administracji i polityki; (4) przebiegu procesu politycznego:

Projekt instytucji, instytucja

Instytucja (projekt instytucji) jest zbudowany z reguł (projektów przepisów, przepisów) zawartych wyłącznie w analizowanej ustawie. Zmiana instytucji oznacza, że dochodzi do przekształcenia w obrębie reguł.

Instytucja może zostać przechwycona. Polega to na wykorzystaniu przez koalicję *status quo* propozycji zmiany instytucjonalnej do tego by wzmocnić swoją pozycję w podsystemie⁴. Składają się na nie dwa elementy, pierwszym jest zablokowanie propozycji formułowanej przez koalicję aspirującą, drugim wprowadzenie zmiany instytucjonalnej wzmocniającej grupę dominującą. W konsekwencji przechwycenia instytucji i umocnienia się pozycji grupy dominującej tworzona instytucja, zamiast stać się wehikułem zmiany pozycji grup w podsystemie, uległa przeprofilowaniu i stała się czynnikiem umacniającym koalicję dominującą. Przechwycenie operacjonalizują poprzez wskazanie węzłowych adresatów reguł, zmiana w tym wymiarze będzie rozumiana, jako przechwycenie instytucji.

Z innego rodzaju sytuacji mamy do czynienia, gdy próba zmiany w podsystemie jest nieudana. Grupie / koalicji *status quo* udaje się utrzymać dominację w podsystemie. Jednym z dodatkowych elementów tego procesu może być przyjęcie propozycji przedstawianych przez grupę aspirującą. W przypadkach tego typu grupa dominując przechwytuje i zmienia propozycję też, że wzmocnia ona grupę *status quo*. Analogiczna dla tego zjawiska jest przechwycenie organu/ agencji (*state agency capture*) (np. Inne XXXX; Bernstein 1955).

⁴ Analogia do zjawiska przechwytywania urzędu *agency capture*, nie jest przypadkowa.

Jest to propozycja rozbudowująca model Ostrom i Basurto (2011), głównie przez uwzględnienie adresata reguł. Przechwycenie instytucji (reguł) ma daleko idące konsekwencje dla całości systemu, najważniejszą z nich jest to, że może prowadzić do rekonfiguracji koalicji.

Koalicja poparcia/ grupa poparcia

Uczestnikami procesu politycznego – tworzenia instytucji – są koalicje poparcia (lub stosowane zamiennie grupy poparcia)⁵. Koalicje pod wieloma względami przypominają stosowaną w polskiej literaturze konstrukcję resortów (np. Hausner 2007). Odmienność koalicji polega na tym, że ich członkami mogą być podmioty spoza administracji a nawet spoza sektora publicznego.

Grupa poparcia to koalicja podmiotów sektora publicznego i prywatnego o wspólnych interesach i poglądach na temat rozwiązań stosowanych w przestrzeni publicznej – dotyczących polityk publicznych. W skład koalicji najczęściej wchodzi też ministerstwo, które w procesie ustawodawczym reprezentuje grupę, z którą jest związane (a nie ciała takie jak rząd, administracja, lub większość parlamentarna) i chroni interesy jej członków. Nie są to, więc autonomiczne wobec siebie i utrzymujące jedynie formalne kontakty podmioty takie jak cały rząd, ministerstwo, organizacje społeczne/ biznes, posłowie. Jednym z typów koalicji są grupy interesów (por. Rybiński 2012). Stosowana tu koncepcja jest pokrewna koalicji poparcia (*advocacy coalition*) zaproponowanej Paula Sabatiera (1988, 1998) i jest na niej oparta. W przeciwieństwie do propozycji Sabatiera czynniki spajające koalicje to głównie interesy (w propozycji Sabatiera są to raczej przekonania). Pod względem czynników spajających koalicja ACF bliska jest też „wspólnocie politycznej” spajanej „wspólnie

⁵ Konstrukcja grupy poparcia (podobnie jak podsystemu) jest oparta na propozycji Sabatiera (1988, 1998), w przeciwieństwie do spajanej przekonaniem (*beliefs*) koalicji poparcia (*advocacy coalition*) Sabatiera w przyjmowanym przeze mnie rozwiązaniu więź oparta jest na wspólnych interesach dodatkowo wzmacnianych przez spajające powiązania formalne.

pojmowanym systemem przekonań, zasad postępowania i ustalonym wzorcem zachowań” (Pross 1986, 98, za: Atkinson, Coleman 2009, 99).

W stosunku do koalicji Sabatiera mniej stabilne jest też członkostwo. Inne elementy są jednak podobne np. oba rodzaje koalicji to sieci połączonych głównie organizacji/organów a nie osób, te mogą być członkami koalicji, ale kluczowe jest członkostwo organizacji. Istotny element schematu ACF, szczególnie w oryginalnej amerykańskiej wersji jest mechanizm uczenia się, jako kanał, poprzez który następuje transfer – przekształcenie, przekonań (np. Borzel 1998, 264, za Wallis, Dollery 2010, 79). Do głównych przedmiotów zainteresowania przedstawionej tu analizy ten proces nie należy.

W literaturze polskiej zbliżoną do grupy poparcia jest konstrukcja resortu – jako hierarchicznie powiązanej grupy podmiotów i aktorów skupionych wokół dominującego ministerstwa (Hausner 2008). Zasadniczą odmienność resortu i grupy poparcia stanowi to, że w przypadku grupy powiązania nie muszą mieć charakteru hierarchicznego a co ważniejsze ministerstwo, choć jest istotnym członkiem, to w przeciwieństwie do resortu, w grupie poparcia nie musi dominować.

Pozycja formalna zajmowana przez ministerstwo w procesie politycznego tworzenia reguł i związana z nią formalna siła nie musi oznaczać tego, że dominuje ono w „swojej” koalicji poparcia w trakcie procesu. Może być ono reprezentantem grupy zaangażowanych uczestników lub brokerem porozumień pomiędzy frakcjami w grupie poparcia.

Monitorowanie tego czy uczestnicy „sytuacji działania” stosują się do instytucji/ reguł jest jedną z kluczowych prerogatyw, jakimi dysponuje koalicja dominująca w podsystemie. Powinien np. następować rozpad tej koalicji, która traci wpływ, przegrywa rywalizację o reguły polegający na tym, że uczestnicy przechodzą do koalicji dominującej. Konstrukcja ta

zakładałaby, że każda zmiana instytucji formalnych może powodować rekonfigurację grup poparcia, a zatem ich skład należy traktować, jako płynny.

W analizowanym procesie uczestniczyły dwie koalicje. Pierwsza to grupa zwolenników rozwiązania metropolitalnego, wspierająca tym samym formalną przewagę miast w podsystemie administracyjno-metropolitalnym. Druga to grupa *status quo* – potencjalnie zróżnicowana, której główny czynnik spajający stanowi opór wobec planów implementacji rozwiązania metropolitalnego w jej centrum lokują się zwolennicy dominacji samorządów wojewódzkich. Wewnętrzna struktura obu koalicji nie będzie przedmiotem zainteresowania, dotyczy to również tego, jakie miejsce w koalicjach zajmują ministerstwa, choć przyznać należy, że ich rola może być kluczowa.

W rywalizacji o instytucję ustroju metropolitalnego ograniczamy się do składu uczestniczących koalicji. W całości procesów decyzyjnych związanych z tworzeniem instytucji formalnie decydujące znaczenie mają podmioty administracji rządowej szczególnie ministerstwa – tylko one dysponują uprawnieniami takimi jak możliwość zgłoszenia weta (jest to możliwość ograniczona - weto może zostać odrzucone decyzją podjętą przez Premiera, Regulamin 2002, XX). Powoduje to, że dla każdej koalicji poparcia udział ministerstwa (lub innego członka o uprawnieniach ministerialnych) otwiera dostęp do szczególnych uprawnień wynikających z takiej pozycji w proces pre-legislacji rządowej⁶. Znaczenie ministerstw jest istotne nie tylko podczas aktywności o „ofensywnych” - tworzenia instytucji, lecz także podczas aktywności „defensywnych” - obrony *status quo*, szczególnie dla koalicji jest to podstawowa forma aktywności. Przyjęcie takiej perspektywy oznacza też postrzeganie rządu, jako federacji ministerstw, w której premier zachowuje jedynie

⁶ Ministerstwo nie musi zajmować centralnej pozycji w koalicji.

ograniczoną kontrolę nad poszczególnymi ministerstwami (Laver, Shepsle 1996).

Poszczególne ministerstwa to indywidualni uczestnicy procesów politycznych, rywalizujący ze sobą o zróżnicowane cele, między innymi o pozycję zajmowaną w rządzie, wspierają je w tym grupy poparcia wewnątrz tych struktur. Ważnym, choć nie jedynym źródłem zajmowanej w podsystemie pozycji są ich zasoby formalne.

Konstrukcja obu koalicji poparcia jest przede wszystkim oparta na formalnych rozwiązaniach i zobowiązaniach. W konsekwencji istniejące w okresie, którego dotyczy analiza Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, było powiązane z samorządami gminnymi (miejskimi) i powiatowymi, natomiast Ministerstwo Rozwoju Regionalnego silne więzy łączyły z samorządami województw (por. Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷). Powstały dwie struktury o silosowym charakterze, obie te grupy mają ze sobą kontakt w wielu podsystemach, ich członkowie w części są sojusznikami w innych rywalizują. Relacje między nimi nie w pełni krzyżują się, ale nie są zmienne i przecinają się. Decydujący wpływ na skład obu grup miały czynniki formalne a spajają je interesy a nie przekonania członków.

W średniookresowej perspektywie, stabilne wydają się zasoby wielkomiejskiej grupy poparcia oparte na sile gospodarczej i kulturowej wielkich miast. Gospodarcza siła województw (po wyłączeniu ich stolic), wyrażona np. wielkością budżetów, jest niewielka, ważniejsze są aktywa województw wynikające z ich osadzenia w systemie politycznym – umowny dystans dzielący województwa i centrum jest mniejszy niż analogiczna odległość między miastami a centrum. Główną przyczyną tego stanu jest to, że województwa swe materialne zasoby czerpią ze środków UE (Swianiewicz 2008). W konsekwencji również

⁷ Koniecznie trzeba to jakoś uprawdopodobnić, formalnych regulacji nie ma dla gmin, ale jest dla województw – to ustawa o samorządzie woj. i o zasadach planowania rozwoju.

zasoby polityczne wojewódzkiej koalicji poparcia były chwiejne – zależne od wsparcia centrum politycznego.

W analizowanym przypadku mamy do czynienia z dwiema koalicjami. Silne powiązanie w obrębie koalicji regionalnej (status quo) jest oparte na złożonych powiązaniach związanych, wywodzących się z formalnych rozwiązań mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Np. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zawiera z samorządem województwa kontrakt regionalny. Wykonywanie zadań związanych z rozwojem na szczeblu województwa należy do zadań samorządu województwa, przyjmowana przez sejmik województwa strategia rozwoju województwa która uwzględnia cele i horyzont czasowy średniokresowej strategii rozwoju kraju itd. (np. Ratuszniak 2013). Powiązanie w obrębie koalicji metropolitalnej ma zbliżone podstawy głównym spoiwem jest samo zainteresowanie, dążenie do implementowania zasad ustroju metropolitalnego.

Podsystem administracyjno-samorządowy (wielkich samorządów)

System definiowany w możliwie najprostszy sposób to wzór porządku pojawiający się w wyniku regularnych interakcji zbioru współzależnych elementów. Takie porządki, powstają w wyniku relacji funkcjonalnych pomiędzy elementami oraz interakcji elementów systemu. Cechy systemu ma na przykład transfer informacji, który prowadzi do samo-wytwarzania i samo-organizacji systemu nawet w przypadku braku jakiegokolwiek centrum kontrolującego (LITERATURA). Konstrukcja systemu oddaje ograniczenia procesu rządzenia, w sytuacji braku jednego ośrodka władzy suwerennej (LITERATURA). Rządzenie rozumiane, jako procesu sprawowania władzy, w skład którego wchodzi: wywieranie wpływu nastawione na konkretne cele oraz wywołane nimi interakcje pozwala określić współrządzenie, jako samo-organizujący się system powstający w efekcie działań wymiany pomiędzy aktorami i instytucjami (Bevir 2007, 374). Na przykład w miastach powstają systemy władzy w skład,

których wchodzi przedstawiciele elity, z kręgu szerszego niż sektor publiczny. Choć były to grupy nieformalne to jednak wspierane przez oficjalne zasoby instytucjonalne znajdujące się w dyspozycji ich członków. W grupach takich brak też hierarchicznej struktury a zatem i ścisłego centrum decyzyjnego (Stoker 2008, 117).

Zgodnie z oryginalnym schematem koalicji poparcia Paula Sabatiera (1988) system społeczno-materialny podzielony jest na podsystemy⁸. Poziom podsystemu definiują również opierając się na konstrukcji schematu koalicji poparcia (ACF) zgodnie z nim podsystem jest określany poprzez polityki publiczne. Każda z polityk tworzy swój własny podsystem, który jest trwałym konstruktem istniejącym przez dekady w niezmiennym kształcie. Należy przez to rozumieć, że organizacyjny skład grup poparcia uczestniczących w rywalizacji o kształt polityk publicznych prowadzonych w ramach podsystemu, nie ulega zmianom tak długo jak w otoczeniu podsystemu nie nastąpią wydarzenia, które wpłyną na zmianę składu grup poparcia np. zmiana większości rządzącej lub wydarzenia skali macro – w politykach UE. Brak zmian składu oznacza również stabilność struktury dystrybucji władzy i wpływu, którymi rozporządzają poszczególne grupy uczestniczące w podsystemie (por. Sabatier 1988). Granice podsystemu są wyznaczone także przez obszar aktywności uczestników koalicji poparcia, w analizowanym przypadku grup uczestniczących w rywalizacji o kształt rozwiązania ustrojowego dla obszarów metropolitalnych⁹.

Konstrukcja ACF (Sabatier 1988, Jenkins-Smith Nohrstedt, Weible, Ingold 2018) na której oparty jest model „rywalizacyjnego tworzenia reguł”, przewiduje obowiązywanie stabilnego, niezminiającej się przez dekady podsystemu. Stabilność oparta jest na stałej

⁸ Jeśli podsystem to grupa aktorów i ogół spraw samorządu (także ustrój) wielkich jednostek – podsystem wielkich samorządów. To system to ogół relacji i powiązań dotyczących tworzenia reguł

⁹ Jak określić granice podsystemu? W tym przypadku tylko pozornie nie ma z tym większego problemu, a granice zdefiniowane są formalnie. Przyjmuję uproszczoną definicję mówiącą o podsystemie wielkich samorządów.

dystrybucji siły pomiędzy koalicjami – uczestnikami rywalizacji legislacyjnej. Schemat ten jest niewystarczający i wymaga modyfikacji - dostosowania do stanu faktycznie istniejącego w przypadku koalicji poparcia uczestniczących w rywalizacji o kształt ustroju na obszarach metropolitalnych. Otoczenie w tych przypadkach jest zmienne, chwiejne są też zasoby, szczególnie dotyczyło to grupy starającej się utrzymać stan istniejący. W analizowanej rywalizacji, interesy każdej z klas aktorów – samorządów wojewódzkich i wielkich miast są przeciwstawne.

W ramach każdego podsystemu aktywnych jest od jednej do kilku koalicji poparcia, najczęściej są to dwie koalicje. Zgodnie z propozycją ACF, uczestnicy koalicji to przede wszystkim organizacje i inne podmioty zbiorowe oraz w niektórych przypadkach również jednostki np. eksperci. Skład koalicji jest niezmienny dopóki ze stabilności nie wytrąca podsystemu wspomniane wyżej zewnętrzne zmiany (szoki).

Zakładam, że organizacja lub organ może być członkiem więcej niż jednej koalicji, ale tylko jednej w jednym podsystemie (por. Sabatier 1988). W różnych podsystemach różne grupy mogą mieć status grup dominujących.

Podsystemy funkcjonują w ramach systemu, to na poziomie systemu określone są warunki i zasady rywalizacji o kształt reguł określających proces tworzenia ustaw (reguł). W terminologii Elinor i Vincenta Ostromów jest to poziom konstytucyjny. Reguły te są zawarte w regulaminach formalnych określających przebieg procedury na tym etapie. Drugi płyciej ulokowany i konkretny to poziom podsystemu, określany przez tworzone reguły. Innymi słowy podsystem również konstytuują reguły tworzone w trakcie procesu są to relacje władzy na obszarach metropolitalnych, wraz z dotyczącymi ich regułami powstającymi w trakcie procesu negocjacji pomiędzy koalicjami.

Podsystem dąży do utrzymania stabilności a jej zapewnienie możliwe jest na trzy sposoby, poprzez: równowagę, dominację jednego uczestnika podsystemu lub stabilizujący udziału czynnika zewnętrznego.

Stabilność podsystemu oparta na stanie równowagi, wymaga (niemal)doskonałego parytetu siły obu grup poparcia. Jest to jednocześnie stan w naturalny sposób chwiejny i podatny na stałe wyceny siły grup własnej i drugiej. Okazją do takiej wyceny stają się każde podejmowane negocjacje. Zgodnie ze schematem IAD w ramach każdej „sytuacji działania” możliwa jest większa zmienność, podatność na modyfikacje rywalizacja nie musi przybierać formy konfliktu oczekiwany jest raczej konsensus w imię wspólnych interesów i poszukiwanie mechanizmów stwarzających warunki dla konsensusu¹⁰.

Opierając się na schemacie ACF można przewidywać, że dominująca strategią w podsystemie będzie nie równowaga, lecz dążenie przez jedną z grup do uzyskania dominacji. Taki podsystem będzie mniej narażony na utratę stabilności. W podsystemie, którego stabilność będzie oparta na równowadze między uczestnikami, nawet niewielki bodziec zewnętrzny może wywołać zachwianie. Szczególnie, gdy będzie to bodziec działający niesymetrycznie, skłonność grupy korzystającej z jego działania do tego, żeby go wykorzystać będzie większa.

Ponieważ podsystem znajduje się pod stałą presją czynników zewnętrznych (centrum polityczno-administracyjnego, także rynku, zmian technologicznych, wpływów UE, wpływów tendencji kulturowych, mód itd.) niebezpieczeństwo wytrącenia podsystemu z równowagi jest duże, co może wywoływać u uczestników tendencje do wzmacniania ich własnych pozycji, jako zadania priorytetowego. W konsekwencji to dominacja jednej z grup wydaje się

¹⁰ IAD to schemat wyraźnie bardziej skonceptualizowanym na interesach niż na przekonaniach. Należy do świata materialnego a nie postaw.

stanem zapewniającym największą stabilność. Dominacja jest, więc bardziej naturalna i częstsza w podsystemach niż inna relacja grup poparcia.

Jednym z mechanizmów, które pozwalają na osiągnięcie równowagi jest funkcja wykonywana przez centrum rządu (lub innego zewnętrznego balansera)¹¹. Określana jest ona pojęciem kolibracja – oznaczającym mechanizm wymuszonego wprowadzania równowagi w systemie „(...) lub do przesunięcia jej punktu (...) poprzez wprowadzenie obciążenia lub kompensacji w taki sposób, aby ten układ osiągnął stan stabilny, którego w przeciwnym razie mógłby nie osiągnąć” (Dunsire 2007, 55). Gdy dochodzi do celowych interwencji balansera lub innych aktorów, zmierzających do zmiany obowiązującego układu sił w podsystemie, w którym relacje sił są bliskie symetrii a stan optymalny to chwiejna równowaga, powstaje sytuacja o cechach gry o sumie zerowej. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy interwencje są dokonywane poprzez mechanizmy prawa refleksyjnego (Tauber 1986, 318 za Dunsire 2007, 50; Kustra 1994).

Ośrodek równoważący odgrywa rolę arbitra nawet, jeśli nie jest zewnętrzny wobec systemu. Równowaga to dążenie systemu do utrzymywania względnej stabilizacji a także równoważenie wstrząsów (szoków zewnętrznych) wywoływanych zmianami w otoczeniu przez dążący do przetrwania w zmieniającym się otoczeniu system otwarty. Równowaga jest, więc kluczową charakterystyką stanu relacji pomiędzy uczestnikami sytuacji decyzyjnej w ramach system (Piekarczyk, Zimniewicz 2010, 40-41).

¹¹ Oparty na podobnym schemacie jest mechanizm balansowania stosowany w przypadku układów binarnych na rynku. Ponieważ stosowanie interwencji administracyjnej szczególnie opartej na nakazie określonego działania (na przykład administracyjnie nakazane wycofanie np. grupy produktów) prowadzi do zaburzenia wytworzonej wcześniej równowagi, która musi się odtworzyć w zmienionych warunkach. Alternatywą dla takiego działania władczego są formy mniej drastyczne, mniej wpływające na równowagę. Zamiast nakazu wycofania, na producenta może zostać nałożony obowiązek ujawnienia składu produktu lub jego niebezpiecznego działania, co w jest mniej drastyczną ingerencją w równowagę na rynku (Dunsire 2007, 53-4).

Nierówności dystrybucji zasobów pomiędzy grupami poparcia mogą być niwelowane lub wzmacniane przez kształt systemu instytucjonalnego, także przez niesformalizowaną władzę blokowania (Hart 1998, Wołek XXXX). Może też następować substytucja różnych typów zasobów. W analizowanym przypadku byłaby to względna stabilizacja (lub ograniczona nierównowaga) pomiędzy grupą o dużych zasobach materialnych i grupą o dużych zasobach władzy.

W przypadku próby tworzenia ustroju metropolitalnego – grupa wielkich miast jest zainteresowana zmianą *status quo*, w trakcie rywalizacji ujawniają się główni obrońcy *status quo* – województwa samorządowe – jednocześnie jest to dominująca grupa poparcia. Zgodnie z propozycją Sabatiera stan równowagi „*status quo ante*”, jest dla dominującej koalicji stanem równowagi, dążą oni do jego utrzymania.

Trzecią, obok obu koalicji, kategorią uczestników procesu jest arbiter z poziomu systemu (w naszym przypadku jest to KPRM). Jego głównym celem jest utrzymanie stabilności w podsystemie. Stabilność podsystemu zapewnia panująca w nim równowaga lub dominacja jednej z koalicji. W przypadkach relacji pomiędzy koalicjami opartych na równowadze każda z nich dąży do uzyskania decydującego wpływu na przebieg procesu. W takim przypadku każda z koalicji poszukuje członków i zasobów, które ją wzmocnią i pozwolą na zyskanie/ utrzymanie przewagi w podsystemie. W średniookresowej perspektywie układ taki jest niestabilny i podatny na wytracenie z równowagi.

W przypadku drugim, stabilność podsystemu zostaje osiągnięta przez dominację jednego uczestnika – koalicji dominującej. Jej podstawowa strategia polega na utrzymaniu istniejącej dystrybucji władzy w podsystemie (stąd alternatywnie nazywam ją koalicją *status quo*) tego typu przypadki bada schemat ACF. Staram się wykazać między innymi, że utrzymanie własnego wpływu jest możliwe nie tylko poprzez blokowanie zmian forsowanych

przez koalicję aspirującą, lecz także przez takie ich odwracanie, przeformułowywanie, by zmiany były korzystne dla koalicji status quo także przez formułowanie własnych propozycji reguł. Czyni to najczęściej w reakcji na aktywność koalicji aspirującej a także wykorzystując zmiany w warunkach następujących w otoczeniu zewnętrznym.

Administracja a polityka

W ostatnich dekadach w starych demokracjach Zachodu nastąpiło przesunięcie głównego ośrodka władzy ze sfery polityki ku administracji, wyraża je na przykład pojęcie „państwa administracyjnego” (por. Mazur 2007b). Relacja pomiędzy oboma obszarami stanowi jedno z głównych zagadnień w badaniu sfery publicznej. Dynamika tych relacji jest uchwytna między innymi przy tworzeniu reguł (por. Husner 2007a).

W relacjach administracja – polityka w przeszłości dostrzegano głównie hierarchię oraz podległość, współcześnie akcentowana jest raczej dychotomia i niezależność obu sfer (np. Mazur 2007). Postrzeganie administracji i polityki, jako sfer o rozbieżnych wartościach i racjonalności prowadzi do sformułowania „dylematu biurokracji” (Etzioni, Halevy 1983). Zarówno hierarchiczne podporządkowanie jak i niezależność to nadmierne uproszczenie tej relacji, bardziej adekwatny - co będę się starał wykazać - jest ich układ zakładający ich symbiozę – współzależność i wzajemną niezbędność.

Reakcją na umacnianie się administracji i stawanie się przez nią dominującym uczestnikiem procesu rządzenia zaowocowała próbami ograniczania jej wpływu. Motywowało je szczególnie postrzeganie administracji, jako źródła problemów w procesie rządzenia lub problem sam w sobie (np. Niskanen 1975). Jedną z odpowiedzi była propozycja włączenia mechanizmów rynkowych, jako odpowiedzi na administracyjne niedomagania w ramach Nowego Zarządzania Publicznego - *New Public Management* (Osborne, Gaebler 2005).

Prowadziło to do, poruszanego w literaturze europejskiej, zjawiska wydrążonego państwa (*hollow state*) określenia tego używa się dla opisanego państwa zreformowanego zgodnie z duchem usprawnienia polegającego na „urynkowieniu” w ramach - Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) oraz procesów dyferencjacji i segmentacji. Efektem ich zastosowania jest owo wydrążone państwo, to państwo pozbawione ośrodka decyzyjnego i samodzielnej sprawczości. Nie jest już ono zdolne do kreowania kierunków polityki, brak mu samodzielnej siły i zdolności narzucania kierunku działania. Staje się raczej brokerem dla różnych, czasami sprzecznych kierunków i sił zainteresowanych podążaniem w kierunkach, które uznają za istotne, lub korzystne. Uformowanie się wydrążonego państwa, jest akcentowane przez krytyków Nowego Zarządzania Publicznego, jako argument podkreślający przewagę paradygmatu sieciowego w administracji (Bevir 2009, 93).

Obecnie, szczególnie w ramach paradygmatu sieciowego (por. rozdział III), obraz relacji staje się bardziej zróżnicowany, dostrzega się nadmierną surowość krytyki wobec administracji, następuje raczej ekspansja administracji. Dominująca rola urzędników dysponujących kompleksową wiedzą ekspercką o danym wycinku sfery publicznej coraz rzadziej jest kwestionowana. Dostrzegane jest kurczenie się polityki i wycofywanie się polityków z udziału w rządzeniu, odpowiedzialność za rządzenie jest przekierowywana na administrację. Powoduje to problemy np. związane z dylematem *principal – agent*, prawomocnością władzy sprawowanej przez administrację.

Po politycznej stronie tej relacji, zainteresowanie rządem ulega osłabieniu, w związku z tym, że aktywny udział polityków w rządzeniu i podejmowaniu decyzji wymaga zrozumienia a to wiąże się z koniecznością zainwestowania pracy i czasu. Politycy coraz rzadziej decydują się na taką inwestycję, ponieważ nie przynosi ona korzyści wyborczych. Znacznie bardziej skuteczne, z punktu widzenia zwiększenia szans w wyborach jest, działanie

na rzecz wyborców w okręgu czy też zaangażowanie w spór światopoglądowy. Od wpływ zainteresowania polityków rządzeniem nie następuje w sposób gwałtowny, jest jednak tendencją stałą (np. Woods, Baranowski 2006).

Inną cechą państwa współczesnego, która ma duży wpływ na proces tworzenia reguł jest powszechność układów binarnych. Pod tym terminem kryje się konstrukcja powiązanej wzajemną rywalizacją pary aktorów – uczestników procesu politycznego (Dunsire 2007, 45, 50-52; Sabatier 1988). Rozstrzygnięcia następujące w ramach binarnej relacji mogą mieć cechy typowe dla gier o sumie zero lub o sumie różnej od zera. Tego rodzaju dwójkowe związki, w których toczona jest rywalizacja są stałym elementem sfery publicznej (np. Schmitt 2000).

W rywalizacji polityczno-administracyjnych aktorów każdy konkretny rząd z jednej strony, jest politycznie umocowanym uczestnikiem procesu politycznego. Z drugiej strony natomiast jest najwyżej ulokowanym aktorem wyposażonym w funkcje arbitra-balansera w systemie. Rząd powinien być postrzegany, jako instytucja (organ), która nie ma preferencji – ma je natomiast każda konstelacja koalicji parlamentarnej która go tworzy i popiera. To janusowe oblicze rządu sprawia, że prowadzone są analizy obejmujące obie wspomniane charakterystyki rządu (np. Dunsire 2007, 51-52). W wykorzystywanym schemacie konkretny rząd i administracja są postrzegane, jako mające względnie trwałe preferencje (podobnie Sabatier 1988).

Współzależność administracji i polityki oznacza również następowanie spadku a nawet zanik hierarchiczności, jako organizacyjnego fundamentu systemu. Zróżnicowanie współczesnych społeczeństw i państw oznacza też konieczność zapewniania równowagi między aktorami. Równoważenie wpływu grup poparcia w nowoczesnym (wydrążonym) państwie, staje się jednym z kluczowych zadań rządu (Jessop 2007, 18). Państwo zaczyna być

postrzegane, jako złożona wiązka współzależności i traci charakter jednowymiarowy, uwidaczniają się tendencje to autonomizacji podsystemów w ramach całości państwa. Brak w państwach współczesnych centrum w rozumianego, jako wierzchołek, zwieńczenie porządku hierarchicznego (Wilke 2007).

Przebieg procesu politycznego

W schemacie ACF przewiduje się, że w każdym podsystemie pomiędzy koalicjami dochodzi do rywalizacji o zajmowaną pozycję. Podobny „negocjacyjno-rywalizacyjny” przebieg ma proces tworzenia reguł taka rywalizacja o pozycję ma również miejsce w przypadku koalicji poparcia. Instytucje są tworzone przez aktorów w procesie politycznym zasadniczo odmiennych od procesu racjonalnego tworzenia prawa (Wróblewski 1985), lub procesu dyskursywnego¹² (Biernat 2016). Także charakterystyka grup poparcia i warunków otoczenia wymaga odrzucenia formalnego (oficjalnego) postrzegania procesu tworzenia prawa na rzecz jego empirycznego odtworzenia dodatkowo rozbudowanego o charakterystykę uczestników i całego kontekstu sytuacyjnego. Zgodnie z przyjmowanym tu założeniem dwie koalicje, uczestniczące w procesie, mają przeciwstawne interesy - w analizowanym przypadku były to preferowane rozwiązania ustroju metropolitalnego - jedna z nich zabiega o utrzymanie, zaś druga o zmianę istniejącego porządku instytucjonalnego.

W przypadku rywalizacji o instytucję ustroju metropolitalnego, zgodnie z modelem negocjacyjno-rywalizacyjnym, grupy poparcia uczestniczące w procesie tworzenia reguł dysponują różną siłą. Wynika ona z posiadanych przez nie zasobów materialnych, zasobów politycznych opartych na poparciu sojuszników, na pozycji formalnej członków grupy, zasobów symbolicznych, wynikających z możliwości nadawania znaczeń – narzucenia własnej

¹² W polskiej procedurze ustawodawcza zawarto rozwiązania mające pozwolić na szersze dopuszczenie tzw. partnerów społecznych do uczestnictwa w procesie (Kopińska, Makowski, Wąglowski, Wiszowaty 2014; Biernat 2016).

interpretacji procesu, wydarzenia itp. oraz z wewnętrznej struktury grupy poparcia np. jej spójności. Pozycja członków grupy pozwalająca na blokowanie inicjatyw innych uczestników podsystemu będzie również zasobem szczególnie cennym.

Można zakładać, że zasoby wynikające z zajmowanej pozycji formalnej (umownej bliskości centrum) są cenniejsze od zasobów materialnych. Można też oczekiwać, że uczestnicy o mniejszych zasobach materialnych, ale mocniejszej pozycji i tworzący bardziej zwartą koalicję są w konsekwencji zdolni do przeprowadzenia własnych planów i zamierzeń. Analogicznie uczestnicy o większych zasobach materialnych, ale o słabszych pozycjach w systemie władzy nie mają wystarczającej siły do wdrożenia własnych planów. Z tego rodzaju sytuacją mamy do czynienia w przypadkach tworzenia reguł ustroju metropolitalnego.

Proces polityczny, o którym jest tu mowa, toczy się głównie wewnątrz struktur władzy publicznej. Ekspansja poza te struktury (w tym mobilizowanie zwolenników wśród szerokiej publiczności zainteresowanej zmianą) wynika z poszukiwania narzędzi i zasobów do prowadzenia rywalizacji (por. np. West 2005). Mimo że ministerstwa zajmują ważne miejsca w rywalizujących koalicjach to wydaje się, że wynik pojedynczej rywalizacji nie powinien zasadniczo determinować funkcjonowania żadnego z nich. Dla innych członków koalicji wynik może mieć fundamentalne znaczenie, w dużym stopniu zmieniając otoczenie wielkich miast i województw.

Należy przyjąć założenie, że każda z uczestniczących koalicji dąży do stworzenia reguł korzystnych dla siebie pozwalających zmieniać/ utrzymać dystrybucję władzy w podsystemie. Zgodnie z najprostszym scenariuszem grupa aspirująca do zajęcia centralnej pozycji w podsystemie tworzy propozycję nowych reguł a grupa dominująca dąży do zablokowania tej zmiany, utrzymania *status quo*. Możliwe jest wskazanie ogólnych prawidłowości dotyczących pożądanego profilu reguł, na które dominujący wpływ zyskuje jedna z grup. Konsekwencją

rywalizacji grup poparcia jest nie tylko zmiana grupy dominującej, lecz także przekształcenie – przechwycenie instytucji przez koalicję dominującą w kierunku korzystnym dla tej grupy poparcia.

Rywalizacja grup toczy się równolegle za pośrednictwem kanałów formalnych: korespondencji, protokołowanych narad oraz poprzez kanały nieformalne (wewnętrzne) i jest ukryty przed zewnętrznymi obserwatorami, którzy mają dostęp jedynie do rezultatów prowadzonej rywalizacji. Wymusza to zastosowanie metody analitycznej skoncentrowanej na tych wymiarach, których obserwacja jest możliwa a dane są dostępne¹³. Powyższe warunki spełniają reguły tworzone w trakcie procesu legislacyjnego w toku rywalizacji koalicji poparcia. Wspomniane instytucje - produkty procesu politycznego to kolejne wersje projektów reguł a następnie same reguły. Instrument analityczny powinien pozwalać na uchwycenie treści reguł oraz ich przekształcenia w trakcie procesu politycznej rywalizacji.

Analiza została ograniczona do okresu od wyborów 2011 roku do wyborów 2015 roku. W wyniku elekcji z 2011 roku nastąpiła rekonstrukcja rządu, powstało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC), które podjęło próbę (kolejną) stworzenia porządku metropolitalnego. Wydarzenia z tym związane traktuję, jako bodziec zewnętrzny wywołany przez nowe ministerstwo odpowiedzialne za samorząd lokalny w tym wielkie miasta i podjęcie przez nie próby wprowadzenia rozwiązań metropolitalnych.

W analizowanym przypadku bodziec zewnętrzny zadziałał dwukrotnie. Drugą była konieczność implementowania nowych warunków prowadzenia polityki rozwoju wspomaganą środkami budżetu UE. W konsekwencji obu tych procesów nastąpiło zaburzenie równowagi istniejącej w podsystemie. Oba bodźce zadziałały niemal

¹³ Nie jest to błaży problem, próbą braku jawności jest język stosowany w procesie tworzenia reguł, a szczególnie wprowadzanie sztucznych skrótowców od technicznych określeń na określanie obszarów metropolitalnych – „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” - MOFOW.

symultanicznie. W pierwszej fazie procesu dotychczas dominująca grupa wojewódzka powstrzymała próbę naruszenia obowiązującego *status quo* przez grupę miejską próbującą zmieniać warunki¹⁴. Następnie, (to jest hipoteza) wykorzystując nowe wymogi przedstawione przez UE, przeprowadziła proces „quasi metropolizacji” pod własnym kierunkiem, unikając leksykalnych skojarzeń z metropolizacją i samego pojęcia metropolia, w to miejsce posługując się sztucznym terminem: „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego”.

Proces będzie analizowany głównie poprzez badanie negocjacji treści formy instytucji (reguł) z pominięciem innych elementów składowych. Analiza będzie oparta na metodzie zaczerpniętej z IGT (por. Basurto i inni 2009, Betkiewicz 2017) a uwaga będzie skoncentrowana na pojedynczych regułach zawartych w projekcie. Badając proces tworzenia rozwiązań ustrojowych będę akcentować kilka jego wymiarów. Po pierwsze, wplecenie rywalizacji o kształt instytucji w kontekst tworzony przez inne wydarzenia i procesy, także polityczne, na przykład dostosowanie się do warunków nakładanych przez UE. Po drugie, wykorzystywanie, szczególnie podczas drugiej fazy procesu, przekazu o konieczność implementowania rozwiązań europejskich do tworzenia nowych regulacji. Po trzecie, na wnikliwą uwagę zasługuje rola formalnych meta reguł osadzonych głęboko, regulujących przebieg tworzenia analizowanych regulacji. Po czwarte, na podkreślenie zasługuje wpływ nieformalnych *meta*-reguł.

Proponowany model analityczny składa się z dwóch poziomów: opisowego i konstrukcji reguł. Pierwszy opiera się ogólnej konstrukcji schematu IAD, drugi wykorzystuje powiązaną, szczegółową konstrukcję narzędzia IGT. Analiza obejmie dwa wymiary, po pierwsze proces polityczny (administracyjny) polegający na stanowieniu reguł (instytucji), a

¹⁴ Podobne próby koalicja metropolitalna podejmowała zarówno wcześniej, w latach 2008 – 2009 jak i później, 2016-2017.

szczególnie jego rezultaty. Po drugie uczestników tego procesu – aktorów administracyjno-politycznych, wchodzących w skład dwóch grup poparcia (por. *advocacy coalitions*¹⁵) uczestniczących w procesie tworzenia instytucji.

Wielopoziomowy system reguł

Pełna analiza procesu tworzenia reguł powinna uwzględniać również fakt sam jego przebieg jest regulowany¹⁶. *Meta*-reguły są zawarte przede wszystkim w Regulaminie Pracy RM i Regulaminie Sejmu. Szerzej temat ten poruszam w osobnym rozdziale XX, już tu należy jednak zauważyć, że analizowanie procesu tworzenia instytucji wymaga między innymi informacji na temat powiązań pomiędzy regułami, które są tworzone a *meta*-regułami określającymi przebieg procesu. Dotyczy to szczególnie zabiegów interpretacyjnych takich jak rozciąganie interpretacji oraz innych operacji na tych regułach podejmowanych w celu *przechwycenia tworzonych instytucji*. Pozwala na to odejście od fikcji rządu, jako jednolicie działającej struktury, administracyjnej na rzecz zastosowania pojęć pozwalających na dostrzeżenie przebiegającej w niej rywalizacji wewnętrznej.

Pytania badawcze i hipotezy

W rywalizacji o kształt rozwiązania metropolitalnego uczestniczą dwie¹⁷, koalicje poparcia o różnych zasobach. W trakcie procesu politycznego prowadzą one ze sobą wieloetapowe negocjacje, których przedmiotem jest treść i forma reguł. Proces składa się z etapu ministerialnego, etapu rządowo-administracyjnego i etapu parlamentarnego. Etap ministerialny, ma najmniej uporządkowane wytwory i zostanie opisany. Analizą obejmujemy

¹⁵ Tłumaczone także, jako „koalicja wsparcia” (Atkinson, Coleman 2009).

¹⁶ Wielopoziomowa struktura systemu normatywnego była dostrzegana od klasycznych prac filozofii prawa (Kelsen 2014, Hart 1998), w koncepcjach sieci (np. Jesoop 2007) i u kluczowych postaci instytucjonalizmu (np. Ostrom, Ostrom 2004).

¹⁷ Pod względem liczby aktywnych uczestników analizowany proces jest blisko założeniom Sabatiera, który uważał, że mamy w takich przypadkach do czynienia najczęściej z jedną lub dwiema koalicjami.

etap rządowo-administracyjny oraz etap parlamentarny. Zasoby każdej z grup poparcia w średniookresowej perspektywie są stałe.

Wynik rywalizacji o treść i formę reguł-instytucji znajduje odzwierciedlenie w dystrybucji władzy w podsystemie. W przypadku projektu ustroju metropolitalnego jednym z obszarów, w których dystrybucja władzy prawdopodobnie będzie dobrze widoczna jest wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za delimitację obszarów metropolitalnych oraz odpowiedzialnych za inne główne parametry: budżety, zasady bieżącego funkcjonowania, podejmowanie kluczowych decyzji, listy zadań itd. Podmiot odpowiedzialny za delimitację obszarów metropolitalnych będzie postrzegany, jako dominujący, w danej konfiguracji podsystemu.

Zastosowanie rządowego trybu ustawodawczego przy tworzeniu analizowanej instytucji stwarza dodatkowe możliwości rywalizacji pomiędzy dwiema grupami poparcia, toczą się one podczas negocjacji rządowych a to otwiera większą przestrzeń do rywalizacji z wykorzystaniem instrumentów siły i przewagi wynikającej z zajmowanej pozycji w systemie. Etap parlamentarny jest z kolei dogodnym punktem odniesienia, szeroko otwiera dostęp do procesu dla polityków.

Reasumując należy postawić następujące pytania:

1. Pytanie o dynamikę reguł- jak ewoluują reguły powstające w trakcie procesu?

1a. Czy i jak/ na kogo, na jaki podmiot zmieniał się adresat (A), treść (I), zobowiązanie (D)?

2. Pytanie o przechwytywanie reguł – zmiana treści projektu instytucji w trakcie tworzenia, zmiana grupy zajmującej pozycję centralną w podsystemie w trakcie tworzenia instytucji. Czy następuje migracja reguł – przeniesienie od jednego do drugiego adresata i jak się to odbywa.

Udzielenie odpowiedzi na wyżej postawione pytania wymaga uzyskania dostępu do przebiegu procesu politycznego i do jego efektów. Skoncentruję się na rezultatach procesu – instytucjach powstających w trakcie procedury negocjacji przechodzących w rywalizację. Analiza, którą przeprowadzę będzie dotyczyła dwóch procesów ustawodawczych, składających się na jeden proces polityczny¹⁸. Polegał on na tworzeniu reguł-instytucji określających kształt ustroju na obszarach metropolitalnych. Każdy z nich był objęty innym formalnym trybem rządowej pre-legislacji, co oznacza, że w każdym obowiązywały nieco inne *meta*-reguły. Każdy z równoległych procesów będzie przedstawiony na 2 etapach (w trzech punktach pomiaru).

Proces tworzenia instytucji w podsystemie może być przedstawiony na poziomie opisowym i na poziomie konstrukcji reguł. Na pierwszym z nich analiza skupia się na rywalizacji prowadzonej o rozwiązanie ustrojowe – relacje pomiędzy wielkimi miastami ich otoczeniem i całym państwem. Nie będzie ona brana pod uwagę w tym opracowaniu. Na drugim poziomie analiza ma bardziej szczegółowy charakter – skupia się na konstrukcji reguł za pośrednictwem, których zostały zapisane rozwiązania ustrojowe dla obszarów metropolitalnych i wielkich miast. Analiza samego procesu tworzenia reguł to w głównej mierze badanie przekształceń, którym podlegają projekty reguł, umożliwi zrozumienie natury i przebiegu procesu politycznej rywalizacji koalicji poparcia.

¹⁸ Rozróżnienie procesów: politycznego i ustawodawczego opieram głównie na tym że proces polityczny może dominować nad procesami ustawodawczym. Zgodnie z przyjętym przeze mnie modelem proces ustawodawczy stanowi element procesu politycznego.

Precyzyjny i systematyczny opis analiza rywalizacji grup poparcia wymaga zastosowania narzędzi umożliwiających zoperacjonalizowanie zarówno treści projektów instytucji – reguł, określających co poszczególne podmioty w projektowanym ustroju w zależności od sytuacji: muszą, mogą oraz czego nie mogą czynić, a w konsekwencji jaką siłę uzyskają w przyszłym porządku ustrojowym.

Zakładam istnienie związku łączącego treść instytucji powstających w trakcie procesu z siłą i aktywnością uczestników tego procesu. Uczestnicy kierują się przede wszystkim interesem własnym dążąc do wzmocnienia pozycji, którą zajmą w podsystemie zmienionym przez implementowaną zmianę. W negocjacjach mogą brać udział brokerzy porozumień.

Analiza będzie prowadzona dla dwóch poziomów: opisowego i poziomu konstrukcji reguł.

I. Na poziomie opisowym uwaga będzie skoncentrowana na rywalizacji grup (koalicji) poparcia o treść i formę instytucji i denotowany przez nie kształt podsystemu a szczególnie na dystrybucję władzy. Analityczna część opracowania będzie oparta głównie na badaniu treści dokumentów – projektów ustaw, oraz zmian, jakie wprowadzono w dokumentach (projektach) podczas tego procesu. Pomiar zostanie przeprowadzony w trzech punktach rozgraniczają one następujące po sobie dwa etapy. We wszystkich punktach analiza zostanie skoncentrowana na kilku tych samych wymiarach proponowanej instytucji.

W punkcie wyjścia opis skoncentruje się na czterech wymiarach:

- Jaki podmiot jest uprawniony do wyznaczania obszaru metropolitalnego - kto zalicza określone miasto i jego otoczenie w poczet obszarów metropolitalnych;
- Jaki podmiot delimituje granice obszaru metropolitalnego;

- Jakie są najważniejsze rozwiązania ustrojowe w obszarze metropolitalnym, w tym główne zadania przypisane władzy metropolitalnej i jakie jest pochodzenie budżetu;
- Jakie są główne mechanizmy sprawowania władzy na obszarze metropolitalnym, w tym główne cechy o konstrukcji jego organów.

W punkcie pośrednim i w punkcie dojścia pod uwagę zostaną wzięte te same typy reguł.

W stosunku do analiz z poziomu opisowego stawia dwie kategorie hipotez¹⁹ dotyczących, co najmniej dwóch kategorii. Pierwsza to hipotezy odnoszące się do zmian struktury sytuacji działania – procesu negocjacji treści instytucji pomiędzy punktem wyjściowym a docelowym. Duży nacisk w tych hipotezach powinien zostać położony na to, kto i co zyskuje lub traci w trakcie procesu. Druga to hipotezy dotyczące sekwencji zmian. Początkowo plan stworzenia rozwiązań, ustroju metropolitalnego został zawarty w propozycji MAiC, szczególnie we wspominanej „Zielonej Księdze”. W projekcie MRR, w jego pierwszej redakcji formułowano propozycje instytucji ustrojowych dla obszarów metropolitalnych, że to był proces częściowo spontaniczny. Jednocześnie MAiC stopniowo traciło wpływ na regulację ustrojową.

II. Na kluczowym poziomie konstrukcji reguł i instytucji, analiza będzie skoncentrowana na elementach, z których są one zbudowane, wykorzystany zostanie schemat IGT powiązany z koncepcją dynamicznej zmiany reguł na poszczególnych etapach procesu ich tworzenia. Zakłada on, że reguły są tworzone w trakcie procesu politycznego, który przebiega w warunkach rywalizacji grup poparcia działających w podsystemach, które są wydzielonymi elementami sfery publicznej. Skoncentruję się na regułach określających zasady funkcjonowania ustroju metropolitalnego i dynamice ich powstawania w trakcie procesu politycznego. Pod uwagę wezmę głównie trzy elementy składowe: A/D/I/ a także wzory

¹⁹ W tym miejscu jedynie sygnalizuję treść i kierunek sformułowania hipotez badawczych w pełnej, rozwiniętej formie przedstawię je w dalszej części.

powiązań, relacji między zmiennymi podczas kolejnych etapów procesu negocjacji – rywalizacji grup poparcia dążących do zajęcia centralnego miejsca w podsystemie. Ewolucja reguł w trakcie procesu powstawania od propozycji wstępnej do ostatecznej postaci zostanie wykorzystana, jako wskaźnik rywalizacji między grupami (koalicjami) prowadzonej w umownej przestrzeni ograniczonej przez głębiej osadzone *metareguly* (reguly wyboru zbiorowego/ reguly konstytucyjne).

Na poziomie konstrukcji reguł analiza będzie, skoncentrowana na przekształceniach instytucji. Konieczne jest wskazanie kluczowego komponentu, jądra reguly. Przyjmuję, że jest on skoncentrowany w tym elemencie składowym reguly, który określamy, jako cel („*alm*” – I) dodatkowo uzupełnionym o adresata (A) oraz pojęcie deontyczne (D).

Jak pamiętamy, założenie dotyczące procesu odwołujące się do konstrukcji reguł mówi, że dominująca lub ta, której pozycja wzrasta koalicja poparcia w trakcie procesu politycznego nadaje regułom postać, która nie jest dla tej grupy (koalicji) niekorzystna.

Grupą, która dominuje w podsystemie są samorzady wojewódzkie, sprzyja im stary tryb legislacyjny zastosowany w jednym z obserwowanych sub-procesów. Prowadzi to do pytania o drogę prowadzącą do zmiany status quo oraz przekształcenia istniejących instytucji.

W punkcie wyjścia analiza będzie skoncentrowana na istniejącym układzie władzy w pięciu wymiarach ważnych dla porządku metropolitalnego, wykorzystuję tu klasyfikację reguł, w wersji Elinor i Vincenta Ostromów.

Zestaw reguł zaproponowanych przez Elinor i Vincenta Ostromów i współpracowników to w podstawowym wariacie siedem typów, pozwalających na wyjaśnienie działań i ich rezultatów prowadzonych przez aktorów aktywnych w różnych

sytuacjach działania (Ostrom, Ostrom 2004, 126-7; Ostrom, Basurto 2011, 323-4). W skład tego zestawu wchodzi:

(1) reguły granic - *boundary rules* (wejścia i wyjścia – *entry and exit rules*) - uczestników a także ich zasobów i atrybutów. Określają one (a) kto jest uprawniony do zajęcia (wejścia) określonej pozycji; (b) proces określający, którzy z uprawnionych aktorów mogą (lub muszą) zająć pozycję, (c) oraz jak indywidualny aktor może (musi) opuścić pozycję.

(2) reguły pozycji – *position rules* – określających anonimowe pozycje zajmowane przez aktorów, do pozycji są przypisane typy działań w węzłowych punktach procesu decyzyjnego. Reguły mogą też określać liczbę aktorów, którzy mogą zajmować pozycję.

(3) reguły władzy/ wyboru – *authority/ choice rules* – określające, jakie działania może, nie może, powinna wykonywać jednostka zajmująca określoną pozycję na określonym etapie procesu decyzyjnego, przy uwzględnieniu warunków, które zostały lub nie zostały spełnione.

(4) reguły agregacji – *aggregation rules* – określają stopień kontroli uczestnika zajmującego daną pozycję na wybór działania w danym węźle. Kto decyduje o tym, jakie działanie lub zestaw działań zostanie podjęty. Reguły te mogą przyjmować różne formy zależnie od tego czy decyzje pojedynczego aktora mają jednakową czy odmienną wagę niż decyzje wielu aktorów.

(5) reguły informacji – *information rules* - określają zasób informacji dostępnej uczestnikom, szczególnie dotyczy to powiązań pomiędzy działaniami i wynikami. Nadają prawomocność kanałom przepływu informacji pomiędzy aktorami, przydzielają zobowiązanie, dozwolenie lub zakaz komunikowany aktorom oraz określają język i formę w jakiej komunikacja będzie miała miejsce. Są to reguły istotne szczególnie w przypadkach

dawnych działań aktorów, pozwalających pozostałym uczestnikom uzyskać informację, kto jest a kto nie jest godzien zaufania.

(6) Reguły wypłat – *payoff rules* - wpływają na korzyści i koszty, które zostaną przydzielone/poniesione przez aktorów przy uwzględnieniu uzyskanych wyników oraz działań podjętych przez aktorów. W regułach tych zapisane są też bodźce i czynniki odstraszające od działania w poszczególnych sytuacjach.

(7) reguły zakresu/ możliwości –*scope rules*- określając, jakie wyniki mogą, muszą lub nie mogą być osiągnięte (na jakie można wpłynąć) prowadząc określone działania w ramach sytuacji. Jest to typ reguł szczególnie istotnych w przypadkach, gdy monitorowanie bieżącego działania uczestników jest bardziej utrudnione niż monitorowanie wyników.

Powyższy zestaw siedmiu typów reguł jest elementem większej konstrukcji IAD obejmującej istotne czynniki mające wpływ na sytuację działania, w tym przypadku chodzi o sytuację negocjacyjno-rywalizacyjnego tworzenia specjalnych reguł ustrojowych dla obszarów metropolitalnych.

Przyjęcie proponowanego schematu analitycznego prowadzi do przedstawienia hipotez dla różnych poziomów analizy. Poziom pierwszy, to odpowiedzi próbne dotyczące przebiegu procesu tworzenia reguł, ogólnej charakterystyki koalicji poparcia oraz rywalizacji pomiędzy nimi nie będzie uwzględnione w tej analizie²⁰.

Poziom drugi dotyczy samej konstrukcji reguł i ich dynamiki w trakcie negocjowania ich treści i formy, odwołuje się do ewolucji reguł w trakcie procesu politycznego. W analizie zostanie zastosowana metoda gramatyki instytucjonalnej.

²⁰ Hipotezy, wg nomenklatury ACF, 1 i 2 wspiera najnowsza historia polskiego rozwiązania metropolitalnego, to że w ostatnich tygodniach kadencji 2011-2015 ustawa została przyjęta, oraz to że w kadencji 2015-2019 uchwalono i przyjęto ustawę dla GOP

Główna hipoteza pierwszego poziomu mówi, że:

- (1) Instytucja powstawała w efekcie negocjacji i rywalizacji dwóch koalicji aktorów i podmiotów poprowadzonej o dominację w podsystemie (por. Sabatier 1988).
Proces politycznego tworzenia reguł powinien być opisywany, jako rywalizacja koalicji poparcia dążących do rekonfiguracji lub utrzymania relacji władzy w podsystemie. Może być to nawet wynik niezamierzony, uboczny produkt politycznej rywalizacji koalicji.

Przewiduję, że relacje w podsystemie oparte są na dominacji jednej z koalicji, podobnie jak w ACF druga koalicja dąży do wprowadzenia zmiany i zajęcia miejsca koalicji dominującej.

Dalsze hipotezy dotyczące pierwszego poziomu stanowią:

- (2) Składy koalicji poparcia²¹ uczestniczących w procesie politycznym są niezmiennie, w okresie zwykłym – gdy obowiązuje jeden paradygmat i podobne warunki zewnętrzne. Zmiana składu koalicji wymaga, wpływu bodźca zewnętrznego dużego znaczenia np. zmiany ugrupowania tworzącego rząd lub zmiany paradygmatu, obowiązującej siatki pojęciowej²². Przeciwna sytuacja to taka, gdy grupy poparcia mają płynny skład a nawet wewnętrzną strukturę, stale ewoluują podczas kolejnych iteracji rywalizacji²³. Weryfikacja tej hipotezy będzie możliwa dzięki analizie procesów przechwytywania instytucji.

²¹ W terminologii stosowanej przez Jerzego Hausnera są to „resorty”.

²² Ta i kolejna hipoteza wprost nawiązuje do propozycji Sabatiera „H 1. W przypadku poważnych kontrowersji w ramach podsystemu politycznego, gdy przekonania stanowiące rdzeń polityk są sporne (*in dispute*), składy sojuszników i przeciwników mają tendencję do tego, żeby być niezmiennie w ciągu dekad lub dłużej” (Sabatier 1998, 106).

²³ Czy następowało przenoszenie się wielkich miast do koalicji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego? Gdyby takie przemieszczanie się wielkich miast dostrzec miałyby to duże znaczenie, ale jak to mierzyć i jak wykazywać, że nastąpił transfer członków między koalicjami?

(3) Instytucje nie zmieniają się, dopóki koalicja poparcia, która je ustanowiła, będzie w podsystemie zajmowała pozycję dominującą²⁴.

Dopełniając sformułowane wyżej hipotezy ogólne przewidujemy, że zakłócenia zewnętrzne wobec podsystemu mogą wywoływać zmiany istniejącego porządku zarówno prowadzące do zmiany dominującej koalicji (w konsekwencji zmiany instytucji) jak również doprowadzić do umocnienia koalicji dominującej. Na przykład, można widzieć szok w zmianie kierunków polityk publicznych dotyczących rozwoju regionalnego i polityk publicznych wobec miast, formułowanych w Komisji Europejskiej.

Potwierdzenie tych hipotez oznaczałoby, że przy braku zmiany koalicji rządowej nie nastąpiła zmiana kierunków polityki. Mogło nastąpić zjawisko przeciwne, wzmocniło się stanowisko zajmowane przez regionalną grupę poparcia a próba wprowadzenia modyfikacji instytucji ustrojowych została zablokowana²⁵. Instytucja ustroju metropolitalnego tworzona przez wielkomiejską koalicję poparcia została przechwycona przez koalicję regionalną. Manifestowało się to zmianą w dystrybucji władzy wynikającej z rozwiązań wpisanych w projekt instytucji a szczególnie kontrolę, nad regułami sprawowaną przez poszczególnych uczestników²⁶. Przechwytywanie (projektu) instytucji przez jedną z grup poparcia (resortów)

²⁴ Wersja oryginalna „H.4: Właściwości polityk rdzenia w programie rządowym (*the policy core attributes of a governmental program*) w określonej jednostce administracyjnej nie zostaną istotnie zmienione, dopóki koalicja poparcia, która ustanowiła ten program, będzie utrzymywała się przy władzy w jednostce administracyjnej. Za wyjątkiem przypadków, gdy zmiana zostanie narzucona przez jednostkę administracyjną znajdującą się wyżej w hierarchii” (Sabatier 1998, 106).

²⁵ „H 5. (1997) Znaczące zakłócenia zewnętrzne wobec systemu (na przykład zmiany warunków społeczno-ekonomicznych, opinii publicznej, koalicji rządowej na poziomie całego systemu lub wyników polityk pochodzących z innych podsystemów) są koniecznym, lecz niewystarczającym powodem zmiany właściwości polityk rdzenia w programie rządowym (*the policy core attributes of a governmental program*)” (Sabatier 1998, 106).

²⁶ Podobne stanowisko zajmował St. Ehrlich, dla którego normy zawierały w sobie nieodłączny aspekt aktywności - konstrukcja normy dynamicznej.

– powoduje dezintegrację przegranej grupy i migrację do grupy dominującej²⁷ wielu jej członków zaangażowanych w proces.

*

Kontrola sprawowana przez każdą z koalicji jest różna na kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Koalicja aspirująca, złożona z wielu podmiotów o relatywnie słabszej pozycji w podsystemie a zwłaszcza niepowiązanych z administracją, dąży do tego, żeby implementacja zmiany miała miejsce głównie na etapie parlamentarnym. Lepiej osadzona w systemie koalicja *status quo* stara się natomiast implementować swoje rozwiązania na etapie administracyjno-rządowym, gdy łatwiej jej kontrolować projekt. Koalicja aspirująca będzie dążyła do tego by implementować swoją propozycję na etapie parlamentarnym, gdy przedstawia projekt a zwłaszcza, gdy próbuje zablokować projekt koalicji dominującej. Działania tego rodzaju mogą podejmować ci członkowie koalicji, którzy zajmują pozycje poza systemem administracyjnym, z tego powodu w koalicji aspirującej silniejsze są dążenia do rozbudowywania procesu o dodatkowe procedury pozwalające na włączenie tych członków koalicji których pozycja nie pozwala na uczestnictwo w procedurze administracyjno-rządowej i parlamentarnej.

- (4) Gdy wnioskodawcą jest koalicja aspirująca to będzie ona starała się wykorzystać te elementy procedury, które dają jej członkom (szczególnie tym którzy są słabiej osadzeni w systemie) możliwość wpływania na projekt nowej instytucji. W badanym przypadku byłoby to dążenie do rozbudowanych konsultacji otwartych

²⁷ U Ostrom & Basurto mamy do czynienia z układem, w którym zmienia się głównie/ jedynie operat deontyczny a to oznacza szczególnie ewolucję w sekwencji: wspólna strategia → norma → reguła. W przypadku reguł formalnych tworzonych w schemacie negocjacyjno-rywalizacyjnym większe uzasadnienia ma jak się wydaje zwracanie uwagi przede wszystkim na zmiany adresatów reguł a mniej na inne wymiary. W sumie jest to przetwarzanie konfiguracji grup wzmacniające grupę dominującą. Taka ekskluzywność jest możliwa, dlatego że grupy są spojone przez zmieniające się interesy a nie przez niezmiennie przekonania. Zmianę zapoczątkowuje bodziec wywołujący dekompozycję podsystemu, następnie składy grup zmieniają się a w konsekwencji dochodzi do zmiany konstrukcji (istniejącej lub tworzonej) instytucji-reguł.

na uczestników spoza zamkniętego procesu rządowego, a szczególnie na poza-administracyjnych uczestników w procesie parlamentarnym.

- (5) Koalicja *status quo* ma silniejszą pozycję formalną, propozycje zmiany instytucji przedstawiane przez nią mogą być wywołane bodźcami zewnętrznymi lub wynikać z prób neutralizowania (skonsumowania) propozycji formułowanych przez koalicję aspirującą. Koalicja *status quo* może przedstawić swoją propozycję (przechwycenia instytucji) w trybie, który daje jej relatywnie największą kontrolę nad tym procesem – w praktyce oznacza to rządowy etap procesu legislacyjnego. Dąży do tego, żeby propozycja przedkładana przez przeciwną koalicję aspirującą została utracona w trakcie procedury administracyjnej. Można spodziewać się, że grupa *status quo* będzie dążyć do przedstawienia własnej propozycji w formie bez otwartych obszarów pozwalających na kontynuowanie debaty na kolejnym etapie. Grupa dominująca powinna własne propozycje wprowadzać w formie poprawek i na etapie parlamentarnym – wówczas, gdy słabiej osadzona w systemie grupa aspirująca ma ograniczone możliwości zapobieżenia przechwyceniu instytucji w ostatniej fazie etapu rządowego.

Kolejna para hipotez dotyczy wyników procesu politycznego prowadzącego do zmiany formalnego porządku instytucjonalnego. Przewidujemy, że mogło nastąpić przechwycenie instytucji ustroju metropolitalnego pierwotnie projektowanej przez wielkomięską grupę poparcia. Głównym uczestnikiem wspomnianego procesu a w konsekwencji zmiany profilu tej instytucji była regionalna koalicja poparcia. Instytucja metropolii w większości została wygaszona, zanim uzyskała profil reguł, a w pozostałej części zmieniono jej profil szczególnie dotyczący celów instytucji i ich adresatów. W zmienionej

konstrukcji centralne miejsce – władzę powoływania i delimitacji obszarów metropolitalnych uzyskały organy samorządu wojewódzkiego, zmianie uległa też stosowana oficjalnie terminologia, z której wypadło określenie metropolia. Zgodnie z naszymi przypuszczeniami wspomniane przechwycenie instytucji nastąpiło na rządowym etapie procesu.

Koalicja aspirująca przedstawiła swoją propozycję instytucji ustroju metropolitalnego stosując strategię ugodową na etapie rządowym i starając się wprowadzić/ przywrócić istotne z własnego punktu widzenia rozwiązania podczas etapu parlamentarnego.

Powodzenie należy definiować, jako implementowanie w podsystemie proponowanej instytucji lub uzyskanie wpływu większego niż grupa status quo na istniejącą wcześniej instytucję.:

- (6) Grupa aspirująca uzyskuje dominującą pozycję w podsystemie, gdy implementacja nowej instytucji przez grupę aspirującą zakończy się powodzeniem.
- (7) Niepowodzenie próby wprowadzania zmiany przez koalicję aspirującą i/lub połączone z implementowaniem rozwiązania zaproponowanego przez koalicję *status quo*. Przechwycenie instytucji oznacza utrzymanie status quo a także może prowadzić do rekonstrukcji koalicji aspirującej, w wyniku zwiększenia się kontroli sprawowanej przez koalicję dominującą nad podsystemem. Najczęściej nową propozycję przechwytuje i przekształca w pożądanym przez siebie kierunku grupa *status quo*.

Uzupełnienie dotyczące losów grupy przegranej w sytuacji przechwycenia instytucji – konsekwencja tego może być dekompozycja takiej grupy.

Hipotezy dotyczące zmiany adresata i operatu deontycznego w trakcie negocjacji

Operacjonalizacja wymaga prowadzenie analizy odnoszącej się do poziomu instytucji i ich budowy oraz ewolucji w trakcie procesu politycznego.

Grupy poparcia zmierzają do tego by instytucjom i regułom nadać taką treść i formę, żeby grupa poparcia zyskała mocniejszą pozycję w podsystemie poprzez większy wpływ na podejmowane decyzje a także powiększą swobodę decydowania. To ostatnie oznacza dążenie do tego by reguły pozwalające były adresowane do członków własnej koalicji.

Zaproponowana zostanie metoda pomiaru, pozwala na uchwycenie dynamiki zmian instytucji i reguł w trakcie procesu politycznego.

Hipotezy dotyczące przekształceń konfiguracji 7 typów reguł

Zmienność reguł podczas procesu negocjacji może zostać przedstawiona, jako ciąg 8 stwierdzeń dotyczących przekształceń lub ich braku podczas kolejnych etapów procesu politycznych negocjacji. Można ją, więc przedstawić w formie 8 stwierdzeń od $X_A.0$ do $X_A.3$ i od $X_D.0$ do $X_D.3$, mają one charakter ogólny, techniczny, odnoszą się wyłącznie do tego czy proces przekształceń następuje czy nie następuje w przypadku dwóch elementów konstrukcji reguł: adresata i stwierdzenia deontycznego. Stwierdzenie przekształceń otworzy przestrzeń dla pytań dotyczących szczegółów dynamiki reguł w jego trakcie. Nie dotyczą one jednak instytucji i reguł, które do projektu zostały wprowadzone w trakcie negocjacji. W analizie procesu legislacyjnego nie stwierdzono sytuacji, gdy reguła o stałej treści zmieniła adresata. Należy, więc koncentrować uwagę na całościowo rozumianych instytucjach a nie na pojedynczych regułach. Oznacza to także, że właściwą jednostką analizy nie powinny być pojedyncze reguły, lecz cała projektowana instytucja, która w procesie może ulec zmianie.

Przedstawiony model tworzenia instytucji będzie testowany metodą analizy przypadku prób utworzenia ustroju metropolitalnego w Polsce po 1990 roku.

Wybrana literatura

- Atkinson Michael M., William D. Coleman (2009): Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem, *Zarządzanie Publiczne* nr. 4.
- Benson J.K. (1982): A framework for policy analysis, w: *Interorganizational Coordination*, D. Rogers (red.), Ames: Iowa State University Press.
- Bevir Mark (2007): Hasło Governance, w Mark Bevir red. *Encyclopedia of Governance* t. 1, Sage.
- Bevir Mark (2009): Decentryczna teoria rządzenia, *Zarządzanie Publiczne* nr. 3.
- Bevir Mark, R. A. W. Rhodes (2003): Searching for Civil Society: Changing Patterns of Governance in Britain, *Public Administration* vol. 81, No. 1, pp. 41-62.
- Borzel T.J. (1998): Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration*, nr. 76, s. 253-273.
- Buliński Kamil „Ustawa o Planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: Komentarz” – w wersji z 2016.
- Golden Marissa Martino (1998): Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2 (Apr., 1998), pp. 245-270.
- Hausner Jerzy (2008): *Zarządzanie publiczne*, WN Scholar, Warszawa.
- Helmut Willke (2007): Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa, *Zarządzanie Publiczne* nr 1.
- James, Thomas E., Paul D. Jorgensen. 2009. “Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting A Foundational Question.” *Policy Studies Journal* 37 (1): 141–62.
- Jessop Bob (1997): Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance, *Review of International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 561-581.
- Marody Mirosława, Jerzy Wilkin red. (2002): Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej: EU-monitoring VI, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej; Fundacja im. Friedricha Eberta, Kraków – Warszawa.
- Mayntz Renate (2008): O wyborczości teorii sterowania, tłum. Anna Boguszyńska, *Zarządzanie Publiczne*, Nr 1(3)/2008
- Mazur Stanisław, Robert Chrabąszcz (2016): Jak Polacy zabiegają o reprezentacje własnych interesów?, w: Witold Morawski red. *Wobec wyzwań jutra*, WoltersKluwer – Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Nalewajko Ewa, Barbara Post, Anna Radiukiewicz, Paweł Maranowski (2016): *Společne světy elity administracyjnej państwa*, ISP PAN Warszawa.
- Niskanen William A. (1975): Bureaucrats and Politicians, *The Journal of Law & Economics*, Vol. 18, No. 3, pp. 617-643.
- Olsen JohanP. (1991): Rethinking and Reforming the Public sector, LOS-senter Notat 91/33.
- Ostrom Vincent (1973) *Intellectual Crisis in American public Administration*
- Patyra Sławomir (2012) *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Pross P. (1986): *Group Politics and Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Stoker Gerry (2008): Zarządzanie, jako teoria: pięć propozycji, w *Zarządzanie Publiczne*, nr.4.
- Toonen, Theo A. J. (1998): Networks, Management and Institutions: Public Administration as “Normal Science”, *Public Administration* 76(2): 229–52.

Wallis Joe, Brian Dollery (2010): Alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej, Zarządzanie Publiczne nr. 1.