

Paweł Białynicki-Birula, Jacek Klich

Specyfika krajów neoweberowskich na przykładzie działań podejmowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy

Zarządzanie Publiczne nr 43 (1), 19-37

2018

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.

Paweł Białynicki-Birula, Jacek Klich

Specyfika krajów neoweberowskich na przykładzie działań podejmowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy¹

Celem artykułu jest zbadanie, w jakim zakresie wyróżnione w klasyfikacji Christophera Pollitta i Geerta Bouckaerta (2011) państwa neoweberowskie (New Weberian States – NWS) różnicowały swoje polityki w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. Artykuł oparty jest na studiach literaturowych (z wykorzystaniem bazy ScienceDirect) i statystykach OECD. W pierwszej części przedstawiane są źródła neoweberowskiej koncepcji państwa, a następnie specyfika polityk publicznych. Zasadnicza część artykułu opisuje polityki państw NWS i Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. W konkluzji autorzy stwierdzają, że analizowane państwa (w liczbie 11) w różny sposób i w różnej skali reagowały na globalny kryzys finansowy, a reakcja ta jest w znaczącym zakresie funkcją narodowych modeli kapitalizmu finansowego (Grittersová 2014), które nie pokrywają się z podziałem dokonany przez Pollitta i Bouckaerta (2011).

Słowa kluczowe: globalny kryzys finansowy 2007/2008, reakcja państw na globalny kryzys finansowy, państwa neoweberowskie, państwa Nowego Zarządzania Publicznego.

Wprowadzenie

Globalny kryzys finansowy zapoczątkowany na przełomie 2007/2008 r. stanowi największy kryzys od czasów wielkiej depresji z lat 1929–1935 i może być z nią porównywany (Claessens, Kose, Terrones 2010; Trichet 2010). Początkowo skutkowało gwałtownym spowolnieniem tempa rozwoju większości krajów rozwiniętych, a następnie w licznych przypadkach przekształcił się

w trwałą recesję². Przyczyny wybuchu obecnego kryzysu są w literaturze szeroko omawiane i analizowane, przy czym uwzględnia się rolę państwa tak na etapie powstawania kryzysu, jak i jego przełamywania. W tym kontekście należy wspomnieć m.in. o diagnozie Richarda Pomfreta

Paweł Białynicki-Birula
Katedra Gospodarki Publicznej
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
pawel.bialynicki@uek.krakow.pl

Jacek Klich
Katedra Administracji Publicznej
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
uuklich@cyf-kr.edu.pl

¹ Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez NCN pt. „Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym – w kierunku budowy paradygmatu”, nr DEC-2013/11/B/HS4/01064.

² Wskaźnik przeciętnego rocznego tempa wzrostu realnego PKB w okresie 2008–2013 w grupie OECD wyniósł zaledwie 0,72%, a w krajach UE (27) 0,02% (Białynicki-Birula 2015). O skali kryzysu może świadczyć także zakres interwencji państwa w gospodarki narodowe. Dla przykładu, w USA rząd federalny do stabilizowania gospodarki już w pierwszym roku trwania kryzysu zaangażował ponad bilion USD, a całkowita pomoc brytyjskiego rządu dla sektora bankowego wyniosła w tym samym czasie 1,3 biliona funtów brytyjskich (Walker 2009, s. 90). W październiku 2009 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacował straty światowego systemu finansowego wynikające tylko ze złych (tj. niespłacalnych) kredytów i gwarancji kredytowych na kwotę 3,4 biliona USD (IMF 2009). Na koniec drugiego roku trwania kryzysu całkowite finansowe wsparcie skierowane do sektora finansów (m.in. na ratowanie takich banków jak: Bear Stearns, Northern Rock, Merrill Lynch, AIG, Wachovia, Fortis, Lloyds, Royal Bank of Scotland i inne) przez rządy i banki centralne szacowano już na około 13 bilionów USD (Huertas 2010, s. 14).

(2010), który za jeden z ważniejszych czynników kryzysu uznał nieskuteczne, a nierzadko błędne polityki publiczne, głównie te, które dotyczą metod publicznej interwencji oraz (de)regulacji rynków finansowych wraz z polityką łatwego kredytu.

W literaturze sposób odpowiedzi na pytania dotyczące determinant reakcji rządów na kryzysy finansowe jest ściśle związany z dyscypliną naukową badacza udzielającego takich odpowiedzi. Ekonomista będzie formułował odpowiedź przez pryzmat mechanizmów rynku. W tej perspektywie publiczna polityka jest wypadkową jego dynamiki, tj. głębokość i rodzaj kryzysu mają wyznaczać metodę interwencji rządu, a nie na odwrót. Interwencja państwa jest w najlepszym przypadku traktowana jako drugorzędny czynnik w określaniu sposobu wychodzenia z kryzysu (Reinhart, Rogoff 2009). Politolog będzie z kolei kładł nacisk na bardziej kompleksową ocenę sytuacji państwa, w tym jakość instytucji stanowiących kluczowe czynniki wpływające na kształt polityki fiskalnej czy monetarnej (MacIntyre 2001; Tsebelis 2002). W niniejszym artykule prezentowane są obie perspektywy.

Należy zatem zauważyć, że obecny kryzys łączy się z szeregiem przewartościowań, tak w przypadku teorii ekonomicznych, jak i politologicznych odnoszących się do miejsca i zakresu zadań stawianych przed współczesnym państwem. Wydaje się, że stanowi on punkt zwrotny, jeśli chodzi o sposób definiowania roli i odpowiedzialności państwa. Jednocześnie oznacza zerwanie z charakteryzującą drugą połowę XX w. negacją państwa wraz z utożsamianą z nim administracją typu weberowskiego, łączącą się z przekonaniem o jego ograniczonym potencjale jako centralnego podmiotu sterowania (Kickert i in. 1999). Główne przyczyny porażek państwowego (rządowego) sterowania upatrywano w jego izolacji od zewnętrznych czynników sprawowania władzy, w szczególności w nierespektowaniu takich warunkowań polityki publicznej, jak: potencjał reprezentowany przez innych aktorów, postępująca współzależność czy znaczenie szerszych jej kontekstów. Istotne znaczenie miało także zjawisko wzrostu ograniczeń informacyjnych decydentów w związku z pogłębiającą się złożonością świata gospodarki, polityki i stosunków społecznych.

Popularna w okresie lat 70. XX w. idea tzw. przeciążenia rządu (*overload of government*) wyrażała przekonanie o ograniczonych możliwościach zaspokajania przez państwo rosnących oczekiwań obywateli i braku skuteczności prowadzonej przez polityki. Stanowiła podstawę poglądów o potrzebie odwołania się do rozwiązań charakteryzujących sektor prywatny, w tym idei rynku jako zasadniczego mechanizmu koordynacji i metod zarządzania menedżerskiego. Wymienione uwarunkowania dały asumpt dla rozwoju paradygmatu tzw. nowego zarządzania publicznego (NZP) lokującego się w spektrum neoliberalnej wizji świata. NZP wyrastało z przekonania, że sektor publiczny można utożsamiać z prywatnym, jeśli chodzi o logikę działania i metody zarządzania. Obecna w tym podejściu promocja mechanizmów rynkowych *explicite* zakładała logikę samoregulacji, tj. samoczynności procesów ekonomicznych, w istocie łącząc się z negacją szerszej aktywności państwa, także jeżeli chodzi o zakres i skalę polityki publicznej. Tym samym oznaczała odrzucenie fundamentalnych założeń metody biurokratycznej opartej na centralizacji i władztwie.

Fenomen globalnego kryzysu można interpretować w kategoriach porażki dotychczasowych mechanizmów koordynacji, a co za tym idzie swoistej wizji państwa. Na tym tle rozwijana w opozycji do nowego zarządzania publicznego koncepcja państwa neoweberowskiego (*New Weberian State* – NWS) może być postrzegana jako swoista alternatywa dla neoliberalnej narracji zakładającej samoczynny i samoregulacyjny charakter procesów ekonomicznych. Łącząc się z reafirmacją państwa i zakładając prowadzenie przez nie aktywnej polityki publicznej, NWS wpisuje się tym samym w coraz wyraźniej wybrzmiewające wołanie o potrzebę redefinicji szeregu idei, także idei dotyczących państwa i jego aktywności (Białynicki-Birula, Mamica 2016).

Jak zaznaczają twórcy pojęcia NWS – Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (2004/2011), koncepcję tę cechuje przede wszystkim akcentowanie roli państwa jako niezastąpionego ośrodka integracji i koordynacji społeczeństwa, ze swoistą osobowością i systemem wartości. Podejście to wpisuje się tym samym w nowocześnie rozumianą kontynuację tradycji silnego państwa

i wysokiego statusu urzędników publicznych. Oznacza zarazem, że państwa nie można zredukować jedynie do stanowiących wyznacznik sektora prywatnego wskaźników dotyczących efektywności, konkurencyjności czy satysfakcji klientów. Idea NWS ma stanowić m.in. swoistą odpowiedź na globalizację i jest wyrazem z jednej strony dążenia do zachowania europejskiego modelu socjalnego, z drugiej zaś stworzenia europejskiej przestrzeni administracyjnej wolnej od „deprawacji” globalnym neoliberalizmem. Ze względu na szereg różnic między systemami administracyjnymi i politycznymi krajów NZP wspomniani badacze wyróżnili trzy zasadnicze grupy państw:

- państwa anglosaskie: Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania i USA stanowiące rdzeń NZP (*New Public Management marketizers, Anglo-Australasian-American core NPM enthusiasts*), dalej określane jako kraje NZP;
- państwa Europy Centralnej: Belgia, Francja, Niemcy i Włochy, określone mianem „menedżersko zorientowanych modernizatorów” (*modernizers/managerial*), dalej – NWS(m);
- państwa Europy północnej: Finlandia, Holandia i Szwecja, czyli „partycypacyjni modernizatorzy” (*participatory modernizers*), dalej – NWS(p).

Istnieje sporo analiz porównawczych dotyczących państw i globalnego kryzysu finansowego³.

W publikacjach na temat sposobów przeciwdziałania globalnemu kryzysowi finansowemu dominuje perspektywa makroekonomiczna, natomiast kwestie dotyczące polityk publicznych należą do rzadkości. Ponadto brak jest publikacji dokonujących takiego porównania w odniesieniu do trzech grup krajów wyróżnionych przez Pollitta i Bouckaerta.

Niniejszy artykuł jest próbą wypełnienia tej luki. Jego celem jest zbadanie, w jakim zakresie wyróżnione w klasyfikacji Pollitta i Bouckaerta

³ Niektóre z tych analiz dotyczą gospodarek państw wysokorozwiniętych (np. Turner 2016), inne państw rozwijających się czy państw azjatyckich (np. Ha, Kang 2015). W pierwszej grupie można wskazać prace porównujące rozwiązania przyjęte w USA i UE (np. Kowalski, Shachmurove 2014) lub w państwach członkowskich UE (np. Diacon, Dionici, Maha 2013; Matei, Calapod 2014; Tridico 2014)

(2012) państwa neoweberowskie różnicowały swoje polityki w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. Artykuł składa się z trzech części i podsumowania. W pierwszej części przedstawiane są źródła neoweberowskiej koncepcji państwa, a w drugiej specyfika polityki publicznej. Trzon artykułu tworzy część trzecia, która opisuje polityki rządów NWS i NZP w reakcji na globalny kryzys finansowy 2007/2008. Artykuł oparty jest na studiach literaturowych (z wykorzystaniem bazy ScienceDirect) i statystykach OECD.

Źródła neoweberowskiej koncepcji państwa

Przyjmuje się, że koncepcja NWS stanowi swoistą syntezę dwóch będących w opozycji do siebie podejść – weberowskiego i nowego zarządzania publicznego (NZP). Pierwsze utożsamiane jest z tzw. tradycyjnym modelem administracji publicznej, który w pełni ukonstytuował się w okresie lat 20. XX w. i na ponad półwiecze zdominował sektor publiczny. Dopiero reformy nowego zarządzania publicznego z przełomu lat 70. i 80. XX w. łączyły się z jego zasadniczą negacją. NZP należy oceniać w kategoriach reakcji na niedostatki tradycyjnej biurokracji i łączyć ze zwrotem w kierunku rozwiązań nawiązujących do logiki rynku i metod zarządzania z sektora prywatnego. Inaczej mówiąc NZP zakładało do pewnego stopnia zrównanie państwa z sektorem prywatnym, wraz ze swoistą gloryfikacją mechanizmów rynkowej koordynacji i korporacyjnego zarządzania.

Teoretyczną podbudowę modelu tradycyjnej administracji stanowiły następujące trzy grupy idei (Hughes 1994; O’Flynn 2007): a) idealnej biurokracji; b) wilsonowskiej separacji administracji od polityki; c) naukowego zarządzania. Pojęcie biurokracji z jednej strony łączyło się z ideą rządów urzędników, z drugiej zaś z określoną formą organizacji publicznej administracji⁴.

⁴ W ujęciu M. Webera (1922/2002) biurokracja miała stanowić „idealny typ” rządów sprawowanych przez urzędników na podstawie systemu racjonalnych/legalnych reguł. Funkcjonowanie biurokratycznej organizacji miały zaś determinować następujące zasady: działalność na podstawie norm, hierarchia urzędowa, trwałość kompetencji

Uzupełnienie teorii biurokracji stanowiła zasada ścisłej separacji administracji od polityki, mająca przeciwdziałać destrukcyjnemu wpływowi instytucji politycznych łupów (*political spoils*) na stabilność systemów politycznych (Wilson 1887). Ciągłość i fachowość administracji miała zapewnić hierarchicznie zorganizowaną i wykwalifikowaną służbę publiczną, sprzyjającą „największej z możliwych wydajności przy najmniejszych kosztach pieniędzy bądź energii” (Wilson 1887, s. 197). Z kolei adaptacja dorobku naukowego zarządzania w administracji publicznej z jednej strony łączyła się ze standaryzacją pracy urzędników, mającą zapewnić najlepszą metodę jej wykonywania (*one best way*), z drugiej zaś wdrożeniem kontroli stosowania owych standardów. Idee standaryzacji i systematycznej kontroli doskonale współgrały z ideami weberowskiej biurokracji, a ich implementacja miała zapewnić zgodne z prawem, fachowe i wydajne funkcjonowanie aparatu administracyjnego (Hughes 1994).

Cechą charakterystyczną podejścia weberowskiego było ujmowanie administracji w sposób legalistyczny, jako domeny prawnych regulacji i procedur. Zakładało ono podporządkowanie prawu wszelkich aspektów działalności władzy wykonawczej⁵. Teoria biurokracji oznaczała także wyjście poza wąsko rozumiane wątki legalne, łącząc się z zagadnieniami zapewniania sprawności i wydajności aparatu administracji. W szczególności miały temu służyć następujące trzy cechy biurokracji: a) hierarchiczność – oznaczająca strukturyzację władzy służącą czytelnemu przypisaniu kompetencji i odpowiedzialności; b) specjalizacja – łącząca się z określeniem celów, misji i zadań państwa w sposób zapewniający

urzędowych, depersonalizacja, merytokracja, specjalizacja, formalizacja pracy i etatowe zatrudnianie urzędników.

⁵ Należy dodać, że kwestie te stanowiły kluczowy aspekt kształtujących się jeszcze od średniowiecza nowożytnych form państwowości określanych w Anglii mianem rządów prawa (*rule of law*), a w kontynentalnej Europie – państwa prawnego (*Rechtsstaat*). Ich wyrazem było skupienie się na kwestiach konstytucyjnych wraz z zapewnieniem formalnych gwarancji praw obywatelskich, a zarazem pomijanie zagadnień dotyczących współcześnie rozumianej polityki publicznej, kwestii organizacyjnych czy związanych z dostarczaniem usług publicznych (Izdebski 1997).

kompetentne wypełnianie obowiązków administracji; c) standaryzacja – oznaczająca stosowanie najlepszych praktyk celem osiągnięcia celów w sposób możliwie efektywny i racjonalny (Aucoin 1997).

Ujęcie weberowskie łączyło się z uznaniem technicznej wyższości biurokracji nad innymi formami organizacji oraz faktu, że stanowi ona nieodłączny aspekt modernizacji administracji publicznej. Patrząc szerzej, tradycyjny model zakładał możliwość identyfikacji najlepszych z możliwych sposobów administrowania opartego na stosunkowo prostych i uniwersalnych zasadach organizacyjnych. Tym samym zakładał, że rezultaty naturalnie wynikać będą z organizacji, tj. że stworzenie odpowiednich hierarchii wspartych kompetentnym personelem samo z siebie będzie prowadzić do satysfakcjonujących wyników (Hughes 1994). Stąd tradycyjna biurokracja była zdominowana przez strukturę nakładów (czynniki wejścia) bez szerszego zainteresowania kwestiami wyników. W konsekwencji koncentrowano uwagę jedynie na stosunkowo wąsko określonej problematyce organizacji struktur i procesów (Białynicki-Birula et al. 2016).

Weberowski model niewątpliwie stanowił w swoim czasie szczytowe osiągnięcie w zakresie organizacji administracji publicznej. Jego niedomagania uwidoczniły się dopiero wraz z zasadniczą zmianą warunków jej funkcjonowania. Okazało się, że organizacje biurokratyczne słabo radzą sobie w zmieniających się okolicznościach, gdy raz przyjęte procedury i uporządkowane schematy przestają działać. O ile biurokracja jest skuteczna w standaryzacji i kontroli ustalonych procedur, to zawodzi w sytuacjach wymagających innowacji. W małym stopniu jest zdolna do uczenia się na swoich błędach. Ponadto znamionującą dogmatyzm w przestrzeganiu reguł skutkowało często procesem zastępowania celów, w którym wartości instrumentalne stawały się ostatecznymi (Hughes 1994, za Merton 1968). Stąd brał się podstawowy zarzut, że metoda biurokratyczna nie sprzyja efektywności, gdyż wykazuje zainteresowanie jedynie procedurami, a nie rezultatami. Istotne znaczenie w zanegowaniu biurokracji miała konstatacja, że wytwarzanie publicznych usług w znacznym stopniu ma menedżerski, a nie wyłącznie administracyjny charakter.

Narastająca od lat 70. XX w. krytyka modelu weberowskiego wraz z ideami tzw. przeciążenia państwa (*overload of government*) czy malejących możliwości centralnego sterowania procesami społecznymi (*the ungovernability of society*) wskazywały na ograniczone możliwości zaspokajania przez państwo rosnących potrzeb społecznych (Mayntz 1993; Torfing i in. 2013). Ukazywały istnienie szeregu wad państwa dobrobytu silnie dotąd utożsamianego z tradycyjną biurokracją. Tę ostatnią zaczęto traktować jako nieefektywną, uciążliwą i nadmiernie ograniczającą wolność obywateli metodę organizacji tudzież prowadzenia spraw publicznych. Odrzucenie modelu tradycyjnej administracji łączyło się z akceptacją tzw. nowego zarządzania publicznego, które zaczęto traktować w kategoriach nowego, wyłaniającego się paradygmatu sektora publicznego (Osborne, Gaebler 1992; Hood 1991). Jego istotę stanowiło wdrażanie rozwiązań mających na celu oszczędność środków publicznych przy nie pogorszonym dostępie obywateli do usług zapewnianych przez państwo. Chodziło zatem z jednej strony o zwiększenie produktywności i efektywności sektora publicznego, z drugiej zaś o modernizację administracji publicznej mającą skutkować większą jej elastycznością i innowacyjnością (Lynn 2006)⁶.

NZP zasadniczo kształtowało się pod wpływem dwóch konkurencyjnych podejść, z których jedno określa się mianem menedżerskiego, a drugie rynkowego (O'Flynn 2007; McLaughlin i in. 2002). Pierwsze, utożsamiane z menedżeryzmem, łączyło się z przekonaniem o uniwersalnym charakterze zarządzania i nadrzędności profesjonalnego kierownictwa nad techniczną biegłością (Hood 1991). Niezależnie od dziedziny miało być ono sprawowane według jednolitych i powszechnie obowiązujących zasad. W reakcji na dostrzeżone ułomności biurokracji, a w szczególności sztywność struktur administracyjnych i brak responsywności zakładano m.in.: profesjonalizację funkcji zarządczych, wprowadzanie standardów

⁶ Istotę zachodzących przeobrażeń celnie ujął Roderick Rhodes (2010) w formule tzw. trzech „E”, tj. ekonomiczności, wydajności i efektywności (*economy, efficiency, effectiveness*). Urzeczywistnienie wymienionych idei miało nastąpić dzięki zastosowaniu wypracowanych w sektorze prywatnym metod zarządzania i wykorzystaniu na szeroką skalę mechanizmów rynkowych.

i miar wydajności, a także wdrażanie motywacyjnych systemów wynagradzania (Hughes 1994).

Z kolei podejście rynkowe, określane także jako kontraktualizm, miało stanowić remedium na nieefektywność państwa w dziedzinie polityki publicznej, w tym także w sferze wytwarzania usług publicznych (Alford, Hughes 1998). Pod wpływem nowej ekonomii instytucjonalnej oraz dwu ekonomicznych szkół, wyboru publicznego i racjonalnego wyboru, łączyło się z odrzuceniem tradycyjnego modelu organizacji usług opartego na monopolu państwa i zwrotem ku rozwiązaniom rynkowym (Hood 1991). Efektywność miały zapewnić odpowiednio skonstruowane zestawy bodźców ekonomicznych oddziałujących zgodnie z ideami konkurencji, transparentności i wolności wyboru. Realizacja tych założeń skutkowała tworzeniem w sektorze publicznym quasi-rynków (*quasi-markets*) wraz z kontraktami jako zasadniczym instrumentem zarządzania relacjami (O'Flynn 2007).

Początkowo NZP przede wszystkim łączyło się z reformami typu menedżerskiego, przez co bywało określane mianem nowego czy też państwowego menedżeryzmu (Simonet 2008). Jednakże już pod koniec lat 80. XX w. zaznaczyła się przewaga podejścia rynkowego (Rhodes 2010). Niezależnie od różnic wynikających z odmiennych podejść i lokalnej specyfiki NZP konstytuowało wyraźny nurt reform cechujący się zbieżnością w zakresie podstawowych celów i charakteru przeobrażeń. Ich istotę stanowiło wprowadzenie szeregu rozwiązań służących ekonomizacji sektora publicznego; były to m.in.: uczynienie z rynku modelu dla relacji w sektorze publicznym, implementacja bodźców rynkowych; deregulacja i przeprowadzenie funkcjonalnej separacji polityki od sfery wytwarzania usług (O'Flynn 2007). W literaturze spotkać można liczne zestawienia kluczowych elementów NZP, przy czym dla wielu autorów punkt odniesienia stanowią te, które zostały zawarte w klasycznym tekście Christophera Hooda (1991)⁷.

⁷ W dużym uproszczeniu można za Patrickiem Dunleavym i współpracownikami (Dunleavy, i in. 2006) hasłowo sprowadzić NZP do następujących procesów czy priorytetów: dezagregacji, konkurencji i motywacji. Pierwszy łączy się demontażem hierarchicznych

Przeprowadzone pod szyldem NZP zmiany miały znacznie bardziej kompleksowy charakter, niż sugerowały to pierwotne związki z menedżeryzmem. Także realizowane w toku tych zmian priorytety zdecydowanie wykroczyły poza pierwotny cel, jakim było poszukiwanie oszczędności. Zarazem nie da się tych przeobrażeń utożsamiać jedynie z ideą konkurencji, wiązaną z wyższą produktywnością sektora publicznego, a odzwierciedloną w popularnym hasle *more for less* (Pollitt, Bouckaert 2011). Dokonujące się w duchu NZP przeobrażenia były w wielu krajach na tyle gruntowne, że w ich wyniku doszło do wykreowania nowego, swoistego modelu administracji publicznej. Jego odmiennosc w stosunku do weberowskiej biurokracji wyrażała się w podejmowaniu explicitę wątków ekonomicznych, ale przede wszystkim w innym spojrzeniu na zagadnienia organizacji

i sposobu działania sektora publicznego. Kluczowe w tym względzie wydaje się odwołanie do idei rynku jako metody koordynacji.

Według twórców koncepcji NWS – Pollitta i Bouckaerta (2004/2011) – zarówno organizacja społeczeństwa, jak i państwa jest postrzegana w głównej mierze jako rezultat aktywności elit administracyjnych i rządów. Cecha ta jest z definicji wpisana w perspektywę NWS, natomiast przedrostek *neo-* ma oznaczać zewnętrzną orientację administracji i jej nakierowanie na relacje z obywatelami (tab. 1). W podobnym duchu William Dunn i David Miller (2007) wskazują cztery główne aspekty NWS, nawiązujące bezpośrednio do weberowskiej biurokracji: a) centralną pozycję państwa; b) nacisk na reformowanie i wzmocnienie oddziaływania prawa administracyjnego; c) przyznanie usługom publicznym

Tab. 1. Syntetyczne ujęcie neoweberowskiego państwa

Elementy weberowskie	Elementy neoweberowskie
Reafirmacja roli państwa jako zasadniczego podmiotu w rozwiązywaniu problemów łączących się z globalizacją, technologiczną zmianą, wyzwaniem demograficznymi i zagrożeniami dla środowiska.	Odejście od koncentracji na wewnętrznych regułach administracyjnych na rzecz zewnętrznej orientacji w zakresie zaspokajania potrzeb i oczekiwań obywateli. Kluczowe znaczenie przypisywane jest nie tyle stosowaniu mechanizmów rynkowych, ile tworzeniu profesjonalnej kultury zapewniającej jakość funkcjonowania i usług.
Reafirmacja roli reprezentatywnej demokracji (na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym) jako elementu legitymizacji w ramach aparatu państwa.	Uzupełnianie (lecz nie zastępowanie) roli demokracji przedstawicielskiej szeregiem rozwiązań służących społecznym konsultacjom i reprezentacji poglądów obywateli.
Reafirmacja administracyjnego prawa – odpowiednio zmodernizowanego w celu zachowania podstawowych zasad relacji na linii obywatel – państwo, włączając w to równość w obliczu prawa, bezpieczeństwo prawne i nadzór nad działalnością państwa.	W ramach zarządzania zasobami państwa modernizacja prawa w celu zapewnienia skupienia się w większym stopniu na osiąganiu wyników niż jedynie przestrzeganiu procedur. Częściowo wyraża się przez zmianę optyki z kontroli <i>ex ante</i> na <i>ex post</i> .
Zachowanie idei służby publicznej z wyróżniającym się statusem, kulturą i warunkami zatrudnienia.	Profesjonalizacja usług publicznych w taki sposób, by biurokraci nie byli jedynie ekspertami w zakresie prawa, ale także profesjonalnymi menedżerami skoncentrowanymi na zaspokajaniu potrzeb obywateli.

Źródło: Drechsler 2009, na podstawie Pollitt, Bouckaert 2004.

struktur, uelastycznieniem szeregu działań administracji i stworzeniem odpowiednich zarządczych systemów informacyjnych. Pojęcie konkurencji odzwierciedla zaś zróżnicowanie form działalności i rywalizację o realizację publicznych kontraktów, często poprzez separację funkcji płatnika od dostawcy usług. Z kolei motywacja oznacza odejście od idei służby publicznej czy profesjonalnego etosu, uważanych za kategorie niedookreślone, na rzecz dających się precyzyjnie ująć i egzekwować ekonomicznych systemów motywacyjnych.

szczególnego charakteru; d) uznanie demokracji przedstawicielskiej za podstawę legitymizacji państwa i kontrolowania przez nie publicznej biurokracji. Z kolei swoiste „wyjście” poza typową weberowską biurokrację, zarazem będące nawiązaniem do zasad NZP, stanowią elementy łączące się z: a) zewnętrzną orientacją na obywateli; b) większym upodmiotowieniem obywateli wyrażającym się w publicznych konsultacjach i ich bezpośrednim zaangażowaniem w procesy polityczne; c) orientacją na wyniki; d) kładzeniem nacisku na profesjonalizm urzędników, tak by nie byli wyłącznie ekspertami w swoich dziedzinach, ale w istotnym stopniu stawali się także profesjonalnymi menedżerami.

Należy dodać, że w ujęciu Dunna i Millera (2007) podejście NWS stanowi krytykę NZP prowadzoną z perspektywy krajów europejskich (*European Public Administration – EPA*) w opozycji do apologetów menedżeryzmu i rynku, wzywających do rozprawy z państwem/biurokracją. Neoweberowska perspektywa w szczególności ma charakteryzować stabilne kraje demokratyczne (UE) mające rozbudowany system państwa opiekuńczego. Stąd koncepcja NWS ma nie mieć charakteru uniwersalnego, lecz ma być ograniczona jedynie do wybranych krajów.

Specyfika polityki publicznej w ujęciu neoweberowskim

Idea neoweberowskiego państwa (NWS) jest oparta na wyobrażeniu silnego państwa nastawionego na niesienie pomocy obywatelom, co zarazem ma stanowić główne źródło jego legitymizacji (Pollitt, Bouckaert 2011). Łączy się z wizją modernizacji jego aparatu (biurokracji), by stał się bardziej profesjonalny, wydajny i przyjazny obywatelom. Metody biznesowe mają być traktowane jedynie jako czynniki pomocnicze, ale to państwo ma pozostawać wyróżniającym się aktorem wraz ze specyficznymi regułami, metodami czy kulturą. Tym samym idea ta jednoznacznie przeciwstawia się znamionującej NZP gloryfikacji rynku i systemów zarządzania korporacyjnego. Odrzuca bezkrytyczne dążenie do urynkawiania sektora publicznego, które nie tylko ignoruje

specyfikę sektora publicznego, ale wręcz neguje jego ideowe fundamenty (Mintzberg 1996)⁸.

NWS nie należy utożsamiać z podejściem zakładającym wyłącznie negację NZP i prosty powrót do tradycji weberowskiej. W istocie stanowi ono swoistą syntezę weberowskiej administracji z zasadami NZP. O ile to ostatnie jest traktowane w kategoriach reakcji w stosunku do tradycyjnej biurokracji – stanowiącej ucieleśnienie tzw. dużego państwa – poprzez odwołanie się do rynku, o tyle NWS reprezentuje podejście nakierowane na modernizację państwa. Stąd koncepcja NWS stanowi próbę nawiązania do weberowskiej tradycji w kontekście nowoczesnego państwa i publicznej organizacji. Oznacza wybór „oświeconej i profesjonalnej hierarchii”, odpowiednio zmodernizowanej w stosunku do scentralizowanej biurokracji początku XX w. nieprzystającej do uwarunkowań współczesności (Pollitt, Bouckaert 2004/2011).

Pojęcie NWS zostało sformułowane w kontekście świadomości porażek NZP i ogólnie podejścia menedżerskiego do zarządzania państwem i sektorem publicznym. Można wskazać następujące główne punkty krytyki NPM prowadzonej z perspektywy NWS (Dunn, Miller 2007):

- liczne porażki w osiągnięciu zakładanych takich kluczowych celów, jak: zwiększanie wydajności systemów administracyjnych i skuteczności państwa;
- pomijanie specyfiki sektora publicznego i szerszych uwarunkowań rządzenia poprzez nacisk na menedżeryzm łączący się z ignorowaniem politycznych i społeczno-kulturowych kontekstów;
- dyskryminacja i dezawuowanie państwa w sytuacji wyzwań współczesności, co jest szczególnie szkodliwe w krajach o nieugruntowanej państwowości, cechujących się słabo rozwinię-

⁸ NZP, stawiając na pierwszym miejscu dyrektywy skuteczności, wydajności i indywidualizmu, prowadziło do istotnych i zdaniem wielu zgubnych dla życia społecznego przewartościowań. W szczególności łączyło się z upadkiem etosu służby publicznej stojącej na straży szeregu cenionych wartości, takich jak: sprawiedliwość, równość, powszechność dostępu do służby publicznej czy poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego obywateli (Sześciło 2014).

tymi systemami administracyjnymi, politycznymi czy gospodarczymi.

Zwolennicy NWS przeciwstawiają się jednostronnie negatywnemu opisowi państwa i administracji prezentowanemu przez NZP. Adherenci tego ostatniego kładli nacisk głównie na pejoratywne aspekty publicznej hierarchii, takie jak: sztywność, centralizacja czy brak responsywności. Jednocześnie pomijane były elementy uznawane za korzystne z punktu widzenia ładu społecznego, takie jak: idee kontynuacji, legalizmu czy równości wobec prawa. Podejście NWS stoi na stanowisku, że biurokracja odznacza się szeregiem pozytywnych aspektów, których nie sposób zastąpić mechanizmami rynku. Dość w tym kontekście wspomnieć o rozliczalności, praworządności, przewidywalności, ciągłości i szacunku dla instytucji prawa. Kluczowym wyzwaniem dla NWS jest więc pogodzenie tych cech z ideami efektywności, elastyczności i responsywności.

Podejście NWS przenosi zatem idee swojej modernizacji państwa, w tym publicznej administracji (biurokracji) poprzez uczynienie jej bardziej profesjonalną, wydajną i przyjazną obywatelom. Wydaje się, że jego istotę wyraża swoista reafirmacja państwa jako zasadniczego podmiotu polityki publicznej, odpowiedzialnego za rozwiązywanie tak problemów wewnętrznych, jak i zewnętrznych ze względu na reprezentowany przezeń potencjał polityczny, organizacyjny czy zarządczy (Drechsler 2009). Podejście to wyraźnie podkreśla znaczenie „maszinerii państwa” w sterowaniu społecznymi procesami, jak również wskazuje na znaczenie relacji władzy w systemach administracyjnych. Implikując nacisk na metodę hierarchicznej koordynacji, współgra z teoriami, które stawiają państwo w centrum uwagi (*state-centered*).

Reafirmacja państwa i jego aparatu administracyjnego jednocześnie wiąże się z postulatami zasadniczej reorientacji, modyfikacji czy też inaczej mówiąc, modernizacji tradycyjnie pojmowanej hierarchii (typu weberowskiego). Chodzi przede wszystkim o tworzenie nowoczesnych i efektywnie działających publicznych struktur zarządczych. NWS stanowi zatem podejście mające zastąpić NPM, zarazem nie będąc jedynie prostym powrotem do tradycji weberowskiej.

Z pewnością jednak bliżej jest mu do ujmowania państwa i jego polityki w kategoriach instrumentalnej racjonalności niż logiki samoregulacji właściwej mechanizmom rynkowym.

Podejście NWS odzwierciedla zatem zdecydowanie przychylny stosunek do państwa i oczekuje prowadzenia przez nie aktywnej polityki publicznej. Zarówno organizacja społeczeństwa, jak i państwa w głównej mierze jest postrzegana jako efekt aktywności administracyjnych elit i rządów, a nie społecznych interakcji (Lynn 2008). W tym sensie stanowi nawiązanie do tzw. konwencjonalnej perspektywy sterowania, w której rząd był traktowany jako nadrzędny podmiot racjonalnego zarządzania społeczeństwem, z tą jednak różnicą, że tu aktorom społecznym wyznacza się bardziej aktywną rolę. Zarazem kluczowe znaczenie tej perspektywy wiąże się nie tyle z oddziaływaniem mechanizmów rynkowych (co jest właściwe dla NZP), ile z tworzeniem profesjonalnej kultury zapewniającej wysoką jakość funkcjonowania państwa i jego administracji (Białynicki-Birula et al. 2017). Podejście neoweberowskie jest zatem nacechowane swoistym pragmatyzmem, przejawiającym się w dążeniu do koncentracji na realizacji fundamentalnych celów systemów publicznych, eliminacji funkcji nie służących tym celom i organizacji polityki publicznej, która zakłada określony stopień niezależności poszczególnych organizacji czy wspólnot w definiowaniu własnych wizji, misji i celów. Te trzy wymiary składają się łącznie na realizację ogólnych celów systemu.

Reakcje rządów NWS i NZP na globalny kryzys finansowy 2007/2008

W tym miejscu przedyskutowane zostaną zagadnienia dotyczące reakcji państw reprezentujących trzy wyróżnione przez Pollitta i Bouckaerta (2004, 2011) i omówione we wprowadzeniu grupy krajów NZP na globalny kryzys finansowy: 1) rynkowo zorientowanych (NZP *marketizers*); 2) menedżersko zorientowanych modernizatorów (*continental modernizers*) – NWS(m); 3) partycypacyjnych modernizatorów (*participatory modernizers*) – NWS(p). Najpierw scharakteryzowana zostanie kondycja ekonomiczna wymienionych

krajów poprzez odniesienie się do kluczowych wskaźników makroekonomicznych w okresie 2008–2014, tj.: realnego PKB, deficytu sektora publicznego i poziomu zadłużenia (tab. 2 i tab. 3). Następnie przywołane zostaną wybrane przykłady polityk publicznych analizowanych państw realizowanych w reakcji na globalny kryzys finansowy.

Jeśli chodzi o dynamikę PKB w okresie 2008–2014 (tab. 2), to obie grupy krajów NWS cechuje duża zbieżność, z kolei na ich tle korzystnie wyróżniała się grupa krajów NZP. W 2014 r. poziom PKB łącznie w krajach NWS przekraczał poziom roku sprzed kryzysu (2007) realnie jedynie o 1,1 p.p., podczas gdy w krajach NZP o 10,4 p.p. Z przedstawionych danych wynika, że w analizowanym okresie kryzys w krajach NWS i NZP przebiegał wyraźnie odmiennymi torami. W grupie NZP dość szybko, bo już w trzecim roku (2010) rozpoczął się trwały proces odbudowy PKB, tymczasem w obu grupach krajów NWS w całym analizowanym okresie realny PKB w zasadzie oscylował wokół poziomu roku bazowego (2007).

Uwagę zwraca przypadek W. Brytanii, którą w zakresie kształtowania się wskaźnika PKB cechują tendencje zbliżone do grupy krajów NWS, mimo przynależności do grupy NZP. To może sugerować, że wyjaśnienia tej odmienności należy poszukiwać na innym gruncie.

Analizowane grupy krajów cechowały wyraźne różnice w zakresie kształtowania się wyniku sektora publicznego (tab. 3). Przeciętnie najniższe poziomy deficytu odnotowały kraje NWS(p): w okresie 2008–2014 przeciętnie 1,7% PKB, podczas gdy w krajach NWS(m) deficyt wynosił 3,3% PKB, a w grupie NZP 5,5% PKB. Należy zarazem podkreślić, że kraje NWS(p) jako jedyne jeszcze w 2008 r. odnotowały nadwyżkę sektora publicznego na poziomie 2,3% PKB. Kraje NWS ujmowane łącznie miały w badanym okresie przeciętnie dwukrotnie niższy poziom deficytu niż kraje NZP (2,6% PKB w stosunku do 5,5% PKB). Należy odnotować, że grupa NZP była pod tym względem istotnie niejednorodna, deficyt bowiem w całym tym okresie w USA i W. Brytanii przeciętnie wyniósł 8,3% PKB,

Tabela 2. Różnice między krajami NZP i NWS ze względu na dynamikę PKB w cenach stałych w latach 2008–2014 (2007 = 100)

Kraje	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Australia	102,5	104,1	106,5	109,2	113,2	115,9	118,9
Nowa Zelandia	99,3	100,0	101,8	103,0	106,0	108,7	112,5
USA	99,7	96,9	99,3	101,2	104,0	105,9	108,6
Wielka Brytania	99,2	94,1	95,7	96,7	97,0	98,6	101,7
Grupa NZP przeciętnie	100,2	98,8	100,8	102,5	105,1	107,3	110,4
Belgia	101,0	98,2	100,4	102,2	102,1	102,3	103,8
Francja	99,8	96,7	98,3	100,3	100,4	100,7	101,6
Niemcy	100,8	95,7	99,4	102,7	103,7	104,2	106,2
Włochy	98,8	93,4	94,9	95,5	93,2	91,5	92,0
Grupa NWS(m) przeciętnie	100,1	96,0	98,3	100,2	99,9	99,7	100,9
Finlandia	100,3	91,7	94,8	97,5	96,5	95,2	95,4
Holandia	101,8	98,1	99,5	100,5	99,2	98,5	99,4
Szwecja	99,2	94,3	100,2	103,2	104,5	106,1	109,0
Grupa NWS(p) przeciętnie	100,4	94,7	98,2	100,4	100,1	99,9	101,3

Źródło: opracowanie na podstawie Białynicki-Birula 2015 i statystyk OECD 2016.

Tabela 3. Kształtowanie się deficytu i długu sektora publicznego w relacji do PKB w wybranych krajach w latach 2008–2014 (w %)

Kraje	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka	dług sektora publicznego	deficyt/nadwyżka
Nowa Zelandia	28,7	0,4	34,0	-7,4	37,8	-4,4	41,3	-2,1	42,4	-0,3	40,6	0,1	39,3	
Australia	13,9	-0,6	19,4	-5,1	23,6	-3,6	27,0	-2,9	32,1	-1,4	33,1	-2,5	35,2	
USA	72,6	-7,2	85,8	-12,2	94,6	-10,7	98,8	-9,3	102,1	-6,4	104,3	-5,8	106,2	
Wielka Brytania	57,3	-5,1	72,1	-10,0	81,7	-7,9	97,1	-6,3	101,6	-5,9	99,3	-5,3	101,7	
Grupa NZP przeciętnie	43,1	-3,1	52,8	-8,7	59,4	-6,7	66,0	-5,1	69,6	-3,5	69,3	-3,4	70,6	
Belgia	92,6	-1,1	101,0	-4,0	100,9	-4,0	104,1	-4,1	106,4	-2,7	106,7	-2,1	106,8	
Francja	79,3	-3,3	91,4	-7,0	95,7	-5,2	99,3	-4,9	109,3	-4,3	112,6	-3,8	115,1	
Niemcy	69,9	-0,1	77,5	-4,2	86,2	-0,8	85,8	0,1	88,5	0,0	85,9	-0,2	83,9	
Włochy	118,9	-2,7	132,4	-4,4	131,1	-3,6	124,0	-2,9	142,2	-2,8	145,5	-2,7	147,2	
Grupa NWS(m) przeciętnie	70,7	-1,8	78,5	4,9	81,3	-3,4	82,0	-3,0	88,0	-2,5	89,6	-2,2	90,9	
Finlandia	40,3	4,3	51,8	-2,8	57,9	-1,0	58,2	-2,2	64,0	-2,5	66,4	-2,2	69,3	
Holandia	64,8	0,5	67,6	-5,0	71,9	-4,3	76,1	-4,0	82,7	-2,4	86,2	-2,7	87,5	
Szwecja	48,3	2,2	50,2	-0,0	47,3	-0,0	47,6	-0,7	46,7	-1,3	47,1	-1,5	48,5	
Grupa NWS(p) przeciętnie	51,1	2,3	56,5	-2,6	59,0	-1,8	60,6	-2,3	64,5	-2,1	66,6	-2,2	68,5	

Źródło: opracowanie na podstawie statystyk OECD 2016.

a w przypadku Australii i Nowej Zelandii zaledwie 2,7% PKB. Tym samym obu wymienionym krajom było pod tym względem bliżej do grupy NWS.

Jeśli chodzi o poziom zadłużenia, to w 2014 r. najwyższy notowany był w grupie krajów NWS(m) – 90,9% PKB, na następnej pozycji lokowały się kraje NZP – 70,6% PKB, a ranking zamykały kraje NWS(p) z poziomem 68,5% PKB. Dla porządku należy odnotować, że punkt wyjścia, tj. poziom zadłużenia w pierwszym roku analizowanego okresu (2008) był w poszczególnych grupach istotnie zróżnicowany. Najwyższe zadłużenie cechowało kraje NWS(m) – 70,7% PKB; w krajach NWS(p) wynosiło ono 51,1% PKB, zaś w krajach NZP – 43,1% PKB. Z tego też względu najwyższy przyrost zadłużenia w okresie kryzysu był udziałem krajów NZP – 27,4 p.p.; w krajach NWS(m) wynosił 20,2 p.p., zaś w krajach NWS(p) – 17,3 p.p. Kraje NWS ujmowane łącznie zwiększyły w analizowanym okresie przeciętne zadłużenie o 20,7 p.p.

Analiza wskaźników makroekonomicznych sugeruje istnienie istotnych różnic między omawianymi grupami krajów zarówno pod względem sposobu przeprowadzenia interwencji, jak i jej skali. Na tym tle najbardziej dynamiczna wydaje się sytuacja w krajach NZP, które stosunkowo szybko powróciły na ścieżkę wzrostu, stosując zarazem zdecydowanie najbardziej radykalne działania, skutkujące wysokimi deficytami i wzrostami

zadłużenia. Z kolei obie grupy krajów NWS cechuje większa zbieżność w tym względzie. Tym samym można założyć, że charakteryzują je bardziej umiarkowane procesy dostosowawcze.

Przejdźmy teraz do omówienia przykładów działań analizowanych państw w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy. Reakcje rządów były determinowane przez wiele czynników o charakterze tak egzogennym, jak i endogennym, których uporządkowana (i pełna) prezentacja z pewnością zasługuje na osobne omówienie. Wśród tych czynników w pierwszym rzędzie należałoby wskazać na kwestie rozmiaru i skali dostosowań w zakresie prawnych regulacji określających funkcjonowanie sektora finansów w danym kraju. Przykładowo tab. 4 zawiera wybrane dane charakteryzujące akcję banków w analizowanych krajach. Pokazuje, że znaczne zróżnicowanie jest widoczne zarówno między grupami wyróżnionych państw, jak i w ramach poszczególnych grup. Trudno w tym względzie sformułować jednoznaczne wnioski. Można jedynie wskazać na przewagę krajów grupy NZP, jeżeli chodzi o dynamikę wzrostu kredytów (średnio 10.46% rocznie) i wielkość aktywów (łącznie 20 863 mld USD). Grupa NWS(m) wyróżnia się z kolei wysoką liczbą fuzji i przejęć (61).

Należy zauważyć, że USA i Wielka Brytania z powodu największego narażenia na toksyczne kredyty były najdotkliwiej dotknięte kryzysem. Zacieranie się granic między bankami komer-

Tabela 4. Wybrane dane dla banków w wybranych państwach w latach 1995–2010

	Wzrost kredytów (rocznie, w %)	Aktywa (2009, w mld USD)	Liczba fuzji i przejęć	Liczba banków uratowanych przed bankructwem
Australia	14,5	2163	4	0
USA	7,8	9185	39	14
Wielka Brytania	9,1	9515	15	2
Belgia	10,1	1926	7	3
Francja	9,3	6281	13	5
Niemcy	5,1	6319	6	2
Włochy	11,3	3345	35	6
Holandia	12,5	2011	1	3
Szwecja	8,9	1606	5	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Brei, Gambacorta, von Peter 2013, s. 494.

cyjnymi i inwestycyjnymi oraz luźna tylko regulacja systemu bankowego w Wielkiej Brytanii (a w szczególności w Londynie, który był i jest lokomotywą gospodarki brytyjskiej) sprzyjały tworzeniu podglebia dla kryzysu. Luźna regulacja rynku finansowego, mająca swój udział w powstaniu kryzysu, może być uznana za cechę wyróżniającą system brytyjski, jednak w przypadku USA niedostateczna kontrola rynku finansowego była w mniejszym stopniu warunkowana brakami w sferze instytucjonalnej, a w większym błędami w sprawowaniu funkcji kontrolnych przez powołane do tego instytucje m.in. Federal Reserve System (FED) czy U.S. Securities and Exchange Commission (Lewis 2009; Catte i in. 2011; Turner 2016). Warto w tym miejscu odnotować,

że liberalne regulacje w Wielkiej Brytanii odnosiły się do rynków finansowych, bo już w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego wyglądało to zgoła inaczej niż w USA. Brytyjskie prawo było tu wymagające, co stanowiło pewną zaporę dla ekspansji na rynku domów i nie doprowadziło do rozbuchania tego rynku tak, jak w USA, gdzie swoboda deweloperów była dużo większa (Sentance, Taylor, Wieladek 2012, s.121).

W dostępnych publikacjach polityki publicznej konstruowane i realizowane w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy prowadzane są zazwyczaj do polityki fiskalnej i monetarnej (tab. 5). Widać to również w tab. 6, która pokazuje dominujące typy działania i środki wykorzystywane w analizowanych państwach do walki

Tabela 5. Rodzaje działań podejmowanych przez rządy w reakcji na globalny kryzys finansowy

Typ działania	Stosowane środki	Przykładowe aktywności
Polityka fiskalna	Pakiety stymulacji fiskalnej	Niemiecki <i>Pact for Employment and Stability</i> (14.01.2009); plan Sarkozy'ego (4.12.2008); brytyjski pakiet pomocy (24.11.2008); amerykański <i>Economic Stimulus Act</i> (18.01.2008, 24.01.2008, 29.01.2008)
Polityka monetarna: – obniżka stóp procentowych – podniesienie stóp procentowych i decyzja o ich zamrożeniu – ułatwianie dostępu do kredytów		Skoordynowana akcja obniżki stóp procentowych przez sześć banków centralnych (8.10.2008); zamrożenie stóp procentowych (ECB: 2.10.2008; Bank of England: 8.11.2007); FED zakupuje obligacje długoterminowe (18.03.2009); Bank of England tworzy warunki do zakupu udziałów (19.01.2009); ECB zakupuje zabezpieczone obligacje (7.05.2009)
Pomoc w zachowaniu płynności: – waluty krajowe – swapy dewizowe	Poluzowanie systemu zabezpieczeń; zmiany w warunkach finansowania czy planach aukcji; FX swaps	Uruchomienie <i>U.S. Term Auction Facility</i> (12.12.2007), <i>Term Asset-Backed Securities Loan Facility</i> (3.03.2009), <i>U.K. Special Liquidity Scheme</i> (21.04.2008); ECB oferuje finansowanie w USD (12.12.2007)
Polityki w odniesieniu do sektora finansów: – zakup udziałów – gwarantowanie zobowiązań – dokapitalizowanie	Zakup udziałów, wyodrębnianie/określanie toksycznych udziałów, udzielanie gwarancji na udziały Gwarancje dla nowych i starych zobowiązań Poszerzenie gwarancji dla depozytów Zastrzyki kapitałowe i nacjonalizacja	Amerykański <i>Troubled Assets Relief Program</i> (TARP) (3.10.2008); francuskie gwarancje kredytowe (13.10.2008); brytyjski <i>Asset Protection Scheme</i> (19.01.2009) i <i>Credit Guarantee Scheme</i> (8.10.2008) Gwarancje dla depozytów w Wielkiej Brytanii (3.10.2008) i w Niemczech (5.10.2008) Zastrzyki kapitałowe dla 9 amerykańskich banków (w ramach TARP) (28.10.2008), 6 banków francuskich (20.10.2008); utworzenie w Wielkiej Brytanii Bank Recapitalization Fund (8.10.2008)
Dorywcze wykupy banków i upadłości banków		Wykup przez rząd brytyjski banku Northern Rock (19.11.2008), przez rząd amerykański Bearn Stearns (14.03.2008), Fannie Mae i Freddie Mac (7.09.2008)

Źródło: Ait-Sahalia i in.2012, s. 166.

z kryzysem finansowym. Należy odnotować, że tylko w Niemczech pakiety ratunkowe dla banków obejmowały wszystkie cztery wyróżnione w tabeli rodzaje działań, i to bez żadnych ograniczeń. O skali zaangażowania FED w pomoc amerykańskim bankom może świadczyć to, że w okresie od 31 sierpnia 2008 do 31 marca 2009 bilans FED wzrósł o ponad 420%, co było zjawiskiem bez precedensu w historii gospodarczej USA. Warto odnotować, że już same zapowiedzi interwencji państwa w sferze polityki pieniężnej wpływały na rynki finansowe, ale jak zauważają Ait-Sahalia i in. (2012) nieskoordynowane wykupy zagrożonych banków prowadziły do wzrostu ryzyka i destabilizowały w krótkich okresach czasu rynki operacji międzybankowych.

Dużo rzadziej spotkać można opracowania podejmujące wątek innego rodzaju polityk publicznych, w tym przede wszystkim polityki rynku pracy czy polityki przemysłowej. W dostępnych publikacjach o charakterze komparatystycznym polityki publiczne stosowane przez analizowane państwa wykazywały różnice tak w wymiarze konstrukcji tych polityk, jak i w wymiarze ich rezultatów (Brei, Gambacorta, von Peter 2013).

Różne też były rezultaty ingerencji państw w gospodarkę. Zaproponowany przez Tridico (2014) wskaźnik zarządzania w warunkach kryzysu (Crisis Management Index – CMI), w którym wykorzystywane są dwie zmienne, tj. wzrost GDP i sytuacja na rynku pracy, przy uwzględnieniu dodatkowych zmiennych, takich jak prawne gwarancje zatrudnienia, praca czasowa oraz nierówności dochodowe, pozwolił na wyróżnienie grupy państw o najwyższym CMI. Wśród państw, które relatywnie najlepiej poradziły sobie z kryzysem⁹, znalazły się Niemcy, Belgia i Holandia, a na przeciwnym biegunie usytuowały się Włochy i Wielka Brytania (Tridico 2014, s. 58). Jak widać, również ta klasyfikacja nie pokrywa się z podziałem dokonany przez Pollitta i Bouckaerta.

Odwołując się do wątku analiz politologicznych anonsowanych we wprowadzeniu, można w tym miejscu przywołać czynniki związane z sytuacją polityczną danego kraju. Sytuacja ta jest kształtowana przez trzy kluczowe czynniki: przeszkody polityczne tworzone przez grupy (ośrodki) mające możliwość skutecznego wetowania niektórych decyzji rządu (*veto players*), stronnictwo rządu (*government partisanship*) i wybory (Ha, Kang 2015).

Tabela 6. Pakiety ratunkowe dla banków wykorzystywane w analizowanych państwach

	Gwarancje depozytów	Zastrzyki kapitału	Gwarancje dla nowo udzielanych kredytów	Wsparcie dla aktywów
Australia	X	–	x	X
USA	X	x	x	X nabywanie i ubezpieczanie aktywów
Wielka Brytania	X	x	x	x tylko ubezpieczanie aktywów
Belgia	X	Pojedyncze przypadki	x	Pojedyncze przypadki
Francja		x	x	Tylko ubezpieczanie aktywów
Niemcy	X	x	x	X
Włochy	X	x	x	–
Holandia	X	x	x	–
Szwecja	X	x	x	–

Legenda: X – ogólne pakiety ratunkowe (lub poszerzone systemy ubezpieczenia depozytów).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Brei, Gambacorta, von Peter 2013, s. 492 i: http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2008-10-20/news/27730044_1_rescue-package-financial-sector-banks (dostęp: 27.03.2016).

⁹ Uwzględnione zostały tylko państwa będące przedmiotem niniejszego artykułu.

W Wielkiej Brytanii interwencja rządu i Banku Anglii była największa w historii tego kraju, co w dużym zakresie było skutkiem wiodącej pozycji londyńskiego City na globalnym rynku finansowym. Interwencja państwa była niezwykle również z tego powodu, że rząd nie interweniował, kiedy w latach osiemdziesiątych XX w. brytyjski przemysł pogrążony był w recesji, ani kiedy w latach dziewięćdziesiątych doszło do załamania na rynku budownictwa mieszkaniowego. Bank of England obniżył stopy procentowe do 0,5%. Uruchomiony został również program Quantitative Easing, w ramach którego system finansowy został zasilony środkami o wartości 200 mld funtów, co było zjawiskiem bez precedensu w historii Bank of England (Sentance, Taylor, Wieladek 2012). Rząd brytyjski, podobnie jak niemiecki, wprowadził od kwietnia 2009 r. program dopłat do zakupu nowych samochodów (i złomowania starych, co najmniej dziesięcioletnich). Podobnie postąpiły rządy Francji i Włoch (Żukowski 2009).

Dokonana przez Stefana Schrima (2011) analiza rozwiązań przyjętych przez rządy brytyjski i niemiecki pokazała, że narodowe strategie przyjęte w tych państwach wobec globalnego kryzysu finansowego były w istotny sposób kształtowane przez dominujące w tych państwach idee oraz narodowe interesy (Schrim 2011, s. 58–59). Jego zdaniem autora w działaniach rządu brytyjskiego wyraźnie zaznaczyły się te społeczne idee, które cechuje wiara w efektywność samoregulacji mechanizmu rynkowego i prymat interesów sektora finansowego (odgrywającego dużą rolę nie tylko w brytyjskiej gospodarce). Te dwie idee wzajemnie się wzmacniały, co sprawiło, że rząd brytyjski nie podjął wysiłku, by wprowadzić do systemu finansowego nowe rozwiązania – czy to w ramach polityki wewnętrznej, czy transakcji międzynarodowych. Dla odmiany w Niemczech przeważały idee „zaufania do regulacji rządowych”, niemiecki sektor finansowy nie był tak wpływowy jak londyńskie City, a na dodatek nie miał identycznych jak brytyjski system finansowy interesów (np. w rozpinaniu parasola ochronnego nad funduszami hedgingowymi, stanowiącymi ważny element działania londyńskiego City). Oba państwa podzielały co prawda pogląd o doniosłości regulacji rządowych i mechanizmów

rynkowych w działaniach antykryzysowych, ale odmiennie rozkładały akcenty między tymi dwoma sferami.

W działaniach rządu brytyjskiego i niemieckiego dotyczących stymulowania gospodarki występowały różnice oddające zarysowaną powyżej odmienną dominujących idei społecznych. Polityka rządu niemieckiego opierała się na zasadzie solidarności społecznej realizowanej przez państwo, zaufaniu do regulacji państwowych i skodyfikowanych, automatycznych stabilizatorów. Do takich stabilizatorów można zaliczyć mechanizmy stabilizujące w podsystemie zabezpieczenia socjalnego (m.in. wysoki poziom zasiłków dla bezrobotnych, *Kurzarbeit* pozwalający na pracę w niepełnym wymiarze godzin i subsydiowanie przez rząd wynagrodzeń). W opozycji do tego rząd brytyjski kreślił polityki zgodnie z zasadami indywidualnej odpowiedzialności i wiary w rynkowe regulacje, z ograniczonym jedynie udziałem mechanizmów stabilizujących.

Reakcja niemieckiego rządu na kryzys stanowiła odbicie tradycyjnych poglądów na finansową ostrożność i zmianę inkrementalną, podczas kiedy reakcja rządu brytyjskiego była szybsza i charakteryzowała się większą skłonnością do zwiększania deficytu budżetowego. Oprócz tego rząd niemiecki preferował ściślejszą kontrolę nad rajami podatkowymi i funduszami hedgingowymi, wyższy poziom rezerw obowiązkowych w bankach, jak również wzmocnienie pozycji IMF wobec swoich członków¹⁰.

Każdy z trzech rodzajów banków niemieckich: depozytowy, spółdzielczy i prywatny jest powiązany w zakresie odpowiedzialności (wypłacalności) z innymi w sposób, który w praktyce czyni bankructwo mało prawdopodobnym. Według stanu z września 2012 r. dwa z tych filarów niemieckiego systemu finansowego, tzn. banki depozytowe (w liczbie 423) i banki spółdzielcze (w liczbie 1116), przeszły przez czasy kryzysu praktycznie bez strat (Germany's banking system... 2010). W Niemczech pakiety ratunkowe dla banków obejmowały wszystkie cztery wy-

¹⁰ Minister finansów Steinbrück opowiadał się za pełnym wprowadzaniem międzynarodowych standardów przejrzystości i regulacji w państwach stanowiących raję podatkowe (Schrim 2011, s. 59).

kazywane w tab. 6 rodzaje aktywności, z czego można wnioskować, że nominalny zasięg działań antykryzysowych był w tym państwie najszerszy. Warto przy tym podkreślić, że rząd niemiecki w reakcji na kryzys stosował zasadę dobrowolności i scedował na banki decyzje dotyczące ewentualnego dokapitalizowania czy gwarancji, zakładając, że koszty takich działań będą ponoszone solidarnie. Państwo miało w takim podejściu pełnić rolę pośrednika. Rząd federalny i rządy landów nie pozostawały wszakże bierne i podejmowały inicjatywy zmierzające do stymulowania podaży kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych (Germany's banking system... 2010), jak również pobudzania popytu¹¹.

Badania efektów dyskrecjonalnej polityki fiskalnej w Niemczech na tle gospodarek innych państw UE (w tym strefy euro) w okresie recesji pokazały, że skumulowane efekty pozytywnie oddziaływały na niemiecki PKB, podczas kiedy w pozostałych państwach, w tym w Belgii, Francji, Holandii i Włoszech, był neutralny (Gadatsch i in. 2016)¹². Podobnie jak w Niemczech również we Francji nie obserwowano dążenia państwa do interwencji w bieżące zarządzanie bankami. Rząd francuski zachował swoje udziały (nie dające prawa głosu) i sformułował kilka warunków w projektach dokapitalizowania banków (Clift 2012, s. 582–584).

Państwa z silniejszym udziałem korporacji zawodowych w swoich strukturach były mniej skłonne do udziału w akcjach wykupu banków i w większości unikały nacjonalizacji banków (por. tab. 6). To z kolei powodowało, że koszty przeciwdziałania kryzysowi były mniej dotkliwe

¹¹ Przykładem tego może być uruchomiony w 2009 r. program dopłat ekologicznych *Abwrack* w wysokości 2 500 euro do zakupu nowego samochodu z jednoczesnym oddaniem na złom starego, co najmniej 9 letniego. *Niemcy uspokajają – dopłaty będą*, http://moto.pl/MotoPL/1,111276,6463392,Niemcy_uspokajaja___doplaty_beda.html (dostęp: 25.03.2016).

¹² We Francji plan pomocy sektorowi bankowemu został opracowany przez grupę dużych banków silnie powiązanych ze sobą biznesowo, a następnie był popierany przez prezydenta Sarkozy'ego, który umieścił swoich przyjaciół i doradców w zarządach restrukturyzowanych i przekształcanych banków, interpretując to jako kontrakt między sektorem bankowym i państwem (Grittersová 2014, s. 54).

dla podatników. Z kolei państwa zorientowane na osiągnięcie konsensusu (*consensus-oriented countries*), ze scentralizowanym systemem reprezentacji interesów, były również bardziej skłonne stosować konserwatywne stymulatory fiskalne niż państwa wykorzystujące system koordynacji rynkowej. Zapotrzebowanie na stymulatory było łagodzone przez istnienie bardziej rozbudowanego systemu bezpieczeństwa socjalnego (Grittersová 2014, s. 54). Brak takich rozwiązań prowadził do konieczności uruchamiania dużych pakietów stymulacyjnych w takich państwach jak USA. Natomiast w państwach, gdzie nie ma silnej instytucjonalnej reprezentacji korporacyjnych interesów i banki nie mówią jednym głosem, programy i projekty pomocy finansowej dla banków były przygotowywane i realizowane odgórnie przez rządy (Grossman, Woll 2012). Tam, gdzie banki utrzymywały dobre kontakty z politykami, otrzymywały pomoc finansową (Grossman, Woll 2012). Rządowe programy pomocy były pomocne dla kredytobiorców, ale kosztowne dla podatników.

Działania podejmowane w analizowanych państwach warto ocenić w szerszym kontekście. Tu przydatne (i inspirujące) mogą być wnioski i wskazania Choi, Bergera i Kima (2010), którzy opierając się na wnioskach wyciągniętych z doświadczeń z okresu globalnego kryzysu, podkreślają znaczenie infrastruktury instytucjonalnej w walce z negatywnymi konsekwencjami tegoż kryzysu i roli polityki przemysłowej (*industrial policy*) w tym procesie. Wskazują na konieczność budowy (i umacniania) trzech rodzajów instytucjonalnej infrastruktury: finansowej (*financial*), rzeczowej/materialnej (*physical*) i związanej z wiedzą (*knowledge*) (Choi, Berger, Kim 2010, s. 832–833). Nie trzeba dodawać, że sprawczą rolę w procesie budowania tej instytucjonalnej infrastruktury odgrywa państwo.

Do refleksji nad rolą państwa w gospodarce w kontekście globalnego kryzysu mogą służyć wyniki badania Christofa Beuselincka i jego współpracowników (2017) wykonane na próbie 4737 firm notowanych na giełdach, pochodzących z 28 państw Europy (badaniem objęto okres 2005–2009). Pokazują one, że w procesie wychodzenia z recesji przedsiębiorstwa, w których państwo ma przewagę udziałów, odnotowywały

mniejszy spadek wartości niż przedsiębiorstwa bez udziałów państwa. Warto również dodać, że to pozytywne dla firm z udziałem własności państwa zjawisko występowało tylko w krajach, w których prawa inwestorów są dobrze chronione, a poziom korupcji jest niski. To zaś wzmacnia przywołane powyżej konkluzje Choi, Bergera i Kima.

W logice kwestionowania zasadności konsensusu waszyngtońskiego pomieścić można również wyniki badania Chien-Chianga Lee i współpracowników (Lee, Lin, Zeng 2016). Opierając się na analizie 39 krajów, wykazują oni, że liberalizacja rynku finansowego ma istotnie negatywny wpływ (*significantly negative impact*) na prawdopodobieństwo pojawienia się kryzysu walutowego/systemowego oraz że bezpośrednie efekty rozwoju systemu ubezpieczeń i niższe ryzyko zmniejszają ryzyko pojawienia się kryzysów, ale pośrednie efekty zwiększają prawdopodobieństwo pojawienia się kryzysów. Należy dodać, że konsekwencje polityki fiskalnej i monetarnej nie zawsze prowadziły do uzyskiwania szybkich i oczekiwanych rezultatów, a kryzys pokazał, że potrzebne jest ściślejsze koordynowanie polityki dotyczącej finansów z polityką makroekonomiczną (Cleassens i in. 2010).

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza uprawnia do sformułowania następujących konkluzji:

- po okresie dominacji negatywnego i niechętnego postrzegania instytucji państwa, marginalizacji jego funkcji i podważania legitymizacji sektora publicznego oraz kwestionowania zdolności administracji publicznej do rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych i świadczenia wysokiej jakości usług publicznych obecnie notujemy rewizję takiego stanowiska, czego przykładem jest koncepcja państwa neoweberowskiego;
- reakcje analizowanych państw na globalny kryzys finansowy były zróżnicowane i można je wiązać z dominującymi w tych państwach oczekiwaniami, zinstytucjonalizowanymi ideami czy wreszcie interesami ekonomicznymi państw lub kluczowych korporacji;

- analiza wskaźników makroekonomicznych sugeruje istnienie istotnych różnic między omawianymi grupami krajów zarówno pod względem sposobu przeprowadzenia interwencji, jak i jej skali. Najbardziej dynamiczna sytuacja notowana jest w grupie NZP, które stosunkowo szybko powróciły na ścieżkę wzrostu, stosując radykalne działania skutkujące wysokimi deficytami i wzrostem zadłużenia;
- różnice w sposobach walki z globalnym kryzysem i wykorzystanych w niej narzędziach są widoczne zarówno między wyróżnionymi przez Pollitta i Bouckaerta grupami państw NZP, NWS(m) oraz NWS(p), jak i wewnątrz tych grup, przy czym w grupie NWS(m) daje się zauważyć nieco większe zróżnicowanie;¹³
- w grupie NZP USA, Wielka Brytania i Australia wykorzystywały w działaniach antykryzysowych klasyczne narzędzia polityki monetarnej i opierały się przede wszystkim na mechanizmach rynkowych;
- w grupie NWS(m) elementy neoweberyzmu w przeciwdziałaniu skutkom globalnego kryzysu finansowego w największym zakresie dały się zauważyć w Niemczech. W tym państwie większa rola przyznana mechanizmom państwowej regulacji (aniżeli rynkowym), zaufanie do państwa, rozbudowany system konsultacji społecznych i elementy demokracji korporacyjnej połączone z zasadą odpowiedzialności (a także ostrożności) kierujących bankami i państwem skutkowały mniejszymi kosztami tak ekonomicznymi, jak i społecznymi;
- zarówno korzenie globalnego kryzysu finansowego, jak i reakcja rządów na ten kryzys są w znacznym zakresie funkcją narodowych modeli kapitalizmu finansowego (*financial capitalism*) (Grittersová 2014), a modele te nie pokrywają się z podziałem dokonany przez Pollitta i Bouckaerta.

Bibliografia

Ait-Sahalia, Y., Andritzky, J., Jobst, A., Nowak, S., Tamirisa, N. (2012). Market response to policy

¹³ Jest to zrozumiałe, zważywszy choćby na większą liczebność tej grupy.

initiatives during the global financial crisis. *Journal of International Economics*, 87, 162–177.

Alford, J., Hughes. O. (1998). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38 (2), 130–148.

Aucoin, P. (1997). The design of public organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. *Canadian Public Administration*, 40 (2), 290–306.

Beuselinck, C., Cao, L., Deloof, M., Xia, X. (2017). The value of government ownership during the global financial crisis. *Journal of Corporate Finance*, 42, 481–493.

Białyński-Birula, P. (2015). Wpływ globalnego kryzysu finansowego na wydatki zdrowotne w krajach rozwiniętych. *Wiadomości Statystyczne*, 6 (649), 66–82.

Białyński-Birula, P., Ćwiklicki, M., Głowacki, J., Klich, J., (2016). Konceptualizacja neoweberyzmu w literaturze przedmiotu. W: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym: od modelu do paradygmatu?* (s. 28–58). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Białyński-Birula, P., Mamica, Ł. (2016). Uwarunkowania i efekty polityki przemysłowej w świetle neoweberowskiej koncepcji państwa. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 449, 40–51.

Białyński-Birula, P., Głowacki, J., Klich, J. (2017). Neo-Weberian concept of state and its implications for public management: Conclusion. W: S. Mazur, P. Kopyciński (red.), *Public Policy and the Neo-Weberian State* (s. 162–173). London–New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Brei, M., Gambacorta, L., von Peter, G. (2013). Rescue packages and bank lending. *Journal of Banking & Finance*, 37 (2), 490–505.

Catte, P., Cova, P., Pagano, P., Visco, I. (2011). The role of macroeconomic policies in the global crisis. *Journal of Policy Modeling*, 33 (6), 787–803.

Choi, C.J., Berger, R., Kim, J.B. (2010). Capitalism's global financial crisis: The role of the state. *The Social Science Journal*, 47 (4), 829–835.

Claessens S., Kose M.A., Terrones, M.E. (2010). The global financial crisis: How similar? How different? How costly? *Journal of Asian Economics*, 21 (3), 247–264.

Clift, B. (2012). Comparative Capitalisms. Ideational Political Economy and French Post-Dirigiste Responses to the Global Financial Crisis. *New Political Economy*, 17(5), 565–590.

Cukierman, A. (2013). Monetary policy and institutions before, during, and after the global financial crisis. *Journal of Financial Stability*, 9 (3), 373–384.

Diacon, P.E., Donici, G.A., Maha, L.G. (2013). From the global crisis to the national crises: The case of the European Union countries. *Procedia Economics and Finance*, 6, 41–47.

Drechsler, W. (2009). Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon agenda and public administration. *Halduskultuur*, 10, 6–21.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467–494.

Dunn, W.N., Miller, D.Y. (2007). A critique of the New Public Management and the Neo-Weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, 7(4), 345–358.

Gadatsch, N., Hauzenberger, K., Stähler, N. (2016). Fiscal policy during the crisis: A look on Germany and the Euro area with GEAR. *Economic Modelling*, 52(Part B), 997–1016.

Germany's banking system. Old-fashioned but in favour (2010). *The Economist*, 10 listopada, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21566013-defending-three-pillars-old-fashioned-favour> (dostęp: 24.03.2016).

Grittersová, J. (2014). Varieties of financial capitalism, crisis, and adjustment. W: L.W. Pauly, B.W. Jentleson (red.), *Power in a Complex Global System*. London–New York: Routledge.

Grossman, E., Woll, C. (2012). Saving the banks: The political economy of bailouts. *Comparative Political Studies*, 47 (4), 574–600.

Ha, E., Kang, M.-K. (2015). Government policy responses to financial crises: Identifying patterns and policy origins in developing countries. *World Development*, 68, 264–281.

Hood, Ch. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Huertas, T.F. (2010). *Crisis: Cause, Containment and Cure*. London: Palgrave Macmillan.

Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration*. New York: Palgrave Macmillan.

International Monetary Fund (2009). *Global Financial Stability Report: Navigating the Financial Challenges Ahead*. Washington, D.C.: IMF.

Izdebski H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. „Zarządzanie Publiczne”, 1, 7–20.

- Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn, E.-H., Koppenjan J. (red.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kowalski, T., Shachmurove, Y. (2014). The reaction of the U.S. and the European Monetary Union to recent global financial crises. *Global Finance Journal*, 25 (1), 27–47.
- Księżyk, M. (2009). Kryzys ekonomiczny z 2008 roku – jego przyczyny i drogi wyjścia. W: R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Wyzwania restrukturyzacyjne w obliczu globalnego kryzysu gospodarczego*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Lee, C.-C., Lin, C.-W., Zeng, J.-H. (2016). Financial liberalization, insurance market, and the likelihood of financial crises. *Journal of International Money and Finance*, 62 (C), 25–51.
- Lewis, M.K. (2009). The origins of the sub-prime crisis: Inappropriate policies, regulations, or both? *Accounting Forum*, 33 (2), 114–126.
- Lindström, M., Giordano, G.N. (2016). The 2008 financial crisis: Changes in social capital and its association with psychological wellbeing in the United Kingdom – A panel study. *Social Science & Medicine*, 153, 71–80.
- Lynn, L. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, 1 (2), 17–30.
- MacIntyre, A. (2001). Institutions and investors: The politics of the economic crisis in Southeast Asia. *International Organization*, 55 (1), 81–122.
- Matei, L., Calapod, A. (2014). Challenges for the European Union in times of crisis: reactions. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 143, 843–846.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. W: J. Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government–Society Interactions* (s. 9–20). London: Sage.
- Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, May–June, 75–83.
- Nolan A. (red.) (2014). *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 353–366.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, wyd. 2. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, wyd. 3. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Pomfret, R. (2010). The financial sector and the future of capitalism. *Economic Systems*, 34 (1), 22–37.
- Reinhart, C.M., Rogoff, K.S. (2009). *This Time is different: Eight centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2010 [1997]). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham–Philadelphia: Open University Press.
- Schrim, S.A. (2011). Varieties of strategies: Societal influences on British and German responses to the global economic crisis. *Journal of Contemporary European Studies*, 19 (1), 47–62.
- Sentance, A., Taylor, M.P., Wieladek, T. (2012). How the UK economy weathered the financial storm. *Journal of International Money and Finance*, 31 (1), 102–123.
- Simonet, D. (2008). The New Public Management theory and European health-care reforms. *Canadian Public Administration*, 51(4), 617–635.
- Sześciło, D. (2014). *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Torring, J., Peters, B.G., Pierre, J., Sørensen, E. (2013). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press
- Trichet, J.-C. (2010). *Global governance today*. <http://www.bis.org/review/r100428b.pdf> (dostęp: 17.01.2016).
- Tridico, P. (2014). Why did some countries perform better than others during the current crisis? W: Ł. Mamica, P. Tridico (red.), *Economic Policy and Financial Crisis* (s. 40–60). London–New York: Routledge.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Turner, A. (2016). *Between Debt and the Devil. Money, Credit, and Fixing Global Finance*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

Viorica, S. (2012). The actual collapse and the importance of moral values (ethics); some reflections regarding the roots of the current crisis. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 58, 1057–1063.

Walker, D. (2009). *A Review of Corporate Governance in UK Banks and other Financial Industry Entities*. London: H M. Treasury.

Weber, M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wilson W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197–222.

Zestos, G.K. (2016). *The Global Financial Crisis: From US Subprime Mortgages to European Sovereign Debt*. London–New York: Routledge.

Żukowski, Z. (2009). Jak dopłaty do nowych samochodów topią niemiecki budżet, <http://forsal.pl/artykuly/318270,jak-doplaty-do-nowych-samocho-dow-topia-niemiecki-budzet.html> (dostęp: 26.03.2016).

Specific traits of neo-Weberian states on the example of their reaction to the global financial crisis

The goal of the paper is to inquire to what extent neo-Weberian states (NWS) identified by Pollitt & Bouckaert (2011) differentiated their policies in reaction to the global financial crisis of 2007/2008. The paper is based on desktop studies from ScienceDirect and OECD. In the first part of the paper, the sources of the concepts of neo-Weberian states are presented, followed by characteristic traits of public policies. The core of the paper is a presentation of the policies of neo-Weberian states on the one hand, and of New Public Management states on the other, in their reaction to the global financial crisis. The paper concludes that the eleven analyzed countries reacted to the global financial crisis in different ways and to a different degree. Their reactions reflected their national models of financial capitalism (Grittersová 2014) rather than the categories identified by Pollitt & Bouckaert (2011).

Keywords: global financial crisis of 2007/2008, states' reaction to the global financial crisis, neo-Weberian states, New Public Management states