

John L. Campbell, Owe K. Pedersen

Reżimy wiedzy : jak Stany Zjednoczone i Dania interpretowały kryzys stagflacji

Zarządzanie Publiczne nr 19 (1), 109-123

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

John L. Campbell, Owe K. Pedersen

Reżimy wiedzy: jak Stany Zjednoczone i Dania interpretowały kryzys stagflacji

Owe K. Pedersen i John Campbell podejmują próbę opisu i analizy tego, jak politycy, eksperci oraz osoby działające w obszarze reżimów wiedzy w Stanach Zjednoczonych i Danii dokonywały interpretacji międzynarodowego kryzysu przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych oraz jak wpłynął on na społeczne pojmowanie gospodarki. Reżimy wiedzy to pola zainteresowań instytucji badających politykę, które zbierają dane, przygotowują analizy, opracowują teorie i rekomendacje polityczne, a także upowszechniają swoje wnioski wśród decydentów po to, by wywrzeć wpływ na kształt polityki publicznej. Dla autorów, reżimy wiedzy to aparaty interpretacyjne – struktury i praktyki, poprzez które ludzie usiłują zrozumieć i znaleźć rozwiązania gospodarczych problemów kraju. Badaniu poddano Stany Zjednoczone i Danię, ponieważ reżimy wiedzy w tych krajach są znacząco odmienne, uzależnione od zakorzenionych tam instytucji politycznych i ekonomicznych. Oba reżimy wiedzy interpretują kryzys stagflacyjny w dość różny sposób, w którego konsekwencji reżim amerykański staje się bardziej rywalizacyjny, a duński – bardziej kooperatywny. W obu przypadkach kryzys ów spowodował, że społeczeństwo zakwestionowało konwencjonalne sposoby interpretacji wewnętrznej sytuacji gospodarczej i zdecydowało o wprowadzeniu wielu zmian.

Słowa kluczowe: reżim wiedzy, stagflacja, ekonomia podażowa, instytucje badawcze, zarządzanie wiedzą.

W poniższym artykule opisujemy, jak analitycy polityki, eksperci oraz osoby działające w obszarze reżimów wiedzy w Stanach Zjednoczonych i Danii dokonywali interpretacji międzynarodowego kryzysu przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych oraz jak wpłynął on na społeczne pojmowanie gospodarki. **Reżimy wiedzy** to pola zainteresowań instytucji badających politykę (zaliczamy do nich np. *think-tanki*, ministerialne jednostki badawcze itp. oraz organizacje, które nimi zarządzają). Instytucje tego typu zbierają dane, przygotowują analizy, opracowują teorie i rekomendacje polityczne, a także upowszechniają swoje wnioski wśród decydentów po to, by wywrzeć wpływ na kształt polityki pu-

blicznej (Campbell, Pedersen 2011). Innymi słowy, reżimy wiedzy to aparaty interpretacyjne – struktury i praktyki, poprzez które ludzie usiłują zrozumieć i znaleźć rozwiązania gospodarczych problemów kraju.

Reżimy wiedzy znacząco różnią się między krajami, w których występują, w zależności od zakorzenionych tam instytucji politycznych i ekonomicznych. Poddaliśmy badaniu Stany Zjednoczone i Danię, ponieważ instytucje w tych państwach są znacząco odmienne. Krótko mówiąc, Stany Zjednoczone charakteryzowane są zwykle jako liberalna gospodarka rynkowa o dwuizbowym i dwupartyjnym systemie politycznym, w którym obowiązuje zasada „zwycięzca bierze wszystko”. Polityka amerykańska jest antagonistyczna i rywalizacyjna. Dania zaś to koordynowana gospodarka rynkowa, o jednoizbowym, wielopartyjnym systemie politycznym, opartym na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej. Polityka duńska zorientowana jest konsensualnie. Oczywiście Dania to kraj o wiele mniejszy od Stanów Zjednoczonych (Campbell 2007).

Przełożył Robert Chrabąszcz.

John L. Campbell – Dartmouth College, Wydział Socjologii; Owe K. Pedersen – Copenhagen Business School, Wydział Ekonomii i Polityki.

Projekt wspierają U.S. National Science Foundation (SES-0813633), the Rockefeller Center for Public Policy, Dartmouth College oraz Sonic Project at Copenhagen Business School.

Reżimy wiedzy stają się szczególnie istotne w okresach zwiększonej niepewności gospodarczej, takich jak kryzys stagflacyjny. Był to moment, kiedy keynesizm, będący od lat czterdziestych dominującym paradygmatem rozumienia i zarządzania gospodarką krajową, przestał prawidłowo interpretować problemy stagnacji gospodarczej i inflacji, które równocześnie zaistniały w większości rozwiniętych państw kapitalistycznych. Początek kryzysu wykreował wyzwania i spowodował istotne zmiany w gospodarce tych dwóch państw. Sytuacja w każdym z nich stawała się coraz bardziej niepewna, gdy decydenci oraz inni politycy nie mogli sobie poradzić z prawidłową interpretacją stagflacji, narastającym deficytem budżetowym oraz powiązаныmi problemami nasilającymi się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. W obu krajach stare sposoby rozwiązywania problemów nie dostarczały już odpowiednich analiz i dobrych podpowiedzi. Ukazujemy, że w rezultacie takiego stanu rzeczy społeczeństwo zaczęło poszukiwać nowych dróg interpretacji sytuacji i znalezienia rozwiązania dręczących je problemów. Reżimy wiedzy wraz z ideami, które wytworzyły, zmieniły się zgodnie z sytuacją, chociaż w różny sposób, w każdym z omawianych krajów. Reżim wiedzy w Stanach Zjednoczonych okazał się bardziej konkurencyjny, a reżim duński – bardziej kooperacyjny. Chociaż w obu rozwinięto nowe rozumienie gospodarki krajowej, mniej lub bardziej opartej na ekonomii podażowej, uczyniono to w różny sposób; w USA podporządkowując się ideom neoliberalnym w stopniu o wiele większym, niż stało się to w Danii.

Ekonomii podażowej nie należy utożsamiać z neoliberalizmem. Utrzymuje ona, że problem stagflacji może być rozwiązany przy pobudzeniu międzynarodowej konkurencyjności państwa, poprzez doskonalsze dostarczanie impulsów, których potrzebuje gospodarka, takich jak wydajna siła robocza, większy udział kapitału zagranicznego, lepsze technologie i poprawa infrastruktury. Można to uczynić na wiele sposobów, w tym odwołując się do państwa jako dostawcy owych impulsów. Jednak neoliberalizm odrzuca podejście państwowocentryczne i utrzymuje, że sposobem dostarczania impulsów jest obniżanie podatków potencjalnych inwestorów, redukcja nadmiaru przepisów prawnych oraz ograniczenie

wydatków na cele społeczne. Innymi słowy, neoliberalizm jest szczególną formą myślenia o ekonomii podażowej, domagającą się zmniejszonej interwencji rządu w gospodarce. Oczywiście obydwa podejścia różnią się od keynesowskich polityk publicznych, które usiłowały regulować cykl ekonomiczny, zarządzając zagregowanym popytem gospodarczym. Przykładowo, podczas recesji państwo prowadziło polityki fiskalną i monetarną, które stymulowały wzrost popytu i zatrudnienia. W czasie wzrostu gospodarczego państwo ograniczało popyt i inflację.

Nie sugerujemy w tym miejscu, że reżimy wiedzy są jedynymi determinantami każdej interpretacji tworzenia polityki. Na to, jak decydenci polityczni zmieniają swoje myślenie o gospodarce, mają także wpływ przeszłe idee, sposoby rozumowania oraz inne czynniki. Oraz, co wydaje się oczywiste, decyzje polityczne nie bazują jedynie na koncepcjach wytworzonych przez reżimy wiedzy, lecz także na cyklu wyborczym, sojuszach politycznych, wpływach politycznych rozmaitych grup interesu i wielu innych czynnikach.

Godne odnotowania pozostaje to, że interpretowanie jest równocześnie konstruktem społecznym. Może on przybrać różne formy. James March (2010) uznaje, że istnieją dwie formy interpretowania, które ludzie wykorzystują w celu próby wyjaśnienia sytuacji niepewności. W analizowanych przypadkach uwidoczniają się obie formy. Pierwsza z nich to **niskointelektualne uczenie się**, w której ludzie dokonują interpretacji swojej sytuacji, korzystając ze scenariuszy, szablonów lub innych koncepcji powstałych wcześniej. Innymi słowy, interpretują fakty, ucząc się z przeszłości i dostosowując lekcje z przeszłości do obecnych uwarunkowań. Drugą formą jest **wysokointelektualne wyjaśnianie**, kiedy ludzie interpretują swoją sytuację nie poprzez dopasowanie lekcji z przeszłości do czasów obecnych, lecz poprzez analizę tego, co dzieje się teraz, a następnie starają się określić przyczynę zaistnienia danej sytuacji, czyli tego, co można uczynić, by skutecznie ją zinterpretować. Forma ta zakłada, na przykład, tworzenie modeli i teorii przyczynowych wyjaśniających to, co dzieje się w danej chwili, i dokonujących oceny sytuacji. Oczywiście March i inni twierdzą, że ponieważ dana interpretacja jest często podważana, podejścia te mogą zakładać rozmaite kombinacje konkurowania, współpracy

i kompromisu dotyczącego tego, czyja interpretacja sytuacji jest najlepsza i najkorzystniejsza politycznie.

Powyższe kwestie rozważymy w sposób następujący: po pierwsze, opiszemy istotne zmiany w amerykańskim i duńskim reżimie wiedzy, które zachodziły w momencie dokonania prób interpretacji sytuacji stagflacyjnej. Po drugie, skoncentrujemy się na efektach reżimów wiedzy, ich struktur i praktyk oraz wpływu niektórych analiz i rekomendacji, które corocznie zlecają rządy amerykański i duński – sprawozdań i raportów krajowych rad ekonomicznych. Raporty te wskazują, jak szczególnie istotny w danym reżimie wiedzy aktor organizacyjny interpretuje sytuację gospodarczą w kraju. W oparciu o analizę tych raportów opisujemy, jak, w odpowiedzi na kryzys stagflacji, rady te zmieniły sposoby interpretacji sytuacji gospodarczej w kraju, w każdym przypadku polegając na optyce ekonomii podażowej. W treści rozdziału podkreślamy, jak bardzo interpretacja determinowana jest przez instytucje – czyli przez zasady i regulacje – oraz przez aktorów organizacyjnych, w tym rady doradców ekonomicznych, funkcjonujących w określonych okolicznościach i usiłujących zrozumieć to, co dzieje się w ich świecie. Innymi słowy, w jaki sposób interpretacje określały struktury reżimów wiedzy.

1. Projekt i metody badań

Nasza analiza oparta jest przede wszystkim na wywiadach oraz innych dokumentach udostępnionych przez organizacje badawcze w obu krajach¹. W każdym kraju wyłoniliśmy cztery typy organizacji badawczych poddanych analizie. Typy te zidentyfikowano w literaturze na temat idei *think-tanków*, jako najpowszechniej występujące w rozwiniętych państwach kapitalistycznych (np. Rich 2004; Stone, Denham 2004). Pierwszy typ to prywatne akademickie **naukowe organizacje badawcze**, czasem definiowane jako „uniwersytety bez studentów”. Pracują w nich naukowcy, pro-

fesjonalni badacze i analitycy, często zatrudniani na kilku etatach. Przygotowują oni eksperckie monografie badawcze oraz artykuły bardzo podobne do publikacji *stricte* naukowych. Zwykle wykazują się bezstronnością polityczną. Innym typem są **orędownicze organizacje badawcze** – nieco bardziej stronnicze politycznie. Zajmują się nie tylko prowadzeniem badań naukowych; raczej korzystają, kompletują i upowszechniają badania i wyniki innych, w formie krótkich notatek politycznych lub w mediach, w celu wywarcia wpływu na klimat polityczny, debatę polityczną oraz na polityki publiczne. Trzecim typem są **partyjne organizacje badawcze**. Pozostają blisko powiązane z partiami politycznymi i dostarczają im źródeł wiedzy eksperckiej, a także analiz dla przywódców partyjnych. Czwarty typ to **państwowe organizacje badawcze**, powiązane bezpośrednio ze specyficznym departamentem lub ministerstwem. W odróżnieniu od pozostałych trzech, działają one niezależnie od społeczeństwa obywatelskiego.

Przeprowadziliśmy 19 wywiadów w 19 organizacjach w Stanach Zjednoczonych w okresie kwiecień 2008–sierpień 2009 r. oraz 22 wywiady w Danii w okresie maj–lipiec 2008 r. Wywiady zostały uzupełnione o dane pochodzące z rocznych sprawozdań, stron internetowych oraz źródeł wtórnych. Celem tego etapu było określenie topografii reżimów wiedzy oraz tego, jak i dlaczego zmieniły się one w odpowiedzi na kryzys stagflacji. Dodatkowo, zbadaliśmy sprawozdania Przewodniczącego Rady Doradców Ekonomicznych w USA oraz Duńskiej Rady Gospodarczej. W tym przypadku naszym celem było określenie, czy struktury i praktyki obu reżimów wiedzy wpłynęły na rodzaj rekomendacji, które otrzymali najwyżsi decydenci polityczni, i czy kształtowały ich interpretację sytuacji gospodarczej kraju. Sprawozdania te opublikowano w latach 1987, 1997 oraz 2007. Zajęliśmy się sprawozdaniami z USA i Danii z dwóch powodów. Po pierwsze, spośród wszystkich organizacji badawczych, jakie odwiedziliśmy, najbliższe kręgom władzy były te, które bezpośrednio raportowały szefom egzekutywy – prezydentowi lub premierowi. Po drugie, każda z nich regularnie przygotowywała sprawozdania i analizy dotyczącej gospodarki kraju.

¹ Ukazana tu analiza przypadków w USA i Danii jest częścią większego badania, które obejmuje także Francję i Niemcy. Szczegółowa dyskusja o próbie reprezentatywnej i analizie danych: zob. Campbell, Pedersen (2011) oraz Campbell i wsp. (w druku).

2. Stany Zjednoczone – rozmnożenie i konkurencja

Amerykański reżim wiedzy przeszedł okres nasilonej fragmentacji i konkurencji z powodu rozmnożenia politycznych organizacji badawczych funkcjonujących w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a sam proces rozpoczął się w późnych latach siedemdziesiątych. Przyspieszyło to przesunięcie w podejściu do interpretacji, odzwierciedlone w sprawozdaniach przygotowanych przez prezydencką Radę Doradców Ekonomicznych.

2.1. Zmiany w amerykańskim reżimie wiedzy

Amerykański reżim wiedzy odznacza się fragmentaryczną strukturą naukowych, orędowniczych oraz państwowych organizacji badawczych. Duża część obywateli zaangażowana jest w bezkompromisową walkę o wpływ na decydentów politycznych. Wśród najbardziej znanych organizacji naukowych znajdują się m.in. Brookings Institution, The American Enterprise Institute i The Hudson Institute, finansowane ze źródeł prywatnych, zwykle przez fundacje, granty korporacyjne oraz dotacje indywidualne pochodzące od bogatych darczyńców. Zatrudniają one z reguły formalnie wykwalifikowanych badaczy. Z organizacjami tego typu blisko powiązane są inne organizacje badawcze, m.in. Urban Institute i RAND Corporation, z których część działa dla zysku, lecz przede wszystkim są one finansowane z grantów i kontraktów rządowych. Istnieje także wiele uznanych rządowych agencji badawczych. Część z nich działa na podstawie mandatu Kongresu i przez niego jest finansowana, jak np. Rządowy Urząd ds. Rozliczalności (GAO), Kongresowe Biuro Budżetu (CBO), Kongresowe Centrum Badawcze (CRS) oraz Wspólna Komisja ds. Podatków (JCT), podczas gdy pozostałe ulokowane są w strukturze władzy wykonawczej, tak jak Prezydencka Rada Doradców Ekonomicznych (CEA), Biuro ds. Zarządzania i Budżetu (OMB) oraz Departament Skarbu. Każda z organizacji wyposażona jest w wykwalifikowaną kadrę zajmującą się badaniami, modelowaniem i prognozowaniem. Rada Rezerwy Federalnej (FRB), niezależna od obu władz publicznych, to kolejna ważna państwowa organizacja badawcza. Ona i Departament Skarbu dyspo-

nują doskonałą kadrą analityków. Przykładowo, Departament Skarbu zatrudnia setki pracowników z tytułem doktora nauk ekonomicznych.

Wiele z tych organizacji powstało jeszcze przed kryzysem stagflacji, jednak rozmnożenie instytucji prywatnych nastąpiło pod koniec lat siedemdziesiątych, gdy konserwatyści rozpoczęli tworzenie bardziej agresywnych organizacji orędowniczych, kierowanych przez pionierską Heritage Foundation. Powstawanie licznych placówek badawczych bardzo ułatwiała sama polityka. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wzrost liczby organizacji konserwatywnych był po części odpowiedzią na poczucie prawicy, że liberałowie przejęli całkowitą kontrolę na Waszyngtonem, a zatem konserwatyści muszą zwiększyć wysiłki na rzecz przeciwstawienia się hegemonicznym ideom liberalnym. Jednak rozmnożenie organizacji konserwatywnych wynikało także z faktu, że konserwatyści postrzegali koncepcje liberalne, przede wszystkim keynesizm, jako przestarzałe i nieprawidłowo interpretujące sytuację stagflacji². Bogaci darczyńcy konserwatywni przekazywali fundusze po to, by stworzyć organizacje badawcze, które będą podzielać ich poglądy polityczne. W efekcie, w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych została założona i szybko rozszerzyła swoją działalność duża liczba konserwatywnych instytucji badawczych – zarówno naukowych, jak i orędowniczych, np. Instytut Katona w 1977 r. i Krajowe Centrum Analiz Politycznych w 1983 r.

Liberałowie nie pozostali dłużni. Szczególnie uaktywnili się po wyborach w 1994 r., kiedy Republikanie przejęli kontrolę nad Izbą Reprezentantów po raz pierwszy od dziesięcioleci, i potem, gdy wybory prezydenckie w 2000 r. wygrał George W. Bush, a Demokraci utracili kontrolę nad Senatem. Liberalne skrzydło Demokratów wraz z innymi zwolennikami lewicy uznało, że istnieje potrzeba stworzenia nowych organizacji generujących i upowszechniających idee polityczne kontestujące ofertę konserwatystów dotyczącą postrzegania krajowej sytuacji gospodarczej. Liberałowie ustanowili zatem własne organizacje naukowe, takie jak Instytut Ekonomii Politycznej oraz Centrum Budżetu i Priorytetów Politycznych, a także organizacje orędowni-

² Zob. Ricci 1993.

cze, np. Instytut Polityki Postępowej w 2003 r. i Centrum na rzecz Postępu Amerykańskiego³.

Narastająco fragmentowany i rywalizacyjny reżim wiedzy napędzany był przez korporacje, fundacje filantropijne, bogatych patronów pragnących finansować organizacje reinterpretujące kryzys stagflacji oraz inne problemy gospodarcze kraju. Ich największa świetność przypadła na okres *boomu* gospodarczego lat dziewięćdziesiątych i początku XXI wieku, co umożliwiała inwestycje w nowe organizacje badawcze, głównie o charakterze orędowniczym. Większość funduszy była naznaczona politycznie, inspirowana rywalizacją między konserwatystami a liberałami, po to, by wygrać wojnę o idee, która wybuchła w kręgach decydentów politycznych w późnych latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Przy okazji, jako że wysiłek organizacji orędowniczych uważano za najważniejszy, takie organizacje, jak Instytut Katona, Heritage Foundation, Instytut Ekonomii Politycznej, Centrum Postępu Amerykańskiego i Fundacja Stulecia, w większości założone przez korporacje lub fundacje rodzinne i jednostkowych bogatych darczyńców, w coraz większym stopniu kierowały swoje publikacje w stronę mediów i opinii publicznej, a nie do decydentów politycznych. Były także bardziej skłonne do podejmowania konkretnego kursu działań politycznych.

Problem polega na tym, że w amerykańskim reżimie wiedzy znaczącą rolę odgrywają fundusze prywatne. Dlatego też prywatne organizacje badawcze mają stosunkowo duży udział w reżimie wiedzy. To z kolei powoduje wysoki stopień rywalizacji między organizacjami. Czasem dotyczy ona finansowania, szczególnie w sytuacji, gdy wzrosła liczba organizacji badawczych, a gospodarka zwolniła. Rywalizuje się też o pracowników. Lecz, co być może jest najważniejsze, rozmnożenie wzmogło rywalizację wśród tych prywatnych organizacji badawczych, które pragną być słyszalne zarówno przez decydentów, jak i opinię publiczną. Innymi słowy, rozmnożenie doprowadziło do kakofonii dźwięków rywalizujących o to, by zostać usłyszanymi.

Rzeczy mają się inaczej, gdy mówimy o państwowych organizacjach badawczych. W tym obszarze rozmnożenie nie nastąpiło w zasadzie

od lat siedemdziesiątych; był to raczej skoordynowany podział pracy. Np. Kongresowe Biuro Obsługowe dostarcza informacji i wyników badań dla izby niższej, by pomagać jej członkom w tym, co w danej chwili będzie się działo w trakcie obrad. Kongresowy Urząd ds. Budżetu oraz Biuro Zarządzania i Budżetu wycenia koszt danej polityki publicznej, Urząd ds. Rozliczalności ocenia, jak wdrażane są konkretne programy i projekty. Z kolei Prezydencka Rada Gospodarcza oraz Rada Polityki Wewnętrznej zajmują się koordynacją analizy politycznej i doradzają Prezydentowi, a także monitorują polityczną agendę prezydenta. Prezydencka Rada Gospodarcza odpowiada za większość kwestii ekonomicznych. Przeważającą liczbą członków gabinetu to stali uczestnicy spotkań Rady, inni przedstawiciele agencji rządowych pozostają jej częstymi obserwatorami. Należą do nich dyrektor OMB i szef Rady Doradców Gospodarczych (Council of Economic Advisers – CEA). Większość doradców gospodarczych prezydenta pochodzi z tzw. *trojki* – Rady Doradców Gospodarczych, Rady Polityki Wewnętrznej oraz Departamentu Skarbu – urzędu będącego najbardziej wpływowym członkiem Prezydenckiej Rady Gospodarczej.

Paradoksalnie, wśród kilku organizacji badawczych wywodzących się ze społeczeństwa obywatelskiego wyłonił się sposób działania oparty na współpracy i koordynacji. Stało się to w odpowiedzi na rosnącą stronniczość i polaryzację ideologiczną obecną w polityce krajowej. Analizy i rekomendacje formułowane przez prywatne organizacje badawcze, określane mianem konserwatywnych lub liberalnych, były coraz częściej lekceważone, gdy ludzie zdali sobie sprawę, że ich produkty są nadmiernie stronnicze politycznie. Tym samym rozpoczął się kryzys wiarygodności, który objął swoim wpływem najbardziej prestiżowe i największe prywatne organizacje badawcze. Z kolei organizacje te połączyły wysiłki na rzecz obrony swej reputacji, zwracając uwagę na fakt, że rywalizacyjna polityka Waszyngtonu niezmiernie utrudnia decydentom politycznym właściwe adresowanie najbardziej palących problemów gospodarczych, w tym niedofinansowanych programów rządowych w rodzaju pomocy społecznej i opieki medycznej. I tak na przykład, Urban Institute, Brookings Institution, American Enterprise Institute i kilka innych rozpoczę-

³ Na temat tej historii szczegółowo zob.: Rich 2004; Ricci 1993.

ło organizowanie wspólnych konferencji i paneli. Okazjonalnie pracowały także razem nad projektami badawczymi, by zwiększyć swoją wiarygodność i uczynić się lepiej słyszalnymi wśród kakofonii spowodowanej ich rozmnożeniem i narastającą rywalizacją.

Z powyższym trendem związany był nacisk organizacji na poprawę naukowej jakości badań. Część prywatnych organizacji badawczych wyjaśniło nam, że ich wiarygodność, a tym samym zdolność do wyróżniania się na tle innych jednostek, coraz bardziej zależały od dobrej reputacji wynikającej z wysokiej jakości analiz. Coraz ważniejsze stawały się takie kwestie, jak rygor naukowy, wyrafinowane analizy ilościowe, prognozowanie i modele ekonometryczne⁴. Trzeba jednak dostrzec, że w niektórych przypadkach nastąpił trend odwrotny – polityka zdominowała badania. Część ankietowanych oskarżyła organizacje badawcze o prowadzenie badań z tezą i formułowanie takich wniosków, które dopasowane są do przyjętej agendy politycznej. Krótko mówiąc, podczas gdy niektóre organizacje konstruowały swoje badania tak, by skutecznie bronić się przed atakami oskarżającymi je o uprzedzenia polityczne, inne traktowały badania naukowe jako rodzaj legitymizacji swoich poglądów politycznych.

Ogólnie rzecz ujmując, amerykański system reżimu wiedzy uległ znaczącej przemianie od początku kryzysu stagflacyjnego. Stawał się coraz bardziej rywalizacyjny, jako że sfera prywatna zaroila się od organizacji badawczych o charakterze orędowniczym. Co istotne, bardzo wpłynęło to na samą interpretację, ponieważ rywalizujące idee wprowadzono w celu zrozumienia nowego i niepewnego środowiska ekonomicznego. Keynesizm wypadł z obszaru debaty i nie nazywano go już odpowiednim środkiem do zrozumienia gospodarki krajowej. Pojawiły się poglądy alternatywne, wśród których wiele akcentowało podejście ekonomii podażowej zakładające mniejszą interwencję rządu w gospodarkę. Wkrótce wrócimy do tego zagadnienia. Z uwa-

gi na to, że powyższe poglądy opierały się na ideologii politycznej, a nie na badaniach naukowych – zjawisko to opisaliśmy na podstawie wywiadów z organizacjami finansowanymi przez stronnicy politycznie darczyńców – można uznać, że interpretacja skierowana została w kierunku, jak to określił March, niskointelektualnego uczenia się. Mówiąc inaczej, interpretacja sytuacji gospodarczej polegała na odwoływaniu się do zasad politycznej stronnicy i ideologii, wyuczonych w przeszłości i przypominanych obecnie. Dostrzegliśmy jednak trendy odwrotne, kiedy rygorystyczne badanie naukowe stawało się szczególnie ważne dla niektórych prywatnych organizacji badawczych, tak jak od dawna działało się to w rządowych. W tym względzie część próbowała nadać interpretacji formę wysokointelektualnego wyjaśnienia. W rezultacie, wzrastająca rywalizacja w ramach amerykańskiego reżimu wiedzy objęła także rywalizację pomiędzy dwoma różnymi podejściami do interpretacji.

2.2. Rywalizacja. Rekomendacje Rady Doradców Gospodarczych

Niektóre z opisanych powyżej procesów zostały odzwierciedlone w sposobie, w jaki amerykańska Rada Doradców Gospodarczych interpretowała sytuację ekonomiczną kraju. CEA jest częścią władzy wykonawczej, a jej siedziba znajduje się w Białym Domu. W jej skład wchodzi trzech ekonomistów wywodzących się z uniwersytetów oraz około 30-osobowa grupa zatrudnionych pracowników. Rada przygotowuje roczne sprawozdanie dla Kongresu w imieniu prezydenta. Prezydent mianuje trzech członków CEA. Nic w tym dziwnego, że z jej strony nie ma ani jednego przykładu krytyki poczynań prezydenta i jego administracji. Co więcej, sprawozdania Rady Doradców Gospodarczych mają charakter o wiele bardziej polityczny, a nawet filozoficzny, niż raporty duńskiego odpowiednika. Angażuje się w nich w dyskusje o odpowiedniej roli rynku i rządu w kwestiach gospodarczych. Mieszanka manifestu politycznego oraz analizy naukowej widoczna jest w każdym z trzech sprawozdań CEA, szczególnie tym pochodzącym z 1987 r., w którym na pierwszych 45 stronach opisane są wyniki gospodarcze. W kolejnych częściach Rada promuje neoliberalne idee ekonomii podażowej

⁴ Słyszeliśmy o tym szczególnie od organizacji określanych mianem liberalnych lub postępowych, takich jak: Instytut Ekonomii Politycznej, Centrum Budżetu i Polityk Priorytetowych. W tym duchu wypowiadała się też Heritage Foundation, organizacja pionierska w zakresie wykorzystywania taktyki orędowniczej.

w celu uzmysłowienia politykom konieczności zmierzenia się z niedoskonałościami rynku oraz destymulantami wzrostu.

Jedną z najbardziej uderzających cech tych sprawozdań jest to, jak rozumienie i filozofia gospodarki, które prezentuje CEA, ulegają zmianom w czasie. Zbieżne są one ze zmianami kontroli politycznej w Białym Domu oraz z tym, jak narastający kryzys polityki rywalizacyjnej oddziaływał na reżim wiedzy i treść raportów Rady. Jest to także echo braku jedności wśród amerykańskich ekonomistów co do teoretycznych przesłanek oraz odpowiedniego sposobu zarządzania gospodarką. Na przykład, sprawozdanie z 1987 r., z końca ery Ronalda Reagana, nieugięcie promuje wiarę w skuteczność mechanizmów rynkowych. Raport akcentuje szeroki wachlarz idei neoliberalnych, w tym prywatyzację, surowy reżim fiskalny, reformy regulacyjne, cięcia podatkowe, liberalizację cen produktów rolnych, co jest przejawem oczywistej intencji „wycofywania państwa” i ograniczania jego roli w gospodarce. To podejście ekonomii podażowej, której celem jest „wsparcie (...) działalności produkcyjnej wykonywanej przez jednostki i duży biznes”⁵. W podobny sposób Reaganowska CEA podkreśla, że rynek stanie się bardziej efektywny w sytuacji zmniejszenia regulacji rządowych, ponieważ regulacje zakłócają konkurencję i ograniczają wybory konsumentów⁶.

Jednak już w administracji Billa Clintona Rada Doradców Gospodarczych przyjmuje odmienne stanowisko, w którym rynek i państwo się uzupełniają, nie będąc wzajemną antytezą. Przykładowo, regulacje gospodarcze nie są postrzegane jako koniecznie dobre lub złe, ale jako coś, co powinno być spójne i efektywne kosztowo. Zatem, chociaż nacisk nadal położony jest na reformę regulacji, to staje się bardziej zniuansowany, przy czym podkreśla się potrzebę „zredefiniowania roli rządu w gospodarce amerykańskiej”⁷. To połączenie wspierania rynku poprzez reformę regulacyjną, lecz także zapewnienie „efektywności kosztowej systemu regulacji”, zostało uzupełnione o koncepcję komplementarności – czyli idei, że regulacje rządowe mają ułatwiać

konkurencję rynkową⁸. Było to podejście, które administracja Clintona określała mianem „trzeciej drogi”, nawigacji między dwoma diametralnie rozbieżnymi poglądami eksponującymi albo słabości rządu, albo słabości rynku⁹. Zgodnie z raportem z 1997 r. „przez ponad cztery lata administracja promowała trzecią wizję, taką, która dokonuje syntezy i transcendentnie syntezuje oba spolaryzowane poglądy”¹⁰.

W 2007 r. CEA po raz kolejny zmieniła zdanie. W czasie prezydentury George’a W. Busha nie dyskutowano o komplementarności państwa i rynku. Nie dokonał się jednak kompleksowy odwrót do języka raportu z 1987 r., który wyłącznie akcentował efektywność rynku. W zamian Rada Doradców Gospodarczych pogodziła się z możliwością, lecz nie z nieuchronnością, niepowodzeń mechanizmów rynkowych. Zgodnie z tym sprawozdaniem „ekonomiści ogólnie usiłują usprawiedliwić interwencję rządu w wolny rynek, sugerując możliwość wystąpienia porażki mechanizmów rynkowych w sytuacji, gdy interwencja rządu nie miałaby miejsca”. Jednak sprawozdanie z 2007 r. nie koncentruje się przesadnie na tej kwestii ani nie zawraca głowy filozoficzną argumentacją uzasadniającą koncepcję „potencjalnych niedoskonałości wolnego rynku”. W końcu administracja Busha była przede wszystkim nastawiona na ograniczenie roli rządu w gospodarce.

Te diametralne zmiany filozofii CEA ściśle łączyły się z formułowanymi przez Radę rekomendacjami. Podczas gdy wszystkie trzy raporty były głęboko osadzone w podażowym myśleniu o gospodarce, które skoncentrowano na zapewnianiu odpowiednich impulsów rynkowych, a nie na zamartwianiu się o zarządzanie zagregowanym popytem, sprawozdania różniły się istotnie w tym, jak wdrażać reformy w duchu ekonomii podażowej. Na przykład, odnosząc się do raportów z 1987 i 1997 r., zauważamy silne akcentowanie wysokiego opodatkowania jako bariery dla wzro-

⁸ Ibidem, s. 189. Pojęcie komplementarności jest szczególnie akcentowane tam, gdzie CEA omawia „wykorzystanie polityki publicznej w celu wprowadzenia konkurencji w gospodarce regulowanej” oraz „rynki i politykę publiczną jako uzupełniające się” (s. 196–197).

⁹ Ibidem, rozdz. 6.

¹⁰ Ibidem, s. 19. Dyskusja o komplementarności obejmuje wiele kwestii związanych z polityką publiczną, zajmując ponad 44 strony sprawozdania (s. 190–235).

⁵ *Annual Report to the President* (1987), s. 50.

⁶ Ibidem, rozdz. 6.

⁷ *Annual Report to the President* (1997), rozdz. 6.

stu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia, ponieważ wysokie podatki osłabiają bodźce do inwestowania każdego rodzaju, w tym do inwestycji w kapitał ludzki. Jednak sprawozdanie z 1997 r., w którym dokonał się odwrót od dogmatycznego neoliberalizmu, a które akcentowało komplementarność rynku i państwa, rekomendowało reformy podatkowe połączone z finansowaną przez państwo podażowo rozumianą polityką rynku pracy w odniesieniu do edukacji, szkoleń i mobilności zawodowej – w części po to, by wesprzeć walkę z nierównościami i ubóstwem¹¹. Co więcej, podczas gdy raport z 2007 r. utrzymywał, że polepszona produktywność jest kluczowa dla poprawy konkurencyjności gospodarczej kraju, jego rekomendacje postulowały, iż nie dokona się to poprzez rządowe programy polityki rynku pracy, takie jak proponowano w 1997 r., lecz poprzez obniżenie kosztów pracy. W sprawozdaniu z 2007 r. powrócono do eksponowanych w 1987 r. propozycji uczynienia cięć podatkowych kluczowymi dla poprawy efektywności rynku, zwiększenia inwestycji kapitałowych, podwyższenia kwalifikacji pracowników, przyciągania kapitału zewnętrznego, zachęty do przedsiębiorczości i innowacyjności oraz do ułatwień w obszarze badań i rozwoju. Cytując CEA: „Celem pro wzrostowej polityki podatkowej jest zmniejszenie deformacji podatkowych, które utrudniają utrzymanie wzrostu gospodarczego. Większość ekonomistów jest zgodna, że obniżenie podatków od dochodów kapitałowych stymuluje większe inwestycje, wyższy wzrost gospodarczy, większą konkurencyjność międzynarodową oraz wyższy standard życia”¹².

Pomimo takich drastycznych wolt w poglądach ideologicznych i filozoficznych wyrażanych przez członków Rady Doradców Gospodarczych, widoczna jest także spójna tendencja do prowadzenia bardziej rygorystycznych analiz naukowych. Jak już wyjaśniliśmy, początek stagflacji i wzrost rywalizacji politycznej doprowadził niektóre organizacje badawcze do narzucenia większego rygoru naukowego w ich pracach. Trzy analizowane sprawozdania CEA wykazują skłonność do mocniejszego akcentowania odniesień do nauki, analizy metod i wykorzystywania baz danych i modeli. Na przykład, w okresie 1987–2007

zauważamy ogromny wzrost cytatów pochodzących z czasopism naukowych, artykułów akademickich i sprawozdań przygotowywanych przez inne organizacje zajmujące się prognozowaniem sytuacji gospodarczej. Odnajdujemy wzrost liczby referencji wykorzystujących bazy danych oraz wprowadzenie nowych modeli mikroekonomicznych, dokonujących pomiaru produktywności amerykańskiej gospodarki. Przykładowo, CEA zaczęła wykorzystywać model dynamicznej stochastycznej równowagi ogólnej, oparty na teorii racjonalnych oczekiwań. I wreszcie, sprawozdania w coraz większym stopniu przypominają stylem argumentacji czasopisma i publikacje naukowe.

Ogólnie zatem, sprawozdania Rady odzwierciedlają politycznie stronniczą rywalizacyjną naturę amerykańskiego reżimu wiedzy, którego jest ona częścią. Cechujące Radę stronniczość i rywalizacja wynikają z faktu, że skład CEA ulega zmianie wraz z każdą zmianą gospodarza Białego Domu i przybiera jego opcję polityczną w zakresie założeń i priorytetów gospodarczych. W rezultacie, raporty Rady Doradców Gospodarczych mają nieco schizofreniczny charakter. Po pierwsze, istnieje zauważalna, filozoficzna i ideologiczna wolta pomiędzy neoliberalnym a nieneoliberalnym poglądem na ekonomię podażową. W niektórych przypadkach CEA podejrzliwie traktuje koncepcję gospodarczej interwencji rządu jako zagrożenie dla efektywności rynkowej i konkurencyjności. Jednak w innych przypadkach dostrzega możliwość takiej interwencji jako komplementarnej dla rynku i jako źródła poprawy konkurencyjności. Rekomendacje polityczne wynikają ze wzorca opartego o zasadę woltu. Obniżenie podatków dla najbogatszych i potencjalnych inwestorów było oczkiem w głowie Republikanów, ale już nie dla administracji Demokratów. Tak więc, chociaż każde badane sprawozdanie przyjmuje stanowisko akcentujące podażową stronę gospodarki, każde czyni to odmiennie. Po drugie, w opozycji do wzorca bazującego na woltcie, w raportach pojawiają się pewne zgodne tendencje. Wyrażają one skłonność do argumentacji w większym stopniu naukowej, na przykład poprzez wykorzystanie bardziej wyrafinowanych technik analitycznych, baz danych i argumentacji akademickiej. Ta mieszanka nauki

¹¹ Ibidem, s. 33, 41, 158, rozdz. 5.

¹² *Annual Report to the President* (2007), rozdz. 3.

oraz ideologii to kolejny schizofreniczny wymiar analizowanych raportów.

Wszystkie powyższe stwierdzenia mogą być postrzegane w aspekcie interpretacyjnym, jako że sprawozdania CEA ukazują dwa podejścia do interpretacji. Z jednej strony, filozoficzne i ideologiczne wolty oparte są na odwołaniu się do głęboko zakorzenionych przekonań odziedziczonych z przeszłości, które mają na celu wsparcie interpretacji obecnej sytuacji ekonomicznej – założeń bardzo zróżnicowanych, w zależności od politycznego charakteru administracji, dla której CEA pracuje. Jest to przykład niskointelektualnego uczenia się, o jakim pisze March, w którym scenariusze, szablony i inne idee wyuczone w przeszłości nadają sens terażniejszości.

Z drugiej strony, wzrost liczby bardziej wyrafinowanych analiz naukowych obrazuje jednak wysiłki na rzecz lepszego zrozumienia przyczyn gospodarczej sytuacji kraju, a zatem ilustruje wysokointelektualne wyjaśnianie jako formę interpretacji rzeczywistości. Wykorzystanie obu form interpretacji uwypukla schizofreniczną naturę rywalizacyjnego reżimu wiedzy w Ameryce. Zupełnie inaczej sytuacja wyglądała w Danii.

3. Dania: kooperacja i zgodność

Duński reżim wiedzy charakteryzowała bardziej kooperacja niż rywalizacja organizacji badawczych. Jest to reżim, w którym ideologia, traktowana jako fundament analizy politycznej, została odrzucona na korzyść podejścia bardziej analitycznego i naukowego. I jako takie, kooperatywne wysokointelektualne wyjaśnianie zastąpiło ideologicznie rywalizacyjne niskointelektualne uczenie się. Przy czym państwo odgrywało coraz istotniejszą rolę w ułatwieniu osiągnięcia tego stanu rzeczy.

3.1. Zmiany w duńskim reżimie wiedzy

Duński reżim wiedzy zdominowany jest przez organizacje badawcze wywodzące się z sektora państwowego i społecznego, przez który rozumiemy zorganizowany biznes i pracowników. Najważniejsze organizacje tego typu mają charakter państwowy, a szczególnie istotną rolę odgrywa Ministerstwo Finansów. Dysponuje ono bazami danych i modelami ekonomicznymi wy-

korzystywanymi w każdym, nawet najbardziej ni-szowym, obszarze wiedzy. Ministerstwo finansów publikuje wszechstronne prognozy i opinie na temat duńskiej gospodarki. Przygotowuje plany średniokresowe wydatków publicznych i reform politycznych oraz projektuje roczny budżet państwa. Jest również odpowiedzialne za gwarancję jakości wszystkich regulacji publicznych oraz wykonuje analizy każdej nowej polityki publicznej lub towarzyszących jej aktów prawnych. W rezultacie jest ono niezwykle mocno zaangażowane w negocjacje i formułowanie rocznego planu ustawodawczego (*Lovprogram*), w ramach którego rząd przedstawia swój harmonogram inicjatyw ustawodawczych oraz polityk publicznych. Co więcej, ministerstwo finansów publikuje dużą liczbę artykułów analitycznych, w tym analiz polityk społecznych, publikacji konferencyjnych na temat kwestii metodologicznych, jest również autorem postulatów reformy sektora publicznego. Co istotne, powołuje komisje *ad hoc* oraz komisje robocze w ramach porozumienia trójstronnego, a także nadzoruje działanie setek grup roboczych w ramach ministerstw i pomiędzy nimi. Ministerstwo finansów nie ma sobie równych w duńskim reżimie wiedzy.

Istnieje także wiele państwowych i semipublicznych organizacji badawczych, które używają narzędzi naukowych stosowanych w imieniu rządu¹³. Niektóre są zintegrowane z uniwersytetami lub ustanowione jako niezależne państwowe instytucje badawcze, ulokowane w różnych ministerstwach. Na przykład, rząd finansuje grupę DREAM oraz Duńską Radę Gospodarczą (DØR), a także wiele programów badawczych, zleczanych uniwersytetom lub państwowym organizacjom badawczym, takim jak Duńskie Centrum Krajowe i Duński Instytut Badań Rządowych, które publikują raporty analityczne, artykuły w czasopismach akademickich, materiały pokonferencyjne i organizują konferencje i seminaria. Innym sposobem, w jakim rząd uczestniczy w reżimie wiedzy, był wprowadzony w 2005 r. system tzw. rad wiedzy, zainspirowanych przykładami angielskimi i wprowadzonymi przez urząd premiera w celu wzmocnienia roli rządu w debacie politycz-

¹³ Przez semipubliczne rozumiemy organizacje badawcze, które są finansowane i często zakładane przez państwo, lecz działają w sposób od niego niezależny.

nej oraz ułatwienia negocjacji z partiami politycznymi, partnerami społecznymi i innymi podmiotami w ważnych kwestiach politycznych. W 2007 r. powstała Rada Globalizacji, a następnie Forum Wzrostu, utworzone w 2009 r. Obie instytucje miały doradzać rządowi w kwestii przyszłych wyzwań i włączenia partnerów społecznych lub innych podmiotów w decyzje dotyczące tego, na jakie tematy należy zwrócić uwagę w przyszłych debatach. W posiedzeniach obu rad uczestniczy premier.

Ekspertckie komisje *ad hoc* są odmiennym, stosunkowo nowym sposobem wykorzystywanym przez rząd w celu organizowania badań polityki i doradztwa. W połowie lat osiemdziesiątych rząd konserwatywny podjął decyzję o demontażu tradycyjnych trójstronnych komisji korporatystycznych, wybierając w zamian poszukiwanie odpowiednich opinii wśród komisji eksperckich (Pedersen 2011, rozdz. 5). Komisje trójstronne organizowano rutynowo przez wiele lat w celu wykonania analiz i świadczenia doradztwa w wielu obszarach polityki. Jednak zwrot w kierunku eksperckich komisji *ad hoc* oznaczał, że stowarzyszenia pracodawców i związki zawodowe zostały zmuszone do znalezienia nowych sposobów wpływu na debatę polityczną. Z tego powodu, zarówno najważniejsze stowarzyszenia pracodawców i pracowników, jak i banki oraz instytucje finansowe rozpoczęły budowę własnych jednostek badawczych, uzupełniających lub nawet konkurujących z rządem i jego eksperckimi komisjami *ad hoc* w przygotowywaniu prognoz i analiz ekonomicznych. W rezultacie powstał system pluralistyczny, który rozwinął poczucie, że rząd, badawcze organizacje semipubliczne, stowarzyszenia grup interesu oraz instytucje finansowe publikują raporty, analizy i strategie – często upubliczniając je w prasie i innych mediach. Wszystkie te działania są jednak koordynowane przez państwo, szczególnie przez ministerstwo finansów, tak więc pluralizm z jednej strony, łączy się ze scentralizowaną koordynacją – z drugiej. Co więcej, jak zaraz zobaczymy, sytuacja ta wcale nie prowadzi do stroniczej rywalizacji, tak bardzo cechującej amerykański reżim wiedzy.

Istotne jest też podkreślenie roli odgrywanej przez najważniejsze organizacje badawcze. Landsorganisationen Danmark (LO), krajowa konfederacja związków zawodowych, jest waż-

nym partnerem w negocjacjach z rządem, lecz także organizacją lobbistyczną. LO dysponuje jednostką badawczą, której praca wykorzystywana jest podczas negocjacji i lobbingu w różnych obszarach polityki. Kolejna jednostka badawcza, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AER), jest silnie powiązana z ruchem związkowym, choć pozostaje niezależna od LO. Nie można również pominąć konfederacji duńskich pracodawców Dansk Arbejdsgiverforening (DA), która ma własne jednostki naukowe i prowadzi działania prognostyczne, łącząc je z działaniami orędowniczymi i lobbistycznymi w imieniu swoich członków. Duże banki i inne organizacje, w tym jedna z najważniejszych: Dansk Industrie (DI) (Duńskie Towarzystwo Przemysłowe) również wyposażona jest w wyrafinowany aparat badawczy. Także ona angażuje się w prace lobbistyczne i orędownicze.

Godne podkreślenia jest to, że w Danii granice oddzielające badawcze organizacje państwowe, naukowe i państwowe są o wiele mniej wyraźne niż w Stanach Zjednoczonych. Jeszcze bardziej zacierają owe podziały fakt, że państwo nawiązuje ścisłą współpracę ze wspomnianymi organizacjami oraz, że różnice ideologiczne uprzednio dzielące i utrudniające współpracę między organizacjami badawczymi również zaczęły zanikać. To, jak to tego doszło, można potraktować jako swego rodzaju instrukcję.

Na początku kryzysu stagflacji, któremu w Danii towarzyszył narastający deficyt fiskalny i dług publiczny, zarówno tradycyjne instytucje korporacyjne, jak i konwencjonalne stanowiska ideologiczne partii politycznych, organizacji pracodawców i pracowników okazały się niewystarczające do interpretacji i rozwiązania wewnętrznych problemów gospodarczych. Trójstronne porozumienia korporatystyczne były przekształcane na wiele sposobów. Co więcej, nastąpiło poszukiwanie alternatywnego podejścia do interpretacji. W poszukiwaniach tych szczególną rolę odegrały trzy czynniki.

Po pierwsze, podczas wywiadów powiedziano nam, że w latach osiemdziesiątych prawie wszyscy zaczęli dążyć do ograniczania różnic ideologicznych i stroniczości politycznej. Wiele organizacji badawczych – szczególnie w sektorze prywatnym – szybko uświadomiło sobie, że nikt nie potraktuje ich poważnie, jeśli będą uczestni-

czyć w debatach politycznych, kierując się ideologią. Argumenty ideologiczne nie były już wiarygodne.

Po drugie, powyższa tendencja prowadziła do istotnej zmiany w podejściu do interpretacji. Organizacje badawcze zaczęły orientować się coraz bardziej w kierunku naukowej analizy danych, w celu lepszego zrozumienia wewnętrznych problemów gospodarczych i projektowania sposobów ich rozwiązywania. Wiarygodność ta coraz bardziej zależała od zdolności do konstruowania przekonujących argumentów opartych na solidnej analizie danych. W rezultacie, wszyscy zaczęli posługiwać się swego rodzaju grą analityczną, tworząc lepsze zestawy danych, bardziej wyrafinowane modelowanie statystyczne itp. Niektóre organizacje badawcze donosiły, że znajdują się pod coraz większą presją poprawy swoich ekspertyz analitycznych w celu efektywniejszego konkurowania o większy wpływ polityczny między sobą i z ministerstwem finansów. Ministerstwo odgrywało kluczową rolę w zakresie finansowania rozwoju różnorodnych modeli mikro- i makroekonomicznych w celu lepszego zrozumienia gospodarki narodowej, modeli często dostępnych jako dobro publiczne dla każdej organizacji, która zechce je wykorzystać. Uwidoczniła się tym samym tendencja do korzystania z tego samego podstawowego zestawu narzędzi badawczych przez większość organizacji badawczych.

Po trzecie, organizacje badawcze zaczęły ze sobą współpracować w celu zbierania danych, prognoz i innych praktyk analitycznych. Wszystkie znaczące grupy zajmujące się prognozami, znajdujące się wewnątrz lub bardzo blisko instytucji państwowych, takich jak ministerstwo finansów i DØR, oraz odpowiednio bardziej oddalone od państwa, w tym AER, LO, DA i duże banki, zaczęły wykorzystywać podobne zestawy danych i analizy statystyczne, choć często modyfikowane dla własnych celów. Obecnie powszechne jest dzielenie się danymi oraz informacjami o technikach analitycznych. Na przykład, jednostki badawcze DA i LO rutynowo wymieniają się takimi technikami, a DA udostępnia większość zebranych danych innym organizacjom, w tym urzędowi statystycznemu – Danmarks Statistik. Współpraca przejawia się także na wiele innych sposobów. W szczególności, LO i DA współpracują często w celu zdefiniowania problemu,

którego zbadanie jest ich zdaniem konieczne. Następnie razem pracują w ramach projektu badawczego i wypracowują wspólne rekomendacje polityczne. Zdarza się również, że wspólnie wywierają nacisk na rząd, by podjął działania zgodne z proponowanymi rekomendacjami.

To, co wydarzyło się w Danii, to rozwój nowego reżimu wiedzy, który odrzucił tradycyjny dyskurs ideologiczny na rzecz podejścia analitycznego. Oczywiście reprezentuje to przesunięcie od niskointelektualnego uczenia się do wysokointelektualnego wyjaśniania jako formy interpretacji wewnętrznych problemów ekonomicznych. Stało się to głównie za przyczyną działań państwa, zwłaszcza ministerstwa finansów, które rozpoczęło tworzenie rozmaitych publicznych i semipublicznych organizacji badawczych – ich funkcjonowanie w obszarze analiz politycznych, modelowania i prognozowania było w mniejszym stopniu zdominowane przez partnerów społecznych, a bardziej przez ekspertów. Zakłada się także wyższy poziom współpracy między organizacjami badawczymi o charakterze państwowym, naukowym i orędowniczym. MF zaczęło odgrywać bardziej energiczną i aktywną rolę jako strażnik analiz i debat politycznych, podczas gdy aż do wczesnych lat osiemdziesiątych organizacje badawcze uczestniczyły w procesie formułowania polityk poprzez sformalizowane kanały nagradzające największe z nich niemal absolutnym monopolem reprezentacji w komisjach publicznych i radach administracyjnych. Dlatego też duński reżim wiedzy jest mniej rywalizacyjny niż jego amerykański odpowiednik. Jest także mniej stronniczy i bardziej kooperatywny. Pozostaje tym samym spójniejszy, jeśli chodzi o odwrót od niskointelektualnego uczenia się w kierunku wysokointelektualnego wyjaśniania, jako wiodącego podejścia do interpretacji. Wiele dowodów potwierdzających tę tezę można odnaleźć w pochodzących z lat 1987–2007 sprawozdaniach Duńskiej Rady Gospodarczej.

3.2. Spójne rekomendacje DØR

Duńska Rada Gospodarcza (DØR) jest semipubliczną organizacją badawczą finansowaną przez rząd. W Radzie zasiadają przedstawiciele rządu, związków zawodowych i organizacji pracowniczych, pracodawców i instytucji finanso-

wych, a przewodniczy jej czterech niezależnych ekonomistów – tzw. Mędrców – mianowanych przez rząd z kręgów uniwersyteckich. Ustawowo Rada jest uprawniona, by „uczestniczyć w koordynacji różnych interesów ekonomicznych” oraz próbuje doprowadzić do konsensusu wśród swoich członków, co nie zawsze udaje jej się osiągnąć. Rada spotyka się dwa razy w roku w celu przedstawienia komentarzy do półrocznego raportu przygotowanego przez Mędrców. Niektóre aspekty transformacji duńskiego reżimu wiedzy znajdują odzwierciedlenie w sprawozdaniach opracowanych przez nich dla DØR.

Po pierwsze, ponieważ w dużej mierze kompetencje Mędrców mają umożliwić konsensus między partnerami społecznymi zasiadającymi w Radzie, którzy od dawna angażują się w rozmaite negocjacje korporatystyczne mające na celu porozumienie w dziedzinie rynku pracy i innych kwestii gospodarczych, sprawozdania owych niezależnych ekonomistów nie wykonują wolty, tak charakterystycznej dla amerykańskich raportów CEA. Jest niemal zupełnie na odwrót, unika się stanowisk skrajnych. W tym sensie raporty nie przyjmują sztywnego tonu filozoficznego, zakładającego nieuchronność niepowodzeń rynku albo jego absolutnej skuteczności. W gruncie rzeczy, Mędrzy dawno uznali obie możliwości i są zwolennikami stanowiska centrystycznego¹⁴.

Po drugie, umiarkowane podejście tego typu prowadzi do spójności i zgodności analizowanych sprawozdań. Na przykład, akceptacja ekonomii rozumianej podażowo nastąpiła stosunkowo późno¹⁵. Sprawozdanie z 2007 r. było jedynym przez nas badanym, które akcentowało podażowe elementy gospodarki – i to wyłącznie z powodu szczególnych obaw, jakie w tym okresie żywiono wobec niskiego poziomu bezrobocia powodowanego niewystarczającą podażą pracy¹⁶. Dla kontrastu, sprawozdanie z 1987 r. odnosiło się wyłącznie do popytowego aspektu polityki gospodarczej, oceniając go jako użyteczny szczególnie w okolicznościach kryzysowych. Idąc dalej, w 1987 r. podejście podażowe uzna-

wano za mniej efektywne niż polityki propopytowe w zarządzaniu gospodarką krajową¹⁷. Nawet w momencie zaakceptowania podejścia podażowego w sprawozdaniu z 2007 r. oczekiwano, że będzie ono połączone z wyraźnie preferowanym przez Mędrców podejściem propopytowym. Chociaż w 2007 r. rekomendowali oni redukcję wzrostu wydatków publicznych, podkreślali także pozytywne konsekwencje wydatków publicznych dla wzrostu gospodarczego¹⁸.

Po trzecie, wykazywali oni wyraźną niechęć wobec neoliberalizmu, nawet gdy rozważali potrzebę uwzględnienia podażowej strony gospodarki. Szczególnie w latach 1987–2007 popierali wykorzystanie wydatków publicznych jako automatycznych stabilizatorów popytowych¹⁹. Oczywiście szerokie wykorzystanie automatycznych stabilizatorów reprezentuje instytucjonalizację kilkudziesięcioletniego kompromisu między różnymi partnerami społecznymi a rządem. Była to także pozostałość keynesizmu. Nie znajdujemy również żadnego neoliberalnego postulatu wycofania państwa z gospodarki. Zamiast tego, położono nacisk na większą kontrolę wydatków publicznych i reformę sektora publicznego, mającą na celu podwyższenie jego efektywności.

Jedynym wyjątkiem były wzmożone obawy Mędrców dotyczące stabilności fiskalnej, zawarte w sprawozdaniu z 2007 r. Tych czterech niezależnych ekonomistów zastanawiało to, czy umowa społeczna między rządem a społeczeństwem, zawierająca obietnice odnośnie do poziomu emerytur i opieki zdrowotnej, będzie możliwa do dotrzymania. Nie byli pewni, czy państwo zdoła sprostać jej zapisom w sytuacji starzenia się społeczeństwa i braku pracowników młodszego pokolenia zdolnych do finansowania programów zdrowotnych i emerytalnych. Koncepcję stabilności fiskalnej osadzono w modelu racjonalnych oczekiwań i analiz mikroekonomicznych, aby przygotować grunt dla średnio- i długookresowych reform strukturalnych tych programów, a dotyczyła ona kwestii niewystarczającej podaży pracy.

¹⁴ *Dansk Økonomi*, maj 1987, rozdz. 4, s. 68–69. W rozdz. tym diskutowane są różne typy niepowodzeń mechanizmów rynkowych.

¹⁵ *Dansk Økonomi*, wiosna 2007, rozdz. 2.

¹⁶ *Ibidem*, s. 3, 27, 93.

¹⁷ *Dansk Økonomi*, grudzień 1987, rozdz. 1, s. 22.

¹⁸ *Dansk Økonomi*, wiosna 2007, s. 4, 96.

¹⁹ *Dansk Økonomi*, grudzień 1987, s. 16, 22; *Dansk Økonomi*, wiosna 2007, s. 110.

Niechęć do neoliberalizmu jest szczególnie widoczna, gdy porównamy konkretne polityczne rekomendacje Mędrców i amerykańskiej Rady Doradców Gospodarczych. Ogólnie rzecz ujmując, w 1987 r. Mędrcy utrzymywali, że dla pobudzenia gospodarki polityka fiskalna jest bardziej efektywna niż polityka monetarna, a z punktu widzenia poprawy bilansu handlowego i równowagi płacowej obniżenie podatków jest mniej efektywne niż obniżenie płac²⁰. W tym samym czasie CEA wzywała do podaźowo zorientowanego cięcia podatków jako najważniejszej metody stymulowania bodźców i poprawy konkurencyjności gospodarki amerykańskiej²¹. Jednak w Danii reforma podatkowa była postrzegana przede wszystkim jako środek redystrybucji dochodu, a jedynie wtórnie – jako wehikuł kreowania bodźców gospodarczych²². W dodatku, w Danii Mędrcy traktowali konkurencyjność płacową jako najważniejszy czynnik oddziałujący na konkurencyjność gospodarki, a nie na podatki. Argumentację tę wzmacniano poprzez akcentowanie roli partnerów społecznych w negocjowaniu umiarkowanych płac oraz potrzeby koordynacji procesu decyzyjnego przez rząd i partnerów społecznych²³. Wezwanie do zinstytucjonalizowanych negocjacji tego rodzaju było czymś zupełnie odmiennym niż neoliberalne podejście CEA. Krótko mówiąc, zorientowana popytowo polityka fiskalna nadal dominuje w Danii, jeśli chodzi o metody pobudzania wzrostu gospodarczego²⁴. W tym względzie to nie cięcia podatków, lecz raczej wydatki i inwestycje publiczne są postrzegane przez Mędrców jako najbardziej efektywny sposób wykonania pracy. I pewnie dlatego poświęcili wiele fragmentów raportu z 2007 r. na dyskusję o tym, jak polityka zorientowana popytowo może być wykorzystana do ustabilizowania gospodarki²⁵.

Po czwarte, zidentyfikowaliśmy dowody na to, że sprawozdania Mędrców idą w kierunku bar-

dziej naukowych form analizy. Na przykład, wiosną 1987 r. w sprawozdaniu znalazło się jedynie kilka cytatów z artykułów naukowych, międzynarodowych baz danych lub prac międzynarodowych organizacji badawczych. Jednak raport z wiosny 2007 r. zawiera już dużą liczbę cytatów pochodzących z czasopism naukowych, a także odnosi się do międzynarodowych baz danych i rezultatów prac zespołów badawczych. I, podobnie jak w Ameryce, styl argumentowania coraz bardziej przypomina ten, który tradycyjnie odnależć można w publikacjach naukowych i akademickich.

Podsumowując, sprawozdania Mędrców ukazują zupełnie odmienne podejście do interpretacji niż raporty amerykańskiej CEA. Prezentują podejście o wiele bardziej kooperatywne i uwzględniające konsensus. Duński proces polityczno-ekonomiczny jest także o wiele bardziej stabilny w tym sensie, że Mędrcy nie dokonują wolt w obszarach politycznych i ideologicznych. Dopiero stopniowo i stosunkowo niedawno wyłoniły się rekomendacje uwzględniające podaźową stronę gospodarki, a nawet wtedy opisano je w sposób odrzucający neoliberalizm i pozostający w przeważającej mierze podporządkowanym tradycyjnemu zorientowanemu popytowo keynesizmowi. Generalnie jest to bardziej spójnie podejście naukowe niż to, zapisane w raportach CEA. W tym względzie Mędrcy bardziej skłaniają się w kierunku wysokointelektualnego wyjaśniania zamiast niskointelektualnego uczenia się. W rezultacie interpretacja w Danii jest mniej rywalizacyjna, a zatem mniej schizofreniczna niż w Ameryce.

4. Wnioski

Najważniejszym wnioskiem wynikającym z powyższego artykułu jest fakt, że w zakresie analizy polityki ekonomicznej i doradztwa interpretacja okazuje się zróżnicowana pod względem jej zorganizowania instytucjonalnego. Dwa reżimy wiedzy interpretują kryzys stagflacyjny w dość różny sposób, w konsekwencji czego reżim amerykański staje się bardziej rywalizacyjny, a reżim duński – bardziej kooperatywny. W obu przypadkach kryzys stagflacyjny spowodował, że społeczeństwo zakwestionowało konwencjonalne sposoby interpretacji wewnętrznej sytuacji gospodarczej i zdecydowało o wprowadzeniu pewnych zmian.

²⁰ *Dansk Økonomi*, wiosna 2007, s. 75.

²¹ *Annual Report to the President*, styczeń 1987, s. 83–96.

²² Na temat wykorzystania podatków w celu stworzenia bodźców zob. *Dansk Økonomi*, maj 1987, s. 11–12. Por. *Dansk Økonomi*, wiosna 2007, s. 95–96.

²³ *Dansk Økonomi*, grudzień 1987, s. 76.

²⁴ *Ibidem*, s. 148.

²⁵ *Ibidem*, rozdz. 2.

Podejście wysokointelektualnego wyjaśniania zostało uznane w obu krajach. Jednak w Stanach Zjednoczonych znacząco wzrosła liczba badawczych organizacji orędowniczych, a w rezultacie reżim wiedzy stał się bardziej rywalizacyjny i stronniczy, przy czym niskointelektualne uczenie się pozostało ważnym drugim podejściem do interpretacji – nawet w stopniu zagrażającym wiarygodności niektórych organizacji badawczych, optujących za podejściem wysokointelektualnego wyjaśniania. Jest to zgodne z instytucjonalnym dziedzictwem finansowania ze źródeł prywatnych, z zasadą „zwycięzca bierze wszystko” oraz z innymi amerykańskimi czynnikami polityczno-ekonomicznymi. Dla kontrastu, ideologia i podejście niskointelektualnego uczenia się zostało odrzucone w Danii. Znowu stało się to z powodu czynników dziedzictwa instytucjonalnego. Społeczeństwo zaczęło kwestionować konwencjonalny aparat interpretacji polityczno-ideologicznej i rozwinęło mniej spolityczowany sposób myślenia o bieżącej sytuacji. W Danii, w wielu aspektach, to państwo zainicjowało nowe myślenie o interpretacji, lecz w sposób, który wspierał kooperacyjną naturę reżimu wiedzy.

Idąc dalej, krajowe rady doradców gospodarczych w obydwu krajach rozwinęły nowe podażowo ujmowane rozumienie gospodarki krajowej. W USA idee neoliberalne znalazły poczesne miejsce, uznając od czasu do czasu możliwość niepowodzenia mechanizmów rynkowych. Cięcia podatków i wydatków publicznych, kreowanie bodźców rynkowych, prywatyzacja i deregulacja zdominowały debatę polityczną. W Danii utrzymywała się akceptacja poziomu wydatków publicznych, szczególnie jako automatycznych stabilizatorów stymulujących, wtedy gdy jest to konieczne, popyt gospodarczy. Aprobowano także reformy państwa, a nie zmniejszenie jego roli w gospodarce. Kwestie ekonomii podażowej pozostały istotne, jednak były postrzegane w najlepszym razie jako indywidualne polityki finansowane przez państwo. Innymi słowy, podażowe rozumienie gospodarki dominuje w obu krajach, przybierając jednak o wiele bardziej neoliberalny charakter w Stanach Zjednoczonych.

Oba reżimy wiedzy, amerykański i duński, traktujemy jako pozostające w izolacji od siebie. Tak jak wyjaśniliśmy w innym miejscu, krajowe reżimy wiedzy często powiązane są wzajemnie

poprzez rozmaite formalne i nieformalne układy (Campbell, Pedersen 2011); przecież zawodowi ekonomiści podróżują i czytają zagraniczną literaturę, a organizacje typu OECD i UE zdecydowanie ułatwiają powiązania między reżimami wiedzy. Jednak w trakcie naszych wywiadów zidentyfikowaliśmy niewiele dowodów na to, że efekty są na tyle znaczące, iż przeważają nad strukturą i praktykami krajowych reżimów wiedzy. Nawet w sytuacji, gdy idee przenoszone są ponad granicami, szczególnie neoliberalne i propodażowe z jednego kraju – często ze Stanów Zjednoczonych – do innego, proces ten jest moderowany przez układy instytucjonalne istniejące w krajowych reżimach wiedzy. Rzeczywiście, pomimo tego że duńscy Mędrzy byli doskonale świadomi istnienia neoliberalnego podażowego podejścia do gospodarki istniejącego w USA, nie byli w nim aż tak rozkochani, by porzucić tradycje ekonomii popytowej lub wezwać do odrzucenia roli państwa jako kluczowego gracza ekonomicznego. Od nich spodziewano się przede wszystkim ułatwiania konsensusu i kompromisu wśród różnych członków DØR – niektórzy z nich, w szczególności związki zawodowe i organizacje pracownicze, byli zdecydowanie przeciwni surowej polityce neoliberalnej.

Otwarte pozostaje pytanie, czy wszystko to, o czym piszemy, ma wpływ na wyniki gospodarcze. Z jednej strony na przełomie XX i XXI wieku międzynarodowa konkurencyjność obu gospodarek wzrosła. Nawet obecnie, po tym jak kryzys finansowy 2008 r. przeszedł z impetem przez te kraje, są one nadal jednymi z najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata (World Economic Forum 2012). Można jednak wnioskować, że sposób, w jaki społeczeństwa obu państw interpretują swoją sytuację, ostatecznie przyczynia się do sukcesu polityki gospodarczej. Jest to zgodne z poglądami tych, którzy utrzymują, że nie istnieje jedna możliwa ścieżka sukcesu rozwiniętych państw kapitalistycznych (Hall, Soskice 2001). Z drugiej strony, nie można zagwarantować, że decydenci polityczni koniecznie wysłuchają wszelkich koncepcji, wywodzących się z ich reżimów wiedzy. Tworzenie polityki jest skomplikowane i angażuje o wiele więcej zasobów niż rozmaite podejścia nisko lub wysokointelektualne. Potrzebne są dalsze badania w celu określenia, w jakim stopniu decyzje polityczne, które fak-

tycznie oddziaływają na gospodarkę, powodowane są tym, co wynika z reżimów wiedzy. Jeśli jednak taki wpływ istnieje, to sposób, w jaki reżimy wiedzy są zorganizowane i jak działają, jest rzeczywiście implikowany zarówno w instytucjonalnej, jak i w międzynarodowej gospodarczej konkurencyjności narodów.

Bibliografia

Béland D., Cox R.H. (2011). „Knowledge regimes and comparative political economy”, w: D. Béland, R.H. Cox (red.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.

Campbell J.L. (2007). „The varieties of capitalism and hybrid success: Denmark in the global economy”, *Comparative Political Studies*, nr 40(3).

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2011). *Ideas and Politics: Knowledge Regimes in America, France, Germany and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.

Campbell J.L., Quincy C., Osserman J., Pedersen O.K. *Coding In-Depth Semi-Structured Interviews: Problems of Unitization and Inter-Coder Reliability and Agreement* [w druku].

Hall P., Soskice D. (red) (2001). *The Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press.

March J. (2010). *The Ambiguities of Experience*. Ithaca: Cornell University Press.

Pedersen O.K. (2011). *Konkurrence Staten*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.

Ricci D. (1993). *The Transformation of American Politics*. New Haven: Yale University Press.

Rich A. (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press.

Stone D., Denham A. (red) (2004). *Think Tank Traditions*. Manchester: Manchester University Press.

World Economic Forum (2012). *The Global Competitiveness Report, 2010–2012*. Geneva: World Economic Forum, <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2011-2012>.

Knowledge regimes: How America and Denmark made sense of the stagflation crisis

Ove K. Pedersen and John Campbell examine how policy analysts, experts and others operating in knowledge regimes in the United States and Denmark made sense of the international economic crisis of stagflation in the late 1970s and 1980s and how this influenced their subsequent thinking about their economies. Knowledge regimes are fields of policy research organizations that produce data, analyses, theories and policy recommendations and disseminate this information to policymakers in the hope of influencing public policy. For the authors knowledge regimes are sense-making apparatuses—structures and practices by which people try to understand and find solutions for the nation's economic problems. The authors have examined the United States and Denmark because these institutions are very different in each country, depending on the political and economic institutions within which they are embedded. The most important insight of the paper is the fact that insofar as economic policy analysis and advising is concerned sense making varies according to how it is organized institutionally. The two knowledge regimes made sense of the stagflation crisis as well as subsequent difficulties in rather different ways with the American knowledge regime becoming more competitive and the Danish knowledge regime becoming more cooperative. In both cases the stagflation crisis caused people to question the conventional ways of making sense of the national economic situation and to make a number of changes.

Keywords: knowledge regime, stagflation, supply economy, research institutions, knowledge management.