

rocznik naukowy

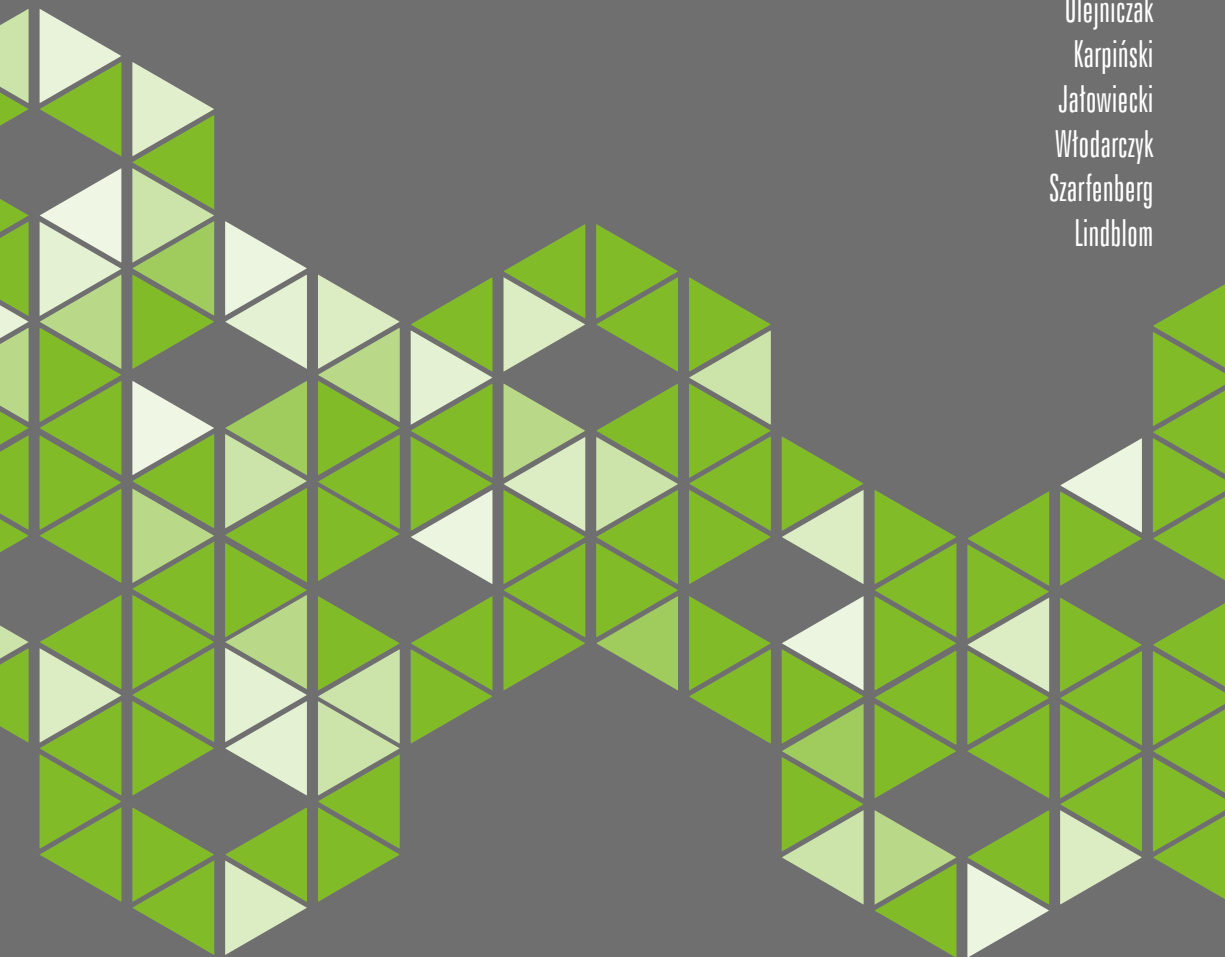
2013 (4)

Zoon Politikon

ISSN 2082-7806

Między ideami, interesami a instytucjami
Polityki publiczne w praktyce
Nauka o „przewyciężaniu trudności”

Olejniczak
Karpіński
Jałowiecki
Włodarczyk
Szarfenberg
Lindblom



rocznik naukowy

Zoon Politikon

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych

Warszawa 2013

Collegium Civitas
STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE

Centrum Badań Społeczności
i Polityk Lokalnych



Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej

cal.


Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

Rada Naukowa i Redakcyjna:

Edmund Wnuk-Lipiński – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Ewa Nalewajko – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Maria Mendel – Uniwersytet Gdański

Andrzej Zybala – Collegium Civitas

Bohdan Skrzypczak – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Katarzyna Iwińska – Collegium Civitas

Redakcja:

Rafał Krenz (sekretarz redakcji) – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Barbara Markowska – Collegium Civitas

Stanisław Mocek (redaktor naczelny) – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Marta Sałkowska – Collegium Civitas

Anna Siwek – Instytut Studiów Politycznych PAN

Szymon Wróbel – Instytut Filozofii i Socjologii PAN

Adres redakcji: zoonpolitikon@collegium.edu.pl

Redaktor prowadzący numeru: Andrzej Zybala

Recenzja: prof. Janusz Szymborski – Rządowa Rada Ludnościowa

Redakcja językowa i korekta: Joanna Czarkowska, Małgorzata Izdebska-Młot, Katarzyna Lidia Bazga

Wydawca: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Realizacja: Joanna Szeligowska, Fundacja „Fundusz Współpracy”

Projekt graficzny: Pracownia C&C

Skład i łamanie: Studio Graficzne Piotr Kurasiak

Druk: Drukarnia Pasaż, Kraków

Nakład: 500 egz.

Przekazując teksty do redakcji, autorzy przenoszą na wydawcę prawo do publikacji.

Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustowania nadesłanych tekstów.

Publikacja RECENZOWANA

Publikacja BEZPŁATNA, dostępna w wersji elektronicznej na www.decdujemyrazem.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Spis treści

WPROWADZENIE	7
ANDRZEJ ZYBAŁA	

CZĘŚĆ I: POLITYKA PUBLICZNA: MIĘDZY IDEAMI, INTERESAMI A INSTYTUCJAMI

ANDRZEJ ZYBAŁA, Problem złożoności w politykach publicznych.....	13
RYSZARD SZARFENBERG, Organizacje pozarządowe w procesie programowania polityk publicznych.....	29
KAROL OLEJNICZAK, System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych.....	41
ANDRZEJ KARPIŃSKI, Strategie gospodarcze – najczęściej popełniane błędy w ich opracowaniu.....	57

CZĘŚĆ II: POLITYKI PUBLICZNE W PRAKTYCE

JANUSZ T. HRYNIEWICZ, Europejska polityka przemysłowa: próba wspólnej reakcji w Unii Europejskiej w czasach zagrożeń i ryzyk.....	77
BOHDAN JAŁOWIECKI, Polityka miejska a prawo do miasta.....	95
W. CEZARY WŁODARCZYK, Problem zdrowia w polityce publicznej. Wokół kilku postulatów międzynarodowej polityki zdrowotnej.....	109
MARTA ZAHORSKA, Polityka edukacyjna: zakres, możliwości i ograniczenia.....	127

CZĘŚĆ III: PRZEKŁAD

ANDRZEJ ZYBAŁA, Między małymi i wielkimi krokami w polityce publicznej.....	143
CHARLES E. LINDBLOM, Nauka o „przewycięzaniu trudności”.....	145
CHARLES E. LINDBLOM, Nadal przewycięzanie trudności, wciąż nieskończone.....	165

CZĘŚĆ IV: DEBATA

ARCHITEKTURA DZIAŁAŃ PUBLICZNYCH W POLSCE (JACEK CZAPUTOWICZ, PIOTR FRĄCZAK, WOJCIECH ŁUKOWSKI, MAREK WÓJCIK)	
Moderator: ANDRZEJ ZYBAŁA.....	191

CZĘŚĆ V: RECENZJE

RAFAŁ BAKALARCZYK, Zarządzanie strategiczne rozwojem. Recenzja książki: ANDRZEJ ZYBAŁA, <i>Polityki publiczne</i>	217
ŁUKASZ ŚWIETLIKOWSKI, Ekonomiści i polityki publiczne. Recenzja książki: <i>Analiza ekonomiczna w polityce publicznej</i> , pod red. A. Surdeja.....	229
TOMASZ JAŁUKOWICZ, Administracja ucząca się? Recenzja książki: <i>Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej</i> , pod red. K. Olejniczaka.....	235

CONTENTS

INTRODUCTION.....	7
ANDRZEJ ZYBAŁA	

CZĘŚĆ I: PUBLIC POLICY: IDEAS, INTERESTS AND INSTITUTIONS

ANDRZEJ ZYBAŁA, Complexity and Public Policy.....	13
RYSZARD SZARFENBERG, Non-Governmental Organizations in Policy Formulation Process.....	29
KAROL OLEJNICZAK, System of Public Policy Management. Proposal of General Conceptual Framework.....	41
ANDRZEJ KARPIŃSKI, Strategies in the Economic Policy and its delivery – Most Frequent Mistakes.....	57

CZĘŚĆ II: PUBLIC POLICIES IN PRACTICE

JANUSZ T. HRYNIEWICZ, European Industrial Policy: EU's response in times of collective threats and risks.....	77
BOHDAN JAŁOWIECKI, Urban Policy and Right to the City.....	95
W. CEZARY WŁODARCZYK, Health Problems in Public Policy. Selected Recommendations of International Health Policy.....	109
MARTA ZAHORSKA, Education Policy: Scope, Opportunities and Constraints.....	127

CZĘŚĆ III: TRANSLATION

INTRODUCTION: ANDRZEJ ZYBAŁA, Between small and capital steps of Public Policy.....	143
CHARLES E. LINDBLOM, The Science of „Muddling Through” (1959).....	145
CHARLES E. LINDBLOM, Still Muddling, Not Yet Through (1979).....	165

CZĘŚĆ IV: DEBATE

ARCHITECTURE OF PUBLIC POLICY IN POLAND (PARTICIPANTS: JACEK CZAPUTOWICZ, PIOTR FRĄCZAK, WOJCIECH ŁUKOWSKI, MAREK WÓJCIK) Moderator: ANDRZEJ ZYBAŁA.....	191
--	-----

CZĘŚĆ V: REVIEWS

RAFAŁ BAKALARCZYK, Strategic Management of Development Programmes. Review: Andrzej Zybała, <i>Public Policy</i>	217
ŁUKASZ ŚWIETLIKOWSKI, Economists and Public Policy. Review: Aleksander Surdej (editor), <i>Economic Analysis in Public Policy</i>	229
TOMASZ JAŁUKOWICZ, Public Administration in learning process? Review: Karol Olejniczak (editor), <i>Learning Organizations. A Model Designed for Public Administration</i>	235

Wprowadzenie

Andrzej Zybata

Zapraszamy do lektury kolejnego numeru „Zoon Politicon”. Tym razem jest on w całości poświęcony problematyce polityk publicznych, czyli, innymi słowy, będziemy analizować różne aspekty realizowanych w Polsce działań publicznych. Mamy nadzieję, że teksty stanowią wartościowy wkład w dyscyplinę wiedzy, która rozwija się u nas – przynajmniej w wersji bardziej usystematyzowanej – stosunkowo od niedawna.

W krajach anglosaskich, skąd się wywodzi, ma ona długą tradycję, podobnie w innych krajach zachodnich. W Polsce budujemy na razie zręby nowego podejścia do analizy działań publicznych. Widoczne stają się podejmowane w wielu środowiskach wysiłki, które mają na celu doprowadzenie do tego, aby były one analizowane w oparciu o bardziej zrjonalizowane metody i wykonywane przy użyciu bardziej optymalnych narzędzi. Są podstawy do przekonania, że lepiej przeanalizowane i lepiej skonfigurowane działania publiczne przyniosą nam lepsze rezultaty w wykorzystaniu funduszy publicznych, w uzyskiwaniu większej wartości dodanej z podejmowanych wysiłków w sektorze publicznym i w społeczeństwie. Finalnie może nam to zapewnić wyższą jakość usług publicznych i większy potencjał rozwojowy.

Teksty, które znajdują Państwo w tym numerze „Zoon Politikon”, poruszają szeroki zakres zagadnień. Autorzy analizują problemy, które łatwo możemy dostrzec w realiach naszego życia zbiorowego, na przykład w zakresie edukacji, co opisuje Marta Zahorska, wskazując na nasze wzloty i upadki w reformowaniu systemu oświaty. W. Cezary Włodarczyk analizuje problemy polityki zdrowia. Pokazuje, jak są one formułowane w organizacjach międzynarodowych.

Przedmiotem naszego zainteresowania są także problemy europejskie w zakresie polityki gospodarczej, co opisuje Janusz T. Hryniewicz. Wskazuje on na konieczność uformowania nowego podejścia do rozwiązywania problemów gospodarczych. Jego zdaniem, lepsze efekty w zakresie innowacyjności można osiągnąć, podejmując więcej działań w skali europejskiej, wykorzystując mechanizmy koordynacji. Blisko problematyki ekonomicznej jest także Andrzej Karpiński, który pokazuje, jak budować politykę strategiczną państwa.

Zajmujemy się także zagadnieniami strukturalizacji problemów publicznych. Osobiście pisałem o rosnącej złożoności wielu typów problemów publicznych. Ma ona daleko idące konsekwencje dla formułowania polityk i sposobów ich realizacji. Wymagają one coraz bardziej wyrafinowanych metod działania, coraz bardziej skomplikowanych systemów koordynacji. Z kolei Ryszard Szarfenberg pokazuje bieżące procesy formułowania polityki społecznej. Analizuje udział organizacji pozarządowych w procesie tworzenia trzech ważnych dokumentów publicznych: Krajowego Programu Reform, Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Tekst bez precedensu dla tych, którzy badają procesy partycypacji.

W obecnym numerze „Zoon Politikon” badamy zarówno polityki sektorowe, jak i horyzontalne. Bohdan Jałowiecki w niezwykle interesującym tekście pokazuje złożoność polityki miejskiej, labirynty sporów o to, jak ma wyglądać kształtowanie przestrzeni miejskiej, jak należy podchodzić do sprzecznych interesów aktorów tej polityki itp. Prezentuje różne przykłady tego, co w polityce publicznej określa się mianem porażki działania (*policy failure*), jedną z nich jest efekt gettoizacji przestrzeni miejskiej: „Brak polityki zapobiegającej «gettoizacji» przestrzeni powoduje, że osoby o podobnym poziomie wykształcenia, dochodu i kapitału kulturowego żyją w enklawach, mając niewielkie możliwości kontaktów z innymi. Ograniczenie możliwości wzajemnego przekazu kulturowego powoduje poczucie wzajemnej obcości, a nierzadko wrogości. Może to mieć, i ma często, katastrofalne skutki społeczne”.

Z kolei Karol Olejniczak pochyla się nad innym ważkim problemem, szuka optymalnego sposobu analizy problematyki zarządzania politykami publicznymi. Przedstawia własną oryginalną propozycję metodologiczną, którą już wcześniej wykorzystywał w swoich pracach ewaluacyjnych. Stworzył macrowy system, który zakłada, że zarządzanie politykami należy analizować w trzech obszarach – procesów strategicznych, operacyjnych oraz uczenia się. W innym przekroju zakłada on, że należy badać także takie zasoby wykorzystywane w politykach, jak kadry (podejmujące działania publiczne), struktury i procedury (instytucje zaangażowane w realizację polityki) oraz zasoby finansowo-techniczne (środki finansowe, trwałe itp.).

W trzeciej części pisma proponujemy lekturę dwóch przetłumaczonych na język polski tekstów Charlesa E. Lindbloma, amerykańskiego nestora wiedzy o politykach publicznych. Pierwszy z nich został opublikowany w 1959 roku i jest barwną polemiką dotyczącą sporu o naturę polityki publicznej. Autor

argumentuje, że nie jest tak, jak przedstawiał to wcześniej Harold D. Lasswell, uznawany za ojca założyciela powojennej nauki o polityce publicznej. Lasswell twierdził, iż naturę polityki publicznej odzwierciedlają fazy działania. Ich tworzenie zaczyna się od zidentyfikowania i scharakteryzowania problemu zbiorowego, poprzez analizę alternatywnych rozwiązań, aż po jego rozwiązanie. Lindblom twierdzi, że to wyidealizowany obraz. W rzeczywistości bowiem polityki tworzone są w znacznie mniej usystematyzowany sposób, dużo w nim chaosu, niepewności, sporów, brania rzeczy na wiarę itp. Do tego problemu Lindblom odniósł się po 20 latach, kiedy rozwinął argumentację podejmowaną wcześniej. Uznał, że nic nie wskazuje na to, aby tworzenie polityk było obecnie działaniem bardziej zracjonalizowanym, usystematyzowanym, przewidywalnym.

Obecne wydanie „Zoon Politikon” uzupełnia debata o politykach publicznych w Polsce. Dyskutuje pięciu ekspertów pochodzących z bardzo różnych środowisk i mających bardzo różne punkty widzenia. Pada wiele interesujących uwag odnośnie sposobu, w jaki działamy publicznie w Polsce. Są one dobrym punktem wyjścia do bardziej systematycznych analiz w tym zakresie. Rozmówcy wskazują, między innymi, na nadmierne stosowanie przez rządzących instrumentów prawa i odgórnej regulacji w politykach. Dzieje się to często kosztem rzadszego posługiwania się instrumentami „miękkimi”, jak partycypacja, współpraca z interesariuszami polityk, inspiracja, samoregulacja itp.

Kontrowersje w debacie powstały na tle roli instytucji państwa w tworzeniu polityk. Jeden z dyskutantów argumentował, że zadanie tworzenia dobrych polityk wypływa z potrzeby wzmocnienia państwa przede wszystkim w relacjach międzynarodowych. Uznaje, że są one wciąż oparte na konflikcie i rywalizacji. Oznacza to, że państwo chcąc wzmocnić swoją pozycję międzynarodową, może w określonym stopniu kontrolować aktywność obywatelską w zakresie tworzenia polityk.

Dyskutanci omawiali także kwestię, czy podczas formułowania i wdrażania polityk w Polsce zachodzi proces uczenia się. Zdania były podzielone, wskazujące raczej na to, że w tym zakresie nie dzieje się zbyt dobrze. Bywa, że aktorzy polityk popełniają te same błędy w kolejnych podejściach do rozwiązywania tych samych problemów.

Zapraszamy do lektury, mamy nadzieję, że tematy podjęte w tym numerze będą źródłem inspiracji i wielu cennych przemyśleń. ■

CZĘŚĆ I
POLITYKA PUBLICZNA:
MIĘDZY IDEAMI, INTERESAMI
A INSTYTUCJAMI

PROBLEM ZŁOŻONOŚCI W POLITYKACH PUBLICZNYCH

Andrzej Zybała

Polityki publiczne „żyją” dzięki istnieniu problemów publicznych. Gdyby te nie występowały, nie byłoby powodu tworzenia polityk, czyli koncepcji działań i interwencji publicznych. Naukowcy amerykańscy budowali dyscyplinę wiedzy o politykach w kontekście stworzonym przez Johna Deweya, który odnosił działania publiczne do kompleksu zagadnień osadzonych na orbicie „społeczeństwo i jego problemy”¹.

Chciałbym tu pokazać, że w politykach publicznych możemy dostrzec rosnący kłopot w związku ze zmieniającym się profilem znacznej części problemów publicznych. Upraszczając zagadnienie, stawiam tezę, że szereg problemów ulega strukturalnemu zaostreniu. Do tej pory byliśmy przyzwyczajeni, że wiele z nich jest skomplikowanych i przez to trudnych do rozwiązywania (np. w polityce, edukacji, w zdrowiu czy ochronie środowiska). Tymczasem – co potwierdza literatura przedmiotu – wiele problemów zyskuje dodatkową cechę – stają się coraz bardziej złożone². Ich złożoność sprawia, że uporanie się z nimi jest szczególnie trudne.

Tradycyjnie problemy rozwiązywane są poprzez rozłożenie ich komponentów na czynniki proste i próbę uchwycenia zależności między nimi. Ale takie postępowanie jest właściwe w przypadku problemów skomplikowanych. W ich wypadku składowe są od siebie względnie niezależne (usunięcie jednego jego

¹ W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgard 2005.

² R. Geyer, S. Rihani, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics*, Policy and Society, Routledge 2010.

elementu zmniejszy poziom skomplikowania problemu, ale nie zmieni jego istoty). Inaczej jest z problemami złożonymi. Mają to do siebie, że nie dają się redukować do swoich komponentów. Istnieje bowiem organiczna współzależność między nimi. Co więcej, między jego składnikami istnieje specyficzna interakcja, która tworzy dynamikę problemu (i polityki wokół niego), ponieważ komponenty warunkują siebie nawzajem (*dependency*) w znacznym stopniu (usunięcie jednego elementu, zmienia charakter problemu)³.

Odwołajmy się do przykładów. S. Glouberman, B. Zimmerman wskazują, że problemem prostym jest na przykład upieczenie ciasta według istniejącego przepisu. W tym wypadku postępujemy według utartych schematów działania. Najważniejsze, aby wiernie zastosować rekomendowane kroki i proporcje. Problemów publicznych o takiej strukturze może być sporo, ale to nie one decydują o wspomnianych wcześniej kłopotach. Z kolei problemem skomplikowanym jest wysłanie rakiety w kosmos. W tym wypadku konieczna jest rozbudowana sekwencja działań, ale ich rezultaty są jednak przewidywalne. Najważniejsze jest trzymanie się pewnych technologicznych reguł. Problemów o takiej strukturze jest z pewnością sporo w sferze publicznej. Mogą to być działania polegające na przeprowadzeniu zmian strukturalnych w danej polityce, np. wprowadzenie odrębnych regionalnych funduszy zdrowia w miejsce jednego ogólnokrajowego funduszu zdrowia (NFZ). Zadanie jest skomplikowane, ale można je skutecznie wykonać – bez załamania systemu zdrowia – dzięki wiedzy o zarządzaniu.

Natomiast przykładem problemu złożonego jest proces wychowania dziecka⁴. Nauka i doświadczenie podsuwają nam różne działania i wzorce postępowania. Nigdy jednak nie jesteśmy w stanie przewidzieć rezultatu. Uwarunkowany jest on olbrzymią liczbą czynników, które pozostają w stosunku do siebie w relacji zwrotności. Na proces wychowania oddziałują postawy i wzorce czerpane z wielu źródeł: rodziny (rodzice, ale także krewni), szkoły, mediów, rówieśników itp. Wszystkie te czynniki oddziałują na wychowanie według niezliczonej liczby kombinacji między nimi. Autorzy wskazują, że skomplikowane problemy są jak maszyna, a złożone – jak życie. Natomiast w procesie ich rozwiązywania ważne jest sprecyzowanie i określenie, z jakimi mamy do czynienia. Każdy typ wymaga innych działań, a także postawienia innych pytań.

³ J. H. Miller, S. E. Page, *Complex Adaptive Systems. An introduction to computational models of social life*, Princeton University Press 2007, s. 9.

⁴ S. Glouberman, B. Zimmerman, *Complicated and Complex Systems: What Would Successful Reform of Medicare Look Like? Commission on the Future of Health Care in Canada*, Discussion Paper no. 82002, 2020.

W przypadku problemu złożonego jego rozwiązanie należy szukać wewnątrz samego systemu, którego jest częścią. Czynniki zewnętrzne mogą tylko mieć znaczenie wspomagające.

Złożoność w polityce publicznej

Wokół problematyki złożoności powstała swoista nauka (*science of complexity*). Według jednej z definicji jest to „zbiór pomysłów, zasad i wpływów z wielu typów wiedzy, w tym teorii chaosu, cybernetyki i złożonych systemów adaptacyjnych w naukach przyrodniczych, postmodernizmu w naukach społecznych oraz myślenia systemami (*systems thinking*), które można odnaleźć w wielu naukach”⁵. Nauka o złożoności zakłada przede wszystkim odejście od postrzegania problemów w sposób mechaniczny, a więc przez paradygmat pojęć fizyki Newtona, której symbolem jest zegar. To model, według którego całość rozumiana jest poprzez zrozumienie części.

Ciekawym przypadkiem jest złożoność systemu społecznego. Paul E. Plsek i Trisha Greenhalgh⁶ uznają, że w tym przypadku konieczne jest zaakceptowanie autonomii różnych jego elementów, ich nieprzewidywalności z uwagi na dynamikę wzajemnego oddziaływania jego składowych (*feedback loops*). R. Geyer i S. Rihani wskazują, że kluczowe jest określenie nowego sposobu postrzegania rzeczywistości społecznej, która zakłada jej złożoność. Oto składniki tego postrzegania:

- „częściowy porządek: zjawiska mogą wykazywać zarówno wzorce ładu, jak i chaosu,
- redukcjonizm i holizm: niektóre zjawiska są redukowalne do swoich komponentów, a inne nie są,
- przewidywalność i niepewność: zjawiska mogą być tylko częściowo modelowane, przewidywalne i kontrolowalne,
- prawdopodobieństwo: istnieją generalne granice dla większości zjawisk, ale w ramach tych granic dokładne rezultaty są niepewne,
- wyłanianie się: zjawiska ukazują elementy adaptacji i wyłaniania się w stale nowym kształcie”⁷.

⁵ B. Ramalingam, H. Jones, T. Reba, J. Young, *Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts*, Working Paper 285, Overseas Development Institute, London 2008, ss. 4-5.

⁶ Paul E Plsek, Trisha Greenhalgh, *The challenge of complexity in health care*, *British Medical Journal*, v. 323 (7313), September 2001.

⁷ R. Geyer, S. Rihani, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics*, „Policy and Society”, Routledge 2010, s. 19.

Poniżej chciałbym zaproponować pewną adaptację pojęć z nauki o złożoności na potrzeby analizy polityki publicznej i jej problemów. Przypomnijmy jednak najpierw, że w początkach kształtowania się polityki publicznej jako dyscypliny wiedzy, jej prominentni przedstawiciele doceniali wagę złożoności problemów, a mimo to uznawali, że problemy są zwykle „tylko” skomplikowane. Twierdzili, że można je rozwiązywać, kierując się zasadami racjonalizmu czy racjonalnej analizy, opierającej się na założeniach Newtona, a więc każdy problem można rozłożyć na czynniki składowe, dobrze im się przyjrzeć i wykonypować rozwiązanie. Uznawano także, że dynamika problemów jest linearna (liniowa), czyli oparta na łańcuchach przyczynowo skutkowych (skutki wynikają z widocznych i zrozumiałych przyczyn. Relacja między przyczyną i skutkiem jest proporcjonalna). Harold Lasswell, uznawany za ojca nauki o politykach publicznych, przedstawiał argumenty właśnie za takim zrjonalizowanym modelem. Wyrażał się on w linearnym podejściu, czyli konstrukcji przebiegu głównych procesów w politykach według faz, poczynając od definiowania problemu, konstruowania rozwiązań, analiz, aż po uzyskanie zaplanowanych rezultatów. Lasswell ufał, że można budować skuteczne koncepcje rozwiązań problemów poprzez zastosowanie różnych zrjonalizowanych technik: odwzorowywanie kontekstu (*contextual mapping*), tworzenie konstruktów rozwojowych (*developmental constructs*), techniki prototypowania (*prototyping technique*), symulacje komputerowe. Po prostu, aby zapanować nad problemami należy wzmoczyć potencjał analityczny i intelektualny (przenikliwość, zrozumienie, kontrolę)⁸.

Poglądy Lasswella dość szybko uznano za uproszczenie, choć nie oznaczało to powszechnej przemiany w nauce o politykach. Otóż w latach 50. XX wieku wywiązał się spór. Charles Lindblom argumentował, że proces tworzenia i realizacji polityk w rzeczywistości wygląda inaczej niż dyktują racjonalistyczne wzorce. Porównywał go do czołgania się, a zatem uznał, że jest chaotyczny i nieprzewidywalny. W artykule z 1959 roku *The Science of „Muddling Through”*⁹ przekonywał, że tylko względnie proste działania publiczne powstają według modelu fazowego i linearnego. Jest wiele powodów tego stanu rzeczy: niedostateczna wiedza o problemach i rozwiązaniach, brak czasu i pieniędzy na analizy, wpływ polityków, biurokracji, grup interesów itp. „Granice potencjału ludzkiego intelektu i w zakresie dostępnej informacji, określają granice

⁸H. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing, 1971, s. 59.

⁹Ch. E. Lindblom, *The Science of „Muddling Through”*, „Public Administration Review”, Vol. 19, No. 2. (Spring, 1959), ss. 79-88.

ludzkich zdolności do bycia kompleksowym [wszechstronnym – AZ]. W rzeczywistości, zatem, nikt nie może zastosować w praktyce metody racjonalistycznej i kompleksowej w przypadku naprawdę złożonych problemów i każdy administrator (*administrator*) stojący wobec dostatecznie złożonego problemu musi znaleźć sposoby na jego drastyczne uproszczenie”¹⁰.

Współcześnie J. Hudson i S. Lowe piszą, że proces tworzenia polityk wokół ważnych problemów publicznych nie może być już uznawany za proces linearny albo zracjonalizowany, ograniczony do silnie zakreślonych faz refleksji i działania. Zdaniem tych autorów, o złożoności polityk przesądza wielość struktur instytucjonalnych wykorzystywanych w realizacji działań publicznych oraz różnorodność sił politycznych z nimi związanych. Występuje między nimi zjawisko współzależności (*interrelated*) oraz efekt zwrotności (*feedback*). Rezultaty osiągnięte w politykach są wynikiem interakcji między ich aktorami i wszelkimi składowymi. Dynamika tych interakcji ma daleko idące skutki. Przede wszystkim są one często trudne do przewidzenia. Rodzi to coraz powszechniejsze zjawisko występowania niezamierzonych konsekwencji w działaniach publicznych.

Will Medd wskazuje, że proces, w wyniku którego powstają polityki publiczne należy uznać za system złożony¹¹. Polityki uznaje za samoorganizujący się proces o nieliniarnych cechach. Stąd do analizy przydatna staje się teoria systemów złożonych. Pozwala ona na uchwycenie dynamiki procesu tworzenia polityk. Mihály Fazekas i Tracey Burns wskazują, że złożoność w działaniach publicznych to wynik:

- wielości i różnorodności aktorów polityk i ich preferencji, ich rosnących oczekiwań,
- istnienia coraz bardziej zdecentralizowanych i elastycznych struktur zarządzania,
- rosnącego znaczenia uwarunkowań międzynarodowych i transnarodowych w projektowaniu i wykonywaniu działań publicznych,
- szybko zmieniającej się, cyrkulującej informacji i technologii informacyjnych¹².

¹⁰ *Ibidem*, s. 84.

¹¹ W. Medd, *Making (Dis)Connections: Complexity and the Policy Process?*, Social Issues, volume one, issue 2, October 2001; <http://www.whb.co.uk/socialissues/indexvol1two.htm>.

¹² Mihály Fazekas, Tracey Burns, *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*, OECD Education Working Papers, No. 67, OECD Publishing, s. 7.

Paul Cilliers również wskazuje na podobną charakterystykę systemów złożonych¹³ i rozważa generalnie systemy społeczne. Jego zdaniem, systemy złożone są to takie, które mają wiele elementów/komponentów, w znacznym stopniu oddziałujących na siebie w sposób dynamiczny, wymieniających energię i informacje. Tworzą one pętle zwrotne we wzajemnym oddziaływaniu (*feedback loops*), mają charakter otwarty, stąd zachodzi stała wymiana energii i informacji z otoczeniem. Dysponują szeroko rozdystrybuowaną pamięcią i historią. Z kolei Paul Sabatier pisze o ekstremalnie złożonych grupach elementów, które składają się na proces tworzenia polityki. Wskazuje na wielość zaangażowanych podmiotów (grupy interesów, agencje rządowe, badacze, dziennikarze itp.). Pisze, że „każdy z aktorów – indywidualnych czy zbiorowych – ma potencjalnie odmienne wartości/interesy, percepcję sytuacji i preferencje programowe”¹⁴. Poziom złożoności podnosi fakt, że tworzenie polityk ma zwykle długi horyzont czasowy, od wyłonienia się problemu, zrozumienia go, po implementację rozwiązań. Powstaje szereg programów działań, które angażują wiele różnych poziomów w strukturach rządzenia. Przeprowadzane są złożone debaty programowe, które wymagają rozległej wiedzy, niekiedy bardzo technicznej. Debaty angażują często głęboko zakorzenione wartości/interesy (czasami nieuświadomione), wymagają znacznych nakładów, aby je przeprowadzić. Sabatier wskazuje także: „(...) większość aktorów stoi wobec pokusy, aby selektywnie przedstawiać dowody, aby przekreślać stanowiska swoich oponentów, dyskredytować ich i działać wymuszająco oraz generalnie zniekształcać sytuację z myślą o swojej korzyści”¹⁵.

Złożoność polityk ma wiele konsekwencji. Przede wszystkim sprawia, że ich tworzenia nie można ograniczać do stosowania linearnych modeli przyczynowo-skutkowych. Linearny system ma miejsce wówczas, gdy określone działanie wywołuje skutek proporcjonalny do siły działania. Na przykład zmiana temperatury cieczy powoduje proporcjonalny wzrost poziomu rtęci w termometrze. Tymczasem w wielu politykach nie ma tak prostych zależności między działaniami a rezultatami. Jako systemy nieliniarne występują w nich zjawiska nieprzewidywalne, często nieproporcjonalne do wyjściowego wkładu. Przede wszystkim należy uwzględnić wspomnianą wyżej dynamikę interakcji między komponentami problemów, wokół których polityki są tworzone.

¹³ P. Cilliers, *Complexity and postmodernism – understanding complex systems*, Routledge 2002, s. 4.

¹⁴ P. Sabatier, *The Need for Better Theories*, [w:] *Theories of the Policy Process*, P. Sabatier (red.), Westview Press 2007, s. 3.

¹⁵ *Ibidem*, s. 4.

Są one dynamiczne, zwrotne. Nie da się ich dobrze przewidzieć poprzez analizę sposobu funkcjonowania czy zachowania wyizolowanych komponentów. W systemach nieliniarnych można mówić o zależnościach, prawdopodobieństwie wystąpienia określonych zjawisk z uwagi na wystąpienie wcześniej innych zjawisk. Ważne jest tu także pojęcie punktu krytycznego, który decyduje o możliwej zmianie (*tipping point*).

Symbolem nieliniarności jest tak zwany efekt motyla, na który wskazał słynny meteorolog Edward Lorenz. Motyl poruszający skrzydłami w dolinie Amazonki może wywoływać załamanie pogody w Europie. W sferze społecznej, przykładem takiego zjawiska jest wybuch globalnego kryzysu finansowego na skutek nieetycznych działań w niektórych amerykańskich bankach. Widzimy tu dziwne proporcje między przyczynami, które są dość ograniczone w rozmiarach w stosunku do ogólnoświatowych skutków.

W polityce publicznej nieliniarność jest skutkiem istnienia silnej współzależności między aktorami działań. Mogą oni mieć różne potencjały do działania w różnych płaszczyznach złożonego systemu, w którym wzajemnie funkcjonują¹⁶, ale jednocześnie nie są w stanie realizować swoich interesów bez siebie (np. pracodawcy i pracobiorcy). Zachodzą między nimi stałe interakcje, które przyjmują różną postać: obserwacja, komunikacja, fizyczna bliskość, imitacja, współpraca dla osiągnięcia wspólnych celów, konkurencja o zasoby itp.¹⁷

W systemach złożonych wielkie rezultaty mogą wynikać z małych zdarzeń (przyczyn) czy nawet koincydencji. Wprowadzenie dużych zmian w danej polityce może mieć nieznaczące konsekwencje. Potoczna percepcja podsuwa nam często przekonanie, że najpotężniejsi aktorzy – rząd, duże organizacje związane z biznesem, potężne instytucje badawcze i analityczne – są tymi podmiotami, które mogą wywołać dużą zmianę w polityce. Tymczasem często bywa inaczej, znaczące zmiany w polityce zdrowia czy społecznej wywoływane są pod wpływem impulsów czy grup, które na co dzień nie mają wielkiej siły wpływu. Mogą to być rodzice lub grupy rodziców, których dzieci zostały poszkodowane przez instytucje tych polityk. To oni wywołują procesy, które często prowadzą do zmiany. Ma to miejsce szczególnie wówczas, gdy udaje im się wpłynąć na nastroje opinii publicznej, np. poprzez wystąpienia w mediach. Ponadto nawet jeśli działania inicjują i przeprowadzają najpotężniejsi aktorzy,

¹⁶ B. Ramalingam, H. Jones, T. Reba, J. Young, *Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts*, Working Paper 285, Overseas Development Institute, London 2008, s. 24.

¹⁷ *Ibidem*, s. 45.

nie znaczny to, że inspiracja nie miała miejsce za pośrednictwem pozornie niewiele znaczących aktorów. Pokazuje to dynamikę interakcji między aktorami i przede wszystkim jej nielinearność.

W raporcie OECD czytamy: „(...) na przykład kontynentalna sieć elektryczna może przeżyć olbrzymie kaskadowe awarie po uszkodzeniu pojedynczego transformatora na małej podstacji energetycznej. Rozbudowany wieloletni program edukacji zdrowotnej może nie przynieść widocznych efektów w zachowaniach zdrowotnych w jednej społeczności, a w drugiej może mieć olbrzymi wpływ. Pojawienie się czynnika patogenicznego, czy innymi słowy nowego patogenu (*pathogen*) w odległej wiosce może osłabić tylko kilka osób, ale gdzie indziej może spowodować niszczycielską, globalną epidemię. Wprowadzenie nowego egzotycznego instrumentu finansowego może ostatecznie stać się przyczyną łańcucha załamania na rynkach giełdowych i porażki biznesowej. Jasne jest, że oparte na nauce spostrzeżenia dotyczące zachowań takich systemów stanowią wartość dla twórców polityk”¹⁸.

Niezamierzone konsekwencje

Wprowadzenie do danej polityki nowego elementu (np. zmiany organizacyjnej czy nowej regulacji, nowego pomysłu) nie musi przynieść oczekiwanych rezultatów. Wszystko zależy bowiem od tego, w jaki sposób wejdzie w interakcje z innymi składowymi systemu. Coraz trudniejsza staje się także analiza polityk. Dzisiejsi studenci studiujący politykę publiczną muszą uczyć się myśleć o niej w taki sposób, aby ogarniać wielowymiarowość problemów publicznych. Muszą umieć uwzględniać trzy poziomy, na których kształtują się zwykle polityki publiczne – makro (np. globalizacja i jej oddziaływanie na krajowe interwencje publiczne), mezo (czynniki pośrednie, jak instytucje, procesy decyzyjne, aktorzy działań publicznych, agenda działań itp.) i mikro (rezultaty rozwiązań w odniesieniu do adresatów działań)¹⁹.

¹⁸ Applications of Complexity Science for Public Policy: New Tools for Finding Unanticipated Consequences and Unrealized Opportunities (based on a workshop convened on October 5-7, 2008 at the Ettore Majorana International Centre for Scientific Culture) OECD, Paris 2009, s. 2.

¹⁹ J. Hudson i S. Lowe, *Understanding the Policy Process. Analysing Welfare Policy and Practice*, The Policy Press, s. 23.

Tabela 1. Rozbieżności między Newtonowskim modelem postrzegania problemów i modelem ich postrzegania w nauce o złożoności

Newtonowski model	Model w nauce o złożoności
Redukcjonizm	Holizm
Obiektywna obserwacja	Obserwacja z określonych perspektyw
Linearna (liniowa) przyczynowość	Wzajemna przyczynowość
Całość jako jednostka analizy	Relacja jako jednostka analizy

Źródło: *Compilation of Literature Scans. A new Synthesis of Public Administration*, 2010, s. 24.

Coraz trudniejsze staje się zatem przewidzenie końcowego rezultatu wielu interwencji publicznych, z uwagi na ich złożoność. Dobrym przykładem jest zielona energetyka. Wprowadzono jej mechanizmy (zastosowanie odnawialnych źródeł energii), aby ograniczyć rozmiar oddziaływania aktywności człowieka na środowisko i klimat. Tymczasem wiele wskazuje, że zmiana ta wcale nie musi przynosić zamierzonego skutku. Powstaje bowiem cały szereg niezamierzonych rezultatów: powoduje nadmierną wycinkę lasów, ponieważ potrzeba coraz więcej ziemi pod zasiewy dla uzyskania plonów przeznaczonych dla zielonej energetyki. Wywołuje podwyżki cen żywności, ponieważ zmniejszeniu uległa powierzchnia upraw związanych z produkcją żywności. Niektórzy uważają, że stało się to głównym źródłem niepokoju w wielu krajach słabo rozwiniętych. W Polsce widać również wiele przykładów wystąpienia niezamierzonych konsekwencji szeregu interwencji publicznych. Wprowadzono regulacje chroniące zatrudnienie pracowników, którym pozostało kilka lat do przejścia na emeryturę – powstał zupełnie niezamierzony skutek. Według przekazów medialnych, wielu pracodawców zwalnia starszych pracowników tuż przed ich wejściem w okres ochronny. W 2013 roku rząd wydłużył do roku urlop rodzicielski. Niektórzy eksperci obawiają się, że zwiększy to kłopoty kobiet związane z powrotem do pracy. Ciekawa wydaje się w tym miejscu uwaga Johna Kaya, ekonomisty, który stwierdził, że w dzisiejszym niepewnym świecie dobra decyzja niekoniecznie prowadzi do dobrych rezultatów, zaś dobry rezultat niekoniecznie jest skutkiem dobrej decyzji czy wynikiem działania kompetentnego decydenta²⁰.

²⁰ Cytat za: *System Stewardship. The Future of Policy Making*, Institute for Government, London 2011, s. 26.

Potęga adaptacyjności

Systemy złożone mają cechę adaptacyjności, ich struktura może więc ulegać wewnętrznej transformacji bez ingerencji czynników zewnętrznych. Istnieją w nich bowiem mechanizmy samoorganizacji, co umożliwia autonomiczną adaptację do zmieniających się warunków.

Mechanizmów adaptacyjności można dopatrywać się w wybranych politykach publicznych. Polityki, które mają przynosić dobre rezultaty dla obywateli, muszą mieć taką cechę. Tylko ona bowiem może powodować, że systemy realizacji polityk będą mogły się przystosować do zmieniających się okoliczności. Na przykład w polityce zdrowia można sobie wyobrazić, że działa ona dobrze, gdy jej aktorzy i systemy organizacyjne w sposób organiczny (automatyczny) potrafią adaptować się do zmian w strukturze demograficznej (wiekowej) społeczeństwa, czyli do sytuacji, gdy w gabinetach lekarskich i szpitalach pojawia się coraz więcej pacjentów starszych wiekowo, którzy zmagają się z problemem wielochorobowości. Jeśli aktorzy tej polityki nie dostrzegą na czas pojawiającego wyzwania i nie dostosują profilu swoich działań, to znaczy, że polityka jako system nie ma właściwego poziomu adaptacyjności.

Adaptacyjność jest z pewnością cechą wielu polityk, może być rozwinięta w różnym stopniu. Rzecz w tym jednak, w jaki sposób mechanizmy adaptacyjności są ukierunkowane i na ile sprzyjają głównym celom danej polityki. Aktorzy polityk jakby z zasady chcą adaptować się do zmian w otoczeniu. Jest tylko kwestia czy adaptują się, aby mogli realizować cele publiczne w nowych warunkach, czy adaptują się do realizacji egoistycznych celów w nowych okolicznościach. Tak czy owak, powtórzmy, aktorzy poniekąd z zasady dopasowują się do zmieniających się okoliczności, aby nadal odgrywać swoje role, realizować swoje interesy, zaspokajać potrzeby i realizować preferencje czy wartości. Adaptacja jest w dużej mierze wyrazem reakcji na zachowanie innych podmiotów działających w systemie. Relacje między nimi nie są prostą sumą wzajemnych oddziaływań, istnieje tu bowiem relacja dynamicznej współzależności. Oddziaływanie jest wielokierunkowe. Tym samym R. Geyer, S. Rihani zakładają, że zjawiska społeczne są nieprzewidywalne i rozwijają się według wciąż zmieniających się, nowych wzorców²¹.

Istnieją podstawy, aby uznać, że w politykach publicznych adaptacyjność i wewnętrzna samoorganizacja aktorów stają się obecnie głównym wyzwaniem

²¹ R. Geyer, S. Rihani, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*, Routledge 2010.

we wszystkich krajach. Wzrost adaptacyjności i zdolności do samoorganizacji systemów tworzenia polityk wydaje się właściwą odpowiedzią na rosnący poziom złożoności problemów, z którymi zmagamy się w ich strukturach. Jeszcze kilka dekad temu adaptacja miała zwykle miejsce poprzez sterowanie z góry. Rząd analizował nowe zjawiska i odgórnie określał zmiany, które mają zajść w politykach czy działaniach publicznych. Taki model stał się nieefektywny, a nawet niebezpieczny. Dynamika wielu problemów sprawia, że należy na nie szybko reagować. Zagrożenia najlepiej widać tam, gdzie one powstają. Najlepiej widzą je ci, którzy są najbliżej. To są zazwyczaj różni interesariusze polityk (różnego typu podmioty, zazwyczaj pozarządowe), to oni mają mieć cechę adaptacyjności i samoorganizacji. Na tej bazie naukowcy tworzyli zręby nowej dyscypliny wiedzy, jaką jest zarządzanie publiczne, którą rozumieli jako wiedzę o relacjach między podmiotami działań publicznych²². Sformułowano tezę, że następuje przejście od rządu (jako głównego aktora działań) do zarządzania (jako sieci różnych aktorów). Miało to wielkie konsekwencje dla polityk publicznych. Systemy ich realizacji musiały być inaczej zorganizowane. Zarządzanie nimi w sposób odgórny uznano za nieproduktywne, natomiast kluczowe stało się upodmiotowienie aktorów polityk poprzez zastosowanie wzorców zarządzania partycypacyjnego.

W wielu politykach nowi aktorzy działań odgrywają często kluczową rolę, na przykład samorządy w Polsce. One odpowiadają za niesłuchanie ważny element w cyklu tworzenia polityk, czyli za ich implementację. Rząd planuje polityki, np. edukację czy zdrowie, ale ostateczne rezultaty zależą, w znacznym stopniu, od działań podejmowanych przez gminy czy powiaty, które zarządzają szkołami i znaczną częścią szpitali, mają zatem znaczny wpływ na jakość polityk. Co więcej, w procesach formułowania i wykonywania polityk wzrastającą rolę odgrywają różnego typu organizacje społeczne czy zawodowe. Tym samym polityki stają się systemami niesłuchanie złożonymi. Próba zarządzania nimi w sposób scentralizowany, poprzez głównie instrumenty odgórnej regulacji, niesie ze sobą znaczną groźbę uzyskania słabych rezultatów.

Sprostanie wyzwaniu adaptacyjności jest niezwykle trudne. Niektórzy wskazują, że kluczowa staje się zdolność w politykach do generowania zaawansowanej i adekwatnej wiedzy o sposobach funkcjonowania złożonych polityk i ich problemów. Również w Polsce zasoby wiedzy analitycznej o problemach publicznych rzeczywiście powiększają się, staje się ona coraz bardziej użyteczna

²² R. A. W. Rhodes, *The New Governance: Governance without Government*, Political Studies XLIV, 1996, ss. 652-667.

dla projektowania i wykonywania interwencji publicznych. Jednocześnie widoczne jest, że wiedza często nie jest w stanie nadążyć za rzeczywistością. Wymaga stałego aktualizowania, a także uczenia się, co jednak nie zawsze w pełni się udaje. „Aktorzy polityk mogą wiedzieć więcej, ale systemy, które obserwują nie stoją w miejscu, są nieprzewidywalne w ramach generalnych granic i stale zmieniają się i reinterpreterują się”²³. W Polsce problemem jest to, że wiedza powstaje w silnie zetatyzowanym systemie zarządzania publicznego. Brakuje mechanizmów niezależnych ewaluacji.

Złożoność w polityce zdrowia

Polityka zdrowia jest przykładem polityki niezwykle złożonej wewnętrznie. Dzieje się tak z wielu względów, na przykład mnogości aktorów działania, poziomów zarządzania, nowych trendów, nieprzewidywalność rezultatów leczenia i profilaktyki. P. E. Plsek i T. Greenhalgh wskazują na wymiary złożoności²⁴, a także, że kształt systemu wyłania się z interakcji, która zachodzi między różnymi podmiotami (lekarze, pielęgniarki, farmaceuci, firmy, menedżerowie, władza itp.), w tym z napięć między nimi. Kierują się one zwykle odrębnymi zinternalizowanymi zespołami norm (instynkty, konstrukty, mentalne modele). Interakcje przyjmują często różnorodne wzorce. Trudno je niekiedy opisać w kategoriach modelu. Ponadto każdy system istnieje w otoczeniu różnych innych systemów, które nawzajem się warunkują. Dostępność usług medycznych uwarunkowana jest tym, w jakich systemach szkolnych, rodzinnych, koleżeńskich czy zatrudnienia funkcjonuje personel medyczny. Autorzy pokazują, jak trudne jest przeprowadzenie mikrozmiany na poziomie pojedynczej placówki medycznej, w zakresie przesunięcia godzin otwarcia placówki o zaledwie 30 minut (umożliwiłoby to dostęp do niej osobom, które mają wolny czas tylko podczas lunchu). Trudność wynika stąd, że zmiana uwarunkowana jest zależnością od innych systemów, w których funkcjonuje personel medyczny.

Rośnie złożoność samego pojęcia zdrowia i choroby. Otóż tradycyjnie choroba była rozumiana jako inwazja obcych ciał (wirus, bakteria itp.). Obecnie jest ona rozumiana, jako wynik oddziaływania wielu czynników: uwarunkowań genetycznych człowieka, jego trybu życia i stanu środowiska naturalnego.

²³ R. Geyer, S. Rihani, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*, Routledge 2010, s. 32.

²⁴ Paul E Plsek, Trisha Greenhalgh, *The challenge of complexity in health care*, British Medical Journal, v. 323 (7313), September 2001.

Ponadto choroba oznaczała także dysfunkcję jednego z organów. Obecnie rozumiana jest bardziej, jako wynik nieprawidłowych interakcji między różnymi organami całego organizmu²⁵. Zmieniająca się treść pojęć przekłada się na konieczność wprowadzania zmian w kluczowych funkcjach systemu zdrowia.

R. Geyer i S. Rihani piszą, że niektórzy wciąż pozostają przy wierze w mechaniczną i statyczną naturę systemu zdrowia. Uznają, że granice między elementami systemu są stałe i dobrze zdefiniowane, jest jasne, co jest częścią systemu, a co nie jest, tak, jak w samochodzie, generalnie wiemy, jakie są części oraz zależności między nimi. Powyższy model postrzegania systemu zdrowia zniekształca sposób rozumienia natury polityki zdrowia, prowadzi do wytwarzania niewłaściwych koncepcji działań i reform w niej. Ignorowana jest dynamika, wytwarzana przez system relacji zwrotnych istniejących między jego komponentami. „Aktorzy polityki wierzą, że więcej pieniędzy wytworzy lepszy system zdrowia i doprowadzi do lepszego stanu zdrowia. Lekarze są stanowczy w tym, że pacjenci powinni robić to, co oni im mówią (tak zwane podporządkowanie się pacjenta). Natomiast pacjenci są przekonani, że ich problemy zdrowotne są fundamentalnie «mechaniczne», że doświadczony lekarz, prawdopodobnie ulokowany w szpitalu pełnym wysokich technologii z najnowocześniejszym wyposażeniem, powinien umieć ich «naprawić» – po prostu jak samochód”²⁶.

Wydaje się, że w Polsce polityka zdrowia pozostaje w paradygmacie mechanicznym. Oznacza to, że kwestia złożoności i adaptacyjności systemu zdrowia nie jest właściwie postrzegana. Tworzenie tej polityki opiera się na zasadzie – rozkładaj system na czynniki pierwsze i rozwiązuje jego problemy poprzez naprawę albo wymianę poszczególnych elementów/komponentów. Przedsięwzięcia reformatorskie na tym mniej więcej polegały, np. na zamianie systemu finansowania świadczeń (z budżetowego na ubezpieczeniowy), przekształceniu funkcji płatnika w systemie (regionalni płatnicy, a później – jeden), zmianie własności placówek zdrowia (z państwowej na samorządową i następnie prywatną), wprowadzeniu do systemu dodatkowego elementu – samorządów lokalnych. Powyższe działania miały przynieść sanację całego systemu, w tym zwiększoną dostępność do świadczeń czy ogólnie – dostępność do lepszej jakości świadczeń. W praktyce przyniosły porażkę w wielu istotnych zakresach.

²⁵ T. Wilson, T. Holt, *Complexity and Clinical Care*, v. 323 (7313), *British Medical Journal*, September 2001, s. 685.

²⁶ R. Geyer, S. Rihani, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*, Routledge 2010, s. 92.

Wciąż widoczne jest silne zhierarchizowanie relacji między aktorami systemu, zaś zarządzanie nim ma miejsce w oparciu o odgórne instrumenty, głównie scentralizowaną legislację. Tym samym w systemie nie wzmacnia się mechanizmów adaptacyjności i samoorganizacji w gronie jego interesariuszy. Konsekwencją jest także to, że nie zaadaptowano nowych narzędzi zarządzania systemem zakładających budowanie środowiska bodźców, w których interesariusze systemu mają szansę podejmować działania samoregulacyjne – adekwatne do celów polityki zdrowia (wysoka jakość opieki medycznej).

Nie ma nic dziwnego w tym, że projekty reformatorskie nie przynoszą oczekiwanej poprawy działania systemu, zazwyczaj są one bowiem narzucające odgórnie, nie myśli się o inicjowaniu procesu ich współtworzenia w trybie dialogu i ścierania się interesów. Władza oczekuje podporządkowania, a nie wzajemnej adaptacji. Konsekwencji mogą dowodzić porażki we wdrożeniu nawet najlepszych pomysłów, czego przykładem może być ten, dotyczący tworzenia oficjalnych list oczekujących na zabiegi. Miał on wprowadzić mechanizmy przejrzystości, stały się one jednak fikcją, na co wskazuje NIK. Jest to konsekwencja faktu, że lekarze ich nie zaakceptowali i tworzą różne fikcyjne zestawienia. Taki rezultat wydaje się zrozumiały, całkowita transparentność przy tworzeniu list oznaczałoby utratę ich władzy w systemie. Można założyć, że mogliby zrezygnować z niej do pewnego stopnia, ale tylko w wyniku pewnych transakcji wiązanych. Musiałaby powstać nowa równowaga w systemie.

Tabela 2. Przykłady pytań (zagadnień) skomplikowanych i złożonych (*Canadian Health Care Reform*)

Pytania skomplikowane	Pytania złożone
Jakie struktury są potrzebne, aby system opieki zdrowotnej był trwały?	Jak możemy budować w oparciu o obecne struktury i powiązania, aby stabilizować system?
Czy system jest dostępny, biorąc pod uwagę starzenie się społeczeństwa?	Jak możemy udostępnić opiekę, aby każdy odczuwał, że system jest dla niego wtedy, kiedy go potrzebują?
Jakie kompromisy są potrzebne, aby pozwolić sobie na najbardziej efektywne i zaawansowane leczenie?	Jak możemy pomóc instytucjom opieki zdrowotnej i specjalistom rozszerzyć jakość usług i wprowadzać innowacje?
Jak dużo obywatele powinni płacić za opiekę zdrowotną?	Jak powszechny system opieki zdrowotnej może zwiększyć utożsamianie się (identyfikowanie) obywateli z państwem

Źródło: *Applications of Complex Adaptive Systems. Theories in Governance, Public, Administration and Public Policy, Literature Scan*, s. 164.

Zakończenie

Na koniec chcę postawić pytanie o czynniki warunkujące powodzenie w tworzeniu takich polityk publicznych, które byłyby dobrze dopasowane do zmieniających się potrzeb społeczeństwa. Otóż wśród wielu warunków, za kluczowe uznałbym zdolność aktorów do adaptacyjności w procesie radzenia sobie z coraz bardziej złożonymi problemami. Adaptacyjność aktorów oznacza *de facto* adaptacyjność samych systemów polityk²⁷. W Polsce widoczne są liczne problemy z uzyskaniem pożądanego poziomu adaptacyjności do wyłaniającego się świata, w którym problemy są nie tylko skomplikowane, ale również złożone. Istnieje wiele źródeł i czynników, które ograniczają adaptacyjność.

Aktualna architektura działań publicznych (*policy design*) wytwarza szereg barier. Pochodzą one z różnych wymiarów, począwszy od kultury, jako sposobu zbiorowego adoptowania się w zmieniających się realiach, poprzez kwestie strukturalne – typ relacji między interesariuszami polityk, sposób ułożenia ich interesów, aż po kwestie bieżące – ograniczenia finansowe, dynamika sporów politycznych itp.

W Polsce wyzwaniem jest wyjście z mechanicznego postrzegania tego, czym są w swojej naturze polityki i ich problemy. Konieczne jest dostrzeżenie ich złożoności, a także wyciąganie z tego właściwych wniosków i konsekwencji wówczas, gdy budujemy mechanizmy formułowania i implementowania polityk. W dalszym ciągu polityki postrzega się i rozumie w sposób nadmiernie wąski, zaledwie jako proces stanowienia prawa. Tym samym etap ich tworzenia wygląda bardziej jak ciąg odgórnych decyzji prawniczych formułowanych z pozycji władzy centralnej, która wie lepiej, jak dostosować działania publiczne do potrzeb społeczeństwa. Natomiast w formułowaniu brakuje wciąż mechanizmów zapewniających adaptowanie się aktorów polityk do siebie, do tworzenia efektów synergii między ich działaniami. Brakuje także głębokiej analizy problemów publicznych oraz właściwej przestrzeni dla partycypacji aktorów polityk w procesach decyzyjnych. ■

²⁷ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PROCESIE PROGRAMOWANIA POLITYK PUBLICZNYCH

Ryszard Szarfenberg

Tekst ten traktuję jako przyczynek do analizy roli organizacji pozarządowych w tworzeniu rządowych dokumentów programowych w obszarze polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Co najmniej od początku poprzedniej dekady rząd i samorzady coraz częściej tworzą rozmaite dokumenty, które mają charakter „miękkiego prawa”. Są to, między innymi, różnego rodzaju programy, które podporządkowane są niekiedy bardziej ogólnym strategiom. Nie są to typowe akty prawne złożone ze stwierdzeń normatywnych w postaci zakazów i nakazów. W ustawie, a tym bardziej w rozporządzeniu, nie umieszcza się diagnozy sytuacji, celów ogólnych i szczegółowych, priorytetów i działań czy, mniej lub bardziej szczegółowych, harmonogramów i źródeł finansowania. Główne pytanie, które można postawić w tym kontekście dotyczy udziału organizacji pozarządowych w procesie tworzenia programów rządowych i wpływu organizacji na treść tego rodzaju dokumentów.

Akt prawny może regulować obszar działań strategiczno-programowych. Na przykład ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nakazuje przyjęcie dokumentów, takich jak strategie rozwoju i programy ich realizacji, podobnie jak ustawa o pomocy społecznej w jednym z obszarów odpowiedzialności publicznej – strategii rozwiązywania problemów społecznych i lokalne programy

pomocy. Gdy jednak porównamy ustawy z przyjętymi później strategiami czy programami, to narzuca się wniosek dotyczący ich odmiennego charakteru. Jeden ze sposobów wskazania tej różnicy polegał właśnie na odróżnianiu twardego i miękkiego prawa.

Nie jest tematem tego artykułu opis i wyjaśnienie zjawiska znacznego zwiększenia liczby dokumentów strategiczno-programowych w ogóle czy w którymś z obszarów polityki publicznej. Opisany zostanie udział organizacji pozarządowych w tworzeniu kilku takich dokumentów z perspektywy bezpośredniego uczestnika tego procesu, który interesuje się tymi zagadnieniami z punktu widzenia nauki, występował więc niejako w kilku rolach: uczestnika i jednocześnie obserwatora i analityka. Autor był przedstawicielem jednej z federacji pozarządowych w procesach dotyczących aktualizacji trzech dokumentów: Krajowego Programu Reform (KPR), tworzenia Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu (KPPUiWS) oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Programy te związane są z procesami rządzenia inicjowanymi z poziomu Unii Europejskiej, w związku z realizacją Strategii Europa 2020 oraz programowaniem przyszłego okresu budżetowego na lata 2014-2020.

Każdy z procesów zostanie przedstawiony poprzez ogólne informacje o danym dokumencie, instytucjach powołanych do jego tworzenia, przebiegu prac w ramach tych instytucji oraz o wynikach. Pod względem zaawansowania prac sytuacja jest następująca (stan na połowę września 2013 r.): KPR jest aktualizowany co roku, aktualizacja na lata 2013-2014 została już przyjęta, a obecnie trwają prace nad kolejną. Wersja wstępna KPPUiWS została już opublikowana, oficjalne konsultacje zakończyły się 30 sierpnia 2013 roku. Projekt PO WER uzyskał we wrześniu tego roku status wersji 3.0 i udostępniono go do konsultacji (termin przesyłania uwag minął 25 października 2013 roku).

Przedmiotem artykułu nie będzie ocena treści tych trzech dokumentów programowych. Największe znaczenie praktyczne ma z pewnością PO WER, gdyż na jego podstawie będą wydatkowane środki Europejskiego Funduszu Społecznego.

W Polsce nie prowadzono wielu badań na ten temat, powstał już jednak co najmniej jeden artykuł, w którym przedstawiono przegląd literatury oraz wniosek, na podstawie wywiadów, dotyczące wpływu federacji organizacji pozarządowych na politykę publiczną¹.

¹ J. Wygnańska, *Krajowe federacje organizacji pozarządowych: finansowanie oraz wpływanie na politykę publiczną*, „Federalistka” nr 2/2010.

Krajowy Program Reform — od całkowitego zignorowania do pierwszych sukcesów

W 2010 roku została przyjęta nowa strategia Uni Europejskiej – Europa 2020. Zastąpiła ona Strategię Lizbońską, wyznaczając cele na kolejne 10 lat. Wiązała się też z nową architekturą rządzenia procesami z nią związanymi. Główną zmianą, w przypadku KPR, było skrócenie perspektywy czasowej z cyklu trzyletniego do jednorocznego oraz włączenie celów społecznych do głównego dokumentu strategicznego UE. Ten drugi trend był już obecny w polskich programach przyjętych w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej. Porównajmy strukturę KPR 2005-2008 ze strukturą KPR 2008-2011. W pierwszym z tych dokumentów poruszono wyłącznie sprawy gospodarki i rynku pracy, w drugim w większym zakresie reprezentowany jest obszar społeczny i sprawności instytucji, jako dwa z trzech priorytetów.

W Strategii Europa 2020 przyjęto bezpośrednio konwencję kwantyfikacji celów, np. do roku 2020 mamy osiągnąć zwiększenie wskaźnika X do poziomu Y. Wśród tak potraktowanych kilku celów jako odrębny wyszczególniono integrację społeczną i przeciwdziałanie ubóstwu. Do roku 2020 liczba osób ubogich lub podlegających wykluczeniu społecznemu na terenie Unii Europejskiej powinna zmniejszyć się o 20 milionów² w stosunku do 2008 roku.

Pierwszy polski KPR, w nowej formule, został przyjęty w kwietniu 2011 roku. W dokumencie nie ma konkretnych informacji o procesie jego przygotowywania z udziałem partnerów społeczno-gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych. Kilka z nich opracowało i wystosowało pismo prezentujące wspólne stanowisko w sprawie treści Programu³, ale w dokumentach Ministerstwa Gospodarki nigdzie się o tym nie wspomina.

Początek nowej struktury instytucjonalnej dla tego procesu dało dopiero Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu ds. Strategii „Europa 2020”. Jest ono datowane na 17 stycznia 2012 roku, a więc ponad pół roku po przyjęciu pierwszego KPR. Jest to o tyle istotne, że w tym właśnie dokumencie ustalono polskie cele do osiągnięcia do 2020 roku. W interesującym nas zakresie było nim opuszczenie strefy ubóstwa

² Kwantyfikacja została oparta na trzech kryteriach potraktowanych rozłącznie: dochody gospodarstwa domowego niższe niż 60% mediany dochodów ogółem, co najmniej 4 z 9 niezaspokojone podstawowe potrzeby gospodarstwa domowego, życie w rodzinie o bardzo niskiej intensywności pracy (co najwyżej 20% pełnego rocznego czasu pracy dorosłych członków).

³ *Wspólne stanowisko wobec włączenia problematyki ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego do Krajowego Programu Reform*, podpisane przez 7 organizacji.

lub wykluczenia społecznego przez 1,5 miliona osób w stosunku do około 11 milionów w 2008 roku⁴.

Wspomniane Zarządzenie przewiduje, wśród członków Zespołu, przedstawicieli organizacji pozarządowych wskazanych przez Radę Działalności Pożytku Publicznego. Wśród nich znalazły się trzy federacje: Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Pozarządowych, Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (PK EAPN). Organizacje pozarządowe niebędące federacjami i działające w obszarze społecznym to Caritas i Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego (FIRR).

List z zaproszeniem na pierwsze spotkanie Zespołu wysłano 22 marca 2012 roku. Towarzyszył mu projekt aktualizacji KPR na kolejny okres, termin na przesłanie uwag wyznaczono na 2 kwietnia, a 5 kwietnia odbyło się spotkanie Zespołu. Aktualizacja KPR przyjęta przez Radę Ministrów ma datę 25 kwietnia 2012 roku. Wcześniej, pod koniec lutego, na stronach Ministerstwa Gospodarki ukazał się komunikat *Zaproszenie do współpracy przy aktualizacji KPR na 2012/2013 r.* Głównym celem było zebranie od partnerów społeczno-gospodarczych „propozycji zadań do uwzględnienia w ramach aktualizacji KPR”. Komunikat opublikowano 14 lutego, termin na przesyłanie propozycji ustalono na 24 lutego.

Nie wiadomo, czy i ile spłynęło propozycji zadań od partnerów społeczno-gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych. Już w ramach prac Zespołu dwie organizacje zgłosiły uwagi i propozycje zmian w projekcie aktualizacji KPR. Nie uwzględniono ich w ostatecznej wersji tego dokumentu, nie wspomniano o nich ani nie ustosunkowano się do nich w żaden sposób⁵.

Dopiero prace nad drugą aktualizacją KPR mogą być uznane, pod względem roli organizacji pozarządowych, za w pełni testujące model działania Zespołu. Przypomnijmy chronologię: zarządzenie powołujące to ciało miało datę z połowy stycznia 2012 roku, pierwszy list do jego członków wystosowano 22 marca, pierwsze spotkanie w pełnym składzie odbyło się 5 kwietnia, a ostateczna wersja ma datę 25 kwietnia. Oznacza to, że proces przygotowania KPR 2011 był obsługiwany jeszcze przez Międzyresortowy Zespół ds. Realizacji

⁴ Rok bazowy nie był jasno określony w Polskich dokumentach z 2011 r., co utrudniało ocenę, na ile ambitny jest ten cel. Dodatkową trudność sprawiło jego sformułowanie w odniesieniu do rozłącznego zastosowania trzech kryteriów, tzn. liczono osoby, które spełniały co najmniej jedno kryterium, unikając podwójnego liczenia tych osób, które spełniały jednocześnie dwa lub trzy z nich.

⁵ Jedną z organizacji (FIRR) wystosowała oficjalny list w tej sprawie – „Uwagi strony organizacji obywatelskich i społecznych do projektu Krajowego Programu Reform 2012/2013”, FIRR/2012-04-12/AW/PIS/1 z 12 kwietnia 2012 r. Treść listu była konsultowana z przedstawicielem PK EAPN.

Strategii Lizbońskiej oraz grupę roboczą z udziałem partnerów⁶. Prace nowego Zespołu ruszyły tuż przed terminem przyjęcia ostatecznej wersji aktualizacji KPR 2012/2013.

Ministerstwo Gospodarki organizuje rocznie kilka spotkań Zespołu. Na dotychczasowych przedstawiciele ministerstw prezentowali informacje dotyczące procesu KPR (Zalecenia Rady, wymogi Komisji) oraz niektórych obszarów, które obejmuje ten dokument. Jedno z takich spotkań w części było poświęcone ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w Polsce. Temat był prezentowany przez przedstawicieli GUS oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod koniec lutego 2013 roku.

Po kilku spotkaniach Zespołu przedstawiono projekt KPR 2013/2014, do którego zgłosiły również uwagi organizacje pozarządowe (PK EAPN i FIRR). Należy wspomnieć, że po poprzedniej aktualizacji Ministerstwo Gospodarki wystąpiło z inicjatywą, aby partnerzy społeczno-gospodarczy zgłaszali dobre praktyki w kontekście realizacji KPR. Przygotowano formularz i część partnerów przesłała propozycje w tym zakresie. Na spotkanie dotyczące projektu kolejnej aktualizacji przesłano dwa dokumenty, w jednym zestawiono uwagi ministerstw i sposób ich uwzględnienia w aktualizacji, w drugim trzy praktyki zgłoszone przez jedną z federacji (OFOP, nie było na tej liście wszystkich przesłanych dobrych praktyk). Zaproponowano włączenie ich do KPR jako informacji. Tytuł i treść dokumentu sugerowała jednak, że były to uwagi zgłoszone do projektu aktualizacji KPR⁷. Dopiero 30 kwietnia wysłano odpowiedź na uwagi partnerów społeczno-gospodarczych⁸. Głównie były to uzasadnienia, dlatego tych uwag nie uwzględniono. W tym samym dniu Rada Ministrów przyjęła ostateczny dokument.

W związku z takim przebiegiem prac, jeden z członków pozarządowych Zespołu (FIRR) wystosował do Ministerstwa Gospodarki list⁹, którego dłuższy fragment warto przytoczyć:

„Uwagi strony społecznej w nikłym stopniu zostały uwzględnione (przez stosowne resorty). Stronie społecznej nie udało się skutecznie wprowadzić bodajże

⁶ Zespół został powołany zarządzeniem Prezesa RM nr 99 z 17 września 2007 r. Informacja o grupie roboczej za artykułem *Odnowiona Strategia Lizbońska*: <http://piaseczno.edu.pl/menu-piaseczno/aktualnosci/67,odnowiona-strategia-lizbonska.html>

⁷ Dokument *Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych do projektu dokumentu pn. Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2013/2014 wraz ze sposobem ich uwzględnienia.*

⁸ Uwagi zgłosiły OPZZ, NSZZ Solidarność, Konfederacji Lewiatan oraz PK EAPN i FIRR.

⁹ List z 21 czerwca 2013 r. *Rozpatrzenie uwag strony organizacji obywatelskich i społecznych do projektu Krajowego Programu Reform, FIRR/2013-06-21/AW/PIS/1.*

jednego nowego działania do zaplanowanych na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” i jej celów.

Wydaje się, że proces włączenia organizacji obywatelskich i społecznych do Zespołu ds. Strategii „Europa 2020” zawiera w sobie jakiś błąd systemowy – albo organizacje nie są w stanie wnieść efektywnego wkładu, albo strona rządowa nie jest w stanie tego wkładu przyjąć”.

Dwie organizacje zaproponowały wszystkim partnerom społeczno-gospodarczym, członkom Zespołu spotkanie na temat dalszych kroków. Do spotkania doszło 26 czerwca i w jego wyniku do Ministerstwa Gospodarki został wysłany kolejny list, tym razem podpisany, w imieniu sygnatariuszy, przez dwie organizacje: FIRR i PK EAPN. Sygnatariuszy było ośmiu, wśród nich nie tylko organizacje pozarządowe (OFOP, WRZOS), ale również organizacje związkowe (Forum Związków Zawodowych) oraz gospodarze (Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Związek Rzemiosła Polskiego). W liście zadano jedno pytanie dotyczące modelu działania Zespołu: czy rola partnerów społeczno-gospodarczych ogranicza się do zapoznania ich z przygotowywanymi dokumentami oraz wysłuchania uwag i komentarzy, czy też zakłada ich większą aktywność i zaangażowanie w ich współtworzenie¹⁰.

Odpowiedź na to pytanie została udzielona podczas kolejnego spotkania Zespołu, sprowadzała się ona do tego, że w pierwszym okresie pracy oczekuje się od partnerów partycypacyjnego zaangażowania, a gdy jest już robocza wersja KPR i zbliża się termin jej przyjęcia, wówczas ważniejsza jest rola konsultacyjna. Nową propozycją ze strony rządowej była zmiana sposobu pracy w fazie partycypacyjnej. Polegała ona na odwróceniu kolejności zgłaszania i prezentowania tematów do KPR. Tematy do dyskusji będą zgłaszać partnerzy (uwzględniając zalecenia Rady itp.) i oni też powinni je przedstawiać na posiedzeniu Zespołu, a ministerstwa miałyby się do tego odnieść. Partnerzy zaakceptowali takie podejście i otrzymali od Ministerstwa Gospodarki niemal miesiąc na zgłoszenie tematów.

Podczas kilku spotkań i intensywnej korespondencji elektronicznej wypracowano i zaproponowano 6 tematów¹¹, dla trzech pierwszych przesłano też uzgodnione rekomendacje. Dwa kolejne zbiory rekomendacji są uzgadniane, ostatni czeka na wstępne opracowanie. Zaproponowano też dalszy tryb pracy

¹⁰ List z 9 lipca 2013 *Rola partnerów społeczno-gospodarczych w pracach Zespołu ds. Strategii „Europa 2020”*.

¹¹ 1) Wzrost zatrudnienia osób młodych, 2) współpraca nauki i biznesu, 3) przeciwdziałanie ubóstwu pracowników, 4) reforma systemu zabezpieczeń społecznych, 5) polityka energetyczno-klimatyczna, 6) wzrost efektywności działania administracji publicznej.

Zespołu. W pracach nad tymi dokumentami brali udział przedstawiciele 12 organizacji (w tym, w stosunku do wymienionych wyżej sygnatariuszy: NSZZ Solidarność, OPZZ, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Pracodawcy RP). Do połowy września 2013 Ministerstwo Gospodarki nie ustosunkowało się jeszcze do tych propozycji.

Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu — nieformalna koordynacja procesu przy wsparciu organizacji

Wśród warunków wstępnych (*ex-ante*) korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego w przyszłym okresie budżetowym UE 2014-2020, znalazł się taki, który dotyczy konieczności przygotowania krajowej strategii ograniczania ubóstwa¹². PK EAPN, w swojej opinii na temat projektu aktualizacji KPR na okres 2012/2013, postulował wprowadzenie zadania związanego z opracowaniem takiego dokumentu. Z takim samym postulatem wystąpił przedstawiciel MRR na jednym ze spotkań Międzyresortowego Zespołu ds. Strategii Europa 2020. Zadanie to znalazło się jednak dopiero w kolejnej aktualizacji KPR, przyjętej przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 roku. Już pod koniec lipca, na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, opublikowana została wersja do konsultacji.

Prace nad dokumentem, pomyślanym jako program wykonawczy dla Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL), rozpoczęte zostały w styczniu 2013 roku. Jest to jedna z dziewięciu zintegrowanych strategii, które zaplanowano jeszcze podczas pierwszej kadencji rządu PO-PSL. Dokument ten bardzo późno został przyjęty przez Radę Ministrów, dopiero 18 czerwca 2013 roku. Wcześniej podjęto próbę wyodrębnienia części celów społecznych SRKL, aby – po dołączeniu diagnozy – mogła być ona uznana za Program, jednak ten pomysł został porzucony. Zapewne trudno byłoby uzasadnić, dlaczego fragmenty SRKL miałyby stanowić nowy dokument wymagany przez UE.

W odróżnieniu od KPR nie powołano do zarządzania tym procesem żadnej formalnej struktury. Prace koordynowała jedna osoba, która na jedynej konferencji poświęconej m.in. prezentacji tego dokumentu, była przedstawiana

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, 6.10.2011.

przez reprezentantkę MPiPS jako „nasz ekspert”¹³. Koordynator, mając dobre kontakty zarówno z MPiPS, jak i z organizacjami pozarządowymi, był wspierany przez nieformalną grupę ekspertów i działaczy społecznych. Część z nich współpracowała w ramach Projektu systemowego PO KL *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. Wśród organizacji biorących udział w procesie byli PK EAPN¹⁴, Pomorskie Forum Wychodzenia z Bezdomności, WRZOS¹⁵, Stowarzyszenie Centrum Aktywności Lokalnej CAL (organizujące spotkania ekspertów), Federacja Polskich Banków Żywności, Federacja Organizacji Socjalnych Województwa Warmińsko-Mazurskiego FOSa, Fundacja Pomocy Matematykom i Informatykom Niepełnym Rucho, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Konwent CIS i KIS¹⁶.

Na początku wspólnych prac pojawiały się wątpliwości co do tego, czy za dokument, który ma mieć status rządowego, powinna być współodpowiedzialna strona społeczna. Jeden z argumentów za udziałem organizacji pozarządowych w tym przedsięwzięciu był taki, że w ten sposób będzie można uzyskać większy wpływ na kształt polityki społecznej w tym obszarze.

Tworzenie dokumentu rozpoczęło się od ustalenia struktury celów operacyjnych i odpowiadających im priorytetów oraz działań w ich ramach. Następnie dodawano elementy diagnozy bazującej głównie na trzech dokumentach: *Ubóstwo w Polsce* (MPiPS) i dwóch innych, opracowanych przez ekspertów społecznych. Były to: diagnoza dotycząca mieszkalnictwa i bezdomności oraz pomocy społecznej i pracy socjalnej. Dokumenty te zostały scalone i uzupełnione o fragmenty, dotyczące np. ubóstwa dzieci, osób starszych i osób pracujących.

Najważniejszą częścią Programu są priorytety z wyodrębnionymi działaniami. Były one stopniowo uzupełniane i modyfikowane na podstawie propozycji przesyłanych przez ministerstwa i organizacje biorące udział w nieformalnym procesie.

Warto dodać, że koordynator KPPUiWS występował w podobnej roli w przypadku Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES). W tym przypadku proces był jednak sformalizowany, zadania realizował Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej („międzyresortowy i międzysektorowy”), który został powołany zarządzeniem Premiera w 2008 roku¹⁷.

¹³ Konferencja zorganizowana przez MRR w dniach 18-19 kwietnia 2013 r.

¹⁴ Dokument został poddany dyskusji na Radzie Wykonawczej PK EAPN 8 maja 2013 r.

¹⁵ Wspólnota zorganizowała konferencję na temat Programu z udziałem przedstawiciela MRR i głównego koordynatora.

¹⁶ *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, s. 3.

¹⁷ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 141 z dnia 15 grudnia 2008 r. Zmienione w 2012 r.

Jednym z jego stałych zespołów tematycznych była Grupa ds. przygotowania projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej. W trakcie jej działania doszło do reorganizacji, początkowo przewodniczył jej prof. Jerzy Hausner. Działania Zespołu są finansowane z jednego z systemowych projektów PO KL *Partnerstwo na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej*¹⁸.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój — organizacje jednoczą się w celu uzyskania wpływu

Polska musi podpisać Umowę Partnerstwa (UP) z organami UE, która ustali zasadniczą strukturę strategiczną i implementacyjną dla wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych w okresie 2014-2020. Jednym z dokumentów przewidzianych na przyszły okres jest Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój o wdzięcznym skrótce PO WER. Obecnie UP zakończyła fazę oficjalnych konsultacji, ale nie ma jeszcze ostatecznej wersji. Program uzyskał status 2.0 w lipcu 2013, a następnie, na początku września – 3.0 i został przedstawiony do konsultacji¹⁹. Ma określać szczegóły dotyczące realizacji czterech, wyszczególnionych w UP, celów tematycznych, w tym Celu nr 9 *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem*.

Zanim przedstawiona zostanie struktura organizacyjna procesu przygotowania PO WER, omówione będą działania zainicjowane przez OFOP, w które włączyły się też inne organizacje. Nie miały one na celu wpływania tylko na jeden z programów operacyjnych, ale na wszystkie dokumenty programujące przyszły okres finansowania. Inicjatywa została nazwana Stałą konferencją ds. konsultacji funduszy europejskich 2014-2020. Pierwszym owocem współpracy między organizacjami było 12 postulatów z 28 sierpnia 2012 roku²⁰. Dokument podpisało przez 14 organizacji: OFOP, Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Instytut Spraw Publicznych, Polska Sieć Lokalnych Grup Działania, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, PK EAPN, SPLOT, Stowarzyszenie Klon/Jawor, WRZOS, Związek Stowarzyszeń „Mazowiecki LEADER”²¹.

¹⁸ Więcej szczegółów na temat powstania dokumentu zob. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, projekt z lipca 2013 r., s. 4-8. Informacje dotyczące Zespołu: <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433512?projekt=433512>.

¹⁹ Informacje na ten temat zob.: http://www.efs.gov.pl/2014_2020/konsultacje/Strony/Okonsultacjach.aspx

²⁰ Pełna nazwa 12 postulatów organizacji pozarządowych w obszarze programowania funduszy europejskich 2014-2020.

²¹ Więcej szczegółów dotyczących działalności oraz inne dokumenty Stałej Konferencji zob. <http://nowaperspektywa.ngo.pl>.

Postulaty nie miały charakteru branżowego, czyli nie dotyczyły tego, co należy zrobić w zakresie ochrony środowiska, przeciwdziałania ubóstwu czy integracji osób z niepełnosprawnościami, ale dotyczyły zagadnień proceduralnych, ważnych dla wszystkich organizacji pozarządowych, niezależnie od obszaru ich działania i celów. Na kolejnym etapie prac powstały grupy tematyczne, część z nich miała już charakter branżowy. Przykładowo, Grupa ON Inclusion 14-20 przygotowała postulaty dotyczące włączania tematyki osób z niepełnosprawnościami w programowanie funduszy UE 2014-2020. Podpisy pod nimi złożyło siedem, zajmujących się tą problematyką, organizacji²². Świadczy to o tym, że grupy funkcjonujące w ramach Stałej Konferencji angażują też wiele innych organizacji poza tymi, które podpisały 12 postulatów.

Cały proces związany z przygotowaniem dokumentów strategiczno-programowych dla przyszłego okresu budżetowego UE wymaga koordynacji działań wszystkich ministerstw. Dużą rolę ma w tym względzie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Do celów koordynacyjnych powołano Międzyresortowy Zespół do spraw Programowania i Wdrażania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej²³. W jego skład nie wchodzi jednak organizacje pozarządowe ani inni partnerzy.

Pierwsza uchwała Zespołu z 2013 roku dotyczyła powołania Grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2014-2020. Wyszczególniono trzy kategorie członków Grup roboczych. Poza przedstawicielami rządu i samorządów przewidziano „stronę partnerów”, gdzie wymieniono organizacje pozarządowe, środowiska naukowe oraz partnerów społecznych i gospodarczych. Zadaniem grup jest:

„(...) wypracowywanie, omawianie, analizowanie i konsultowanie wspólnych dla właściwego programu operacyjnego lub celu tematycznego rozwiązań w zakresie zagadnień horyzontalnych, finansowych i innych...”²⁴.

Do Grupy roboczej, która odpowiada za przygotowanie POWER Rada Działalności Pożytku Publicznego rekomendowała 9 organizacji: OFOP, WRZOS, Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, Forum Inicjatyw Oświatowych,

²² Treść dokumentu zob. <http://ofop.eu/aktualnosci/niepelnospalnosc-w-przyszlym-okresie-programowania-funduszy-ue-2014-2020-podpisz-sie>.

²³ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

²⁴ Uchwała nr 1/2013 Międzyresortowego Zespołu do spraw Wykorzystania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej w sprawie z dnia 4 lutego 2013 r. w sprawie powołania Grup roboczych wspierających prace nad przygotowaniem programów operacyjnych na lata 2014-2020.

PK EAPN, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP)²⁵.

Do września 2013 zorganizowano siedem spotkań Grupy roboczej PO WER. Ostatnie miało miejsce 29 lipca 2013 roku. Przedstawiono wówczas, przed skierowaniem jej do otwartych konsultacji, wersję 2.0 Programu oraz wstępne wyniki jego ewaluacji *ex-ante*²⁶. Wewnętrzne konsultacje zakończyły się 15 sierpnia.

Na przykładzie jednej z organizacji zostaną przedstawione wyniki procesu na tym etapie. PK EAPN zgłosił 53 uwagi (niektóre propozycje były ze sobą powiązane). Uwzględniono w całości 10, a częściowo 8, czyli razem 18 na 53²⁷.

Wnioski

Trzy powyższe przypadki ukazują duże zaangażowanie organizacji pozarządowych w procesy strategiczno-programowe, uruchamiane przez strukturę rządzenia UE. KPR jest obowiązkowym dokumentem, który ma pokazywać, jak Polska realizuje Strategię Europa 2020. Z kolei KPPUiWS był obowiązkowy jako warunek *ex-ante* dla wydatkowania środków EFS w Polsce, w kolejnym okresie budżetowym UE. PO WER jest natomiast jednym z programów operacyjnych, które uszczegóławiają sposób realizacji celów tematycznych zawartych w Umowie Partnerstwa.

Udział organizacji pozarządowych w tych trzech procesach nie sprowadzał się do roli biernego konsultanta, która polega na tym, że ministerstwa przygotowują wersje dokumentów do konsultacji, upubliczniają je na swoich stronach i czekają na zgłoszenia uwag. Taka sytuacja miała miejsce przy KPR i jego dwóch pierwszych aktualizacjach, ale nawet w tym przypadku udało się osiągnąć zmianę nastawienia, dzięki inicjatywie organizacji pozarządowych, do których dołączyli inni partnerzy. Było to bardzo istotną wartością dodaną. Dotąd mało było wspólnych stanowisk w sprawach proceduralnych i merytorycznych, popieranych przez najważniejszych aktorów spoza administracji publicznej.

Model zaproponowany przez partnerów do prac nad KPR w części zbliżony jest do tego, który wdrożony został przy opracowywaniu programów operacyjnych

²⁵ Uchwała nr 19 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wskazania przedstawicieli Rady Działalności Pożytku Publicznego do grupy roboczej opracowującej program dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia.

²⁶ Informacja o spotkaniach i materiały przedstawiane na nich są dostępne na stronie Konfederacji Lewiatan: http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/fundusze_europejskie/programowanie-perspektywy-2014-2020/program-operacyjny-wiedza-edukacja-rozwoj-po-wer-.

²⁷ Dokument pt. *Zbiornicze zestawienie uwag do PO WER zgłoszone przez przedstawicieli Grupy Roboczej (sierpień 2013)*.

dla przyszłego okresu finansowego. Przed skierowaniem dokumentu do otwartych konsultacji pracują nad nim wspólnie przedstawiciele administracji i partnerów. Różnica polega na tym, że w propozycji dla KPR założono też, że inicjatywę tematyczną i merytoryczną mogą mieć partnerzy. Z jednej strony stanowi to wyzwanie, bo wymaga uzgodnienia stanowisk między partnerami, z drugiej jednak daje poczucie większego wpływu na sam proces i jego ostateczny produkt.

Podobnie wyglądał udział organizacji w przygotowaniu KPPUiWS. Faza partycypacyjna miała miejsce przed ogłoszeniem oficjalnych konsultacji. Zasadniczą różnicą jest jednak całkowity brak formalizacji oraz rola koordynacyjna pełniona przez osobę spoza administracji. W przypadku KPR i PO WER oficjalnie powołano do życia zespoły lub grupy w celu wspólnego opracowania dokumentu, który dopiero w kolejnej fazie przechodzi do otwartych konsultacji (ta faza nie dotyczy KPR). Koordynatorami są zaś ministerstwa, odpowiednio Ministerstwo Gospodarki i Rozwoju Regionalnego.

W procesach tworzenia dokumentów istotne znaczenie miała inicjatywa samych organizacji. W przypadku KPR doprowadziło to do zmiany w dotychczasowej praktyce ignorowania głosu partnerów. Stała Konferencja zmobilizowała organizacje, stała się wzmacniającą podstawą ich postulatów (ogólnych i branżowych) oraz zwiększyła szansę wywierania przez nie wpływu na PO WER. Co do KPPUiWS inicjatywa środowisk pozarządowych też była ważna. PK EAPN zwracał uwagę na konieczność opracowania tego dokumentu już w pierwszej połowie 2012 roku. Koordynator całego procesu występował jako osoba z tej właśnie federacji.

Wyniki uczestnictwa organizacji w procesach wymagają dalszych badań. Wstępnie można stwierdzić, że w przypadku KPR na razie wyniki są zerowe. Wiele uwag zgłoszonych do PO WER zostało uwzględnionych na etapie wewnętrznych konsultacji. Najlepsze wyniki organizacje osiągnęły współpracując nad treścią KPPUiWS. Nie wiadomo jednak, jaka będzie ostateczna treść tego dokumentu.

Z przedstawionych informacji i wniosków wynika, że poziom partycypacji organizacji pozarządowych w procesach przygotowywania dokumentów rządowych o charakterze programowym nie jest wyłącznie symboliczny. Czynnikiem sprzyjającym mogło być to, że wszystkie te dokumenty były wymagane jako element udziału Polski w polityce UE. W unijnym modelu procesów rządzenia podkreśla się znaczenie partycypacji partnerów. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym była aktywna postawa organizacji. ■

SYSTEM ZARZĄDZANIA POLITYKĄ PUBLICZNĄ. PROPOZYCJA UNIWERSALNYCH RAM KONCEPCYJNYCH¹

Karol Olejniczak

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie propozycji uniwersalnych ram koncepcyjnych, które umożliwiłyby całościową analizę systemów zarządzania różnymi politykami publicznymi.

System realizacji polityki jest ważnym łącznikiem między jej wizją i przesłankami, na których jest budowana, a rzeczywistą zmianą społeczno-gospodarczą – efektami prowadzenia tejże polityki. Jest to mechanizm instytucji, zasobów, procedur i szeregu procesów, które umożliwiają przekucie politycznych założeń w konkretne interwencje publiczne i ich rezultaty.

¹ Artykuł opiera się na części koncepcyjnej badania „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013”, zrealizowanego przez firmę EGO s.c. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Autor chciałby podziękować pracownikom Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Krajowej Jednostki Ewaluacyjnej za cenne komentarze zgłoszone do koncepcji oraz wyników badania. Autor dziękuje także serdecznie współpracownikom – Bartoszowi Ledzionowi, Annie Borowczak, Prof. Tomaszowi Grosse, Małgorzacie Brennek, dr hab. Markowi Kozakowi, Tomaszowi Kupcowi, dr Pawłowi Kościeleckiemu, Katarzynie Seferyńskiej, Pawłowi Śliwowskiemu, dr Annie Domaradzkiej-Widle oraz Łukaszowi Widle-Domaradzkiemu. Ich współpraca, analizy i dyskusje prowadzone podczas badania pozwoliły na przetestowanie teoretycznych pomysłów w polskiej rzeczywistości.

1. Wyzwanie dla analiz realizacji polityk

W literaturze naukowej poświęconej politykom publicznym realizacja polityk jest zwykle przedstawiana jako jeden, techniczny etap cyklu², któremu poświęca się stosunkowo niewiele uwagi³. Badania naukowe realizacji polityk mają co prawda ponad 40-letnią tradycję, jednak jest ona naznaczona silnym podziałem między dwoma podejściami badawczymi⁴. Podejścia odgórne koncentrują się na tworzeniu ogólnej teorii wdrażania i przewidywaniu, na ile dana polityka czy pakiet legislacji ma szanse efektywnej implementacji. Z kolei podejścia oddolne koncentrują się na opisie rzeczywistego procesu – interakcji i praktyk używanych przez instytucje i aktorów zaangażowanych w implementację. Od niedawna rozwijają się podejścia hybrydowe, ale proponowane przez nie ramy analityczne zawierają tak wiele zmiennych, że trudne są zarówno do operacjonalizacji, jak i generalizacji⁵. W rezultacie wciąż nie dysponujemy przejrzystymi ramami koncepcyjnymi, które umożliwiłyby krytyczne spojrzenie na proces realizacji polityki, czyli „przekładania wizji politycznej na działania” (ang. *translating policy into actions*)⁶.

Z kolei praktyczne podejścia do realizacji polityk używane w rządowych ekspertyzach i analizach są zorientowane na poszczególne procesy (np. programowanie, wydatkowanie, kontrole). Takie linearne ujęcie sprawdza się w bieżącym zarządzaniu, ale słabo pokazuje szersze zależności i mechanizmy wychodzące poza konkretny aspekt wdrażania, pomija też naturalną iteratywność procesów polityki. Co więcej, ujęcie to prowadzi do fragmentaryzacji obrazu oraz nadmiernej autonomizacji poszczególnych procesów, szczególnie kwestii operacyjnych kosztem służeńia całościowym celom polityki (tzw. suboptymalizacja)⁷.

Istnieje zatem potrzeba znalezienia bardziej uniwersalnej narracji dla opisu systemu realizacji polityk, łączącej teorię z praktyką. Narracji, która, z jednej strony, pozwoliłaby na całościowe spojrzenie na system zarządzania polityką

² E. Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, CQ Press College 2011.

³ Porównaj: R.E. Goodin, F. Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, M. Hill, *The Public Policy Process*, Moran, et. al., *The Oxford Handbook of Public Policy*, P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*.

⁴ H. Pulz, O. Treib, *Implementing Public Policy*.

⁵ *Op. cit.*, ss. 92-97.

⁶ S. Barrett, *Implementation Studies. Time for Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*, s. 251.

⁷ Termin ten został dokładnie wyjaśniony przez Smitha (P. Smith, *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*). Polskim przykładem może być dyktant szybkiego wydatkowania środków europejskich – sprawnej absorpcji, który w poprzednich okresach programowania odsunął na bok właściwy cel polityki spójności – prorozwojowe wykorzystanie środków (EGO s.c., *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*).

(główne relacje i procesy, zasoby w te procesy zaangażowane), a z drugiej, umożliwiła przechodzenie od ogółów do szczegółów operacyjnych bez utraty szerszego kontekstu i świadomości celu nadrzędnego. Artykuł jest próbą sprostania temu wyzwaniu.

2. Źródła inspiracji

Proponowane ramy koncepcyjne mają trzy źródła inspiracji. Pierwszym źródłem jest myślenie systemowe⁸. Pozwala ono na całościową analizę skomplikowanych wielopoziomowych i wieloelementowych układów społecznych i organizacyjnych. Co więcej, teorie systemów umożliwiają spojrzenie nie tylko na struktury, ale też na dynamikę procesów, wzajemne powiązania i współzależności. Najważniejszymi źródłami były: prace Elinor Ostrom z zakresu analizy instytucjonalnej pokazujące osadzenie systemu w szerszym środowisku⁹, prace zawierające definicje podstawowych terminów używanych w analizach systemowych¹⁰ oraz ich interpretacje w odniesieniu do organizacji i polityk publicznych¹¹.

Inspiracją drugą są dwa powiązane ze sobą nurty literatury zarządzania, skoncentrowane na procesach organizacyjnego uczenia się i zarządzania wiedzą¹². Podkreślają one, że dla skuteczności działań danej jednostki ważne są: akumulacja wiedzy oraz ciągła adaptacja oparta na doświadczeniach¹³. Szczególną uwagę poświęcają mechanizmowi informacji zwrotnych na temat efektów działań oraz sprzężeniom zwrotnym, czyli reakjom danej organizacji na informacje zwrotne¹⁴. Chociaż podstawową jednostką analiz tych nurtów są zwykle organizacje i ich pracownicy, to wnioski z nich płynące można stosować także do sieci organizacji i procesów w ramach systemu realizacji polityki.

⁸ Doskonały przegląd głównych teoretyków tego podejścia można znaleźć w dwóch publikacjach wydawnictwa Springer: M. Ramage, K. Shipp, *Systems Thinkers* oraz M. Reynolds, S. Holwell (ed.), *Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide*.

⁹ E. Ostrom, *Understanding institutional diversity*.

¹⁰ V. Anderson, L. Johnson, *Systems Thinking Basics: From Concepts to Causal Loops*, D. H. Meadows, *Thinking in Systems: A Primer*, J. Sterman, *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*.

¹¹ P. Checkland, *Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-Year Retrospective*, D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*.

¹² Najnowszą, szczegółową, analizę nurtów badań Zarządzania Wiedzą oraz Organizacyjnego Uczenia się można znaleźć w publikacji K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*.

¹³ B. Levitt, J. March, *Organizational Learning*, K. Wiig, *Knowledge Management: Where Did It Come From and Where Will It Go?*

¹⁴ C. Argyris, D. A. Schon, *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*, K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, s. 76.

Trzecim źródłem inspiracji są polskie praktyki wdrażania polityki spójności od 2004 roku do chwili obecnej. Obejmują one dwie formalne perspektywy budżetowe UE: 2004-2006 i 2007-2013. Wydają się one szczególnie cenne z trzech powodów. Po pierwsze, działania polityki spójności są horyzontalne i międzysektorowe, a sam system ma kompleksową i wielopoziomą naturę. Takie cechy czynią go dobrym przedmiotem testu, dają też podstawy do generalizacji. Pojęcia wypracowane dla polityki spójności można przenosić na *stricte* sektorowe polityki, oczywiście przy założeniu, że są one zaprojektowane według paradygmatu zarządzania publicznego¹⁵. Po drugie, polityka spójności jest jak dotąd jedynym w Polsce przypadkiem polityki planowanej strategicznie i realizowanej na zasadzie zadaniowej, z wykorzystaniem współczesnych narzędzi zarządzania (podejście projektowe i konkursowe do wsparcia publicznego, ewaluacja, monitoring itp.). Inne polityki, prowadzone z wyłącznie krajowych środków, są dopiero reformowane według tego wzoru, wciąż jednak noszą cechy paradygmatu administrowania. Po trzecie, proponowane ramy koncepcyjne zostały przetestowane empirycznie w dwóch badaniach obejmujących właśnie politykę spójności¹⁶. Doświadczenia z tych analiz dają możliwość praktycznej dyskusji nad zaletami i ograniczeniami ram koncepcyjnych.

W dalszej części artykułu przedstawiona zostanie propozycja ram koncepcyjnych analizy realizacji polityki. Dla wszystkich elementów koncepcji sformułowane zostaną operacyjne definicje, dodatkowo zilustrowane przykładami, odwołującymi się do polskiego systemu realizacji polityki spójności. W zakończeniu artykułu przedyskutowane zostaną zalety i ograniczenia proponowanej koncepcji, a także możliwe dalsze kierunki jej rozwoju.

Propozycja ram koncepcyjnych

Proponowane ramy koncepcyjne mają strukturę szkatułkową. Składają się z grup elementów wzajemnie w sobie osadzonych. Obejmują one kilka poziomów szczegółowości. Na najwyższym poziomie ogólności wyróżnić można trzy główne pojęcia, które z kolei dzielą się na bardziej szczegółowe struktury i typy (patrz: rycina 1). Pierwszym, centralnym pojęciem jest „system”. Zawiera

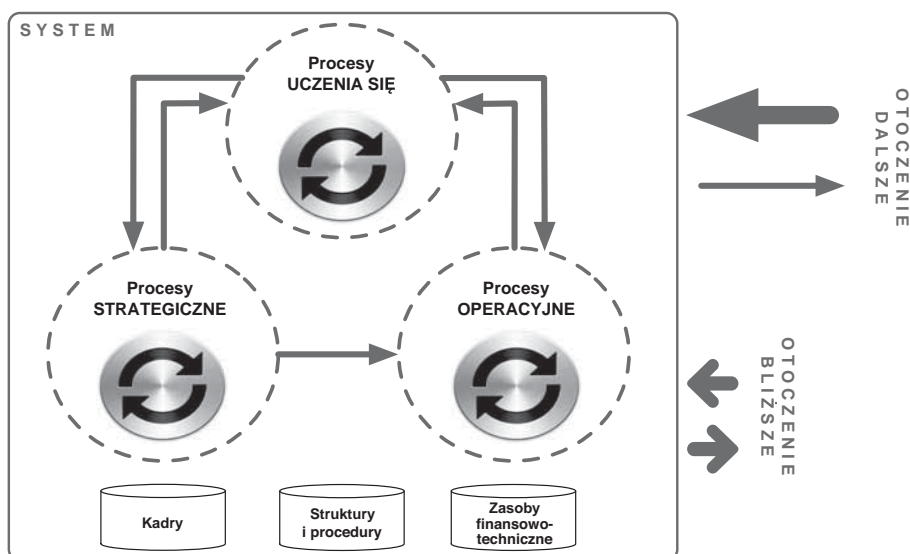
¹⁵ Szerzej na temat różnic między paradygmatami administrowania a zarządzania publicznego patrz: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, oraz K. Olejniczak, *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*.

¹⁶ EGO s.c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*.

on w sobie po trzy rodzaje procesów i zasobów. Drugim pojęciem jest otoczenie systemu, a więc środowisko, w którym dana polityka jest prowadzona. Pojęciem trzecim są przepływy (na rycinie 1 przedstawione w formie strzałek). Chodzi zarówno o przepływy pomiędzy systemem a jego otoczeniem, jak i przepływy w ramach systemu – pomiędzy poszczególnymi procesami.

W dalszej części tekstu omówiono trzy centralne pojęcia (system, otoczenie, przepływy), wchodząc w szczegóły ich struktury i pokazując ich elementy składowe na przykładzie polityki spójności.

Rycina 1. Ramy koncepcyjne: system – relacje – otoczenie



Opracowanie własne

1. System realizacji polityki

Zgodnie z klasyką literatury badań systemowych, SYSTEM to spójny zbiór elementów, powiązanych w układ, mający realizować konkretny cel (tzw. nadrzędną funkcję systemu)¹⁷.

Aby realizować cel, system musi prowadzić konkretne procesy, przy wykorzystaniu określonych zasobów. Trzy główne procesy, występujące w systemach realizacji każdej polityki, niezależnie od jej konkretnej tematyki, to:

¹⁷ D. H. Meadows, *Thinking in Systems: A Primer*.

- procesy strategiczne – działania poświęcone definiowaniu głównych celów polityki i alokacji zasobów niezbędnych do ich realizacji,
- procesy operacyjne – wdrażanie zaplanowanych działań, techniczne, codzienne działania organizacji zaangażowanych w realizację danej polityki,
- procesy uczenia się – stopniowa adaptacja oparta na powiązaniu wiedzy i obserwacji płynących z dotychczasowych działań z przyszłymi działaniami.

Rozgraniczenie między działaniami strategicznymi a operacyjnymi jest powszechne w literaturze dotyczącej zarządzania, ich omawianie pominięto więc w tym artykule. Warto jednak uzasadnić wyeksponowanie procesów uczenia się. Współczesne zjawiska społeczno-gospodarcze, będące przedmiotem interwencji publicznych, cechuje kompleksowość i wysoka dynamika zmian, a w konsekwencji ograniczona przewidywalność. Dlatego działania publiczne, w tym polityki publiczne, trzeba uznawać za „eksperymenty”, których wynik zależy od układu wielu, dynamicznie zmieniających się, czynników¹⁸. Przy takim ujęciu najbardziej racjonalną taktyką jest uważna obserwacja, weryfikowanie osiągniętych efektów, krytyczna refleksja, wyciąganie wniosków i adaptacja. Czyli po prostu – uczenie się. Procesy uczenia się wmontowane w system realizacji polityki są więc gwarancją jej elastyczności i skutecznego działania w zmieniającym się otoczeniu.

W polu zasobów, można zidentyfikować ich trzy rodzaje, uniwersalne dla różnych polityk. Są to:

- kadry obejmujące zarówno cechy pracowników, zespołów, jak i doświadczenie kierownictwa,
- struktury i procedury, czyli instytucje zaangażowane w realizację polityki oraz procedury dla niej stworzone,
- zasoby finansowo-techniczne – środki finansowe, zasoby trwałe, np. pomieszczenia, sieć IT itp.

Oczywiście te ogólne ramy koncepcyjne można dalej uszczegóławiać. To znaczy, każdą z trzech grup procesów i zasobów można rozpisać na bardziej drobiazgowo typy działań i zasobów specyficzne dla danej polityki. Co więcej, elementy te można opisywać za pomocą wskaźników, dzięki czemu prowadząc analizę danej polityki, można śledzić dynamikę systemu w czasie.

Praktyczne zastosowanie tych definicji przedstawiono, odwołując się do przykładu polityki spójności (patrz: rycina 2). Dla systemu realizacji polityki spójności (zarówno w latach 2004-2006 jak i 2007-2013) jego nadrzędnym celem

¹⁸ K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, ss. 13-17, 167-173.

było efektywne, prorozwojowe wykorzystanie środków finansowych, przekazanych Polsce przez Unię Europejską w ramach trzech funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Ten ogólny cel był realizowany poprzez trzy grupy procesów: działania strategiczne, operacyjne oraz uczenie się. Ramy koncepcyjne umożliwiają dalsze ich uszczegółowienie, z uwzględnieniem specyfiki polityki spójności.

Celem procesów strategicznych polityki spójności było właściwe ukierunkowanie środków, czyli trafne dopasowanie strumienia pieniędzy do głównych potrzeb i szans rozwojowych kraju. Cel ten realizowano za pomocą takich działań jak: diagnoza sytuacji i planowanie głównych pakietów interwencji publicznych (w formie tzw. programów operacyjnych), konsultacje i negocjacje tych programów, a na dalszym etapie wdrażania polityki, również koordynację pomiędzy różnymi jednostkami systemu wdrażającymi poszczególne programy operacyjne.

Celem procesów operacyjnych było płynne wydatkowanie środków. Wymiernym wskaźnikiem skuteczności tej grupy procesów był więc poziom kontraktacji i absorpcji środków unijnych, w ramach poszczególnych programów operacyjnych, jak i całej polityki spójności. Działania mające pomóc w realizacji tego celu obejmowały informację i promocję środków Unii Europejskiej wśród potencjalnych beneficjentów, nabór i selekcję projektów, wreszcie finansowanie i rozliczanie zaakceptowanych projektów.

Celem procesów uczenia się było wyciąganie wniosków i doskonalenie działań systemu w czasie. Realizowano go poprzez zbieranie impulsów (monitoring, audyty i kontrole, badania, ewaluacje), refleksję zespołową podejmowaną na forach formalnych (komitetach monitorujących, grupach sterujących) i nieformalnych (spotkania robocze) oraz akumulację wiedzy (jawnej – w formie baz danych, ukrytej – w formie umiejętności i doświadczenia pracowników i zespołów).

Zasoby systemu realizacji polityki spójności obejmowały w latach 2004-2006 sieć 65 instytucji lub ich części, angażujących około 4500 osób personelu szczebla centralnego i regionalnego. Były to instytucje pełniące role Instytucji Zarządzających, Wdrażających, Płatniczych, Pośredniczących¹⁹.

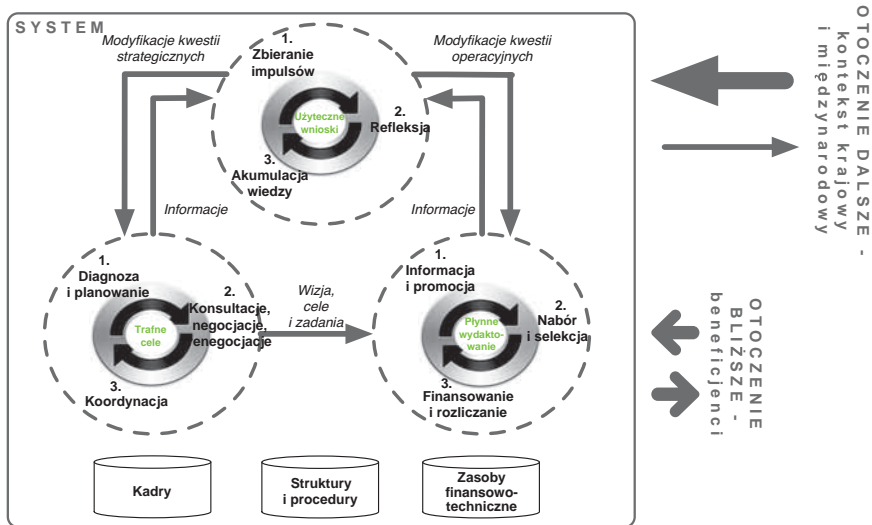
W latach 2007-2013 zasoby systemu znaczenie się poszerzyły, doszło bowiem do jego decentralizacji (stworzono regionalne programy operacyjne), a środki, którymi system miał zarządzać, znacząco wzrosły – z 17 mln EUR (perspektywa 2004-2006) do ponad 85 mln (perspektywa 2007-2013). Na zasoby systemu

¹⁹ EGO s. c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*.

polityki spójności złożyło się tym razem 5 centralnych i 16 regionalnych programów operacyjnych wdrażanych przez około 10 tys. osób personelu w 116 instytucjach, za pomocą kilkunastu procesów i setek procedur (opisanych w około 60 dokumentach)²⁰.

W obydwu perspektywach programowania instytucje zaangażowane w realizację polityki miały do dyspozycji, prócz własnych zasobów finansowo-technicznych, także dodatkowe środki finansowe, tzw. pomoc techniczną, mającą wspierać techniczną realizację procesów polityki spójności. Dzięki nim mogły rozwijać infrastrukturę IT, służącą monitoringowi środków Unii Europejskiej, a także dokształcać własne kadry i realizować procesy uczenia się (np. badania ewaluacyjne).

Rycina 2. System realizacji polityki – przykład Polityki Spójności



Opracowanie własne

2. Otoczenie systemu

Zgodnie z założeniami teorii systemów każdy system jest osadzony w szerszym środowisku. Drugim głównym pojęciem przedstawianych ram koncepcyjnych jest zatem OTOCZENIE SYSTEMU. Zostało ono zdefiniowane jako

²⁰ B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*.

wszystkie elementy, procesy i aktorzy, które nie są częścią formalną administracji danej polityki (w tym wypadku polityki spójności) w Polsce, ale mają na system wpływ lub podlegają jego wpływowi.

Odnosząc to do przykładu polityki spójności, jej otoczenie można podzielić na dwa typy – otoczenie bliższe i dalsze.

Otoczenie bliższe systemu realizacji polityki spójności to jej beneficjenci, zarówno końcowi (instytucje i organizacje otrzymujące wsparcie ze środków Unii Europejskiej), jak i ostateczni (osoby, grupy osób korzystające z danej pomocy i odczuwające wpływ tej pomocy)²¹. W tym kręgu są więc aktorzy i jednostki, na które system ma wpływać, którym system ma służyć i poprawiać ich stan.

Dalsze otoczenie systemu to szeroki, krajowo-międzynarodowy kontekst, który warunkuje działanie systemu (metasystemy). Szerszy kontekst w zasadzie nie podlega wpływowi systemu lub też poddaje się mu tylko w bardzo ograniczonym zakresie.

Analizując kontekst w przypadku systemu realizacji polityki spójności, można zidentyfikować kolejne trzy składowe.

Pierwszą składową jest system krajowych działań publicznych. Chodzi tu o paradygmat funkcjonowania krajowych polityk i instytucji, często oparty na tradycyjnym administrowaniu i sprzeczny z regułami nowszego paradygmatu – zarządzania publicznego, rządzącego wdrażaniem Funduszy Unii Europejskiej²². Wchodzą tu także struktury instytucjonalne tych polityk, zasoby, w tym regulacje dotyczące zasobów kadrowych polskiej administracji publicznej.

Drugą składową kontekstu realizacji polityki spójności są kierunki krajowych debat poświęconych rozwojowi kraju, politykom i środkom publicznym. W ostatnim okresie wdrażania polityki spójności niebagatelną rolę odegrały zmiany wprowadzane w Polsce w wyniku kryzysu gospodarczego.

Trzecią składową jest kontekst międzynarodowy. Są to polityki Unii Europejskiej, ramy prawne i hierarchia instytucjonalna samej polityki spójności Unii oraz inne polityki i regulacje unijne powiązane z kwestiami rozwoju regionalnego

²¹ Przykładem dobrze ilustrującym różnicę między rodzajami beneficjentów jest wsparcie inwestycji w infrastrukturę transportową. Beneficjentami końcowymi takich projektów są Polskie Koleje Państwowe oraz Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych i Autostrad. Te pierwsze otrzymują dofinansowanie projektów rozbudowy kolei, ta druga dofinansowanie projektów budowy sieci autostrad. Beneficjentami ostatecznymi tych projektów są zaś obywatele podróżujący polskimi kolejami lub kierowcy korzystający z sieci polskich dróg.

²² Przykładami takich sprzeczności do niedawna były: (1) brak krajowych strategii sektorowych dla poszczególnych polityk publicznych, co przez długi czas utrudniało działania polityki spójności, mającej charakter horyzontalny, (2) zapisy i interpretacje Ustawy o Zamówieniach Publicznych uznające kryterium ceny (a nie jakości) za najważniejszy wyznacznik poprawności wyboru ofert, (3) regulacje dotyczące finansów publicznych oparte na rocznym systemie planowania i rozliczania.

i spójności (np. Wspólna Polityka Rolna czy polityka konkurencji). Są to także kierunki międzynarodowej debaty publicznej, w tym negocjacje dotyczące kształtu budżetu Unii Europejskiej w nowych perspektywach finansowych, debaty społeczne toczące się w krajach członkowskich Unii oraz procesy w krajach ościennych.

3. Przepływy

Teoria systemów daje możliwość analizy dynamiki zjawisk, a więc przepływów, relacji, współzależności. Podstawowym pojęciem jest termin PRZEPŁYW. Są to informacje, materiały, decyzje, które przepływając pomiędzy systemem a jego otoczeniem lub w ramach systemu, zmieniają wielkości danych zasobów lub stan danych procesów.

W proponowanych ramach koncepcyjnych przepływy mogą mieć charakter wewnętrzny – w ramach systemu, pomiędzy jego poszczególnymi procesami, i zewnętrzny – opisujący relacje systemu z otoczeniem.

Zacznijmy od tego drugiego typu, przepływów zewnętrznych.

System musi działać na otoczenie, aby zrealizować swój cel. Przypomnijmy, że system realizacji polityki spójności ma uruchomić mechanizmy rozwojowe przy pomocy przepływów finansowych, ukierunkowanych na konkretne grupy odbiorców lub konkretne układy przestrzenne. Analizując te przepływy, można analizować ich dynamikę w czasie, poziom, rozłożenie przestrzenne. Z systemu do otoczenia płyną także strumienie informacji – te bardziej techniczne (informacje promocyjne, zasady aplikowania o środki) i te bardziej strukturalne – pokazujące sposoby zarządzania środkami publicznymi i inspirujące krajową administrację do modernizacji (tzw. efekt rozlewania się praktyk zarządzania – *spillover effect*).

Także do systemu z jego otoczenia bliższego płyną strumienie pomysłów na rozwój (w formie aplikacji o środki), opinie i oczekiwania beneficjentów (zasilające proces konsultacji i negocjacji), a także informacje zwrotne, czyli wszelkie informacje mówiące o efektach pomocy, dające sygnał o efektywności i użyteczności realizowanych działań (opinie beneficjentów, wyniki badań naukowych na temat rozwoju regionalnego, dane GUS itp.).

System wchodzi też w relacje ze swoim otoczeniem dalszym. Tu jednak dominuje kierunek przepływów z otoczenia do systemu. Na kształt i funkcjonowanie systemu mają wpływ debaty i negocjacje toczone z Komisją Europejską,

informacje płynące z gospodarki światowej oraz unijne regulacje i filozofia całego systemu polityki spójności Unii Europejskiej. Badania pokazują również, że na efektywność polityki spójności negatywny wpływ może mieć niska efektywność krajowego otoczenia, a konkretnie tradycyjny, pozbawiony myśli strategicznej paradygmat administrowania politykami publicznymi²³.

Przejdźmy teraz do relacji w ramach systemu, pomiędzy poszczególnymi grupami procesów i zasobami. Procesy angażują oczywiście różne zasoby. Część struktur systemu angażuje się zatem głównie w diagnozę i planowanie, gros kadr, zasobów technicznych i procedur odnosi się do procesów operacyjnych, podczas gdy np. jednostki ewaluacyjne swoje zasoby przeznaczają na realizację ewaluacji i monitoringu, czyli procesy uczenia się.

W założeniu wiodące powinny być procesy strategiczne. One wyznaczają wizję, cele i zadania, które następnie powinny być realizowane w ramach procesów operacyjnych. Informacje o przebiegu działań strategicznych i operacyjnych płyną do grupy procesów uczenia się. Są one analizowane i oceniane przez pryzmat różnych kryteriów²⁴. Na tej podstawie formułuje się wnioski i propozycje modyfikacji działań czy to w ich technicznym i operacyjnym aspekcie (działania korekcyjne – pojedyncze sprzężenie zwrotne), czy to w wymiarze strukturalnym (modyfikacja założeń i zasad polityki, celów, kierunków interwencji – tzw. podwójne sprzężenie zwrotne). Odwołując się do metafory marynistycznej, dobry system realizacji polityki spójności to taki, w którym „ważniejsze jest dokąd płyniemy (procesy strategiczne), niż to, jak szybko płyniemy (działania operacyjne). Procesy uczenia się pomagają nam w czasie rejsu zarówno w nawigacji i korygowaniu kursu (działania doskonalące – podwójne sprzężenie zwrotne), jak i w optymalnym ustawianiu żagli i łapaniu najlepszego wiatru (działania korekcyjne – pojedyncze sprzężenie zwrotne)”²⁵.

Warto podkreślić wagę przepływów, szczególnie informacji i sprzężeń zwrotnych, dla skuteczności działania polityki. Długookresowa sprawność systemu wynika w dużej mierze z jego zdolności do modyfikacji i adaptacji

²³ M. Kozak, et. al., *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. National Assessment Report POLAND.*

²⁴ W praktyce głównymi kryteriami oceny działań publicznych są zwykle: poprawność proceduralna (zgodność z obowiązującymi procedurami), przejrzystość (czy proces jest transparentny dla opinii publicznej), wydajność (stosunek poniesionych nakładów i kosztów do uzyskanych produktów), skuteczność (stopień w jakim osiągnięto to, co planowano), użyteczność (stopień w jakim rzeczywiste efekty działań zaspokajają potrzeby adresatów działań) oraz trwałość (jak długo efekty są odczuwalne). W przypadku ewaluacji Komisja Europejska (1999) zaleca także stosowanie kryterium trafności (czy planowane cele działań przystają do zdiagnozowanych potrzeb), patrz: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, s. 54.

²⁵ EGO s.c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006.*

w trakcie wdrażania. Jak już podkreślano, sytuacja społeczno-gospodarcza podlega ciągłym, dynamicznym zmianom. Planując interwencje, trudno przewidzieć wszystkie ograniczenia i przyszłe zdarzenia. Dlatego też kluczowe znaczenie ma zdolność systemu do uczenia się, zbierania impulsów i modyfikowania działań na podstawie dowodów.

W polskiej praktyce polityki spójności system wyraźnie zdominowały procesy operacyjne, dla których najważniejsza była absorpcja środków finansowych. Ukierunkowanie tych środków na kluczowe szanse rozwojowe kraju miało drugorzędne znaczenie. Gros procesów uczenia się również zostało poświęconych wyciąganiu wyłącznie wniosków operacyjnych i rozwiązywaniu bieżących problemów zarządczych. Zadecydowała o tym słabość planowania strategicznego, zarówno w polskiej administracji, jak i wśród polityków oraz medialna presja na wydatkowanie, niepoparta głębszą dyskusją ani refleksją o oczekiwanych kierunkach rozwoju kraju i jego regionów.

Zalety i wyzwania ram koncepcyjnych

Na zakończenie prezentacji ram koncepcyjnych warto przeanalizować krytycznie ich potencjalne zalety i bieżące ograniczenia, interpretowane jako wyzwania dla dalszego rozwoju koncepcji.

Można wymienić cztery zalety. Po pierwsze, ramy koncepcyjne dają całościowe spojrzenie na daną politykę. Jednocześnie umożliwiają zejście na poziom szczegółowych procesów i typów zasobów wykorzystywanych we wdrożeniach.

Po drugie, ramy są elastyczne. Dają możliwość dopasowania do różnych polityk, specyfikacji ich procesów i celów, przy jednoczesnym zachowaniu głównej struktury systemu (podział na 3 grupy: procesów, zasoby, przepływy). To otwiera pole do analiz porównawczych pomiędzy systemami polityk.

Po trzecie, ramy podkreślają różnicę między działaniami strategicznymi a operacyjnymi. To ważne rozgraniczenie, które w praktyce, pod presją czasu i bieżących problemów, często się zaciera, prowadząc do skrócenia perspektywy planowania i dominacji doraźnych zadań nad celami strategicznymi. Ramy podkreślają także kluczową dla rozwoju i doskonalenia działań publicznych rolę zarządzania wiedzą i uczenia się.

Po czwarte, ramy pokazują politykę w ujęciu dynamicznym i funkcjonalnym. Umożliwiają śledzenie relacji i współzależności pomiędzy jej elementami oraz otoczeniem. Pozwalają wyjść poza analizę bieżących zdarzeń i stanu zasobów,

spojrzeć na trendy zmian w czasie i uchwycić na tej podstawie głębsze procesy warunkujące działania systemu i sukces implementacji polityki (tzw. mechanizmy strukturalne). Warunkiem niezbędnym dla takich analiz jest jednak opisanie, w formie mierzalnych wskaźników, poszczególnych elementów systemu.

Ta ostatnia kwestia zwraca uwagę na ograniczenia aktualnej formy ram koncepcyjnych. Pierwszym postulatem dla rozwoju ram koncepcyjnych jest więc dalsza operacjonalizacja zaproponowanych w tym artykule definicji. Chodzi o zaproponowanie wskaźników, które umożliwią pomiar działań systemu w czasie, zidentyfikowanie trendów w ich poszczególnych procesach oraz w ich relacjach z otoczeniem.

Drugim wyzwaniem jest dopracowanie typologii i opisu przepływów. W tym artykule zostały one tylko zarysowane, wyłącznie w oparciu o polskie doświadczenia polityki spójności. Rozwój ram wymaga usystematyzowania możliwych typów przepływów pomiędzy elementami systemu oraz jego bliższym i dalszym otoczeniem. Na szczególną uwagę zasługują relacje z beneficjentami, i szerzej, nie rozwijane w tym artykule, relacje z interesariuszami. Pojęcia beneficjentów i interesariuszy w praktyce polskich polityk pojawiają się tylko sporadycznie. Tymczasem są one centralnym elementem paradygmatu współzarządzania – najnowszego podejścia w praktyce i teorii współczesnego zarządzania publicznego²⁶.

Wyzwanie trzecie to powiązanie procesów i zasobów z istniejącym nazewnictwem struktur instytucjonalnych. Na przykład, w przypadku polityki spójności istnieją Instytucje Zarządzające, Wdrażające, Pośredniczące. Ich faktyczna rola w systemie może różnić się od tej sugerowanej w nazwie²⁷. Niemniej uczestnicy systemu są przywiązani do tej nomenklatury. Wprowadzenie nowej terminologii ram koncepcyjnych wymaga więc pracy nad modyfikacją map mentalnych uczestników systemu. Warto tu jednak zaznaczyć, że nowe terminy dają świeże spojrzenie i umożliwiają faktyczną, a nie tylko formalną interpretację roli poszczególnych instytucji. Co więcej są ponadczasowe, pozwalają na ciągłość analiz i porównań pomiędzy okresami budżetowymi, mimo zmian formalnych nazw i struktur.

Podsumowując, wydaje się, że niezbędne jest dalsze testowanie ram koncepcyjnych. Szczególnie obiecującym polem jest tu polityka spójności. Pozwala

²⁶ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*.

²⁷ Prowadzone badania systemu polityki spójności z lat 2004-2006 pokazały, że część Instytucji Wdrażających i Pośredniczących, bazując na swoim doświadczeniu, przejmowało w praktyce niektóre funkcje strategiczne, początkowo przypisane Instytucjom Zarządzającym. Z kolei Instytucje Zarządzające angażując się nadmiernie w kwestie operacyjne, poddane presji czasu, traciły swoje funkcje strategiczne na rzecz działań doraźnych, patrz: EGO s. c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*.

na porównania w czasie (pomiędzy jasno wyznaczonymi okresami budżetowymi) oraz budowanie analiz porównawczych systemów realizacji polityki spójności w różnych krajach. Przy takim zastosowaniu ramy koncepcyjne mogłyby się stać podstawą teoretyczną do badań potencjału administracyjnego (*administrative capacity*) opartych nie wyłącznie na ujęciu zasobowym ale i funkcjonalnym. Studia takie wydają się bardzo potrzebne szczególnie w nowych krajach Unii Europejskiej, wciąż reformujących swoje systemy zarządzania publicznego. ■

Bibliografia

- Anderson, V., Johnson, L., *Systems Thinking Basics: From Concepts to Causal Loops*. Pegasus Communications, Waltham, Massachusetts 1997.
- Argyris, C., Schon, D. A., *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. FT Press, Massachusetts 1995.
- Bardach, E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press, Waszyngton D. C. 2008
- Barrett, S. (2004). *Implementation Studies. Time for Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*, "Public Administration", 82 2004 ss. 249-262.
- Checkland, P., *Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-Year Retrospective*. Wiley, New York 1999.
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York 1965.
- EGO s. c. (2010). *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*. 25.11.2010, Warszawa: Krajowa Jednostka Oceny. European Commission. (1999). *MEANS collection: evaluating socio-economic programmes*. Luxembourg: DG-Regio, Office for Official Publications of the European Communities.
- Goodin, R. E., Klingemann, H.-D., *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press Oxford 1998.
- Hausner, J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hill, M., *The Public Policy Process*, Pearson Education Canada, Harlow, London 2009.
- Kozak, M., Ledzion, B., Olejniczak, K. & Wojtowicz, D. (2009). *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. National Assessment Report POLAND*, Brussels: EPRC & EUROREG for European Commission DG Regio.
- Ledzion, B., Olejniczak, K. (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*. 27.05.2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Krajowa Jednostka Ewaluacji, Warszawa 2013.
- Levitt, B. & March, J. (1988). *Organizational Learning*, "Annual Review of Sociology" nr 14 1998, ss. 319-340.
- Meadows, D. H., *Thinking in Systems: A Primer*, Chelsea Green Publishing, Vermont 2008.
- Moran, M., Rein, M., Goodin, R. E. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006.
- Olejniczak, K., *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (7) 2009, ss. 89-103.
- Olejniczak, K. (red.) *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Ostrom, E., *Understanding institutional diversity*. Princeton, Princeton University Press, N. J.; Woodstock, 2005.
- Pulz, H., Treib, O., *Implementing Public Policy*, [w:] Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. (ed) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press, London, New York 2007, ss. 89-107.
- Ramage, M., Shipp, K., *Systems Thinkers*. Springer, London 2009.

- Reynolds, M., Holwell, S. (ed.), *Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide*. Springer, Dordrecht, Heidelberg 2010.
- Sabatier P. A., *Theories of the Policy Process, Second Edition*, Westview Press, Oxford 2007.
- Smith P., *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*, "International Journal of Public Administration", 18 (2 & 3) 1995, ss. 277-310.
- Sterman J., *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, McGraw-Hill/Irwin, Boston 2000.
- Wiig, K., *Knowledge Management: Where Did It Come From and Where Will It Go?*, "Expert Systems With Applications" 13 (1) 1997, ss. 1-14.

STRATEGIE GOSPODARCZE — NAJCZĘŚCIEJ POPEŁNIANE BŁĘDY W ICH OPRACOWANIU

Andrzej Karpiński

W toczącej się u nas w kraju debacie społecznej na tematy gospodarcze często używa się terminu „strategia” i postuluje jej zastosowanie w polityce gospodarczej. Równocześnie rozumieniu tego terminu towarzyszy wiele nieporozumień, czego następstwem są liczne błędy w formułowaniu i w praktyce jej stosowania. Dlatego warto podjąć próbę szerszego przedstawienia tego zagadnienia. Przedmiotem niniejszej analizy jest strategia na szczeblu państwa, a więc w ujęciu makro, i nasze doświadczenie w tej dziedzinie w okresie po 1989 roku, czyli po wejściu na drogę transformacji ustrojowej.

Wydaje się, że niezdolność do stworzenia ogólnokrajowej strategii stała się jedną z przyczyn tego, że nasze państwo, w odczuciu wielu obywateli, jest słabe i niesprawne. Tym samym nie spełnia wymogów „państwa rozwojowego” w rozumieniu sformułowanym przez noblistę G. Myrdalę, czyli państwa zdolnego odegrać istotną rolę w inicjowaniu i wspieraniu procesu rozwojowego, zdolnego do wykreowania właściwej strategii długookresowej i do jej skutecznego zrealizowania.

Definicje strategii i spory na jej tle

Nim podejmę próbę przedstawienia tych błędów, przypomnę pokrótce, co rozumiemy przez termin „strategia”. Jest to tym bardziej potrzebne, że w literaturze funkcjonuje wiele definicji tego pojęcia. Moim zdaniem najbardziej przydatna dla potrzeb praktyki jest następująca definicja: Przez strategię rozumiemy wybór:

- drogi i sposobu rozwiązania problemu rozwoju kraju,
- zespołu, niezbędnych w tym celu, działań i ich rozkładu w czasie,
- rozmieszczenia i podziału potrzebnych do tego środków,
- priorytetów w ich podziale, co warunkuje maksimum świadomie przyjętego celu nadrzędnego lub docelowej wizji, do realizacji której zmierzamy¹.

Definicja ta zawiera cztery zasadnicze elementy. Bez nich nie można mówić o strategii *sensu stricto*, jeżeli bowiem będzie brakowało choćby jednego z nich, nie można uznać, że strategia spełnia wymogi teorii, a zatem staje się mało przydatna dla praktyki.

Niektórzy badacze wypowiadają się za przyjęciem jeszcze szerszej definicji i postulują wzbogacenie jej o element „koncentracji działań i środków”. Uzasadniają to tym, że działamy zawsze w warunkach ograniczonego zasobu sił i środków, stąd koncentracja ich na działaniach najważniejszych dla danego podmiotu, a w tym przypadku całego kraju, jest warunkiem powodzenia i sukcesu każdej strategii. Z tego przeświadczenia wynika pogląd, że jeżeli strategia nie jest w stanie doprowadzić do takiej koncentracji, to zasadne jest pytanie: czy można ją uznać za strategię i czy warto ją w ogóle formułować.

Jeżeli przyjmąc takie założenie, to rozszerzona definicja brzmiałaby następująco: „Przez strategię rozumiemy umiejętność takiego zaprogramowania działań i środków, aby osiągnąć najwyższy stopień ich koncentracji na celach najważniejszych, a dzięki temu uzyskać maksymalny stopień realizacji celu przyjętego za nadrzędny w danej strategii”.

W tym ujęciu dokonanie koncentracji staje się główną funkcją strategii. W przypadku skali makro, czyli całej gospodarki, nikt i nic nie może jej w tym zastąpić. Ani biznes, ani regiony – bo tylko państwo ma wgląd w całą gospodarkę – nie spełniają bowiem szeregu warunków, od których zależy zdolność sformułowania skutecznej strategii na tym szczeblu.

¹ Pojęcie celu nadrzędnego zastępowane jest czasem przez termin „misja”, którego używają wymiennie zwłaszcza teoretycy zarządzania, patrz np.: W. Kieżun, m.in. w pracy *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012.

W przypadku biznesu decydują o tym cztery przyczyny:

- a) biznes działa zawsze lub z reguły w określonym segmencie gospodarki, a więc nie ma wglądu w gospodarkę jako całość,
- b) tym samym nie może zastosować metody analizy systemowej, która stanowi dziś teoretyczną podstawę nowoczesnej strategii. Metoda ta traktuje bowiem gospodarkę jako system,
- c) biznes z reguły działa w perspektywie krótkookresowej. Przyznaje to nawet najbardziej neoliberalnie nastawiony brytyjski tygodnik „The Economist” kiedy stwierdza: „Współczesny rynek kapitałowy niezmiennie przedkłada wyniki krótkookresowe nad długookresowe”². Dotyczy to jednak nie tylko rynku kapitałowego, ale całej działalności biznesu. Optymalizacja krótkookresowa, a tylko taką daje rynek, utrwała dotychczasową strukturę,
- d) poza gestią biznesu znajdują się dziedziny, które dziś stanowią główne czynniki napędowe w nowoczesnym procesie rozwoju, jak nauka, edukacja, zaplecze badawczo-rozwojowe, instytuty działające poza zakładami pracy itp., nie mówiąc już o środkach regulacyjnych (przepisy prawne, procedury, normatywy itp.), które odgrywają istotną rolę.

Z kolei w przypadku regionów ograniczenia ich zdolności do budowy strategii w ujęciu kompleksowym wynikają z przyczyn takich jak:

- a) działanie na ich terenie podmiotów niezależnych od władz samorządowych,
- b) granice regionu są wyznaczone decyzjami administracyjnymi, nie mają więc charakteru obiektywnego,
- c) regiony mają tylko ograniczony wpływ na wymienione wyżej czynniki napędowe tego rozwoju,
- d) znacznie mniejsze niż państwa są ich uprawnienia regulacyjne.

Jak wynika z tego zestawienia, największe szanse stworzenia skutecznej strategii ogólnokrajowej ma państwo i jego organy.

Niestety, w naszej praktyce szanse te nie są należycie wykorzystane. Większość dokumentów, które dla celów politycznych lub tzw. PR, prezentuje się jako strategie, nie spełnia bowiem jej wymogów.

Jest to wysoce niepokojące. Brak strategii długookresowej na szczeblu państwa skazuje nas na „dryfowanie gospodarki bez świadomości celu”. Jest to zaś najgorsze z możliwych rozwiązań. Stawia to nas bowiem w obliczu nieprzewidywanych i przypadkowych okoliczności, zaskakujących zmian prowadzących często

² „The Economist” z 2 listopada 2012, s. 68.

do kryzysów różnego rodzaju, a to powoduje dominację procesów żywiołowych i spontanicznych, trudnych do opanowania. Bowiern sam powrót do kapitalizmu jako cel nie wystarczy jeszcze do zbudowania konkurencyjnej gospodarki.

Po wyjaśnieniu tych spraw ogólnych można zaprezentować już najczęściej popełniane u nas błędy w tej dziedzinie.

Dziesięć grzechów głównych w formułowaniu i realizacji strategii długookresowej

W świetle naszych, niemal już 25-letnich doświadczeń, licząc od roku 1989, do najczęściej spotykanych błędów, które można uznać za 10 grzechów głównych prac nad formułowaniem i realizacją strategii, należy zaliczyć:

1. Inflacja opracowań o nazwie „strategia” w tytule

W Polsce ze szczególnym nasileniem występuje praktyka prezentowania czy publikowania opracowań, które w nazwie czy tytule zawierają słowo „strategia”, ale w istocie rzeczy nie mają nic albo niewiele z nią wspólnego.

W połowie lat 90. na szczeblu ogólnokrajowym znanych było około 55-60 strategii branżowych i resortowych. Nakłady inwestycyjne niezbędne, aby je zrealizować, szacowano na kwotę 2-3-krotnie większą od możliwości gospodarki w ciągu najbliższych 10-15 lat. Stąd ich przydatność dla praktyki, bez określenia hierarchii i ważności w czasie, była i jest niewielka.

Oznacza to, że mimo upływu niemal 25 lat i tak licznych opracowanych strategii praktycznie nie mamy strategii ogólnokrajowej. Nie umieliśmy bowiem jej wykreować.

Samo współlistnienie wielu strategii branżowych czy problemowych nie oznacza jeszcze, że ich suma stanowi strategię ogólnokrajową. Odwrotnie, bez określenia ich wzajemnej hierarchii w skali kraju oraz dokonania koordynacji pod kątem wyeliminowania celów często sprzecznych, w istocie rzeczy nie ma żadnej strategii dla państwa jako całości. I to właśnie jest przypadek Polski.

2. Opracowywanie strategii drogą oddolną, czyli przez podsumowanie odpowiednich opracowań podmiotów niższego szczebla

Szczytem naiwności, często spotykanym w praktyce, jest przekonanie, że strategia rozwoju kraju lub regionu może powstać w drodze podsumowania czy

zebrania odpowiednich opracowań niższych szczebli zarządzania. Ta droga budowy strategii ogólnokrajowej nazywana jest w literaturze metodą „od dołu do góry” (*bottom up approach*). W przypadku państwa chodzi tu o podsumowanie odpowiednich opracowań resortów, w przypadku ministerstwa propozycji poszczególnych jego departamentów, a w przypadku regionu np. powiatów czy gmin.

W ten sposób nie można jednak skonstruować racjonalnej strategii. Po prostu dlatego, że suma strategii resortów nie jest strategią państwa, czy też suma strategii województw nie jest strategią rozwoju kraju.

Z założenia nie mogą one przecież rozwiązywać problemów, które mają charakter ogólnokrajowy, ponadresortowy czy ponadregionalny i kluczowe znaczenie dla rozwoju. Są to bowiem takie zagadnienia jak na przykład aktywizacja terenów opóźnionych w rozwoju, modernizacja starych okręgów przemysłowych, wdrożenie wielkich technologii przełomu, rozwój gospodarki morskiej, ochrona środowiska i klimatu, infrastruktura ogólnokrajowa, gospodarka wodna i wiele innych. Ich wspólną, charakterystyczną cechą jest z reguły wykraczanie poza obszar jednego resortu czy regionu, a co jeszcze ważniejsze – ich rozwiązanie wymaga z reguły większych środków finansowych i inwestycyjnych niż akumulowane w skali jednego resortu czy regionu. Dlatego ocena szansy ich realizacji może być dokonana tylko w zbiorczym ujęciu. Tym bardziej zaś nie można tą drogą zapewnić koncentracji na celach i zadaniach najważniejszych w skali państwa, a nie tylko resortu czy regionu. Istotą strategii państwa jest bowiem sformułowanie myśli przewodniej, która integruje działające w nich podmioty dla wspólnej akcji w określonym kierunku.

Nie może tego dać podsumowanie poszczególnych, nawet najbardziej słusznych, postulatów, bez poddania weryfikacji i ocenie ich ważności, hierarchii, wewnętrznej zgodności oraz zdolności gospodarki do ich wdrożenia, a zwłaszcza ich sfinansowania.

Najlepszą metodą budowy strategii ogólnokrajowej jest wyjście od sformułowania ogólnej idei i myśli przewodniej, a następnie określenie roli poszczególnych elementów systemu w realizacji tej generalnej linii czy celu. Tak więc jedynie właściwa w tym przypadku jest droga od całej gospodarki do jej podmiotów na niższych szczeblach, stanowiących części składowe gospodarki jako systemu. Określa się to metodą *top-down*, czyli od góry do dołu, a nie odwrotnie i taka metoda formułowania strategii dominuje w świecie i w krajach rozwiniętych.

Niestety, u nas występuje silna tendencja do budowy strategii jako sumy opracowań niższego szczebla. Uzasadnia się to często tym, że taka strategia

lepiej uwzględnić i wyraża potrzeby terenu. Ta postawa wynika jednak raczej z próby unikania lub niechęci do dokonywania wyboru priorytetów.

W ten sposób nie może powstać skuteczna strategia ogólnokrajowa, która zapewni sukces.

3. Wykorzystywanie strategii dla kształtowania opinii publicznej lub propagandy

Podójście takie nie dostrzega lub wręcz neguje zasadniczą sprzeczność pomiędzy rolą strategii jako metody zarządzania, która służy oddziaływaniu na kształt przyszłości, a rolą, jaką narzucają jej politycy, dążąc do popularyzacji działań rządu, a zwłaszcza uzyskania aprobaty społecznej oraz kształtowania pozytywnego wizerunku (PR) autorów tej strategii, a więc z reguły rządu czy władz samorządowych. Są co najmniej trzy przyczyny tej sprzeczności.

1. Skuteczność strategii i jej sukces zależą od realistycznej oceny istniejącej rzeczywistości, a ocena ta często musi być bardzo krytyczna. Wchodzi to jednak w kolizję z potrzebą wykazania się sukcesem, czasem za wszelką cenę. Stąd tego typu ujęcie spotyka się z zarzutem, że ma wydźwięk pesymistyczny, może niepokoić opinię publiczną, a w skrajnych przypadkach może być nawet uznane za przejaw nadmiernej skłonności do narzekania.
2. Dla osiągnięcia celów strategii konieczne są często decyzje wręcz niepopularne w odbiorze społecznym, co jest trudne do pogodzenia z dążeniem do uzyskania akceptacji i poparcia społecznego. Ponieważ z badań amerykańskich³ wynika, że znaczna część indywidualnych wyborów konsumpcyjnych, oceniana na 30-40%, jest nieracjonalna w świetle kryteriów ogólnospołecznych, to pewna część strategii może być niezgodna z potrzebami konsumentów, jeżeli ma być racjonalna społecznie. Jest to problem wciąż nierozwiązany, a stanowił on jedną z głównych przyczyn upadku socjalistycznego planowania w skali państwa.
3. Dokonywanie wyborów, co stanowi istotę i jądro każdej strategii i wyznacza jej priorytety, bez czego nie można dokonać koncentracji środków i działań na zadaniach dla kraju czy regionu najważniejszych, jest zawsze krytycznie odbierane przez podmioty nieobjęte tymi priorytetami. Dlatego politycy unikają dokonywania takich strategicznych wyborów, aby nie narażać się na krytykę.

³ Patrz np. noblista D. Kahneman, „The Economist” z 29 października 2011 r., s. 83.

Mimo tych sprzeczności strategia nie może być podporządkowana głównie pozyskaniu poparcia społecznego, a tym bardziej potrzebom „PR” czy wszelkiej innej propagandy, jeżeli ma być skuteczna i praktycznie przydatna. Upiększanie rzeczywistości w imię poprawy wizerunku władz centralnych czy też samorządowych jest z tym nie tylko sprzeczne, lecz wręcz błędne. Pozbawia nas bowiem szans kształtowania przyszłości.

4. Deklaratywność

Zjawisko to powstaje wtedy, gdy określonym działaniom czy dziedzinom, rokującym największe efekty w nowoczesnym procesie rozwoju i stanowiącym jego czynniki napędowe (*drivers*), deklaruje się poparcie, ale nie znajduje to wyrazu w alokacji środków rozwojowych, czyli w podziale środków inwestycyjnych, wydatków budżetowych czy środków z pomocy zagranicznej.

Zjawisko to wystąpiło u nas z wyjątkowym nasileniem w latach 90. ubiegłego wieku. Za ważny czynnik napędowy w deklaracjach rządowych i w opisach jego strategii uznano bowiem takie dziedziny, jak edukacja i nauka, podczas gdy przez ponad 10 lat towarzyszyły temu równocześnie ograniczenia i spadki nakładów budżetowych na ten cel i cięcia wydatków z roku na rok. W praktyce, wbrew ogólnym deklaracjom, szukano oszczędności budżetowych właśnie w tych dziedzinach.

Jako przykład tych sprzeczności można też podać likwidację ulg podatkowych z tytułu korzystania z Internetu. W okresie przechodzenia do cywilizacji informacyjnej i konieczności jak najszybszego upowszechniania umiejętności korzystania z tej technologii w społeczeństwie, od czego zależy jej sukces, likwidacja tych ulg jest wyraźnym przejawem braku wewnętrznej zgodności pomiędzy polityką krótkookresową a długookresową, a nawet sprzeczności zachodzących pomiędzy nimi. Musi to budzić zdziwienie.

Nie można bowiem deklarować chęci budowy gospodarki innowacyjnej, a równocześnie ograniczać inwestycje w ludzi, od których zależy wszelka innowacyjność. W tych przypadkach deklaracje słowne nie znajdują pokrycia w podziale środków rozwojowych, a to przekreśla szanse oddziaływania tą drogą na realne procesy w gospodarce.

Dlatego w zgodności wyborów strategicznych z alokacją środków rozwojowych upatruje się główne kryterium i warunek spełniania przez daną strategię wymogów gospodarki innowacyjnej.

Jeżeli wymóg tej zgodności nie jest spełniony, z reguły powstaje „pseudo-strategia”, która przekształca się najczęściej w zbiór ogólników, prawd powszechnie znanych i truizmów lub deklaracji intencji, za którymi nie postępują żadne działania, a zatem nie pojawiają się konsekwencje praktyczne. Sprowadza się to często do werbalnych deklaracji bez pokrycia w praktyce.

5. Mylenie strategii z planem i nadmierna rozbudowa pola strategii

W naszej praktyce, w dotychczasowych próbach budowy strategii na szczeblu ogólnokrajowym, wystąpiła bardzo silna tendencja do obejmowania nią zbyt szerokiego zakresu i zbyt dużego pola. Przejawia się to w dwóch postaciach:

- a) obejmowania zakresem strategii i ustalaniem jej problemów i obszarów, nienadających się do strategicznego planowania, czyli formułowania celów i środków ich realizacji,
- b) obejmowania nią zbyt dużej liczby podmiotów, w tym nawet takich, które nie mają znaczenia z punktu widzenia realizacji celu nadrzędnego danej strategii.

Prowadzi to w konsekwencji do nadmiernej szczegółowości, a w rezultacie do szumu informacyjnego, który osłabia lub zaciemnia rzeczywiście dokonane strategiczne wybory oraz przyjętą główną linię działania w danej strategii.

Przykładem słabości pierwszego rodzaju jest włączanie do strategii problemów lub obszarów, w których bezpośredni związek pomiędzy działaniami i środkami a ich efektami albo nie istnieje w ogóle, albo jest bardzo słaby. Natomiast bardzo dużą rolę odgrywa czynnik przypadku albo decydują procesy, na które autorzy strategii nie mają żadnego wpływu.

Przykładowo – można mieć uzasadnione wątpliwości, czy zastosowanie procedur strategicznego podejścia może rozwiązać takie problemy, jak: „podniesienie stopnia komercjalizacji badań, poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości, uporządkowanie kompetencji, umożliwiające realizację działań rozwojowych”⁴. Po prostu dlatego, że decydujące znaczenie mają tu postawy ludzkie, a nie rozmieszczenie i podział środków rozwojowych.

Podobnym przykładem mogą być kierunki rozwoju twórczości w kulturze, w ochronie zabytków, oczywiście poza rozbudową materialnej bazy kultury, czy też wyniki finansowe.

⁴„Strategia rozwoju kraju 2020”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 3.

Do tej kategorii można zaliczyć też takie procesy jak konkurencyjność czy innowacyjność, o których będzie mowa w następnym rozdziale.

Do nadmiernego rozszerzania pola prowadzi też włączanie do strategii treści innych studiów i analiz, które przyjęto za podstawę formułowania jej celów. Wynika to częściowo z tego, że wybory dokonywane w ramach strategii opierają się z reguły na szerokich studiach i wielu źródłach. Decydujące znaczenie, podobnie jak w wojsku, ma wybór, którego dokonuje rozkazodawca i on ponosi pełną odpowiedzialność, niezależnie od źródła inspiracji i opinii doradców na temat dokonanego wyboru. Przykładem tego może być pisanie w dokumencie o strategii o trendach globalnych, chociaż ich identyfikacja w danym tekście nie jest konieczna, o rozwoju sytuacji w regionach sąsiedzkich lub w szerszej wspólnotie międzynarodowej. Podobnie niepotrzebne jest cytowanie wyników prognoz, wtedy gdy nie wymagają wyborów o charakterze strategicznym. To, że wykorzystano je w budowie strategii nie oznacza, że muszą być szerzej zaprezentowane w samej strategii.

Niestety, tendencje do zbyt szerokiego włączania w tekst strategii szeregu opracowań, które wykorzystywano, uwidaczniają się silnie w dużej części podejmowanych dotychczas prób sformułowania strategii.

Błędy drugiego rodzaju, czyli obejmowanie polem strategii zbyt dużej liczby podmiotów, ma istotne znaczenie na szczeblu regionów.

Ich władze znajdują się bowiem pod szczególną presją włączania do dokumentu strategii wyższego szczebla jak największej liczby podmiotów i to za wszelką cenę, niezależnie od tego, czy ma to wpływ na realizację celu nadrzędnego. Dlatego już z samego założenia strategia na szczeblu regionu nie może i nie powinna obejmować gmin czy powiatów, chyba że problemy niektórych z nich wiążą się bezpośrednio z realizacją celu nadrzędnego strategii wyższego szczebla. Te naciśki stwarzają jednak szczególnie trudną sytuację autorom nawet najlepszych strategii regionalnych w toku ich uzgadniania i konsultacji w terenie, czego wymaga ustawodawca. Pamiętać trzeba też, że zarówno gminy, jak i powiaty mogą opracowywać własne strategie, a więc w strategiach podmiotów wyższego szczebla powinno znaleźć się tylko to, co wykracza poza znaczenie lokalne.

Za nieporozumienie należy też uznać wykorzystywanie prezentacji strategii makroekonomicznej jako uzasadnienia dla projektów inwestycyjnych, finansowanych głównie z funduszy pomocowych Unii Europejskiej, co było praktyką w okresie wejścia do Unii. Prowadzi to bowiem do niepotrzebnego uszczegółowienia strategii.

Zbyt szeroki zakres i drobiazgowość strategii wymaga szczególnie krytycznej oceny, zwłaszcza wtedy, gdy równocześnie pomija się w niej problemy o znacznie większym znaczeniu. Przykładem tego rodzaju może być, skądinąd cenne, opracowanie rządowe, znane pod nazwą „Polska 2030”⁵. Mimo 383 stron objętości i ujęcia w nim mnóstwa szczegółów, czytelnik tego dokumentu nie dowie się, jakie są, czy będą, główne priorytety rządu. Tym bardziej nie rozwiązuje tego problemu analiza sytuacji w podziale na 8 obszarów. Nie wiemy bowiem, który z nich, czy które, rząd uważa za najważniejszy i jakie wynikają z tego wyboru priorytety długookresowe. Bez tego zaś nie ma szans na dokonanie koncentracji działań i środków. Dlatego opracowanie to jest cenne, ale nie spełnia wymogów strategii. Chociaż tak obszerne i szczegółowe, nie zawiera i nie określa sposobu rozwiązywania podstawowego problemu przed jakim stoimy, a mianowicie wprowadzenia naszego kraju, jego gospodarki i społeczeństwa w wyższą fazę rozwoju cywilizacyjnego, jaką tworzy społeczeństwo informacyjne, a proces ten będzie u nas trwał co najmniej 20-30 lat i w decydujący sposób wpływał na rozwiązanie wszystkich innych problemów.

Wszystko to, co opisano wyżej, prowadzi nieuchronnie do szkodliwego zjawiska, jakim jest swego rodzaju: „wszystkoizm”. Wiadomo, że kiedy chce się objąć zbyt wiele, nie da się poświęcić należytej uwagi każdemu problemowi. W rezultacie siła poszczególnych rozwiązań maleje, a to zmniejsza szanse na sukces całej strategii.

Najbardziej rozpowszechnionym błędem jest traktowanie ochrony środowiska jako jednego z wielu problemów do rozwiązania (w dokumentach rządowych jako jeden z dziewięciu obszarów strategicznych), podczas gdy determinować ona będzie sytuację we wszystkich innych obszarach.

Odbija się to ujemnie na braku syntezy w całej strategii i koncentracji na głównych problemach. Dlatego za konieczne uznaje się formułowanie najbardziej syntetycznego ujęcia głównych linii strategii stosowanego w innych krajach, a znanego pod nazwą *Executive summary*, czyli skrótu dla kadry kierowniczej danej jednostki, najważniejszych treści wymagających decyzji.

W tym świetle warto przytoczyć opinię jednego z ekspertów zachodnich, który w rozmowie ze mną wypowiedział następującą myśl: „Jeżeli nie możesz ująć głównej idei strategii narodowej w pięciu zdaniach, to nie masz żadnej strategii”.

Dlatego autorzy strategii muszą sobie zdawać sprawę, że dążenie do uregulowania wszystkiego jest niesłuszne, a może być również niebezpieczne. Poza

⁵ „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

strategią musi pozostać szeroki obszar, dla którego nie ma przesłanek, aby zastosować procedury myślenia strategicznego.

Niezwykle aktualne w tym świetle wydaje się stwierdzenie Tadeusza Boya-Żeleńskiego o następującym brzmieniu: „Umieć nie wiedzieć wielu rzeczy jest warunkiem zdrowia psychicznego”. Trzeba się pogodzić z tym, że w tych obszarach dominować będą procesy żywiołowe i spontaniczne.

6. Przyjmowanie za cel nadrzędny zadań niewymagających wyborów

Są pewne działania, które są niezbędne i konieczne w każdej sytuacji niezależnie od mniej lub bardziej sprzyjających warunków zewnętrznych. Nie można z nich zrezygnować w ogóle, nawet w warunkach kryzysu, są bowiem zawsze konieczne.

Przykładem może być uznanie za cel nadrzędny poprawy konkurencyjności, zwiększenia innowacyjności lub wzrostu poziomu życia, a to z co najmniej 3 przyczyn:

- nie ma żadnych możliwości wyboru, a zwłaszcza z rezygnacji z tego celu,
- cel nadrzędny byłby taki sam we wszystkich regionach, a wtedy wystarczyć by mogła 1 strategia zamiast 16 strategii wojewódzkich,
- konkurencyjność i innowacyjność odgrywają ważną rolę w procesie rozwoju, ale rolę kluczową (*key players*) w tej dziedzinie będą zawsze odgrywać biznes i jego podmioty najniższego szczebla oraz ich korporacje, a nie organa administracji państwowej i lokalnej, chociaż ich wkład w te procesy może mieć czasem istotne znaczenie.

Wprawdzie określenie, na czym polega specyfika działania w kierunku poprawy konkurencyjności w danym regionie czy branży może zwiększyć strategiczny charakter tego zadania. Nie zmienia to jednak charakteru procesu, w którym dominują aspekty krótkookresowe, a zmiany, nawet radykalne, mogą przebiegać bardzo szybko, a więc nie nadają się do strategicznego planowania. Tym bardziej, że perspektywy konkurencyjności i innowacyjności nie mogą być oceniane z punktu widzenia przewag komparatywnych dnia dzisiejszego. Oddziaływanie na taki proces wymaga innych kryteriów i środków, których sam rynek nie może zapewnić.

7. Utożsamianie strategii z działaniami operacyjnymi

W praktyce formułowania strategii obserwujemy wyraźną prawidłowość, a mianowicie im krótszy jest zasięg czasowy poszczególnych strategii, tym bardziej rośnie niebezpieczeństwo przeładowania jej działania operacyjnymi. Dlatego niektórzy badacze kwestionują w ogóle samo pojęcie strategii średniookresowej i uważają, że minimalny okres, na jaki należy budować strategię gospodarczą, powinien obejmować co najmniej 15-20 lat.

Niepozbawiona błędów tego rodzaju jest najnowsza publikacja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego cytowana wyżej⁶. Horyzont tej strategii sięga roku 2020, a więc tylko 8 lat. W rezultacie opracowanie to przypomina raczej program działań operacyjnych, a nie strategię *sensu stricto*. Zawiera bowiem zbyt dużo szczegółów, w tym również operacyjnych, natomiast nie ma ustosunkowania się do wspomnianego wyżej głównego problemu wielkiej przemiany cywilizacyjnej, przed jaką stoimy, ani hierarchii poszczególnych zadań i priorytetów w podziale środków i w czasie.

Strategia musi odpowiadać nie tylko na pytanie: „co chcemy osiągnąć”, ale także „jak chcemy to osiągnąć”. Może to wymagać również określenia i zidentyfikowania akcji mających charakter działań operacyjnych. Istotne znaczenie będzie miało jednak określenie, jak głębokie jest wejście w tę sferę. Jeżeli bowiem przekroczy się pewną granicę, powstaje niebezpieczeństwo przekształcenia strategii w zespół działań operacyjnych, co grozi nadmiernym jej uszczegółowieniem.

Na pytanie, jak chcemy osiągnąć cel nadrzędny, najczęściej odpowiadają wybrane zespoły poszczególnych działań strategicznych. W literaturze anglojęzycznej nazywa się je *action programmes*. W tych kompleksach mogą się znaleźć również pewne elementy działań operacyjnych. Ich syntezę stanowi plan zbiorczy, który w literaturze anglojęzycznej zyskał nazwę „planu programów działania” (*plan of action programmes*). Jest to dziś najbardziej nowoczesna forma współczesnego planowania strategicznego, którego rola rośnie na całym świecie. Taki plan musi wynikać ze strategii długookresowej, a zatem horyzont strategii długookresowej powinien zawsze być dłuższy niż w planie o co najmniej 5-10 lat. Nazywamy to „zasadą wyprzedzenia”.

W naszej praktyce nie jest ona jednak wdrażana w życie, może dlatego że w krajach zachodnich zasadę tę realizuje się poza układem rządowym, a główną

⁶ „Strategia rozwoju kraju 2020...”, *op. cit.*

rolę odgrywa nauka, różnego rodzaju instytucje typu *think tanks*, partie, niezależni eksperci oraz organizacje pozarządowe.

W tej syntezie, stanowiącej jądro każdej strategii, nie powinno być miejsca dla działań czysto operacyjnych, zwłaszcza gdyby miało się to dokonać kosztem problemów o bardziej zasadniczym znaczeniu.

8. Nadmierne stosowanie opisu stanu obecnego i przyszłej sytuacji

Nie jest funkcją strategii opis stanów czy wydarzeń, co dotyczy zarówno stanu istniejącego, jak i przyszłości, ale dokonywanie wyborów o znaczeniu strategicznym.

Z tego względu zaleca się unikanie zamieszczania w syntezie strategii opisów stanów i zdarzeń, a raczej identyfikowanie kierunku zmian, które mają prowadzić do stanów docelowych.

Z tego punktu widzenia budzi wątpliwości nawet włączanie do samej syntezy strategii całego rozumowania metodą SWOT (*strength, weaknesses, oportunities, threats*), mimo że stanowi to podstawę budowy strategii.

Metoda SWOT sama w sobie nie jest jeszcze strategią, nie zawiera bowiem wyborów. Dlatego zaleca się, aby nie włączać jej do treści samej strategii, a raczej przenosić do aneksu lub do odrębnej prezentacji. Chodzi o to, aby nie rozbudowywać nadmiernie pola strategii, a w następstwie jej objętości, jeżeli nie jest to niezbędne, o czym była już mowa wyżej. Im większa jest bowiem objętość podstawowego dokumentu prezentującego syntezę strategii, tym mniej widoczne są jej główne idee przewodnie. Ma to szczególne znaczenie przy budowie syntezy strategii, gdyż może zaciemnić jej myśl przewodnią.

Trzeba więc eliminować zbędne opisy. Strategia powinna bowiem odpowiadać na pytanie „co robić?” i „jak działać?”, a nie opisywać rzeczywistość i przyszłość docelową.

9. Łamanie zasady ciągłości realizacji strategii

Strategia z samego założenia ma zawsze charakter długookresowy. Dotyczy to zwłaszcza procesów strukturalnych, które realizują się zazwyczaj w cyklu 15-20-letnim, a upowszechnienie nowych technologii przełomów (*break-through technologies*) obejmujących okres od prac badawczych aż do implementacji ich wyników (*spill over effect*) zajmuje z reguły 10-15 lat. Dlatego pełnych

wyników przyjętej strategii można oczekiwać dopiero po zakończeniu tych cykli. Stąd warunkiem sukcesu jest, aby strategia była realizowana konsekwentnie, w sposób ciągły, w pełnym cyklu dla niej przewidzianym.

Nazywamy to „determinacją strategiczną”, czyli zdolnością do realizacji wybranych celów w tak długim okresie. Upatruje się w tym jednego z podstawowych warunków sukcesu i skuteczności każdej strategii.

Niestety, w naszej praktyce nie udało się dotychczas zrealizować tej zasady. W dużej mierze wynika to z cyklu naszego życia parlamentarnego, a więc wyborów w odstępach 4-letnich.

Każda kolejna ekipa rządowa zaczynała od negacji dorobku poprzedników i odrzucała ich koncepcje. Oznacza to z reguły wstrzymywanie lub wycofywanie się z realizacji już podjętych działań, nawet słusznych i często wtedy, gdy bez długookresowej kontynuacji tracą swe strategiczne znaczenie. O ile tego typu postawy nie zostaną zmienione, nie rokuje to dobrze dla żadnej naszej strategii i nie wróży jej sukcesu.

Dlatego w praktyce przywiązuje się wielką wagę do zapewnienia udziału w zespołach formułujących strategię przedstawicieli również opozycji parlamentarnej i niezależnych ekspertów. Wszystkie bowiem znane zagraniczne strategie, które zakończyły się sukcesem, charakteryzowały się tym, że były one konsekwentnie realizowane przez różne opcje polityczne i kolejne rządy, nawet o różnych orientacjach. Przykładem tego może być Irlandia, Finlandia czy Izrael.

Najwyższy więc już czas, aby Polska także weszła na tę drogę. To zaś wymaga szerokiego dialogu społecznego, który w tej koncepcji musiałby odgrywać zasadniczą rolę, wielokrotnie większą niż obecnie. Tylko ta droga rodzi nadzieję na sukces, a że jest on możliwy, wskazują sukcesy innych krajów.

Dlatego najwłaściwszym rozwiązaniem jest tworzenie strategii poza pionem administracji rządowej, w zespołach niezależnych ekspertów, co najłatwiej osiągnąć w środowisku naukowym, a rząd i parlament powinien dokonywać ich wyboru.

Przemawiają za tym również inne względy, o których mowa niżej, a mianowicie charakter kwalifikacji, jakich wymaga tworzenie strategii.

10. Niespełnianie wymogów kwalifikacyjnych kadr tworzących strategię

Aby zbudować skuteczną strategię, trzeba nie tylko dysponować wiedzą na temat jej tworzenia, ale także mieć zdolność do dokonywania wielkich syntez. Jest to znacznie trudniejsze niż zdobycie wiedzy o jednym czy kilku segmentach

gospodarki, trzeba bowiem umieć spojrzeć na całą gospodarkę i procesy społeczne, składające się na jej funkcjonowanie, jako systemu. Wymaga to syntetycznego myślenia, co jest to niezbędną cechą twórców strategii.

Druga cecha jest jeszcze ważniejsza. Nie wystarcza bowiem tylko wiedza o stanie obecnym. Konieczna jest zdolność myślenia z wyprzedzeniem i orientacją na przyszłość, a do tego niezbędne są odwaga i wyobraźnia, dzięki której można trafnie odczytywać trendy przyszłości.

Trzecia cecha to umiejętność przekształcenia wniosków płynących z przewidywania w konkretne działania w gospodarce i procesach społecznych.

Jak z tego wynika, tworzenie strategii wymaga nie tylko wiedzy, ale także umiejętności jej wdrażania w życie.

Wielką rolę odgrywa też doświadczenie. Ludzie młodzi na ogół jeszcze go nie mają, chociaż przy podejmowaniu ryzyka nikt nie może im dorównać. Dlatego nie jest dziełem przypadku, że wszystkie wielkie strategie makroekonomiczne zakończone sukcesem tworzyli ludzie w dość zaawansowanym wieku, jak Erhard i Bangeman w Niemczech, Teng Tsao Ping w Chinach czy twórca „cudu japońskiego” – Sahashi Shigeru⁷.

Tworzenie strategii obok wiedzy i umiejętności wymaga jeszcze czegoś więcej, a mianowicie zdolności intuicyjnego poznania. Umiejętność działania na tym polu można więc w pewnym sensie uznać nie tylko za wiedzę, ale także sztukę. Dlatego ten typ myślenia powstaje w środowisku nauki, a oprócz wiedzy korzystać może z intuicji, o ile ma ona podstawy w faktach. Myślenie w kategoriach dyscypliny szczeblowej i hierarchii, co jest regułą w administracji publicznej, zarówno centralnej, jak i terenowej, temu nie sprzyja.

Z tego powodu wszystkie znane z historii wielkie strategie gospodarcze powstały w niesformalizowanych środowiskach pozarządowych, z reguły w zespołach osób spoza oficjalnych struktur rządu, a dopiero po opracowaniu były przez rządy akceptowane i przyjmowane do realizacji lub odrzucane.

W świetle tego dotychczasowe próby budowania strategii w skali ogólnokrajowej podejmowane w Polsce po 1989 roku należy uznać za nieudane i niespełniające wymogów ani w odniesieniu do teorii, ani składu zespołów tworzących strategię narodową w ramach administracji rządowej. Najbliższa tym wymogom była strategia Komitetu Prognoz PAN w 2002 roku, ale nie została ona przez rząd w ogóle rozpatrzona⁸.

⁷ J. Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle*, Charles E. Tuttle Publisherys, Tokyo 1986, s. 242.

⁸ „Strategia rozwoju Polski do roku 2020 – Synteza”, wyd. Komitet Prognoz PAN, Elipsa, Warszawa 2002.

Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma tworzenie infrastruktury prorozwojowej, to jest zespołów ludzi i instytucji, zdolnych do prowadzenia profesjonalnych studiów nad przyszłością i umiejących przekształcać płynące z nich wnioski w realne procesy gospodarcze, zmieniające pozycję kraju.

Polska jest w budowie tej infrastruktury znacznie opóźniona w stosunku do innych krajów. Likwidacja Rządowego Centrum Studiów Strategicznych zwiększyła jeszcze ten niekorzystny dla nas dystans. Nie ma co liczyć na korzystny przełom bez zmiany sytuacji w tej dziedzinie.

Wnioski na przyszłość

Jakie wnioski wynikają z tych rozważań na przyszłość? Ujmijmy je w 10 punktach:

1. Konieczne jest wyjście z „dryfowania bez świadomości celu”. Strategia długookresowa sięgająca roku 2030, a nawet 2035, staje się dla nas kantowskim kategorycznym imperatywem, od czego zależy nasze narodowe „być albo nie być”. Decydować bowiem będzie, czy stanimy się europejską wyludnioną peryferią, czy też aktywnym partnerem w procesie rozwoju Europy.
2. Strategia narodowa do roku 2030 nie może ograniczać się do uniwersalnych wzorców dyktowanych nam przez instytucje międzynarodowe czy zasady tak zwanego Konsensusu Waszyngtońskiego.
3. Konieczne jest zidentyfikowanie naszych przewag komparatywnych, które wynikają ze specyfiki naszej struktury gospodarczej i społecznej. Na niej trzeba oprzeć naszą strategię i koncepcję rozwoju, a w jej kreowaniu eksperci zagraniczni nie mogą nas zastąpić.
4. Największe szanse powstania takiej strategii, odpowiadającej naszym potrzebom narodowym, są związane ze współpracą 3 partnerów: przedstawicieli biznesu, nauki i administracji publicznej, co w świecie zyskało nazwę „złotego trójkąta”. Doświadczenie światowe wykazało bowiem, że ta forma współpracy daje najlepsze wyniki. Taki trójkąt powinien być wzmocniony przez organizacje pozarządowe, których rola we współczesnych procesach rozwojowych stale i zasadniczo rośnie. Dopiero zaś koncepcja powstała w ten sposób powinna być przyjęta lub zmieniona przez rząd i parlament, a następnie konsekwentnie realizowana niezależnie od zmian w orientacji politycznej kolejnych rządów.

5. Warunkiem sukcesu jest stworzenie odpowiedniej struktury prorozwojowej w ramach rządu. W tym celu powinno powstać Centrum Planowania Strategicznego podległe bezpośrednio premierowi i odgrywające wiodącą rolę w przygotowywaniu kraju do potrzeb przyszłości.
6. Podstawowym zadaniem takiego zespołu musi być właściwe odczytanie trendów globalnych i przeniesienie ich na warunki polskie.
7. Kluczowe znaczenie dla strategii dla Polski ma dokonanie koncentracji dostępnych środków i wysiłków na celach najważniejszych dla narodu i państwa.
8. Warunkiem takiej koncentracji jest dokonanie wyboru głównych narodowych priorytetów. Bez tego koncentracja nie będzie w ogóle możliwa.
9. W pracach nad koncepcją takiej transformacji muszą wziąć udział przedstawiciele różnych orientacji politycznych.
10. Kluczowe znaczenie dla powodzenia takiej strategii ma zapewnienie jej konsekwencji i długookresowego charakteru, czyli strategicznej determinacji w jej realizacji.

Od tego będzie zależała przyszłość Polski i dostosowanie naszej gospodarki i społeczeństwa do wyzwań przyszłości. ■

CZĘŚĆ II
POLITYKI PUBLICZNE W PRAKTYCE

EUROPEJSKA POLITYKA PRZEMYSŁOWA: PRÓBA WSPÓLNEJ REAKCJI W UNII EUROPEJSKIEJ W CZASACH ZAGROŻEŃ I RYZYK¹

Janusz T. Hryniewicz

Już kilka lat temu w dokumentach Unii Europejskiej pojawiła się idea wspólnej europejskiej polityki przemysłowej. Jej przyjęcie wynikało z analizy współczesnych tendencji w zakresie *offshoringu* oraz towarzyszących temu zjawisk politycznych. Z jednej strony, zaniepokojenie wzbudzało przenoszenie produkcji przemysłowej z Europy do tzw. fabryk świata (Chiny, Indie, Wietnam itp.). Z drugiej – okazało się, że rozwijająca się w Europie gospodarka, oparta na wiedzy, nie tworzy wystarczająco szybko miejsc pracy, które uzupełniałyby straty wynikające z przenoszenia produkcji przemysłowej¹.

Wraz z globalnym kryzysem gospodarczym wśród europejskich elit władzy i w opinii publicznej rosła popularność różnych pomysłów na obronę miejsc pracy w przemyśle. Towarzyszy temu, coraz powszechniej stosowana, argumentacja nacjonalistyczna, która może stać się przyczyną konfliktów wewnątrz europejskich. Zagrożenie to można zminimalizować ustanawiając nową, wspólną,

¹ Artykuł napisany w ramach: 7th Framework Programme Growth-Innovation-Competitiveness: Fostering Cohesion in Central and Eastern Europe WP7: *Dynamics of institutional convergence* Task 5: Political stability and institutional change.

europęjską politykę przemysłową. Powinna ona opierać się na przywództwie instytucji i kontroli procesu restrukturyzacji, czyli przechodzenia Unii Europejskiej od gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy.

Przypomnijmy najpierw dzieje deindustrializacji. Kraje Unii Europejskiej aktywnie uczestniczyły w tym procesie zarówno jako jego podmiot, jak i przedmiot. Przeżywały schyłek swojego przemysłu, ale też animowały nowe obszary rozwoju w zakresie gospodarki opartej na wiedzy. Schyłek przemysłu, jako wiodącego sektora gospodarczego, rozpoczął się już w latach 70. ubiegłego wieku, a w latach 90. zmiana strukturalna stała się bardzo widoczna. Relatywnie największe spadki udziału przemysłu w tworzeniu dochodu narodowego wśród państw kapitalistycznego centrum odnotowano we: Francji z 36,1% do 21,2%, Wielkiej Brytanii z 26,5% do 21,4%, Włoszech z 27,7% do 22,0%, a także w USA z 21,9 do 17,4%². Stosownie do tego spadało zatrudnienie w przemyśle. Na przykład w państwach G-8 w roku 1970 w przemyśle pracowało 38,2% wszystkich zatrudnionych, a w 2007 roku – 23,7%³. Z kolei w państwach członkowskich OECD w roku 2009 w przemyśle pracowało 22% zatrudnionych w skali całej gospodarki – w porównaniu z rokiem 2005 było to mniej o 9 pkt. procentowych⁴.

Produkcja przemysłowa z Europy była przenoszona do państw, w których koszty siły roboczej są niskie. Określa się je mianem fabryk świata, a najważniejsze z nich to: Chiny, Indie, Wietnam i Indonezja. W efekcie tworzył się nowy światowy podział pracy. Z jednej strony, uformowała się grupa państw o wysokim nasyceniu wiedzą w gospodarce – produkują one wyroby wiodące (innowacyjne, o dużej wartości dodanej i unikatowej technologii, trudnej do skopiowania). Z drugiej – widoczna stała się grupa nowo uprzemysłowionych państw nazywanych fabrykami świata. Wytwarzają one mało innowacyjne wyroby przemysłowe. Ich produkcja w Europie czy USA jest mało opłacalna, technologie są proste, powszechnie znane i łatwe do skopiowania. W efekcie, w fabrykach świata, ilościowemu wzrostowi produkcji towarzyszy, co prawda,

² M. Klamut, *Ewolucja struktury gospodarczej w krajach wysoko rozwiniętych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 169.

³ OECD 2009 Dataset: ALFS Summary tables http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?DatasetCode=ALFS_SUMTAB# dostęp 26 października 2010/.

⁴ OECD.Statextracts 2012 ALFS Summary tables <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=36324> dostęp 31 października 2012.

wzrost wydajności pracy, ale zachodzi on o wiele wolniej niż w tych branżach, które są ulokowane w Europie czy USA⁵.

Chiny odniosły największe sukcesy w dziedzinie rozwoju przemysłu, głównie w wyniku przenoszenia produkcji z krajów najbardziej rozwiniętych. Przykładowo, w 1969 roku zajmowały ósme miejsce na świecie w produkcji stali surowej, wytwarzając 15 mln ton. Natomiast w roku 2006 były światowym liderem z produkcją 422,7 mln ton. W tym czasie produkcja w USA spadła ze 128 mln ton do 98,6 mln ton⁶. Produkcja butów, w latach 1980-1989, wzrosła w Chinach sześciokrotnie ze 157 mln do 1104 mln par, w tym samym czasie w USA spadła z 386 mln do 225 mln par, podobnie było w państwach Europy Zachodniej. Na przykład w Holandii miał miejsce ponad dwukrotny spadek produkcji butów, z 12,1 mln do 5,7 mln par⁷. Innym, niewiadącym gospodarczo wyrobem jest odzież. Chiny zdominowały przemysł tekstylny i w 2006 roku miały 31% udział w globalnym eksporcie, podczas gdy w roku 1990 tylko 8,9%⁸.

W Unii Europejskiej mamy do czynienia ze stagnacją produkcji przemysłowej. W latach 2004-2009, przeciętne roczne zmiany produkcji przemysłowej w Unii-27 (29 branż) cechowała ujemna dynamika wynosząca prawie 2%. Są jednak pewne branże, w których odnotowano wzrost – należące do tzn. nowej gospodarki farmaceutyki oraz komputery, elektronika i produkty optyczne. Wzrost produkcji w tych branżach wynosił średnio rocznie od 2 do 4%⁹.

Obecnie w Europie nie ma już wielkoskalowej produkcji przemysłów: hutniczego, stoczniowego, obuwniczego, elektronicznego (radia, telewizory), odzieżowego. Stagnacja przemysłu europejskiego wiąże się ze stagnacją płacową. Europejskie siedziby koncernów przemysłowych stają się firmami o funkcjach marketingowych i logistycznych, natomiast działy produkcji zostały umieszczone w fabrykach świata. Podatki nadal płaci się w Europie, ale wpływy są pomniejszone o wszystko, co wiąże się z opodatkowaniem produkcji i zatrudnionych

⁵ W 2012 r. wartość produkcji przemysłowej była w USA i w Chinach mniej więcej taka sama, ale zatrudnienie w sektorze produkcji w USA stanowiło tylko 10% osób zatrudnionych w chińskim sektorze produkcji („The Economist” 2012). Przemysł amerykański staje się coraz bardziej wiedzochłonny, czego wyrazem jest wartość produkcji przemysłowej na poziomie 11% PKB, ale wydatki przedsiębiorstw przemysłowych na sferę badania i rozwój stanowią 68% ogółu wydatków USA na ten cel. Różnice w innowacyjności i wydajności pracy znajdują odzwierciedlenie w pozycji na rynku globalnym. W 2010 r. udział Chin w światowej realnej wartości dodanej sektora produkcji stanowił 15%, natomiast udział USA, przy dziesięciokrotnie mniejszym zatrudnieniu – 24% (w cenach stałych w USD). („The Economist” 2012).

⁶ Na podst: Rocznik Statystyczny GUS 1970, s. 608 oraz Nation Master 2010 <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/List-of-countries-by-steel-production> dostęp 24 września 2010.

⁷ Rocznik Statystyczny GUS 1992, s. 354.

⁸ Izba bawełny 2006-2008 Izba bawełny w Gdyni; <http://www.gca.org.pl/x.php/1,451/Chiny-wzrost-eksportu-pomimo-kontygentow.html> dostęp 14 czerwca 2010.

⁹ Europejski Rocznik Statystyczny 2011 w oparciu o bazę danych Eurostatu, s. 333.

w niej pracowników. W zamian europejski konsument zyskuje o wiele tańsze produkty, ale maleją możliwości budżetu w zakresie dostarczenia usług publicznych na dotychczasowym poziomie. Z badań Petry Bohnke wynika, że stan tych usług jest kluczowym elementem zadowolenia z życia i z instytucji demokratycznych¹⁰. Widzimy, że obecny stan rzeczy tworzy antynomie: przeciętny Europejczyk zyskuje jako konsument, ale traci jako obywatel.

Za sytuację w przemyśle trudno całą winą obarczyć kryzys, ponieważ relatywnie dynamicznie rozwijały się w tym czasie usługi. Ich wzrost w skali 27 krajów Unii, w latach 2004-2009 wyniósł średnio rocznie prawie 3%. Także i tu największą dynamikę wzrostu odnotowano w usługach typowych dla nowej gospodarki, np. usługi prawne i doradztwo menedżerskie – średnioroczne wzrosty o około 7%¹¹.

Stagnacja przemysłowa rzutuje na pozycję Unii Europejskiej w gospodarce światowej. Weźmy pod uwagę strukturę i korzyści z eksportu krajów unijnych jako całości. Spada liczba pracujących w branżach, które wytwarzają produkty na eksport. Na przykład w 2007 roku w produkcji eksportowej w krajach tych pracowało 26 095 tys. osób, z tego aż 16 791 tys. w produkcji przemysłowej¹². Siłą rzeczy marny stan produkcji przemysłowej rzutuje na opłacalność całego eksportu. Jak piszą autorzy opracowania Eurostatu, od roku 2000 w państwach Unii Europejskiej trwa redukcja miejsc pracy w eksporcie oraz dochodów zatrudnionych tam osób¹³.

Rachunek korzyści i kosztów *offshoringu* w USA i Europie

Offshoring, czyli przekazywanie produkcji i usług za granicę – postrzegany był przez wiele lat jako bardzo atrakcyjny¹⁴. W Chinach koszt jednej godziny pracy jest około 30 razy (w Indiach 35 razy) niższy niż w krajach Zachodniej Europy i USA. Stosunek menedżerów do *offshoringu* można uznać za syntezę stopnia aprobaty dla *outsourcingu*, jako metody zarządzania produkcją i rachunkiem kosztów pracy w kraju i za granicą.

¹⁰ P. Bohnke, (2005) „First European Quality, of Life survey: Life Satisfaction, Happiness, and Sense of Belonging” Office for Official publication of European Communities, Luxembourg, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/91/en/1/ef0591en.pdf>

¹¹ *Europejski rocznik statystyczny 2011* w oparciu o bazę Eurostatu, s. 338.

¹² I. Remond-Tiedrez, J.M. Rueda-Cantuche, *European exports 2000-2007: direct and indirect effects on employment and labour income in the EU-27 and euro area*, Eurostat. Statistics in focus 36/2012.

¹³ *Ibidem*, s. 5.

¹⁴ *Offshoring* jest pochodną *outsourcingu*, czyli przekazywania części produkcji lub usług związanych z jej podtrzymaniem firmom zewnętrznym, niekoniecznie zagranicznym.

Tabela 1. Koszt godziny pracy, w 2011 roku, w sektorze produkcji, w wybranych państwach europejskich i azjatyckich, w dolarach USA

Belgia	Niemcy	Szwecja	Holandia	Francja	USA	Wielka Brytania	Czechy	Węgry	Polska	Chiny 2008 r.	Indie 2007 r.
54,77	47,38	49,12	42,26	42,12	35,53	30,77	13,13	9,17	8,83	1,36	1,17

Źródło: Bureau of Labor Statistics US Department of Labor <http://www.bls.gov/ilc/> dostęp 20 października 2012.

Na przełomie XX i XXI wieku w USA i Europie odnotowano pewne symptomy wyczerpania się formuły zarządzania przez *outsourcing*. Jedno z amerykańskich czasopism, adresowane do menedżerów i konsumentów, opublikowało w 2004 roku wyniki minisondażu wśród 275 dyrektorów finansowych. Znakomita większość badanych postrzegала efekty *outsourcingu* jako rozczarowujące, ale jednocześnie około 65% menedżerów firm, które nie stosowały *outsourcingu*, planowało z niego skorzystać¹⁵.

Z kolei sondaż przeprowadzony w lutym 2012 roku wskazuje, że 48% szefów firm o obrotach powyżej 10 mld USD rozważa przeniesienie z powrotem produkcji do USA. Najważniejsze powody to wynik analizy kosztów i jakości. 70% badanych zgadza się z opinią, że *outsourcing* w Chinach jest droższy niż wygląda na papierze¹⁶. Odmienność amerykańska staje się mniej zaskakująca, gdy weźmiemy pod uwagę silne nasycenie tego, co zostało z przemysłu USA, patentami, wiedzą i nowymi technologiami. Przemysł USA wydaje na badania i rozwój ponad sześć razy więcej niż wynosi jego udział w PKB.

Rosnąca niechęć do *offshoringu* może mieć szereg źródeł, w tym chęć obrony patentów przed nieuczciwymi konkurentami. W innych firmach zauważono, że prace rozwojowe wymagają bliskości projektantów i wykonawców. Dodawanie do produktu coraz to nowych elementów wysokiej technologii i coraz krótszy czas ich wdrażania zwiększa znaczenie bezpośrednich interakcji

¹⁵ CRM-News 2004 CRM-News/Daily-News *Offshoring Not Such a Grand Exodus*, <http://www.destinationcrm.com/Articles/CRM-News/Daily-News/Offshoring-Not-Such-a-Grand-Exodus-After-All-47088.aspx>; dostęp 29 stycznia 2013.

¹⁶ Sirkin, H. L., h Zinser, M. *The proposer's opening remarks*, „The Economist”, <http://www.economist.com/debate/days/view/893>; dostęp 31 stycznia 2013.

między robotnikami, inżynierami i marketingowcami. Należy dodać, że takie stanowisko jest wynikiem upowszechnienia zarządzania wiedzą i wzrostu popularności koncepcji organizacji uczących się. Nic więc dziwnego, że zdaniem niektórych amerykańskich ekspertów mamy do czynienia z realną możliwością powrotu przemysłu do USA. Na przykład Sirkin twierdzi, że w najbliższych latach w USA powstanie od 700 tys. do 1,3 mln miejsc pracy w przemyśle¹⁷. Znana i zasłużona dla rozwoju wiedzy o zarządzaniu strategicznym Boston Consulting Group już w 2005 roku sygnalizowała konieczność mniej entuzjastycznego i bardziej selektywnego podejścia do *offshoringu*. Siedem lat później jeden z jej ekspertów wyraził opinię, że chińska gospodarka nie bardzo sobie radzi z innowacjami i dlatego oczekiwać należy, że USA i państwa unijne podejmą wysiłki zmierzające do zwiększenia sektora produkcji. Zmniejszy to *offshoring* sektora IT oraz innych innowacyjnych branż. Należy jednak brać pod uwagę, że różnice kosztów pracy nadal będą miały bardzo duże znaczenie dla kontynuowania *offshoringu* (mniej innowacyjnych produktów i systemów operacyjnych) w ciągu najbliższych 10-15 lat¹⁸.

Polityczne i ideologiczne reakcje na zbyt szybką deindustrializację

Spadek znaczenia przemysłu wywołuje rosnące napięcia ekonomiczne i społeczne. Problem polega na tym, że ubywa miejsc pracy w tradycyjnym przemyśle, a nowa gospodarka nie tworzy wystarczająco szybko miejsc pracy dających możliwość uzyskiwania satysfakcjonujących płac. W porównaniu do lat 80. ubiegłego wieku wzrosły wskaźniki bezrobocia. W efekcie w państwach „starej Unii” (UE-15), w latach 2000-2011 wskaźnik ludności zagrożonej ubóstwem zwiększył się z 15 do 16,2%¹⁹. Wzrosły także nierówności dochodów. Świadomość schyłkowości przemysłu oraz informacje o zwolnieniach grupowych powodują poczucie zagrożenia u zatrudnionych. To z kolei zwiększa dyskomfort psychiczny i może zmniejszać zaufanie do instytucji demokratycznych.

Pojawiły się postulaty obrony „narodowych miejsc pracy” w przemyśle. Są one od dawna popularne w środowiskach robotniczych i w coraz większym stopniu trafiają do elit politycznych i gospodarczych. W USA powrót miejsc pracy z fabryk świata (głównie Chin) był jednym z ważniejszych tematów w ostatniej kampanii

¹⁷ *Le Nouvelle Observateur*, „Observateur” 2013 cyt. za *Nasze kochane fabryki*, „Forum”, 28.01-3.02 2013, s. 16.

¹⁸ N. Tsikriktsis, *The opposition's opening remarks*, <http://www.economist.com/debate/days/view/893>; dostęp 1 lutego 2013.

¹⁹ Poverty Rate 2012 Eurostat database At-risk-of-poverty rate by sex (Source: SILC).

prezydenckiej (2012). Prezydent Obama zapowiadał ulgi podatkowe dla firm, które włączą się do tego ruchu, natomiast publicyści odnotowali, że produkty amerykańskie stają się w USA modne i patriotyczne. Opisane wcześniej deklaracje amerykańskich menedżerów o przenoszeniu produkcji z Chin do USA, nie zawsze są motywowane wyłącznie rachunkiem ekonomicznym. Z badań MIT wynika, że w 21% przypadków decyzja o wycofaniu produkcji z Chin do USA jest następstwem politycznego i społecznego nacisku na tworzenie miejsc pracy w kraju²⁰.

W państwach europejskich również utrwała się idea obrony „narodowych miejsc pracy” w przemyśle. Interesem narodowym uzasadniano w 2010 roku przeniesienie z Polski do południowych Włoch znacznej części produkcji Fiata. Można sądzić, że rząd włoski miał swój udział w tej decyzji. Szef Fiata, Sergio Marchionne, przyznał, że decyzja nie była oparta na zasadach ekonomii ani racjonalności, ale na przesłankach historycznych i uprzywilejowanych stosunków Fiata z państwem włoskim: „Mamy obowiązek preferować kraj, w którym są korzenie Fiata”²¹. Z kolei we Francji, w czerwcu 2012 roku, utworzono Ministerstwo do Spraw Reindustrializacji. Już w kilka tygodni po powstaniu urzędu minister dwukrotnie skarcił zarządy fabryk przenoszących produkcje zagranicę i zarzucił im niepatriotyczną postawę, co we Francji może skutkować utratą społecznego szacunku, tak samo jak w Polsce. W październiku 2012 rząd Francji przyznał prywatnej firmie samochodowej PSA 7 mld euro gwarancji kredytowych. W tym samym czasie banki udzieliły jej 11,5 mld euro kredytu. W zamian PSA zgodziła się na nadzór ze strony rządu i związków zawodowych. Jednocześnie rząd zobowiązał PSA do utrzymania we Francji wszystkich fabryk. Kilka lat wcześniej prezydent Sarkozy obiecał przyznać 6 mld euro wsparcia francuskim koncernom w zamian za przeniesienie do Francji produkcji samochodów z innych państw Europy. W odpowiedzi, z inicjatywy premiera Czech Topolanka, zwołano szczyt gospodarczy (Czechy-Francja) i prezydent Sarkozy wycofał propozycję²². Ponadto we Francji koncern stalowy Arcelor Mittal planował w grudniu 2012 roku zwolnienie około ¼ pracowników z huty w liczącym 11 tys. mieszkańców mieście lotaryńskim. Minister ds. reindustrializacji zagroził natychmiastową nacjonalizacją huty. Akcję wsparł prezydent Francji. W konsekwencji koncern wycofał się ze zwolnień i zarazem obiecał, że przez najbliższe 6 lat nie wygasi pieców²³.

²⁰ Na podstawie „Gazeta Wyborcza” 11.10.2012, s. 22.

²¹ „Gazeta Wyborcza” 10.12.2012, s. 19.

²² „Gazeta Wyborcza” 18.01.2013, s. 12.

²³ „Gazeta Wyborcza” 11.12.2012, s. 9.

Niewykluczone, że za francuskim przykładem pójdą inne rządy, tym bardziej, że prawie na pewno spotka się to z aprobatą dużej części opinii publicznej. Warto dodać, że od dość dawna mniejsze firmy zagraniczne (z innych państw unijnych) są skutecznie sekowane na europejskich rynkach narodowych. Na przykład w Niemczech produkty innych państw zanim trafią na rynek, muszą uzyskać certyfikaty wydawane przez niemieckie urzędy²⁴.

Wschodnioeuropejskie zagrożenia

W wypadku wzmacniania nacjonalizmu gospodarczego, wschodnioeuropejscy członkowie Unii Europejskiej znajdują się w trudnej sytuacji, ponieważ będą narażeni na, motywowane politycznie, wycofywanie lub zmniejszenie przemysłowych inwestycji firm zachodnioeuropejskich. Na przykład zachodnioeuropejscy związkowcy z przemysłu, w październiku 2012, w Brukseli manifestowali przeciwko ucieczce miejsc pracy do Europy Wschodniej. Mówiono w tym kontekście o Polsce i Czechach. Jak widać, odchodzi się od, popularnej w epoce przemysłowej, idei ponadnarodowej więzi proletariatu i wspólnej walki z uciskiem międzynarodowego kapitału. W to miejsce symbolem integrującym związkowców staje się rozbieżność interesów Europy Wschodniej i Zachodniej. W Holandii uruchomiono portal skarg na imigrantów z Europy Wschodniej, którym zarzuca się między innymi „zabieranie miejsc pracy Holendrom”.

Podobne nastroje widoczne są również w państwach nowej Unii, na przykład w Polsce. Polscy przedsiębiorcy, którzy odnieśli sukcesy na skalę światową, coraz głośniej wyrażają postulaty mówiące o konieczności aktywnego wspierania firm przez państwo, co jest ilustrowane przykładami innych krajów, między innymi USA, Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii.

W 2012 roku polski rząd zapowiedział utworzenie spółki Polskie Inwestycje, która będzie przetwarzać akcje spółek skarbu państwa w kredyty inwestycyjne dla wielkich przedsięwzięć. Mówi się głównie o inwestycjach w sektorze energetycznym, ale także w przemyśle przetwórczym. Podobne instytucje istnieją w Niemczech, Włoszech i Francji. Można sądzić, że spółka ta dość szybko znajdzie się pod presją różnego typu przemysłowych oraz związkowych grup interesu, argumentujących na rzecz obrony miejsc pracy, podobnie jak to ma miejsce w innych krajach europejskich.

Narodowe próby przeciwdziałania utracie przemysłowych miejsc pracy mogą okazać się niebezpieczne, o ile będą konsekwentnie realizowane. Mogą

²⁴ „Gazeta Wyborcza” 16.01.2013, s. 20.

łatwo obrosnąć ideologią nacjonalizmu obronnego skierowanego przeciwko konkurentom europejskim. Jest możliwe, że nacjonalizm taki obejmie nie tylko przemysł, ale także inne obszary działalności gospodarczej, co spowoduje (dzięki poparciu narodowej opinii publicznej) wzrost politycznego potencjału przemysłowych grup interesu, tzn. pracodawców i związkowców. Mogą oni wywierać coraz mocniejszy nacisk na żywiolową reindustrializację w swoich krajach oraz na obronę miejsc pracy poprzez różnego typu reglamentacje importu. Następstwem mogą być chaotyczne, w skali Europy, dążenia do konserwacji schyłkowych gałęzi przemysłu. Jest to szczególnie prawdopodobne we wschodnioeuropejskich państwach unijnych. Opisane wyżej tendencje jak na razie zostały wytłumione, niemniej są na tyle potencjalnie żywotne, że ich powstrzymanie może być odbierane przez opinię publiczną jako kolejna ilustracja tezy, że „elity robią, co innego niż to, co ludziom jest potrzebne”.

W konsekwencji może utrwać się historyczny podział na Europę Wschodnią i, bardziej rozwiniętą, Zachodnią. Wraz z tym będzie rósł nacisk na europejską politykę spójności w kierunku zwiększania jej świadczeń. Może pogłębiać się frustracja z powodu jej niskiej skuteczności. Możliwy jest nawrót do wewnątrz europejskiej rywalizacji gospodarczej w przekroju narodowym, już obecnie są symptomy rywalizacji między członkami Unii Europejskiej o względy państw trzecich, np. Rosji czy Chin.

Europejskie dylematy w polityce przemysłowej

Problem deindustrializacji stał się na tyle ważny, że został podjęty przez kluczowe instytucje Unii Europejskiej. W październiku 2012 roku Komisja Europejska przyjęła strategię reindustrializacji Europy. Ogłosiła plan uzyskania wzrostu udziału przemysłu w PKB UE-27 z obecnego poziomu około 15,6% do 20% w roku 2020²⁵. Jest to wyraźna próba promocji wspólnych działań w obliczu narastającego nacjonalizmu gospodarczego. Kolejny krok Komisja Europejska uczyniła na początku listopada 2012 roku. Komisarz ds. przemysłu ogłosił program „CARS 2020”, zawierający zestaw działań nakierowanych na zwiększenie konkurencyjności europejskiego przemysłu samochodowego (tworzy on 4% PKB UE-27 jako całości). W obecnym unijnym budżecie przewidziano 500 mln euro na rozwój technologii samochodowych i konstrukcji

²⁵ wnp.pl 2012 wnp.pl PORTAL GOSPODARCZY http://www.wnp.pl/?gclid=CJGR_I3FqbMCFUW_zAod5HUADw dostęp 10 października 2012.

ekologicznych. W przyszłym budżecie Unii Europejskiej wydatki te mają wzrosnąć do 2 mld euro²⁶. Jest to dobry kierunek, ale niewystarczający.

Można zapytać, dlaczego wsparciem objęto akurat przemysł samochodowy? Co z innymi dziedzinami przemysłu i które z nich mają odgrywać wiodącą rolę w osiągnięciu wspomnianego wcześniej celu, czyli podniesienia udziału przemysłu w unijnym PKB do 20%. Patrząc z tego punktu widzenia, można sądzić, że jest to krok niewystarczający. Zwiększenie udziału przemysłu w PKB wymaga działań ponadnarodowych. Przede wszystkim: negocjowania, planowania długofalowego, koordynowania wsparcia dla sfery badań i rozwoju oraz kontroli rezultatów.

Realizacja tego postulatu będzie trudna. Decyduje o tym charakter europejskiej polityki klimatycznej i energetycznej, technologie, dzięki którym zmniejsza się emisja CO₂, są wyraźnie droższe od dotychczas stosowanych, ich wdrożenie podnosi koszty energii i obniża konkurencyjność przemysłu. Problemem jest także drastyczny spadek cen energii w USA. Potencjalnie grozi to przenoszeniem przemysłu z Europy nie tylko do fabryk świata, ale także do Stanów Zjednoczonych. Problemem będą, także wciąż utrzymujące się różnice płacowe między fabrykami świata a Europą²⁷.

Przeciwdziałanie ucieczce miejsc pracy tradycyjnymi metodami jest, jak wiadać, mało skuteczne. Nie można zmusić Chin, Indii czy Wietnamu do podniesienia kosztów pracy. Duże znaczenie ma zaniżony i sztywny kurs chińskiej waluty. Można negocjować uwolnienie jej kursu z nadzieją na wzrost eksportu. Jednak niski PKB *per capita* w fabrykach świata powoduje, że ich mieszkańcy i tak nie naberą tylu towarów europejskich, aby sytuacja na europejskim rynku pracy znacząco się zmieniła.

Ceteris paribus, zakładając trwałość obecnych stosunków gospodarczych, wszystko wskazuje na to, że idea obrony „narodowych miejsc pracy” raczej nie może być realizowana poprzez masowy odwrót od inwestowania w fabrykach świata, dlatego że na tle tak dużych różnic w kosztach argumenty narodowe straciłyby na znaczeniu w obliczu pytania o to, jak wysokie musiałyby być ceny wyrobów produkowanych w Europie. Natomiast nacisk na powrót miejsc pracy

²⁶ „Gazeta Wyborcza” 2.11.2012, s. 16.

²⁷ W Chinach np. w fabryce tekstylnej średnia pensja wynosi od 188 do 300 euro. W UE-27 średnia miesięczna pensja wynosiła w 2011 roku 2177 euro (w Polsce 800) i wahała się od 4056 w Luksemburgu do 610 euro w Rumunii („Gazeta Prawna” 2.04. 2012). Ponadto pojawiają się możliwości inwestowania w Birmie, Indonezji i Wietnamie, gdzie pensje są o połowę niższe niż w Chinach. Podobne wnioski wynikają z analizy kosztów godziny pracy, zob. tabela 1. Znaczna część europejskiego przemysłu to branże nierozwojowe oraz potencjalnie rozwojowe, ale o relatywnie małym nasyceniu inwestycjami badawczo-rozwojowymi i dlatego łatwo podatne na *outsourcing* i *offshoring*.

byłby o wiele bardziej skuteczny, gdyby różnice kosztów pracy były mniejsze. Wtedy można by argumentować, że stosunkowo umiarkowane różnice kosztów zrekompensuje większa wydajność pracy w Zachodniej Europie i ceny, a jeżeli się zwiększą, to nieznacznie.

Tak się dzieje w przypadku porównania kosztów pracy w różnych państwach europejskich. Generalnie rzecz biorąc, we wschodniej części Unii Europejskiej są one mniejsze niż w Zachodniej, ale nie tak niskie, jak w fabrykach świata. Naciski rządów na zaniechanie *offshoringu* do fabryk świata będą się spotykały z oporem menedżerskich grup interesu. Natomiast coraz bardziej widoczna jest (w przyszłości pewno się zwiększy) presja na zaniechanie lokowania produkcji w państwach wschodnioeuropejskich.

Misja i strategiczne obszary europejskiej polityki przemysłowej

Wydaje się, że europejska polityka przemysłowa może zażegnać zagrożenia związane z możliwym wzrostem egoizmów narodowych wokół obrony miejsc pracy w przemyśle. Musiałaby jednak umieć uporządkować opisane wyżej narodowe działania na rzecz reindustrializacji i w ten sposób zminimalizować potencjalne pole konfliktu, które powinno stać się polem współpracy. Najważniejsze powody skłaniające do wypracowania wspólnej europejskiej polityki przemysłowej to:

1. Realizacja postulatu KE wzrostu udziału przemysłu w unijnym PKB do 20%.
2. Kontrola restrukturyzacji miejsc pracy (od przemysłu do gospodarki opartej na wiedzy [GOW]).
3. Konieczność uzgodnienia relacji między polityką klimatyczną, przemysłowym rynkiem pracy, konkurencyjnością i ustaleniem, które branże przemysłowe są dla Europy ważne, a które mniej ważne.
4. Zmniejszenie pola konfliktów międzynarodowych (głównie między wschodem i zachodem Europy) wokół utrzymania, lokowania i powrotu miejsc pracy w przemyśle.

Wspólna polityka przemysłowa powinna dążyć do kontroli mechanizmu gospodarczego wiążącego deindustrializację z tworzeniem nowej gospodarki, co ma polegać na kształtowaniu produkcji, kooperacji i wymianie dóbr przemysłowych wewnątrz Unii Europejskiej. Polityka przemysłowa powinna opierać się na przywództwie instytucji europejskich i zakładać kontrolę procesu

koniecznej restrukturyzacji polegającej na przejściu Unii Europejskiej od gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy.

Należy wykorzystać doświadczenia wspólnej polityki rolnej (CAP). Jest ona dość krytycznie oceniana, ale miała i nadal ma dobre strony, prawdopodobnie jest ich więcej niż złych. Powstanie CAP poprzedziły 4-5 letnie badania i negocjacje polityków sfinalizowane w 1962 roku²⁸. Dało się wówczas zauważyć, że rolnictwo stało się schyłkowym sektorem, podobnie jak obecnie przemysł. W rolnictwie europejskim pracowało mniej więcej tyle ludzi, ile obecnie w przemyśle, przykładowo w 1962 roku w rolnictwie francuskim pracowało 19,8% ogółu zatrudnionych, ale w 1978 już tylko 8,6%. W 2007 roku w przemyśle francuskim pracowało 22,6% siły roboczej²⁹. Generalnie rzecz biorąc, w latach 1966-1997 w państwach EWG-15 objętych CAP zatrudnienie w rolnictwie w przeliczeniu na 100 ha spadło z 23,4 do 11,5 osób, a powierzchnia gospodarstwa rolnego wzrosła z 10,1 do 18,4 ha³⁰.

Jak widać, wspólna polityka rolna dość dobrze poradziła sobie z harmonizowaniem rozwoju (przemysł) z regresją (rolnictwo). Trzeba też zauważyć, że CAP uchroniła Europę przed spekulacyjnym wzrostem cen żywności (lata 2007-2008), na przykład pszenicy o około 100%, kiedy to w Azji, Ameryce Łacińskiej i Afryce Północnej wybuchały zamieszki głodowe³¹. W tym samym czasie (lata 2006-2009), w Europie ceny żywności były dość stabilne, a we Francji i Hiszpanii nawet spadły³². Jak widać, CAP zapewniła utrzymanie poziomu życia ludności nią objętej, udaną restrukturyzację, bezpieczeństwo żywnościowe i względną obfitość produktów.

Podobnych efektów można oczekiwać po wspólnej polityce przemysłowej. Aby tak się stało, należy dobrze zdefiniować przedmiot jej oddziaływania. Otóż strategicznymi obszarami aktywności wspólnej polityki przemysłowej powinny być:

- diagnozowanie i prognozowanie sytuacji w zakresie, branż, produktów i technologii przemysłowych,
- integrowanie i stymulowanie działalności w zakresie badań i rozwoju,
- wspieranie sieci współpracy odbiorców i dostawców,

²⁸ J. Michałek, *Wspólna polityka rolna*, <http://www.ce.uw.edu.pl/files/users/jan-jakub-michalek/files/wspolna-polityka-rolna.pdf> dostęp 14 września 2012.

²⁹ Roczniki GUS 1980 i 1992.

³⁰ S. Małecki-Tepicht, *Rolnictwo polskie w latach 1950-2002. Dziedzictwo i perspektywy*, Narodowy Bank Polski Departament Komunikacji Społecznej, Materiały i Studia, Zeszyt nr 196 2005.

³¹ J. T. Hryniewicz, *Globalizacja – rachunkowość geopolityczna*, „Przegląd Organizacji” 3/2009, ss. 16-19.

³² Michałek, *op. cit.*

- wspieranie inicjatyw i organizacji konsumenckich,
- reprezentowane firm europejskich na rynkach trzecich i rządów innych państw.

Wspólna polityka przemysłowa powinna opierać się na wnioskach z dotychczasowych doświadczeń. Wynika z nich, że najważniejszym czynnikiem, który sprawia, że *offshoring* jest nieatrakcyjny i jednocześnie zapewnia akceptowalną jakość i cenę produktów przemysłowych, są wcześniejsze inwestycje w badania i rozwój. Przedmiotem polityki przemysłowej byłyby zarówno branże mało podatne na innowacje i wyraźnie schyłkowe oraz te z potencjałem innowacyjnym. Określenie pola i zakresu oddziaływania wspólnej polityki przemysłowej powinny poprzedzić badania, ekspertyzy, a zwłaszcza debaty z udziałem rządów, komisji europejskiej, stowarzyszeń przedsiębiorców, związków zawodowych i innych interesariuszy.

Zdarza się, że badania naukowe prowadzą do przewartościowań. Dlatego podział na branże schyłkowe i rozwojowe powinien być stale monitorowany przez instytucje naukowe i firmy doradcze. W celu ułatwienia realizacji tej działalności polityka przemysłowa wszystkich krajów powinna zostać skoordynowana w sferze badań i rozwoju. Na początek należałoby ujednoczyć sposób operowania funduszami z CIT. W większości państw UE istnieje możliwość zwrotu części podatku w przypadku udokumentowanej współpracy z sektorem nauki. Dla średnich przedsiębiorstw (nie mówiąc o małych) są to znaczące sumy. Przykładowo we Francji, z każdego euro zainwestowanego w badania i rozwój, po rozliczeniach z fiskusem, przedsiębiorca odzyskuje 40 centów, w Polsce natomiast dopłaca 3 centy³³.

Wspólna polityka przemysłowa powinna wymusić na innych państwach, zwłaszcza wschodnioeuropejskich, uzgodnienie podobnych ulg podatkowych za innowacyjność i wydatki w zakresie badań i rozwoju. Ewentualne zarzuty o przymus i gwałcenie suwerenności można odeprzeć, odwołując się do precedensów stosowania przymusu w innych dziedzinach np. płacenia za emisję CO₂ czy kontyngenty w ramach wspólnej polityki rolnej.

Wspólna polityka przemysłowa powinna być poprzedzona zmianami organizacyjnymi w skali międzynarodowej. Narodowe agencje rozwoju przemysłu i wspominane spółki kredytowe, jak np. Polskie Inwestycje, powinny utworzyć nową europejską instytucję określającą pola wspólnej polityki przemysłowej, z uprawnieniami inicjatywy legislacyjnej w Parlamencie Europejskim. W skrajnych,

³³ „Gazeta Wyborcza” 6.03.2013, s. 27.

uzasadnionych przypadkach mogłaby ona ustalać kontyngenty produkcyjne i negocjować ceny.

Nowa, wspólna polityka przemysłowa nie może być równoznaczna z całkowitym zamknięciem europejskiego rynku na import przemysłowy. Europa nadal potrzebować będzie, choćby ze względów socjalnych, tanich wyrobów zaspokajających podstawowe potrzeby bytowe. Nie bez znaczenia jest także argument geopolityczny mówiący o tym, że lepiej, żeby ludzie mieli pracę u siebie, niż przyjeżdżali po nią do Europy. Prawdopodobnie nie ma możliwości, żeby ceny wyrobów objętych europejską polityką przemysłową były konkurencyjne wobec cen analogicznych wyrobów w fabrykach świata. Istnieje niebezpieczeństwo, że firmy objęte wspólną polityką zechcą postępować jak *quasi*-monopole w zakresie polityki kosztów i cen. Można temu przeciwdziałać przez ustalenie polityki sztywnej ceny na dany wyrób i oczekiwanie na konkurencję kosztową między firmami z różnych państw. Zasada sztywnej ceny byłaby także argumentem w przypadku nieuchronnych sporów wokół tego, czy dana produkcja ma być zlokalizowana w państwie X czy Y. Te fabryki, w których koszty byłyby zbyt duże, automatycznie wypadałyby z gry.

Europejska biurokratyzacja?

Istotne wydaje się pytanie, czy wspólna polityka przemysłowa nie zamieni się w biurokratyczny koszmar, czy nie będzie to kolejne morze regulacji, które utrudni działanie mechanizmu wolnej konkurencji? Analizy wskazują, że już obecnie wiele ludzkich potrzeb zaspokajanych jest w warunkach będących zaprzeczeniem wolnej konkurencji i prawdziwego rynku. Na przykład samochody – kiedyś produkowało je ponad 100 firm, a obecnie 10-12 światowych producentów. Co więcej, są oni powiązani ze sobą aliansami strategicznymi i więzami kooperacyjnymi. Sektor ubezpieczeniowy to też kilka firm globalnych, bankowość – nieco więcej, samoloty – 2 duże firmy, technologie informacyjne, gaz, ropa naftowa, paliwa, kosmetyki, biotechnologie, farmaceutyka – nie inaczej. Podobnie jest na rynku teleinformatycznym (królują Microsoft i Google). Kapitałowe bariery wejścia na ten rynek są tak duże, że praktycznie nie do pokonania. Jedyłą szansę może mieć firma, która umiejętnie wykorzysta czas przełomu technologicznego.

Na początku XX wieku światowy rynek żarówek był opanowany przez stosunkowo niewielu wiodących producentów. Już wtedy można było wyprodukować

żarówkę o trwałości 110 lat. Jednak w 1924 roku uczestnicy oligopolu spotkali się w Szwajcarii, założyli kartel i podpisali porozumienie, zakładające produkcję żarówek o trwałości nie dłuższej niż 1000 godzin³⁴. Kartel, jako struktura formalna, już nie istnieje, ale żarówki nie są bardziej trwałe.

Szczególnym przypadkiem jest światowy rynek finansowy. Na nim oligopolizacja jest mniej widoczna. Rynek ten już w latach 80. ubiegłego wieku oderwał się od realnych transakcji handlowych i zaczął obsługiwać sam siebie. Inżynieria finansowa, produkcja „sztucznego pieniądza” i mikrosekundowe transakcje tworzą warunki umożliwiające spekulacje na rynkach towarowych. W efekcie ceny ropy, pszenicy czy soi, na przykład w latach 2007–2008, nie odpowiadały relacjom podaży i popytu na te dobra, można było odnieść wrażenie, że prawa łączące cenę z popytem i podażą przestały działać. Dodać do tego należy „czarne dziury” światowego systemu finansowego, w postaci rajów podatkowych, służące elicie finansowej do zarabiania na obywatelach własnego kraju i unikania płacenia podatków z tego tytułu oraz płynności finansowej w sektorze przestępczości zorganizowanej.

Poparcia dla tych tez dostarczają analizy podejmowane na gruncie neowolucjonizmu ekonomicznego. Opisują one zachowania uczestników życia gospodarczego w kategoriach ekosystemu. Na przykład J.F. Moore stwierdza, że współcześnie wolnokonkurencyjny rynek jest zastępowany przez tzw. ekosystem. Jest to ekonomiczna społeczność danej branży czy sektora, złożona z firm i jednostek połączonych trwałymi interakcjami. Konkurencję zastępuje współzależność producentów, klientów, dostawców, organizacji handlowych i innych interesariuszy. Rozbieżność interesów tych grup zmniejsza się przez ciągłe styczności i powiązania (koopetycja, alianse), które cechują się dużą trwałością. W ekosystemie ekonomicznym kluczową rolę odgrywają największe firmy, które wywierają wpływ na zachowania pozostałych³⁵. Członkowie ekosystemu ekonomicznego wykazują dążenia do integracji, do której prowadzą różne mechanizmy. Może to być dziełem przypadku i częściowo intencjonalnych zachowań, a także świadomej samoorganizacji³⁶.

Przedsiębiorstwa tworzące oligopol zaspokajają oczywiście potrzeby klientów, ale nie poprzez cenową czy jakościową rywalizację. Sposób postępowania jest regulowany przez nieformalne przywództwo cenowe, jakościowe,

³⁴ „Forum” 8-21.08.2011, ss. 49 i nast.

³⁵ J. F. Moore, *The Death of competition. Leadership and Strategy in the Age Business Ecosystem*, Harper Business, New York 1996.

³⁶ Na podstawie: J. F. Moore, *The Rise of a New Corporate Form*, „Washington Quarterly”, vol. 21 (1) 1998, ss. 167-181.

produktowe, czyli przez naśladowanie największego uczestnika oligopolu. Dla lepszej obsługi takich strategii postępowania na gruncie nauki o zarządzaniu wypracowano metodę zwaną *benchmarking* – (obserwacja, porównanie, naśladowanie) oraz kooperatywa (współpraca konkurentów). W efekcie firmy upodobniają się do siebie pod względem technologicznym i struktur zarządzania.

Powstaje zatem pytanie, gdzie tu jest mechanizm wolnego rynku? Wydaje się, że na znacznej części globalnych i narodowych rynków wyrobów przemysłowych, technologii komunikacyjnych czy finansowych wolna konkurencja jest mitem. Oligopole królujące na tych rynkach są w stanie same regulować rynki, na których działają w sposób nieformalny i spontaniczny. Prowadzi to do unikania mechanizmu wolnej konkurencji, co stwarza korzystne warunki do „zarządzania klientem” w taki sposób, aby, nie zmniejszając ceny, zwiększać rentowność sprzedaży. Dodajmy do tego takie regulacje jak np. *benchmarking* cenowy czy przywództwo cenowe, nieformalne, spontaniczne mechanizmy, ale niezwykle skuteczne.

Nie można nie zauważyć, że regulacje formalne usztywniają zachowania, nie antycypują wszelkich możliwych zmian i zmniejszają potencjał adaptacyjny, utrwalają istniejący stan rzeczy i są źródłem wielu niechcianych skutków ubocznych. Widać jednak także bardzo wiele przykładów dowodzących, że nieformalne spontaniczne regulacje mogą prowadzić do znacznie bardziej negatywnych następstw, że wspomnimy o przestępczości międzynarodowej, kartelach cenowych, nieformalnych strukturach przedsiębiorstw, klikach itp.

Zakończenie

Celem wspólnej polityki przemysłowej nie powinno być utrzymanie miejsc pracy i produkcji przemysłowej za wszelką cenę. Kluczowe zadanie polega na harmonizowaniu rozwoju z regresem i przeprowadzeniu Europy przez okres deindustrializacji. Wspólna polityka powinna zapewnić mniejsze tempo spadku przemysłowych miejsc pracy, promocję innowacyjności w przemyśle progresywnych oraz zapewnić rozwój gałęzi przemysłu mających znaczenie strategiczne, na przykład militarne.

Nowa wspólna polityka przemysłowa byłaby krokiem naprzód w integracji europejskiej i czymś jakościowo nowym na tle polityki spójności. Polityka ta opiera się na tym, że jedne państwa płacą, a inne biorą. W przypadku wspólnej polityki przemysłowej nie ma mowy o takim rozpisaniu ról. Polityka powinna być nastawiona na integrację rządowych oddziaływań na narodowe sektory przemysłowe.

Skąd mogą pochodzić zasoby na tworzenie wspólnej polityki przemysłowej? Należy ją powiązać z innymi obszarami europejskiej polityki, głównie polityką spójności. Innym źródłem mogą być różnego typu narodowe agencje rozwoju przemysłu oraz budżety państw w tej części, która do tej pory była przeznaczana na nieformalne wspieranie firm krajowych. Wspólna polityka rolna w zasadzie spełniła cele, do których została powołana i stąd też można przesunąć część środków. Można by oszacować antycypowane koszty państw unijnych związane ze zwolnieniami grupowymi i zasoby te przeznaczyć na wspólną politykę przemysłową. Problem jest na tyle istotny, że po uporaniu się z kryzysem, można by rozważyć dodatkową składkę państw członkowskich na ten cel. ■

POLITYKA MIEJSKA A PRAWO DO MIASTA

Bohdan Jałowiecki

Polityka miejska jest jednym z obszarów polityki publicznej, dotyczącym całości zjawisk i procesów obserwowanych w miastach. Realizacja polityki miejskiej wymaga określenia jej podmiotu i celu. W dotychczasowej praktyce podmiotem polityki są władze państwa i miasta, które określają cele, jakie ich zdaniem należy realizować. Jednym z przykładów autorytarnej polityki miejskiej jest Haussmannowska przebudowa Paryża realizowana z woli Napoleona III, ale tego rodzaju politykę miejską stosują nie tylko autorytarne, ale także demokratyczne władze. Przed kilku laty została opublikowana książka *Warszawa. Czyje jest miasto?*¹. Z zamieszczonych tam konkluzji wynikało, że miasto nie należy do jego mieszkańców i nie oni są podmiotem polityki miejskiej. Miasto należy w istocie do korporacji, międzynarodowych i krajowych, deweloperów i władz miejskich, które między sobą ustalają reguły gry zwykle kosztem użytkowników przestrzeni i z ich szkodą. Przy zawsze szczupłych środkach finansowych podstawowym elementem polityki miejskiej jest wybór celów, szczególnie wtedy, kiedy pomysły władzy są kosztowne. W takich sytuacjach niezbędne staje się zapytanie mieszkańców o zdanie. W ostatniej dekadzie w niektórych krajach daje się zauważyć odejście od arbitralnych rozwiązań w polityce miejskiej i przechodzenie od demokracji liberalnej, w której, w imieniu mieszkańców, decyzje podejmuje wybrani przedstawiciele demokracji deliberatywnej. Jej istotą jest szeroka, społeczna debata, podczas której uzgadniane są wspólne interesy większości i zapewnione prawa mniejszości. Przykładem takiej debaty mogłaby być dyskusja, zakończona referendum, czy

¹ B. Jałowiecki, E. A. Sekuła., M. Smętkowski, A. Tucholska, *Warszawa. Czyje jest miasto?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

wznosić stadion kosztem 2 miliardów złotych, czy też – jak mówił w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” Sławomir Sierakowski – wybudować 10 tysięcy mieszkań socjalnych, rozwiązując w znacznej części problemy mieszkaniowe ubogich mieszkańców Warszawy². Narzędziem deliberatywnej polityki miejskiej są budżety partycypacyjne, wprowadzane w różnych krajach. Polskie nieśmiałe próby w tym zakresie mają cechy wyłącznie propagandowe, ponieważ kwoty przeznaczone do dyspozycji mieszkańców są śmiesznie małe.

Władze miasta, w ramach polityki miejskiej, realizują zadania z licznych obszarów sektorowych, np. transport, mieszkalnictwo, sprawy socjalne, oświata itp., nie składających się jednak na politykę całościową. Cechą charakterystyczną tej polityki powinna być zatem kompleksowość. Przy tym podejściu jej realizatorzy nie zajmują się poszczególnymi problemami, ale całym zespołem pozostających w ścisłej zależności zagadnień. Przykładowo, nie można prowadzić skutecznych działań w sferze mieszkalnictwa bez uwzględnienia problemów oświaty, lokalizacji placówek szkolnych, ich dostępności, profilu, standardu, a także transportu, rozmieszczenia placówek handlowych itd. Wiedzieli o tym, na przykład, twórcy tzw. jednostki sąsiedzkiej, której ogniskiem była szkoła podstawowa i liczba dzieci w odpowiednim wieku.

Polityka miejska jest prowadzona we wszystkich cywilizowanych krajach w dwóch wymiarach: polityki państwa w stosunku do miast i polityki miast w stosunku do ich przestrzeni oraz zamieszkującej ją zbiorowości. We Francji na przykład główny cel polityki miejskiej oznacza wdrażanie przez władze publiczne działań w celu rewaloryzacji obszarów miejskich o dużym stopniu trudności życia oraz zmniejszania nierówności przestrzennych.

Polityka państwa realizowana jest przez stanowienie różnej rangi norm prawnych oraz inwestycje lokalizowane w miastach, ważne z punktu widzenia interesów kraju. Wdrażaniem tej polityki zajmują się instytucje centralne, przede wszystkim ministerstwa, jedno lub kilka. We Francji istnieje obecnie dość skomplikowany układ resortów zajmujących się problematyką miejską. Interesują się nimi ministerstwa „spójności terytorialnej i mieszkalnictwa” oraz „ekologii, trwałego rozwoju i energii”. W pierwszym resorcie działa sekretarz stanu odpowiedzialny za miasta. Na szczeblu centralnym funkcjonuje też biuro planistyczne zajmujące się rozwojem tzw. Wielkiego Paryża. Od 1988 roku funkcjonuje także Krajowa Rada Miast, w której skład wchodzi 55 członków działających pod kierunkiem premiera. Rada pracuje w trzech zespołach: posłów

² S. Sierakowski, *Tęsknię za facetami w swetrach*, „Gazeta Wyborcza” 20-21 kwietnia 2013 r.

i radnych reprezentujących wszystkie opcje polityczne, przedstawiciele stowarzyszeń, związków zawodowych i przedsiębiorców oraz specjalistów z różnych branż. Wyznacza kierunki polityki miejskiej państwa oraz pełni funkcje opiniotwórcze i inicjujące na przykład badania i analizy związane z zakresem jej działania.

Polityka miejska dotyczy zatem bardzo złożonej materii, zarówno przestrzeni i jej zagospodarowania, jak i ludzi znajdujących się na danym obszarze. Realizatorzy tej polityki mają do czynienia z licznymi aktorami, mającymi określone – często sprzeczne, a niekiedy konfliktowe – interesy.

Aktorzy i konflikty

Tabela 1. Główni aktorzy społecznego wytwarzania przestrzeni

Grupy aktorów	Aktorzy
Inwestorzy	Korporacje międzynarodowe i krajowe, deweloperzy, władze publiczne, rządowe i lokalne
Regulatorzy	Władze publiczne rządowe i lokalne, urbanisci
Wykonawcy	Przedsiębiorstwa budowlane
Recenzenci	Prasa, radio, TV lokalne i centralne
Mieszkańcy	Spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty, właściciele kamienic
Kontestatorzy	Organizacje ekologiczne, stowarzyszenia NIMBY (Not in my back yard! – nie na moim podwórku)

Opracowanie własne

Interesy te są rozgrywane w dwóch sferach: wytwarzania przestrzeni (zagospodarowywania) i jej użytkowania. Konflikty interesów pojawiają się już w fazie planowania, a następnie realizacji i użytkowania. W Polsce planowanie na szczeblu miejscowym składa się z dwóch etapów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym pierwszy jest dokumentem studyjnym, drugi zaś ma rangę prawa miejscowego. W studium proponuje się pewne rozwiązania przestrzenne, ale dokument ten do niczego nie zobowiązuje. Natomiast miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego polskich miast są niepełne

i wybiórcze, toteż decyzje o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę wydają nadal urzędnicy samorządowi, co daje spore pole do woluntaryzmu i zwykłych nadużyć. Praktyka ta, będąca elementem polityki miejskiej, jest stosowana niemal od początków transformacji, powodując chaos i liczne konflikty przestrzenne. Poprzednio opracowywane ogólne plany zagospodarowania przestrzennego wyznaczały tereny określonego użytkowania oraz powiązania między nimi, dając szansę, choć nie zawsze wykorzystywaną, na zapewnienie ładu przestrzennego. Ten sposób myślenia, nazwany w swoim czasie „polską szkołą planowania przestrzennego”, był stosowany nie tylko w Polsce, ale także przez polskich urbanistów pracujących w Algierii, Iraku, Jugosławii, Nigerii i innych krajach.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są polem gry prowadzonej przez różnych aktorów mających konfliktowe interesy, które są rozstrzygane nie w wyniku fachowego arbitrażu, ale przez głosowanie zwykle mało kompetentnych radnych. Oto jeden z przykładów gry interesów następujących aktorów: dewelopera zamierzającego budować osiedle grodzone, zamykające dojsście do znajdującego się obok lasu, firmy planującej rozbudowę hipermarketu, radnych oraz mieszkańców tej części dzielnicy. Projekt planu przewidywał, między innymi, zachowanie terenów zielonych na obrzeżu lasu, zgodę na niewielką rozbudowę hipermarketu i przeniesienie pętli autobusowej w pobliże terenu należącego do dewelopera. W toku dyskusji uformowały się dwa wyraźne obozy, z jednej strony deweloper i część popierających go radnych, z drugiej pozostali reprezentanci społeczeństwa i sami mieszkańcy. Pierwszy obóz dążył do storpedowania uchwalenia planu pod pretekstem zgody na rozbudowę „Tesco”, drugi zaś zmierzał do jego szybkiego uchwalenia w celu zablokowania inwestycji dewelopera. W atmosferze pomówień i oskarżeń o korupcję rada dzielnicy negatywnie zaopiniowała plan, znalazł on uznanie dopiero w radzie miasta, która go ostatecznie uchwaliła³.

Przykład ten pokazuje wyraźnie jedną z osi konfliktu między deweloperem planującym określoną inwestycję i okolicznymi mieszkańcami. Deweloper pozostaje często nie tylko w konflikcie z mieszkańcami, ale także z władzami samorządowymi. Przykładem może być tzw. Miasteczko Wilanów w Warszawie, wybudowane na terenie zakupionym od Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, czyli instytucji państwowej. Po wzniesieniu bloków mieszkalnych okazało się, że ich mieszkańcy nie mają na miejscu ani szkoły, ani innych usług,

³ Informacje uzyskane z niepublikowanego opracowania Karoliny Mioduszeńskiej wykonanego w Akademii Rozwoju Regionalnego prowadzonej przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych.

ani nawet ulic. Do ich wytyczenia zobowiązany został zarząd miasta, który musi wykupić od dewelopera potrzebny na ten cel teren za kilkadziesiąt milionów złotych.

Jest to dość typowy przykład uprawiania polityki miejskiej poprzez zaniechanie. Sytuacja taka jest oczywiście w interesie dewelopera i wyraźnie go faworyzuje. Niezależnie od różnych form ustrojowo-prawnych wyraźnie widać, że jeden podmiot społeczny (państwowe SGGW) sprzedaje teren prywatnemu przedsiębiorcy, którego część następnie odkupuje od niego drugi podmiot społeczny (samorząd), czyli w rezultacie podatnik. Prawidłowe rozwiązanie tego problemu powinno, podobnie jak dzieje się to w innych krajach, polegać na zachęceniu dewelopera do kompleksowej budowy zespołów mieszkaniowych z ulicami i usługami w zamian za udostępnienie terenu z wynegocjowaną zniżką. Warunkiem takiego rozwiązania jest skupywanie przez samorząd terenów prywatnych na zasadzie pierwokupu, uzbrajanie ich i następnie odsprzedaż deweloperom. Jest to jeden z istotnych mechanizmów stosowanej w wielu krajach polityki miejskiej.

Obszary polityki miejskiej miast

Polskie miasta, a szczególnie Warszawa, nie mają żadnej polityki zapobiegającej, powszechnej w budownictwie deweloperskim, praktyce grodzenia osiedli, przeciwnie – starają się maksymalnie dbać o interesy dewelopera, pozwalając, między innymi, na zamykanie miejskich ulic. W Warszawie deweloper zamknął na przykład ulice Kaszubską i Zbyszka Cybulskiego, która była kiedyś małą uliczką na terenie należącym do Wytwórni Filmów Fabularnych i Dokumentalnych przy ulicy Chełmskiej. Można nią było przejść wzdłuż ogrodzenia wytwórni i dojść na łąkę. Gdy na końcu drogi wybudowano luksusowy apartamentowiec „Villa Monaco”, z bardzo drogimi mieszkaniami, ulicę Cybulskiego zamknięto. O tym, kto może tu wjechać, decyduje ochroniarz. Obsesja bezpieczeństwa pojawia się jako główny motyw wyboru mieszkania w osiedlach zamkniętych, przybierając nieraz formę swoistej paranoi. Pod względem technik ochrony – mury, laserowe ogrodzenia, elektroniczne karty wstępu, archiwizacja danych osób wchodzących i wychodzących, kamery telewizyjne monitorujące przestrzeń – osiedla takie mogą śmiało konkurować z najlepiej strzeżonymi obiektami wojskowymi. Za poczuciem zagrożenia kryją się jednak także inne motywy, które respondenci niechętnie ujawniają.

Jest to pogarda dla ludzi biedniejszych, którym się nie powiodło, których nie stać na luksusowe mieszkanie, prywatne szkoły, zagraniczne wyjazdy. Są to postawy charakterystyczne dla dorobkiewiczów i nuworyszy – mieszkanie w zamkniętym osiedlu daje im poczucie wyższości i zapewnia prestiż⁴. Nie ma niestety informacji o rzeczywistym stanie bezpieczeństwa na warszawskich osiedlach zamkniętych, ale badania amerykańskie pokazują, że *gated communities* są równie często narażone na różnego rodzaju przestępczość, a wskaźniki kradzieży są podobne jak w innych częściach miasta. Badacze wyjaśniają to złudnym poczuciem bezpieczeństwa, które osłabia czujność. W rezultacie grodzenie ma charakter głównie symboliczny⁵.

Brak polityki zapobiegającej gettoizacji przestrzeni powoduje, że osoby o podobnym poziomie wykształcenia, dochodu i kapitału kulturowego żyją w enklawach, mając niewielkie możliwości kontaktów z innymi. Powoduje to ograniczenie wzajemnego przekazu kulturowego, a dalej poczucie obcości, nierzadko wrogości. Może to mieć (i ma często) katastrofalne skutki społeczne. Gettoizacja obejmuje także szkolnictwo podstawowe, a nieraz i średnie, a zatem zmniejsza szanse ruchliwości społecznej. Jednym ze skutków tego zjawiska – pisze Eric Maurin – jest skazanie dzieci z biednych rodzin lub mających problemy integracyjne na sąsiedztwo, w którym niepowodzenia szkolne są regułą, podczas gdy dzieci zamożniejszych rodzin wyrastają w środowisku, w którym niepowodzenia szkolne są rzadkością. Jak pokazują cytowane przez tego autora badania, nastolatki, których przynajmniej jedno z rodziców ma wyższe wykształcenie, wychowują się w środowisku, gdzie odsetek opóźnionych w edukacji w 15 roku życia wynosi 13%, natomiast w przypadku rodzin, w których nikt nie ma wyższego wykształcenia, odsetek ten jest cztery razy wyższy (56%)⁶. Z kolei z innych badań wynika, że dzieci biednych rodziców, nie mających wyższego wykształcenia, osiągają lepsze wyniki w szkole, w których większość dzieci pochodzi z rodzin zamożniejszych, w których przynajmniej jedno z rodziców ma wyższe wykształcenie⁷. Maurin zwraca uwagę nie tylko na samą szkołę, ale także na całe otoczenie miejsca zamieszkania i pisze: „Bezpośrednie sąsiedztwo, budynek, w którym się mieszka, odgrywa ważną rolę w procesie socjalizacji, szczególnie dla dzieci z klas powszechnych, a bardziej ogólnie dla tych wszystkich, którzy nie mają

⁴ B. Jałowiecki, M. Krajewska, K. Olejniczak, *Klasa metropolitalna w przestrzeni Warszawy*, [w:] Grzelak J., Zarycki T. (red.), *Spółeczna mapa Warszawy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

⁵ S. Low, *Behind the Gates. Life, Security and the Pursuit of Happiness in Fortress America*, Routledge, New York, London 2004.

⁶ E. Maurin, *Le ghetto français*, Seuil, Paris 2004, s. 35.

⁷ *Ibidem*, s. 36.

możliwości zapewnienia sobie innych miejsc socjalizacji⁸. W tym przypadku, o czym już wspomniałem, na politykę miejską, a właściwie na jej brak, składają się trzy sektorowe obszary zagadnień: przestrzenny, mieszkaniowy i oświatowy.

Scharakteryzowany sposób wytwarzania przestrzeni konsumpcji, typowy dla obecnej fazy rozwoju kapitalizmu, „(...) może, niestety, podlegać społecznej i kulturowej reprodukcji, ponieważ buduje dystynktywne podziały (nie tylko estetyczne)”, na co zwracał już uwagę Pierre Bourdieu⁹. Pokolenie socjalizowane w określonych warunkach przestrzennych będzie najprawdopodobniej powielać zachowania rodziców i podobnie kształtować swoje otoczenie w przyszłości¹⁰. Polityka miejska samorządów powinna zatem polegać na zapewnieniu spójności przestrzennej i ograniczeniu segregacji społecznej.

W sferze konsumpcji polityka miejska władz samorządowych wydaje się preferować handel wielkopowierzchniowy, także w centralnych lokalizacjach, w ścisłym centrum lub na jego obrzeżach. W miastach Europy Zachodniej handel wielkopowierzchniowy znajduje się na peryferiach, często odległych od centrum. Centralnym lokalizacjom galerii handlowych sprzyjała sytuacja niektórych polskich miast, które nie zostały całkowicie odbudowane po zniszczeniach wojennych, toteż istniało sporo wolnych działek nadających się pod zabudowę. Centralne lokalizacje galerii handlowych powodują znikanie z sąsiednich śródmiejskich ulic handlu i usług. W warszawskich galeriach handlowych funkcjonowało (w 2008 r.) około 3000 różnego rodzaju sklepów, podczas gdy na 10 najważniejszych ulicach jedynie około 300. Z ulic miasta znikają przede wszystkim te sklepy i punkty usługowe, które sprzedają towary lub usługi o niskiej wartości dodanej, jak na przykład księgarnie czy punkty naprawcze. Nie mogą się one utrzymać z powodu wysokich czynszów żądanych zarówno przez władze miejskie, jak i prywatnych właścicieli nieruchomości. Zastępują je banki, salony telefonii komórkowej, ewentualnie luksusowe salony, które z zasady omijają galerie handlowe. Większość samorządów nie prowadzi w tym zakresie żadnej polityki, zdając się na regulacje rynkowe. Powoduje to zmniejszenie dostępności przynajmniej niektórych towarów i usług dla mieszkańców i turystów. Na głównych ulicach, poza bankami, utrzymują się jedynie luksusowe sklepy i gastronomia.

⁸ *Ibidem*, s. 36.

⁹ P. Bourdieu, *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzienia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

¹⁰ E. A. Sekuła, B. Jałowiecki, *Raport z twierdzy Warszawa*, [w:] Z. Galor (red.), *Odmianny życia społecznego współczesnej Polski Instytucje Polityka Kultura, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa*, Poznań 2009.

W polskich miastach, z małymi wyjątkami, do których należy Kraków, panuje wszechobecny śmietnik wizualny. Składa się na niego kakofonia szyldów, reklam, bilbordów, banerów itd. Władze miejskie tłumaczą niemożliwość opanowania tego chaosu brakiem regulacji prawnych. Usprawiedliwienie to nie jest do końca prawdziwe, bo władze Krakowa, korzystając z istniejących przepisów, jakoś sobie poradziły. Rozmieszczanie reklam i szyldów na budynkach i w przestrzeni publicznej powinno znajdować się pod kontrolą odpowiednich służb miejskich. Tolerując ten wizualny śmietnik, samorządy sprzyjają obniżaniu jakości przestrzeni.

Polityka miejska w zakresie zapewnienia mobilności mieszkańców polega na budowaniu dość chwiejnej równowagi między transportem zbiorowym a indywidualnym, samochodowym i rowerowym. Zarządy miast podejmują różne działania polegające na preferencjach dla transportu zbiorowego i rowerowego kosztem użytkowników samochodów. Stosuje się wysokie opłaty parkingowe, a także, jak na przykład w Londynie, opłaty za sam wjazd do centrum. Buduje się też parkingi przy końcowych stacjach transportu zbiorowego, zachęcające do korzystania z systemu „parkuj i jedź”. Władze polskich miast próbują wdrażać rozwiązania znane w innych miastach europejskich. W Warszawie uruchamia się np. system wypożyczalni rowerów bez spójnego układu ścieżek rowerowych oddzielających ruch rowerowy od samochodowego. Próbuje się ograniczać ruch samochodów i ich parkowanie w centrum, ale nie buduje się podziemnych garaży, co jest standardem nawet w niewielkich miastach Europy Zachodniej. Przy okazji renowacji ulic w Warszawie poszerza się chodniki kosztem jezdni i miejsc parkingowych, tylko że ruch na tych chodnikach maleje, bo nie ma przy nich atrakcyjnych sklepów i usług. Problemem także zaniedbanym przez politykę miejską władz samorządowych jest kwestia barier przestrzennych, utrudniających poruszanie się osobom starszym i niepełnosprawnym. Dotyczy to chodników, przejść przez ulice, przystanków i środków transportu publicznego. Preferując teoretycznie transport zbiorowy, władze Warszawy likwidują wiele linii i kursów autobusowych, stwarzając w ten sposób utrudnienia mieszkańcom, zmuszając ich do uciążliwych przesiadek, co wydłuża czas przejazdu. Polityka miejska w zakresie transportu jest w wielu przypadkach po prostu chaotyczna.

Tabela 2. Zasady kształtowania polityki miejskiej w zakresie transportu

<p><i>Walkability</i> – ruch pieszy, ulice przyjazne pieszym;</p> <p><i>Connectivity</i> – spójność połączeń, hierarchii dróg, możliwość rozrzedzenia ruchu;</p> <p><i>Mixed us & diversity</i> – wielofunkcyjność i różnorodność;</p> <p><i>Smart transportation</i> – szybki transport, sieci dróg pieszych, rowerowych;</p> <p><i>Sustainability</i> – rozwój zrównoważony.</p>
--

Źródło: *Karta nowej urbanistyki* (1996) za Adam Zając – praca semestralna (EUROREG UW)

Polityka mieszkaniowa państwa i samorządów jest także chaotyczna, niespójna i polega głównie na zaniechaniu. Państwo próbuje wpływać na rynek mieszkaniowy instrumentami fiskalnymi, jak dopłaty do kredytów mieszkaniowych, lub prawnymi, starając się zmienić status spółdzielni mieszkaniowych i przekształcając je we wspólnoty mieszkaniowe, funkcjonujące już od dość dawna w obiektach, w których mieszkania zostały sprzedane ich użytkownikom. Spółdzielnie mieszkaniowe traktowane są jako relikty PRL, chociaż istniały jeszcze przed II wojną światową.

Zasoby mieszkaniowe pochodzące sprzed II wojny światowej i z okresu PRL ulegają zarówno szybkiemu zużyciu fizycznemu, jak i znacznemu spadkowi „stanu moralnego” i nie odpowiadają współczesnym wyobrażeniom dobrego mieszkania. Dekapitalizująca się substancja mieszkaniowa została pozostawiona swojemu losowi. Ani rząd, ani samorzady nie mają żadnej koncepcji na jej renowację i modernizację. Jednym z elementów polityki mieszkaniowej samorządów jest dzika reprivatyzacja kamienic sprzed II wojny światowej. W ten sposób pozbywają się uciążliwego dziedzictwa. Po odbiór upaństwowionego mienia zgłaszają się prawdziwi i rzekomi spadkobiercy lub potomkowie spadkobierców, przedstawiając różne, niekiedy fałszywe, tytuły własności. W wielu przypadkach są one sprzedawane „czyścicielom kamienic”, którzy z miejsca podnoszą wielokrotnie czynsze i równocześnie zmuszają najemców do opuszczenia mieszkania. Stosowane są różne metody, jak na przykład odcinanie mediów, dewastacja obiektu itd. W środkach masowego przekazu szerokim echem odbiła się historia kamienicy przy ulicy Stolarskiej w Poznaniu, gdzie zastosowano cały wachlarz szykan w stosunku do lokatorów. Sądy ochoczo

orzekają eksmisję lokatorów, którzy nie mogą płacić wygórowanego czynszu, nakazując zapłatę na rzecz „czyściciela kamienicy” za bezumowne korzystanie z lokalu, zwykle kilkadziesiąt tysięcy złotych. Tego rodzaju praktyki naruszają zasady współzycia społecznego, ponieważ prawo własności musi być ograniczone krzywdą innych. Krzywda jest w tym przypadku ewidentna, lokale te bowiem były zasiedlone legalnie nieraz od dwóch pokoleń. Doskonałym interesem dla nowych właścicieli jest odzyskanie kamienicy, w której część lokali została poprzednio notarialnie sprzedana ich najemcom. W takim przypadku samorząd wypłaca odszkodowanie w wysokość rynkowej ceny mieszkań. Ten fragment polityki miejskiej wydaje się mieć szczególnie patologiczny charakter.

Mieszkanie jest wprawdzie towarem, ale nie takim jak na przykład samochód, jest bowiem dobrem niezbędnym do życia. Państwo ma obowiązek zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwo i tak samo – dach nad głową. Jeszcze przed II wojną światową władze państwowe i miejskie podejmowały działania w tym kierunku. We Francji na przykład powołano do życia instytucję HLM (mieszkania o czynszu umiarkowanym). W latach 20. XX wieku Wiedeń, zarządzany przez socjaldemokratów, z jednej strony wprowadził ochronę socjalną najemców mieszkań (*Mietenschutzgesetz*, 1922 r.), z drugiej zaś podjął program budowy większych założeń mieszkaniowych, finansowanych z podatku mieszkaniowego, wprowadzonego w 1923 roku. Zatrudniono 190 architektów, którzy pracowali nad 379 projektami. Do 1934 roku powstało w ten sposób około 65 tysięcy nowych mieszkań i wiele towarzyszących im obiektów publicznych, takich jak przedszkola, pralnie, biblioteki. Na obrzeżach miasta zakupiono też większe tereny pod budownictwo mieszkaniowe. Wiele osiedli odznacza się wyjątkową ekspresyjną formą architektoniczną albo specyficznym rozplanowaniem, które mimo wielkiej skali zabudowy, nawiązuje zarówno do tradycji miasta-ogrodu, jak i estetyki austriackiego architekta i urbanisty końca XIX wieku, Camilla Sittego (zieleńce publiczne i półpubliczne, bramy, zamknięcia, dominanty). Najbardziej znany zespół to Karl-Marx-Hof z lat 1926-1930¹¹.

W Polsce w okresie transformacji nie podjęto żadnych działań mających na celu poprawę warunków mieszkaniowych niezamożnych mieszkańców miast. Program tzw. TBS-ów z powodu braku zainteresowania władz samorządowych nie rozwinął się na większą skalę. Lokale socjalne dla lokatorów przesiedlanych na przykład z reprivatyzowanych kamienic są nie tylko substandardowe,

¹¹ J. Wesołowski, *Wiedeń – budownictwo socjalne*, <http://historia.arch.p.lodz.pl/wien-hof.html>

ale po prostu w złym stanie technicznym. Niektóre zarządy miast realizując politykę mieszkaniową, ustawiają kontenery (prefabrykowane baraki), tworząc w ten sposób swoiste getta, co jest szczególnie jaskrawym przykładem złej polityki miejskiej.

Jednym z obszarów polityki miejskiej, którym władze samorządowe poświęcają sporo uwagi, są działania promocyjne mające zachęcić kapitał, przede wszystkim międzynarodowy, do inwestowania w zakłady przemysłowe, które tworzą miejsca pracy. Zwykle inwestycje te są lokalizowane w specjalnych strefach ekonomicznych, a ich właściciele zwolnieni z podatków na rzecz państwa i danego miasta. Inwestycje te nie zawsze są korzystne, w przypadku miejsc pracy niskiej jakości mobilność tego typu przedsiębiorstw jest duża, często są przenoszone do krajów oferujących tańszą siłę roboczą i różne zachęty inwestycyjne niedozwolone w krajach Unii Europejskiej. Działalność promocyjna miast jest oczywiście bardzo łatwym do wykorzystania narzędziem realizacji polityki miejskiej, ale czasem nieudolnie przeprowadzone kampanie promocyjne stają się przedmiotem uzasadnionych kpin, jak choćby osławiony film o uciekającej dziewczynie mający promować Warszawę przed Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej. Tak więc skuteczność, często kosztownych, kampanii promocyjnych jest z reguły niewielka, a jej ewentualne efekty trudno zmierzyć.

Scharakteryzowane obszary polityki miejskiej miast stają się areną licznych konfliktów, a zarządzanie nimi jest skomplikowane i trudne. O ile niektóre konflikty da się rozwiązywać drogą arbitrażu przy założonej dobrej woli zwaśnionych stron, co niestety nie zawsze ma miejsce, to są takie sprzeczności, które wymagają poświęcenia jednych wartości na rzecz innych. Do tych ostatnich należą konflikty dotyczące ochrony środowiska naturalnego i przyrody. Zdarza się bowiem, że jakaś inwestycja, na przykład droga, jest niezbędna dla ułatwienia mobilności ludzi, ale jej budowa narusza obszar o walorach przyrodniczych. Do trudnych do rozwiązania konfliktów należą także spory o objęcie ochroną konserwatorską zabytkowego obiektu. W takiej sytuacji kompromis jest zwykle niemożliwy i władze muszą podjąć arbitralną decyzję. Istnieje też liczna kategoria konfliktów typu NIMBY – *Not in my back yard*, czyli „nie zmieniać niczego, co jest w moim sąsiedztwie”. Typowym przykładem jest protest grupy mieszkańców domu, w którego sąsiedztwie planuje się zabudowę wolnej działki.

Złożoność układu przestrzennego miasta i jego elementów, zróżnicowana struktura społeczna, skomplikowany układ sprzecznych interesów powodują trudności w formułowaniu i realizacji polityki miejskiej. Między innym z tego

powodu władze polskiego państwa i miast nie formułują bardziej szczegółowych zasad polityki miejskiej, ograniczając się do mało znaczących, ogólnikowych haseł, zezwalając na swobodną grę rynkową głównych aktorów społecznego wytwarzania przestrzeni. W krajach Europy Zachodniej, o większej dyscyplinie społecznej i tradycjach kulturowych, polityka miejska jest realizowana znacznie sprawniej. Krajem o szczególnej dyscyplinie przestrzennej jest Holandia, gdzie tereny zabrane morzu wymagają specjalnej troski.

Czy w Polsce istnieje polityka miejska państwa?

Trudności w formułowaniu polityki miejskiej w Polsce dobrze ilustruje *Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce. Część II Polityka i zarządzanie rozwojem miast w Polsce*. Na wstępie części o polityce miejskiej czytamy: „Polityka miejska ze swej natury jest interdyscyplinarna i dotyczy wielu dziedzin sektorowych (...) Nie ma w Polsce odrębnie prowadzonej polityki miejskiej, natomiast jej aspekty znajdują odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych dotyczących polityki rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego”¹².

Do instrumentów tej polityki, zdaniem MRR, należy Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która, co jest oczywiste, nie zajmuje się poszczególnymi miastami, a jedynie określa pożądany układ miast w sieci osadniczej kraju, rolę poszczególnych jej ogniw: metropolii, miast średnich itd. oraz powiązania między nimi. MRR postuluje także nowelizację odpowiednich ustaw przez wprowadzenie zapisów o potrzebie sporządzania „planu zagospodarowania przestrzennego kraju, który określał będzie rozmieszczenie inwestycji o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym, a także lokalizację terenów zamkniętych, obszarów problemowych, wymagających ochrony i metropolitalnych. Nowelizacja przepisów wprowadza także pojęcie «obszaru funkcjonalnego», przez który należy rozumieć zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju, wyznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (...) Dla obszaru funkcjonalnego sporządzać się będzie i uchylać plan zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego”.

¹² „Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce. Część II polityka i zarządzanie rozwojem miast w Polsce”.

Czytamy w dokumencie MRR: „Zagadnienia polityki miejskiej zostały zaliczone – jako jedno z ośmiu, do działu budownictwo, gospodarka przestrzena i mieszkaniowa (...) dział ten znajduje się obecnie w kompetencji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (...)”. Polityka miejska – w rozumieniu MRR – „powinna być traktowana jako polityka wobec miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz sposób ich oddziaływania na obszary otaczające (dyfuzja). W ten sposób staje się ona równoprawnym i równorzędnym elementem polityki rozwoju (...) Tak definiowana polityka miejska będzie łączyć zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego z podejściem urbanistycznym i przestrzennym oraz aspektami instytucjonalnymi”. Podsumowując – w rozumieniu MRR – „polityka miejska stanowi część polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju i jest polityką prowadzoną przez władze publiczne w stosunku do miast. Ze względu na horyzontalny charakter polityki miejskiej, powinna być ona realizowana na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym”.

Jak wynika z cytowanego *Raportu* polityka miejska jest jednym z działów budownictwa, gospodarki przestrzennej itp., podczas gdy budownictwo powinno być ewentualnie jednym z działów polityki miejskiej. Umieszczenie jej w resorcie, którego głównym zadaniem jest zarządzanie sieciami transportu w skali kraju, dowodzi niezrozumienia roli miast i wagi polityki miejskiej. Dokument MRR zawiera sprzeczności, niekonsekwencje i jest bardzo ogólnikowy, mimo, że cytowana część „Polityka miejska w Polsce” zajmuje 30 stron (53-83). Z cytowanego dokumentu trudno się zorientować, czy i jak rząd ma zamiar oddziaływać na procesy rozwoju miast, jakie ewentualnie sugestie wysuwa pod adresem polityki miast, czy ma zamiar realizować w miastach jakieś inwestycje ważne z punktu widzenia interesów kraju. W sumie oceniając dokument MRR, trzeba stwierdzić, że niezbędne jest bardziej precyzyjne określenie założeń polityki miejskiej polskiego rządu.

Zakończenie

Polityka miejska powinna realizować prawo do miasta, o którym w latach 60. ubiegłego wieku pisał Henri Lefebvre, że jest to coś więcej niż tylko prawo mieszkańców do czystej wody i powietrza, sprawnego transportu komunikacji i rozbudowanej sieci sklepów i usług, to także prawo do godziwego mieszkania, do możliwości wypoczynku, do urządzonej przestrzeni publicznej,

do współdecydowania o zagospodarowaniu miejskiej przestrzeni i jej funkcjonowaniu¹³. Mimo postępu w niektórych prawach zbiorowych, prawo do miasta po niemal pół wieku od jego sformułowania nie zostało w najmniejszym nawet stopniu zrealizowane, przeciwnie, obserwować można regres. Hasło „prawo do miasta” było – jak pisze David Harvey – zarówno krzykiem, jak i wymogiem. Krzykiem ponieważ stało się wyrazem egzystencjalnego bólu wywołanego przez dewastujący kryzys codziennego życia w mieście i wymogiem stworzenia innego miasta¹⁴. To zadanie jest na razie przed nami. ■

¹³ H. Lefebvre, *Le droit à la ville, suivi de l'espace et politique*, Anthropos, Paris 1972.

¹⁴ D. Harvey, *Bunt miast*, Wydawnictwo „Bęc zmiana”, Warszawa 2012.

PROBLEM ZDROWIA W POLITYCE PUBLICZNEJ. WOKÓŁ KILKU POSTULATÓW MIĘDZYNARODOWEJ POLITYKI ZDROWOTNEJ

W. Cezary Włodarczyk

W tym opracowaniu szukam odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, o miejsce, jakie zajmuje czy też powinna zajmować odpowiedzialność za zdrowie i dostęp do opieki zdrowotnej w polityce publicznej, po drugie, jakie zasady powinny obowiązywać i w jaki sposób można rozliczać z odpowiedzialności, kto i na jakich zasadach ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje. W kwestii pierwszej problem dotyczy odpowiedzialności władz rządowych, w sprawie drugiej chodzi o takie zagadnienia jak choroby przewlekłe, koncepcja *stewardship*, podstawowa opieka zdrowotna i opieka koordynowana (integrowana). Wskazane problemy i rozwiązania organizacyjne powinny znaleźć się w centrum uwagi polityki zdrowotnej krajów rozwiniętych. Powinności te określają postanowienia globalnej polityki zdrowotnej, w których sformułowane zostały postulaty zalecane krajom – członkom wspólnoty międzynarodowej, a ich autorami są takie instytucje jak ONZ, WHO, Unia Europejska i inne.

Polityka społeczna i polityka publiczna

Prawdopodobnie ze względu na jeszcze przedwojenną tradycję, a także wpływy doświadczeń europejskich, w Polsce utrwaliło się stosowanie pojęcia polityki społecznej, a nie publicznej, którą do dziś postrzega się jako typową dla Stanów Zjednoczonych. Kiedy przed laty poszukiwałem teoretycznych ram, w których można lokować rozważania dotyczące polityki zdrowotnej, wybór padł na politykę społeczną. Napisałem: „Poszukiwanie tożsamości polityki zdrowotnej poza kontekstem polityki społecznej byłoby błędem. Powszechna jest opinia, że polityka zdrowotna jest zawsze «w jakimś sensie» częścią polityki społecznej”¹. Zauważyłem wtedy, że autorzy, na których się powoływałem, używali pojęcia *public policy*, ale uznałem je bez wahania za równoznaczne z polityką społeczną. Było to o tyle słuszne, że zasługi wprowadzania polityki publicznej do polskiej terminologii mogą być przypisane autorom zajmującym się polityką społeczną. W opracowaniu poświęconym modelom polityki społecznej Ryszard Szarfenberg pisał, że polityka społeczna powinna realizować cele „jak każda inna polityka publiczna”². Kiedy dalej pisze o kryteriach oceny polityki publicznej, to ich dobór: sprawiedliwość (*equity*), efektywność, bezpieczeństwo i wolność są uderzająco podobne do celów polityki społecznej. W konkluzji pada stwierdzenie, że polityka społeczna jest częścią polityki publicznej, czyli są takie polityki publiczne, które nie powinny być traktowane jako polityka społeczna³. W innym tekście cytuje jednak autora, który przestrzega, że: „Jeśli nie zdołamy ustalić granic między polityką publiczną i społeczną, to obszar naszych dociekań będzie tak rozległy jak cała ludzka mądrość i doświadczenie społeczne”, a przydatnymi w rozróżnieniu kryteriami miałyby być: stosowanie rozwiązań nierynkowych, zainteresowanie społecznymi konsekwencjami różnych polityk, orientacja na potrzeby, koncentrowanie się wyłącznie na ubogich⁴. W konsekwencji w zamieszczonym w tym tekście przeglądzie definicyjnych propozycji polityki społecznej „polityka publiczna” nie została uwzględniona.

¹ W. Cezary Włodarczyk, *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne Vesalius, Kraków 1996.

² Ryszard Szarfenberg, *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, „Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje” 12/2009, 15-56, s. 34.

³ *Ibidem*, s. 37.

⁴ Ryszard Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, s. 3, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf>

Przedmiot, zakres i metody polityki publicznej są obiektem samodzielnych analiz⁵ i kwestie te nie będą podnoszone w tym opracowaniu. Przyjmę, że – zgodnie z rozumieniem często wykorzystywanym w piśmiennictwie i przypisywanym Robertowi Wolfowi – polityka publiczna odnosi się do działań podejmowanych i niepodejmowanych przez władze rządowe w stosunku do wybranych problemów⁶. Ramy formułowania i realizowania polityki publicznej, czy raczej polityk publicznych, są tworzone przez przepisy prawne i utrwalone reguły postępowania społecznego, administracyjnego i biznesowego, ale realia i praktyka odbiegają zwykle od normatywnego wzorca. Szukanie odpowiedzi, dlaczego jakaś sprawa została uznana za ważny problem, dlaczego wybrano takie, a nie inne rozwiązanie oraz jaki był los wdrożenia, to istotne zagadnienia podejmowane w analizie polityk publicznych⁷. Uwzględnienie pasywnych aspektów polityki publicznej jest ważne, a w odniesieniu do spraw zdrowia może mieć znaczenie szczególne. Mimo że zdrowie w większości krajów, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, uchodzi za naturalny składnik polityki publicznej, to jego ranga nie zawsze jest dostatecznie silna, by sprostać konkurencji z innymi problemami – innymi politykami publicznymi⁸. Wieloletnie niepowodzenia prób reformowania opieki zdrowotnej w wielu krajach mogą stanowić ilustrację słabej pozycji zdrowia w stosunku do innych zagadnień.

Polityka zdrowotna

Politykę zdrowotną można zdefiniować minimalistycznie jako „proces polityczny (fragment procesu) mający związek ze zdrowiem”⁹ albo w sposób bardziej rozbudowany, zgodnie z którym polityka zdrowotna „odnosi się do decyzji, planów i działań, które są w społeczeństwie podejmowane po to, by osiągnąć specyficzne cele dotyczące opieki zdrowotnej”¹⁰. W definicji WHO

⁵ Por.: Dział IV *Administracja publiczna i polityka publiczna*, szczególnie P. J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009 oraz np.: J. E. Anderson, *Public Policymaking*, 1994, Peter John, *Analysing public policy*, 1998, Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 1995, 2002, Joseph Stewart., David M. Hedge, James P. Lester, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, 2007.

⁶ Sally Fogerty, *Policy Setting and Moving Injury Policy in States*, May 21, 2009, http://www.childdeathreview.org/Symposium2009/KKA_Symp_Thurs_Fogerty.pdf

⁷ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008. http://cursos.campusvirtualsp.org/pluginfile.php/14648/mod_resource/content/0/Policy_Documents/_A_Practical_Guide_for_Policy_Analysis-_Bardoch_E.pdf

⁸ Por.: James A. Morone, Theodor J. Litman, Leonard S. Robins, *Health Politics and Policy*, 2008.

⁹ W. Cezary Włodarczyk, *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

¹⁰ WHO Health policy, 2013, http://www.who.int/topics/health_policy/en/

wprowadzone jest pojęcie „jawnej polityki zdrowotnej” (*an explicit health policy*), która może dotyczyć różnych spraw:

- definiuje wizję na przyszłość, która pomaga w ustaleniu celów i punktów odniesienia w krótkiej i średniej perspektywie działań,
- określa priorytety i oczekiwane role różnych grup,
- buduje porozumienie i informuje ludzi w sprawach dotyczących zdrowia, a także o zamiarach i działaniach władzy publicznej w tej dziedzinie.

Nietrudno zauważyć, że o ile pierwsza część definicji stosowanej przez WHO ma postać czysto opisową, to z drugiej wyłania się obraz „dobrej” czy „racjonalnej” polityki zdrowotnej, w postaci – można mieć pewność – postulowanej przez Światową Organizację Zdrowia.

Polityka zdrowotna, jako część polityki publicznej, jest formułowana przede wszystkim na poziomie państw narodowych, ale od dłuższego czasu, rozumiana przede wszystkim jako zbiór zasad i postulatów, istnieje także w skali międzynarodowej. Od czasu powstania WHO i przyjęcia jej konstytucji, organizacja ta pełniła rolę lidera międzynarodowej (globalnej) polityki zdrowotnej¹¹. Było to szczególnie widoczne w czasie lansowania strategii i hasła „Zdrowie dla wszystkich”. Przedstawioną wyżej definicję w jej postulatycznej części również można postrzegać jako jedną ze wskazówek, które mogą być wykorzystywane przez krajowych decydentów. Z czasem jednak, pod wpływem takich czynników jak kryzysy gospodarcze, słabnięcie idei *welfare state*, a także z powodu własnych ograniczeń finansowych, wiodąca rola WHO słabła¹². Od pewnego czasu takie instytucje jak Organizacja Narodów Zjednoczonych¹³, Bank Światowy¹⁴, organizacje pomocowe, jak USAID¹⁵, także Unia Europejska i jej agendy przejmują i kreują skutecznie wiele inicjatyw w sferze zdrowia. Rzeczywisty wpływ WHO na wydarzenia związane ze zdrowiem zmniejszył się, niemniej jej rola

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 1948 r. o ratyfikacji konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia, jak również porozumienia zawartego przez rządy reprezentowane na międzynarodowej konferencji zdrowia oraz protokołu dotyczącego Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, podpisanych w Nowym Jorku dnia 22 lipca 1946 r. Dz. U. 1948 nr 10 poz. 72, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19480100072>

¹² Charles Clift, *The role of the World Health Organization in the international system*, Working Group Paper, Charles Clift, February 2013 <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/189351>

¹³ UN General Assembly, *Global health and foreign Policy*, 6 December 2012, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.36

¹⁴ World Bank. *World Development Report 1993. Investing in Health*, Oxford University Press, New York: 1993, *World Bank. World Development Report 1999/2000. Entering the 21st century*, Oxford University Press, New York 2000, *World Bank. World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Oxford University Press, New York 2001.

¹⁵ *Health Governance: Concepts, Experience, and Programming Options*, prepared by Derick W. Brinkerhoff and Thomas J. Bossert for the Health Systems 20/20 project, February 2008, www.healthsystems2020.org

w promowaniu warunków sprzyjających wymogom bezpieczeństwa zdrowotnego i materializowania zasady „prawa do zdrowia” jako istotnej wartości pozostała. Zwłaszcza postulat, zgodnie z którym zdrowie i opieka zdrowotna nie powinny być poddane bezwzględnyemu reżimom rynkowym, jest nie do przecenienia i może być traktowany jako znacząca cecha konstytuująca globalną politykę zdrowotną¹⁶. Szczególne znaczenie ma propagowanie technicznych rozwiązań, w których profesjonalne kompetencje autorów współpracujących z WHO są zwykle traktowane jako gwarancja ich merytorycznej rzetelności. Jak stwierdziła Margaret Chan, Dyrektorka Generalna „WHO pełni rolę «strażnika zdrowia w skali globalnej» (*global health guardian*), a jego ważną rolą jest pobudzanie międzysektorowych działań służących zapobieganiu i kontrolowaniu chorób przewlekłych”¹⁷. W oświadczeniu tym zawarta była nie tylko deklaracja intencji związanych z pełnieniem ważnej roli w międzynarodowej polityce zdrowotnej, ale też wskazanie jednej z najważniejszych spraw, które powinny być przez tę politykę podjęte – sprawa chorób przewlekłych,

Choroby przewlekłe

Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2011 roku przyjęło polityczną deklarację dotyczącą chorób przewlekłych¹⁸. Stwierdzono, że stanowią one jedno z największych zagrożeń dla zdrowia ludzi w nadchodzących dziesięcioleciach. Są dramatyczną przeszkodą w rozwoju ekonomicznym i społecznym. Mogą przyczynić się do osłabiania stabilizacji politycznej. Utrwalanie się tej sytuacji jest zagrożeniem dla osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu zdrowia, co jest niezbywalnym prawem każdego. Jak stwierdził Ban Ki-Moon, zwracając się do uczestników obrad: „Nowotwory, cukrzyca, choroby serca przestały być chorobami bogatych. Rzeczywistość jest taka, że choroby przewlekłe wywołują największe spustoszenie wśród mieszkańców krajów najbiedniejszych, większe niż choroby zakaźne”¹⁹.

¹⁶ Robin Coupland, *Security of health care and global health*, New England Journal of Medicine 2013; 368:1075-1076 March 21, 2013 <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1214182?query=TOC>

¹⁷ Margaret Chan, *September 2011 Address to the Regional Committee for Europe*, <http://www.euro.who.int/en/who-we-are/governance/regional-committee-for-europe/past-sessions/sixty-first-session/speeches-and-presentations/address-to-the-regional-committee-for-europe>

¹⁸ *Political declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases*, 19 Sept. 2011, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/2

¹⁹ Ban Ki-Moon, *Remarks to General Assembly meeting on the Prevention and Control of Non-Communicable Diseases*, 19 September 2011, http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1299#.

UWaf2jfy0qM

W strategicznym dokumencie, uchwalonym przez Światowe Zgromadzenie Zdrowia w 2000 roku, choroby przewlekłe określono jako największe zagrożenie dla zdrowia społeczeństw w nadchodzących dziesięcioleciach²⁰. Szacowano, że za około dwadzieścia lat blisko trzy czwarte wszystkich zgonów będzie spowodowanych tymi chorobami. Wbrew potocznym opiniom, występowanie chorób przewlekłych nie jest typowe dla krajów rozwiniętych, o czym mówił Sekretarz Generalny ONZ. Przeciwnie, kraje rozwijające się i osiągnące przeciętne poziomy dochodów są znacznie bardziej narażone na ponoszenie ich konsekwencji niż kraje bogate, mogące pozwolić sobie na kosztowne programy interwencyjne. Skutki chorób przewlekłych są widoczne nie tylko w stwierdzonych przyczynach zgonów, ale także w nieuniknionym obciążeniu chorobami, co prowadzi do ograniczania produktywności i pociąga za sobą dramatycznie wysokie wydatki na leczenie. Pasywność rządów w reagowaniu na problem grozi utrwalaniem negatywnych tendencji.

W dokumencie operacjonalizującym strategiczne ustalenia skupiono się na czterech jednostkach chorobowych: chorobach układu krążenia, cukrzycy, nowotworach, chorobach układu oddechowego²¹. Częstotliwość ich występowania, ale przede wszystkim wielkość wywoływanych przez nie szkód zdrowotnych, pozwalała uznać je za problemy priorytetowe. Identyfikując kierunki działań, które mogą przyczyniać się do opanowania problemu, wykorzystano model uwarunkowań stanu zdrowia, w których wiele przyczyn zostało przypisanych czynnikom behawioralnym. Wskazano cztery formy zachowań, których zmiana i ograniczenie powinno przyczyniać się do zmniejszenia skali zagrożeń związanych z chorobami przewlekłymi: palenie papierosów, brak aktywności fizycznej, niewłaściwe odżywianie, nadużywanie alkoholu. W promowanie korzystnych zachowań i ograniczanie zachowań przynoszących szkody zdrowotne powinny angażować się władze publiczne poprzez wspieranie indywidualnych wysiłków nas wszystkich. W wielu bowiem sytuacjach zachowania ludzi zależą nie tylko od ich własnych wyborów, ale są wynikiem bodźców generowanych przez otoczenie. Struktura zachęt powinna ułatwiać podejmowanie decyzji służących zdrowiu. Jest to szczególnie znaczące wtedy, kiedy decyzje mają być podejmowane poza sektorem zdrowia.

²⁰ WHO Global strategy for the prevention and control of noncommunicable diseases, Resolution (WHA 53.14) was adopted by the World Health Assembly, 22 March 2000, http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA53/ea14.pdf

²¹ The World Health Organization 2008–2013 Action Plan for the Global Strategy for the Prevention and Control of Non-communicable Diseases, Geneva 2008, http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241597418_eng.pdf

Światowa Organizacja Zdrowia konsekwentnie zachęcała podmioty odpowiedzialne za przeciwdziałanie skutkom epidemii chorób przewlekłych do stałego czuwania nad tym problemem poprzez modyfikowanie ludzkich zachowań i przygotowała dokumenty w sprawie odżywiania i aktywności fizycznej²², nadużywania alkoholu²³, zwalczania palenia papierosów²⁴ wraz z dokumentami towarzyszącymi²⁵.

Wśród problemów zdrowotnych, którymi szczególnie zajmuje się Unia Europejska, znajduje się kategoria „poważnych i przewlekłych chorób”, a więc takich, na które zapada co najmniej 50 na 100 tys. osób²⁶. Jako ich najważniejsze przykłady wymieniono: choroby układu krążenia, nowotwory, zaburzenia psychiczne, cukrzycę, przewlekłe choroby układu oddechowego i zaburzenia układu mięśniowo-kostnego. Podstawowe zasady postępowania, które powinny być wcielane w życie przez kraje członkowskie, to promocja zdrowia, prewencja i wczesne wykrywanie.

W konkluzjach Rady Unii Europejskiej z 2010 roku dotyczących chorób przewlekłych postulowano rozwój skoncentrowanych na pacjentach programów promocji zdrowia, prewencji pierwszej i drugiej fazy, leczenia chorób przewlekłych i sprawowania opieki nad chorymi we współpracy z wszystkimi interesariuszami, szczególnie z organizacjami pacjentów²⁷. Podejmowane inicjatywy i realizowane programy powinny przyczyniać się do zmniejszania nierówności zdrowotnych, zgodnie z podejściem i zaleceniami „Zdrowia we wszystkich politykach”, dzieląc się dobrymi doświadczeniami i czerpania z najlepszych wzorów w promocyjnym, zapobiegawczym i leczniczym postępowaniu w związku z tymi chorobami.

W tym samym dokumencie z 2010 roku zaproponowano powtórne prze-myślenie problemów związanych z chorobami przewlekłymi, co doprowadziło do przygotowania odpowiedniego dokumentu – *Interim Report*²⁸. Publikacja

²² *The Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health, May 2004, the 57th World Health Assembly*, http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf

²³ *The Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol*, 21 May 2010, Geneva 2010, http://www.who.int/substance_abuse/msbalcstrategy.pdf

²⁴ *WHO Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC)* 21 May 2003, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>

²⁵ *The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products*, November 2012 Seoul, http://www.who.int/fctc/protocol/Protocol_to_Eliminate_Illicit_Trade_in_Tobacco-Products_EN.pdf

²⁶ *Choroby poważne i przewlekłe*, http://ec.europa.eu/health/major_chronic_diseases/policy/index_pl.htm.

²⁷ Council conclusions „Innovative approaches for chronic diseases in public health and healthcare systems” 3053rd EMPLOYMENT, SOCIAL POLICY HEALTH and CONSUMER AFFAIRS Council meeting, Brussels, 7 December 2010, http://www.idf.org/sites/default/files/Council_conclusions_7%20Dec%202010_Chronic%20Disease.pdf

²⁸ REFLECTION PROCESS ON CHRONIC DISEASES. INTERIM REPORT, http://ec.europa.eu/health/major_chronic_diseases/docs/reflection_process_cd_en.pdf

była efektem prac podjętych w kręgu reprezentantów kilku krajów unijnych. Przedmiotem namysłu były strategie postępowania, jakie mogłyby być wdrażane przez rządy, chcące w racjonalny sposób odpowiadać na wzrastające zapotrzebowanie tak w dziedzinie świadczeń medycznych, jak i opieki. Wydawało się bowiem bezsporne, że wypracowanych wcześniej metod postępowania nie da się wykorzystywać w przyszłości, a to ze względu na bardzo szybki wzrost potrzeb. W unijnym dokumencie wykorzystano wyniki dwóch spotkań konsultacyjnych, przeprowadzonych w ramach Unii Europejskiej, a także dane przedstawione w opracowaniu dotyczącym problemu współwystępowania wielu jednostek chorobowych u jednego pacjenta²⁹. Kwestia wielości schorzeń jest problemem medycznym, ale także finansowym. Na podstawie danych pochodzących ze Stanów Zjednoczonych stwierdzono, że ponad jedną piątą wszystkich wydatków na zdrowie przeznaczają się na osoby, które mają pięć i więcej schorzeń, to jest czternaście razy więcej niż na pacjenta bez chorób przewlekłych. Na osoby powyżej 65 roku życia i mające tyle schorzeń przypada blisko 80% wszystkich wydatków przewidzianych dla tej grupy wiekowej. Autor podkreślał jednak, że dane, na których się opierał nie zawsze były dostatecznie rzetelne i kompletne. We wnioskach *Interim Report* potwierdzono, że jednym z najważniejszych warunków powodzenia procesu poszukiwania lepszych rozwiązań muszą być działania wzmacniające pozycję pacjenta (*patient empowerment*). Tradycyjne traktowanie pacjenta jako biernego przedmiotu medycznych interwencji jest w nowych warunkach nie do utrzymania, nie tylko ze względu na konieczność szanowania praw pacjenta, ale także z uwagi na skuteczność działania przy ograniczonych środkach finansowych i materialnych. Potwierdzono także konieczność uwzględniania w ocenie skutków zdrowotnych czynników, które mogą ujawniać się w bardzo różnych sferach życia społecznego. Wymieniono tu: edukację, sektor energetyczny, rolnictwo, sport, transport, komunikację, planowanie miejskie, infrastrukturę, środowisko, rynek pracy, przemysł, handel, rynek finansowy, rozwój ekonomiczny, rozwój społeczny. Uznać można, że było to tylko przykładowe wskazanie obszarów, gdzie kształtowany jest stan zdrowia. Podkreślano także, że poza promocją zdrowia, w sektorze zdrowotnym powinno zwracać się baczniejszą uwagę na sprawy prewencji pierwszej, drugiej i trzeciej fazy.

²⁹ Gerard Anderson Responding to the Growing Cost and Prevalence of People With Multiple Chronic Conditions, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/9/48245231.pdf>

Kolejnym dokumentem wykorzystywanym w procesie dyskusji i konsultacji było opracowanie przygotowane przez GD SANCO³⁰. Było ono skierowane do interesariuszy, podmiotów zainteresowanych działaniami podejmowanymi w związku z chorobami przewlekłymi: pacjentów i ich rodzin, profesjonalistów medycznych, pracodawców, ludzi biznesu. Zastrzegano, że problem chorób przewlekłych dotyka albo może dotknąć, każdego, lista podmiotów potencjalnie zaangażowanych nie może więc być traktowana jako zamknięta. Autorzy oczekiwali, że zabiorą głos przedstawiciele wielu środowisk, rozważając dalsze kroki, jakie należy podjąć w tym zakresie.

Choroba przewlekła cechuje się długim czasem trwania i stosunkowo wolnym rozwojem. Mimo tego, że istnieje wiele różnych jednostek chorobowych zaliczanych do tej grupy schorzeń, to wskazać można ich cechy wspólne. Po pierwsze, praktycznie zawsze występują czynniki związane z zachowaniami i stylem życia – palenie papierosów, złe odżywianie, nadużywanie alkoholu, także czynniki społeczno-ekonomiczne i środowiskowe. Po drugie, choroby przewlekłe wymagają właściwej reakcji systemu zdrowotnego: jego zasoby i działania muszą być dostępne przez długi czas, ze świadomością braku szans na całkowite wyleczenie i z uwzględnieniem narastania problemów zdrowotnych i postępujących komplikacji. Specyfika chorób przewlekłych, a także ich szerokie rozprzestrzenienie wymagają odpowiednich aktywności w sferze prowadzenia badań i rozpowszechniania informacji.

W krajach Unii Europejskiej problem chorób przewlekłych ma szczególne znaczenie. Z jednej strony, jest to związane ze zmianami demograficznymi i wzrastającym odsetkiem ludzi w wieku podeszłym, a – jak wiadomo – jedną z cech zaawansowanego wieku jest współwystępowanie kilku trwałych problemów zdrowotnych. Z drugiej strony, należy dostrzegać, że w ostatnich latach uległ skróceniu okres życia w dobrym zdrowiu, mimo wydłużania się samego życia, w czym niewątpliwie miały udział choroby przewlekłe. Zwrócono szczególną uwagę na takie choroby, jak: cukrzyca, depresja, zaburzenia układu mięśniowo-szkieletowego, niektóre nowotwory. W postępowaniu krajowych systemów zdrowotnych, a także w programach współpracy koordynowanej przez UE niezbędne jest znalezienie miejsca na podejmowanie stosownych działań pozwalających rozwiązywać, a przynajmniej łagodzić, skutki zdrowotne i społeczne wywoływane chorobami przewlekłymi.

³⁰ Discussion paper – EU Reflection Process on Chronic Disease, European Commission Directorate General for Health and Consumers. March 2012 http://ec.europa.eu/health/major_chronic_diseases/docs/eu_reflection_cd_questionnaire_032012_en.pdf

Koncepcja *stewardship*

W dokumentach WHO koncepcja *stewardship* została przedstawiona po raz pierwszy w Raporcie z 2000 roku, w którym stawiano kwestię pomiaru efektywności systemów zdrowotnych³¹, a następnie w opracowaniu na temat zdrowotnych efektów uzyskiwanych przez systemy zdrowotne³². Chodzi o „funkcję rządu odpowiedzialnego za dobrobyt społeczeństwa i troszczącego się o zaufanie i legitymizację wśród obywateli, które tworzą klimat, w jakim działania rządu są postrzegane. *Stewardship* jest pojęciem odnoszącym się wprost do działań rządu i władzy publicznej, a w polu jego zainteresowań znajdują się wszyscy aktorzy, którzy mogą oddziaływać na zdrowie i jego ochronę. Chociaż wpływ na odpowiedzialne rządzenie może być przypisywany wielu uczestnikom sektora zdrowotnego, to zgodnie z koncepcją WHO wiążą je przede wszystkim z działaniami i odpowiedzialnością rządu. *Stewardship* jest zadaniem stojącym przed władzami publicznymi, ponieważ jego treścią są „funkcje rządu odpowiedzialnego za dobrobyt ludności, który troszczy się o zaufanie i legitymizację działań przezeń podejmowanych, tak jak są postrzegane przez obywateli”³³. W ramach tych zadań ochrona zdrowia jest integralną częścią działań podejmowanych przez społeczeństwo, lecz niezależnie od tego, który podmiot społeczny jest inicjatorem i wykonawcą działań służących zdrowiu, rząd – czy mówiąc dokładnie: władza publiczna – nigdy nie może zwolnić sama siebie z odpowiedzialności za przebieg i rezultat tych działań. Chociaż w wielu projektach reformowania opieki zdrowotnej, które były podejmowane w latach 90. ubiegłego wieku było widoczne dążenie władzy do pozbycia się chociaż części odpowiedzialności, była to tendencja występująca wbrew oczekiwaniom społecznym. Jak stwierdziła Gro Brundtland, Dyrektorka Generalna WHO: „Rządy ponoszą ostateczną odpowiedzialność za funkcjonowanie systemów zdrowotnych i ich sprawność, a także za ochronę zdrowia ludzi, co jest zadaniem priorytetowym”³⁴. Jeśli zatem reformy decentralizacyjne rozpraszają odpowiedzialność, to odbywało się to wbrew sugestiom WHO, która w wielu dokumentach podkreślała znaczenie publicznej odpowiedzialności

³¹ *The world health report 2000. Health systems: improving performance*, WHO 2000, <http://www.who.int/whr/2000/en/index.html>

³² *Strengthening health systems to improve health outcomes, Everybody's business, WHO's framework for action world health organization 2007*, http://www.who.int/healthsystems/strategy/everybodys_business.pdf

³³ S. 119, jest to definicja, której autorami są R. B. Saltman i O. Ferroussier-Davis.

³⁴ *Gro Harlem Brundtland Seminar on Stewardship of Health Systems at the Board of Health*, 8 March 2002, http://www.who.int/director-general/speeches/2002/english/20020308_stewardshipseminaroslo.html

i to niezależnie od stopnia jej decentralizowania. W rozwoju koncepcji *stewardship* doceniano udział podmiotów prywatnego sektora, zwłaszcza gdy współczesne systemy zdrowotne miały coraz bardziej skomplikowany – pod względem struktury własności – charakter. Dla szczebla rządowego zastrzegano ustalanie strategicznych kierunków rozwoju, gwarantowanie przestrzegania reguł sprawiedliwości oraz stan realizacji powierzanych czynności. Postulowano, że rząd będzie odpowiedzialny za trzy pola: formułowanie polityki zdrowotnej (ogólne cele zdrowotne), aktywność regulacyjną (zasady produkcji świadczeń i ich finansowanie), problemy wspierania procesów informacyjnych (informacja jako dobro publiczne). Początkowo *stewardship* – dobre rządzenie – było traktowane jako nadrzędne wobec polityki zdrowotnej, która miała być jego podzakresem, ale z czasem uległo to zmianie i rządzenie zaczęło być postrzegane jako narzędzie osiągania celów polityki zdrowotnej³⁵. Wielokrotnie podkreślano także etyczny wymiar odpowiedzialności władz publicznych za sprawy zdrowia i zdrowia publicznego³⁶. Podkreślano, że teza o odpowiedzialności rządu powinna być akceptowana niezależnie od znaczących nieraz różnic politycznych między zwolennikami poglądów libertariańskich i liberalnych³⁷.

Podstawowa Opieka Zdrowotna (POZ)

Punktem wyjścia budowania postulatów integrowania opieki mogą być idee związane z podstawową opieką zdrowotną. POZ przez długi czas pozostawała jedną z najważniejszych koncepcji propagowanej przez WHO. Potwierdza to Raport opublikowany w rocznicę Konferencji w Alma Acie, gdzie po raz pierwszy przyjęto tezę o wiodącej roli POZ w działaniach służących zdrowiu³⁸. Koordynacja opieki sprawowanej przez profesjonalny zespół o wielu kompetencjach od początku była propagowana przez WHO, ale po latach osiągnęła pełny wyraz. W Raporcie znalazł się rozdział „Polityki publiczne na rzecz zdrowia publicznego”, gdzie wyraźnie została przedstawiona idea udziału podmiotów

³⁵ WHO *Stewardship, 2013, Stewardship, sometimes more narrowly defined as governance, refers to the wide range of functions carried out by governments as they seek to achieve national health policy objectives*, <http://www.who.int/healthsystems/stewardship/en/>

³⁶ John Krebs *The importance of public-health ethics*, „Bulletin of the World Health Organization”, August 2008, 86 (8), 579, <http://www.who.int/bulletin/volumes/86/8/08-052431.pdf>

³⁷ Jochelson Karen, *Nanny or steward? The role of government in public health*, King's Fund, London 2005, http://www.kingsfund.org.uk/sites/files/kf/field/field_publication_file/nanny-steward-role-government-public-health-working-paper-karen-jochelson-kings-fund-6-october-2005.pdf

³⁸ *The World Health Report 2008 – Primary Health Care (Now More Than Ever)*, Geneva 2008, <http://www.who.int/whr/2008/en/index.html>

realizujących polityki publiczne, także politykę zdrowotną, w aktywnościach skutecznie prowadzących do rozwiązywania problemów zdrowotnych. Atrakcyjność takiego podejścia była związana ze świadomością, że bardzo wiele czynników warunkujących zdrowie, także tych, które odgrywają znaczące role w powstawaniu dolegliwości przewlekłych, występuje w obszarach, które w żadnym razie nie podlegają kontroli sprawowanej przez sektor zdrowotny.

Sensowność wykorzystywanie w praktyce koncepcji POZ była dostrzegana także poza kręgiem bezpośredniego oddziaływania WHO. W jednej z definicji przyjmowano, że to POZ udziela świadczenia w postaci zintegrowanych usług zdrowotnych przez świadczeniodawców zaspokajających szeroki zakres potrzeb zdrowotnych³⁹. Podkreślano przy tym partnerski charakter relacji z pacjentami, co miało obejmować także kontekst rodziny i społeczności. W innym opracowaniu, w nawiązaniu do klasycznego sformułowania⁴⁰, przyjmowano, że podstawowa opieka zdrowotna została zdefiniowana jako taka forma udzielania świadczeń, w której spełnione są dwa warunki: kompleksowości i integracji świadczeń⁴¹. Wydaje się, że część systemu zdrowotnego, nawet będąca jego organizacyjną podstawą i pełniąca rolę wejścia do systemu, ale niespełniająca warunków kompleksowości i integracji nie byłaby uznana za podstawową opiekę zdrowotną. Kompleksowość opieki oznacza, że wszystkie, a przynajmniej zdecydowana większość problemów zdrowotnych występujących u pacjenta – niezależnie od tego, czy on sam jest świadomy ich istnienia – powinny stać się przedmiotem zainteresowania świadczeniodawców. Koordynowanie opieki albo jej integrowanie – cecha pojawiająca się wtedy, kiedy różne aspekty ujawnionych problemów zdrowotnych wymagają zainteresowania różnych specjalistów. Jej realizacja może następować w ramach jednej instytucji, ale w praktyce będzie to prowadziło przeważnie do współpracy z innymi instytucjami systemu zdrowotnego.

³⁹ Institute of Medicine (IOM) Committee on the Future of Primary Care, 1996, Molla S, Donaldson K, Yordy D, Lohr KN, Vanselow NA, eds. *Primary Care: America's Health in a New Era. Report of a Study by a Committee of the Institute of Medicine, Division of Health Care Services*. National Academy Press, 1996

⁴⁰ B. Starfield, *Primary Care: balancing health needs, services and technology*. 2nd ed., Oxford University Press, New York 1998, ss. 8-9

⁴¹ Barbara Starfield, *Primary Care and Equity in Health: The Importance to Effectiveness and Equity of Responsiveness to People's Needs, „Humanity & Society”*, 2009, Vol.33, February/May, ss. 56-73, http://www.jhsph.edu/research/centers-and-institutes/johns-hopkins-primary-care-policy-center/Publications_PDFs/A243.pdf

Opieka koordynowana (integrowana)

Opieka integrowana stanowi jedną z najważniejszych kategorii współczesnej polityki zdrowotnej, ale terminologia stosowana w jej opisie jest daleka od ustalenia. W literaturze można spotkać przynajmniej następujące określenia: opieka łączona (*shared*), przenikająca (*transmural*), pośrednicząca (*intermediate*), nieprzerwana (*seamless*), ciągła (*continuum*), prowadzenie przypadku (*disease management, case management*), ścieżka opieki zintegrowanej (*integrated care pathways*), sieć świadczeń zintegrowanych (*integrated delivery networks*)⁴².

Światowa Organizacja Zdrowia od dawna propaguje integrowanie opieki. Jak powiedziała Margaret Chan: „Niezbędne jest kompleksowe, zintegrowane podejście do problemu organizowania ochrony zdrowia. Zwalczanie fragmentacji systemu jest konieczne”⁴³.

W opracowaniach WHO przyjmuje się, że chodzi o: „zarządzanie i świadczenie usług zdrowotnych, umożliwiającym klientom otrzymywanie *continuum* zapobiegawczych i leczniczych świadczeń, zgodnie z ich potrzebami powstającymi i zmieniającymi się na osi czasu i poprzez różne poziomy systemu zdrowotnego”⁴⁴. Podkreśla się jednak, że wspieranie postulatu integrowania opieki nie jest równoznaczne z dążeniem do integrowania wszystkiego w ramach jednego i jednolitego systemu. Integrowanie świadczeń nie może być traktowane jako postępowanie eliminujące brak pieniędzy i zasobów. Można niejednokrotnie odnosić wrażenie, że częściej spotyka się werbalne postulaty integracji niż realnie wprowadzane zmiany. Da się to wytłumaczyć wysokim stopniem komplikacji, z jakim spotyka się każdy projekt integracji, który ingeruje w struktury i pracę wielu szczebli organizacyjnych lub wielu instytucji oraz zawsze angażuje przedstawicieli różnych grup profesjonalnych.

W innym opracowaniu można przeczytać, że: „Opieka integrowana to dobrze zaplanowany i dobrze zorganizowany zestaw usług i procesów sprawowania opieki zorientowanych na zaspokajanie wielowymiarowych potrzeb zdrowotnych i wieloaspektowych problemów zdrowotnych indywidualnych

⁴² O. Grone, M. Garcia-Barbero, *Integrated care. A position paper of the WHO European office for integrated health care services*, „International Journal of Integrated Care”. 2001 Apr-Jun; <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1525335/>

⁴³ Margaret Chan, *Speech at the launch of the UK Department for International Development's new health Strategy*, WHO, June 2007.

⁴⁴ WHO Technical Brief No.1, 2008, *Integrated health services – what and why?* http://www.who.int/healthsystems/service_delivery_techbrief1.pdf

pacjentów⁷⁴⁵. Postulat integracji opieki jest szczególnie istotny wtedy, kiedy bierze się pod uwagę sytuację zdrowotną ludzi starszych, u których najczęściej występują złożone stany chorobowe ujawniające różnorodne potrzeby i kiedy potrzebna jest integracja przekraczająca bariery poszczególnych instytucji. Niezależnie od tego, przedmiotem integracji mogą – i powinny – być także działania podejmowane przez różne segmenty tej samej organizacji. O ile jednak integrowanie, czy koordynowanie, działań wewnątrz organizacji jest problemem tradycyjnie podejmowanym przez systemy zarządzania w różnych instytucjach, o tyle integracja międzyinstytucjonalna jest zagadnieniem stosunkowo nowym i charakterystycznym dla systemu zdrowotnego, przynajmniej ze względu na znaczenie, jakie ma integracja dla właściwej realizacji misji całego systemu zdrowotnego.

Wiele różnych czynników sprawia, że wzrasta atrakcyjność tej formy opieki. Po stronie podażowej: rozwój technologii medycznych i telemedycyny, rozwój systemów informacyjnych, ograniczenia ekonomiczne. Niektóre czynniki sprzyjające fragmentacji współczesnych systemów zdrowotnych są związane z naturalnym rozwojem wiedzy medycznej⁴⁶. Im większy zasób wiedzy, im więcej informacji na temat procesów chorobowych, metod ich diagnozowania i leczenia, tym węższy zakres informacji, jaki może być opanowany przez jednego profesjonalistę. Z konieczności poszczególne specjalności ulegają nie tylko pogłębieniu, ale także zawężeniu. Pamiętać przy tym należy, że w aktywnościach współczesnych systemów zdrowotnych uczestniczą, poza przedstawicielami wiedzy medycznej, reprezentanci wielu innych dziedzin wiedzy, takich jak – z jednej strony – psychologia, a z drugiej strony, nauki podstawowe czy inżynieryjne. Inna grupa czynników, choć mająca związek z postępującą specjalizacją medyczną, ma charakter względnie odrębny. Chodzi o postępujące procesy różnicowania struktur instytucjonalnych i własnościowych współczesnych systemów zdrowotnych. O ile w przeszłości struktury te były względnie jednolite – z przewagą publicznych, prywatnych działających nie dla zysku, albo rynkowych – o tyle z coraz większym przekonaniem akceptuje się współistnienie struktur zasadniczo odmiennych. Zauważyć przy tym można, że niektóre systemy prawne utrudniają jednoznaczne zakwalifikowanie instytucji jako prywatnych lub publicznych (jak polskie spółki prawa handlowego).

⁴⁵ EHMA on line publications *Integrating Services for Older People: A resource book for managers: Integrated care: concepts and background*, 2004, http://www5.vilans.nl/EHMA/is_01.html

⁴⁶ M. Hofmarcher, H. Oxley, E. Rusticelli, *Improved health system performance through better care coordination*, „Health Working Paper” nr 30 2007. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Available at: <http://www.oecd.org/health/health-systems/39791610.pdf>

W dążeniu do przezwyciężenia trudności w koordynowaniu opieki opracowany został model opieki zintegrowanej⁴⁷. Koncepcja tego modelu była uzasadniana nie tylko założeniami wartościującymi, jak szacunek dla integralności osoby ludzkiej, ale także analizę organizacyjnych doświadczeń, które były podstawą budowania rozwiązań efektywnych. Przy budowie modelu przyjęto założenie, że opieka zdrowotna w przypadkach chorób przewlekłych, jeśli ma spełniać standardy wysokiej jakości, powinna być zawsze oparta na aktywnych, dwustronnych interakcjach między zespołem świadczeniodawców i pacjentami. Założenie, by był to zespół, a nie indywidualnie i samodzielnie działający specjaliści wynikało z oczywistego założenia, że w procesie leczenia i opieki muszą być wykorzystywane bardzo różne dziedziny wiedzy i bardzo różne umiejętności. Współcześnie nie ma żadnej możliwości, aby podmiotem dysponującym tak bogatym zasobem kompetencji była jedna osoba i możliwość taka ulega stałej redukcji, wraz z rozwojem wiedzy. Udział wielu osób, współpracujących harmonijnie w organizowaniu całego procesu postępowania z pacjentem, pozwala tworzyć lepsze warunki współdziałania profesjonalnego, a także lepszy klimat emocjonalny oddziałyujący korzystnie na pacjentów. Dotyczy to zarówno tworzenia atmosfery pewności i zaufania, co do właściwej organizacji procesu prowadzenia pacjenta, jak i psychologicznego wsparcia. Interakcje pomiędzy profesjonalistami powinny obejmować ocenianie sytuacji zdrowotnej pacjenta z punktu widzenia wielości problemów zdrowotnych i konieczności ich łącznego rozwiązywania, wspieranie działań samodzielnie podejmowanych przez poszczególnych uczestników zespołu, ale przy uwzględnianiu odmiennych opinii profesjonalnych prowadzących do optymalizowania postępowania leczniczego, wreszcie wieloaspektową kontrolę efektów. System zdrowotny jako całość powinien być jak najbardziej pomocny w tworzeniu warunków właściwego reagowania na potrzeby osób, mających zróżnicowane i przewlekłe problemy zdrowotne. Jego części składowe powinny służyć realizacji takich zadań, jak wspieranie samoleczenia, właściwe zaprojektowanie systemu udzielania świadczeń, wspomaganie decyzji oraz działanie medycznych systemów informacyjnych. W modelu uwzględnia się, że system zdrowotny funkcjonuje w ramach szerszej społeczności. Jest to oczywiste w ramach każdej koncepcji systemowej, ale wymaga przypomnienia, bo szersze otoczenie

⁴⁷ Ellen Nolte, Martin McKee. *Integration and chronic care: a review*, [w:] *Caring for people with chronic conditions. A health system perspective*, Edited by Ellen Nolte and Martin McKee, Open University Press, European Observatory on Health Systems and Policies series, 2008, ss. 64-91, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/96468/E91878.pdf

ekonomiczne i polityczne jest zapleczem, skąd system zdrowotny pozyskuje niezbędne zasoby finansowe i ludzkie, a także cele działania, przedstawiane w postaci programów zdrowotnych i adresowanych transferów finansowych. Cechy szerszego otoczenia są także bardzo ważne z powodu dostarczania wzorów zachowań organizacyjnych, które mogą skłaniać do harmonijnej współpracy, ale też zachęcać do ostrej konkurencji. Jest bezsporne, że motywacje skłaniające do współpracy tworzą klimat sprzyjający tworzeniu mechanizmów integracyjnych. Natomiast w społeczeństwach o niskim poziomie zaufania, tam gdzie jest słaby kapitał społeczny, realizacja postulatów integracji będzie napotykała trudności.

Zakończenie

W przedstawionym obrazie zakresu odpowiedzialności władzy publicznej za sprawę zdrowia, wiodąca rola rządu nie budzi wątpliwości. Niezależnie od zakresu i głębokości inicjatyw decentralizacyjnych nikt nie ma mocy ani moralnej legitymacji, by uwolnić rząd od przypisywania mu odpowiedzialności w tych kwestiach. W pierwszej kolejności chodzi o odpowiedzialność polityczną i moralną, bo przepisy prawa pozytywnego mogą jej zakres, a zwłaszcza tryb jej egzekwowania, znacznie modyfikować. Niekiedy może dochodzić do częściowego przenoszenia odpowiedzialności na innych, co w niektórych sytuacjach może być dowodem racjonalnego przekształcenia, ale czasem może być ukrytą ucieczką przed odpowiedzialnością. Kiedy rząd nie radzi sobie ze spełnieniem przyjętych na siebie zobowiązań ta druga ewentualność staje się bardziej prawdopodobna.

Koncepcja podstawowej opieki zdrowotnej była w swoim czasie sztandarowym hasłem WHO, funkcjonalnie połączonym z programem „zdrowie dla wszystkich” (hasło: *Health for all through Primary Health Care*) i miała wyrażać intencje takiego budowania systemów zdrowotnych – ich reorientacji – aby wszyscy obywatele mieli możliwość korzystania ze świadczeń zdrowotnych. W nie do końca ujawnianej intencji chodziło o to, by strumień zasobów przeznaczanych na funkcjonowanie systemu nie powodował nadmiernego uprzywilejowania opieki szpitalnej i tych grup społecznych – bardziej zamożnych i lepiej wykształconych, które miały łatwiejszy dostęp do szpitala.

Zwiększająca się częstotliwość występowania chorób przewlekłych jest problemem zmieniającego się profilu epidemiologicznego, ale stanowi czynnik

zmieniający zasadniczo sposób postrzegania i prowadzenia pacjentów. W opiece medycznej oznacza to, że zmiany w strukturze problemów zdrowotnych, wiążące się głównie z procesem starzenia się ludności, muszą wywoływać odmienne niż dotychczas reakcje świadczeniodawców: wielość występujących łącznie problemów zdrowotnych, których skutki mogą być łagodzone, ale schorzenia nigdy nie będą wyleczone. Jednocześnie zwiększająca się częstotliwość występowania chorób przewlekłych ogranicza samodzielność osób nimi dotkniętych, co wymaga wsparcia i pomocy tak w załatwianiu wielu spraw, jak i codziennych czynności opiekuńczych. Procesy te będą zachodziły pod stałą presją ograniczeń finansowych, tak w dziedzinie zaopatrzenia emerytalnego czy rentowego, jak i finansowania wydatków na świadczenia medyczne i opiekuńcze. Żadne skuteczne metody rozwiązywania tych trudności nie zostały dotychczas przyjęte.

Postulat koordynowania i integrowania opieki, mający być próbą organizacyjnej odpowiedzi na narastające problemy zdrowotne i społeczne, jest powtarzany już od kilku lat, ale z ograniczonym na ogół skutkiem. Nabywane w toku kształcenia tradycyjne metody postępowania medycznego, w których ceni się indywidualne i samodzielne działania – tradycja „wolnego zawodu” – a także inercja systemów organizacyjnych stają na przeszkodzie podejmowaniu praktycznych inicjatyw w tej dziedzinie. Dzieje się tak często niezależnie od merytorycznej argumentacji i dowodów wskazujących atrakcyjność tego rodzaju rozwiązania. Odwoływanie się do kryteriów efektywności medycznej i opłacalności kosztowej tylko niekiedy pozwala przewyciężać mentalne i instytucjonalne przeszkody w integrowaniu opieki. Mechanizm rynkowy zorientowany na osiągnięcie szybkiego zysku ma niewielkie szanse wspomżenia tego procesu.

Zwolennicy aktywnej polityki publicznej w dziedzinie zdrowia mogą z nadzieją twierdzić, że wykorzystywanie zaleceń formułowanych w międzynarodowej polityce zdrowotnej może wydatnie zwiększyć szanse rozwiązywania pojawiających się problemów zdrowotnych. ■

POLITYKA EDUKACYJNA: ZAKRES, MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA

MARTA ZAHORSKA

Gracze pola edukacyjnego

System edukacji jako część sektora publicznego jest powoływany i kontrolowany przez państwo, a tym samym bardzo wrażliwy na czynniki polityczne. W systemach niedemokratycznych steruje nim bezpośrednio władza¹, natomiast w demokratycznych podejmowanie decyzji przez państwo podlega presji samorządów lokalnych, związków zawodowych, partii politycznych, opinii publicznej, wielu różnych grup interesów, organizacji pożytku społecznego itp. Różne sugestie formułowane są także zagranicą. Do Polski, jak i do innych krajów Unii, płyną z Brukseli reguły i zasady, którym systemy edukacji w krajach europejskich powinny sprostać.

Opracowanie i wdrożenie założeń działania dotyczących poszczególnych elementów sfery publicznej nie jest więc proste i – jak się wydaje – polscy decydenci mają trudności w prowadzeniu spójnej polityki, czyli wyraźnym wyznaczeniu priorytetów, określeniu warunków koniecznych dla realizacji celów i konsekwentnym dążeniu do ich spełnienia. Podobne problemy mają obserwatorzy, którzy próbują zrozumieć zasady i motywy podejmowanych przez władze decyzji.

¹ Badania okresu PRL, a więc władzy autorytarnej, wskazują, że nawet przy tym rodzaju rządzenia władza musiała się liczyć z wieloma naciskami, dążeniami środowisk społecznych. Decyzje podejmowane „wbrew” były często wdrażane pozornie i ich żywot bywał krótki (M. Zahorska, *Szkoła między państwem, społeczeństwem a rynkiem*).

Reguły funkcjonowania systemu edukacyjnego określają ustawy oświatowe. Ostatnia z nich, z 1998 roku, zmieniła ustrój szkolny, zasady awansu nauczycieli, sposoby oceniania uczniów i wiele innych niezwykle istotnych elementów systemu szkolnictwa w Polsce. Ustawa ta doczekała się licznych modyfikacji, co było efektem oddziaływania zmieniających się konstelacji partyjnych. Konkurencyjne o władzę partie wspierane są przez wpływowych graczy: Związek Nauczycielstwa Polskiego oraz samorządy lokalne. Gdy po okresie władzy reformatorów spod znaku AWS (Akcja Wyborcza Solidarność 1997-2001) doszła do władzy partia postkomunistyczna (SLD) wzrosło znaczenie Związku Nauczycielstwa Polskiego. Zmieniono część planów reformatorskich, zwłaszcza tych, które mogły uderzyć w nauczycieli i spowodować ich zwolnienia. Utrzymano, między innymi, technikę, które według wcześniejszych założeń AWS, miały stać się rodzajem trzyletnich liceów profilowanych, choć skrócono w nich naukę jedynie z pięciu do czterech lat. Obecnie, w okresie rządów Platformy Obywatelskiej, rośnie znaczenie samorządów lokalnych, które w połowie lat 90. XX wieku obarczono zarządzaniem szkołami. Lobbują one na rzecz zmniejszenia przywilejów nauczycielskich, dążą zwłaszcza do zwiększenia nauczycielskiego pensum oraz możliwości zwalniania nauczycieli bez wysokich odpraw. Ograniczenie nauczycielskich uprawnień oznacza bowiem dość istotne oszczędności w prowadzeniu szkoły. Graczem, z którym instytucje biorące udział w sporach (w tym także Ministerstwo Edukacji) muszą się liczyć, a którego słowo bywa decydujące, jest Minister Finansów.

Spory pomiędzy samorządami lokalnymi a związkami zawodowymi nie są jedynymi, jakie rozgrywają się wokół edukacji, a ich wypadkową bywają podejmowane decyzje, niekiedy dość fundamentalnie określające stan polskiej edukacji. Kolejnym ważnym punktem spornym są programy edukacyjne, znaczenie poszczególnych przedmiotów oraz podręczniki. Ograniczenie liczby godzin któregoś z przedmiotów czy dodanie innego, rodzi poważne skutki dla stanu zatrudnienia nauczycieli. Przewidywana ostatnio zmiana programów w liceach, dająca uczniom wybór przedmiotów, które przedtem obowiązywały wszystkich, spowoduje zwolnienia sporej grupy nauczycieli. Istotna jest także ranga przedmiotu, którą wyznacza liczba godzin w programie, a także jego obecność w testach egzaminacyjnych. Przed kilkoma laty matematyka straciła status obowiązkowego przedmiotu maturalnego, co z jednej strony, zmniejszyło zapotrzebowanie na nauczycieli tego przedmiotu, z drugiej – ograniczyło liczbę kandydatów na te kierunki studiów, na których wymagana jest matematyka.

Obecnie Kościół wywiera presję, by religia weszła w skład przedmiotów maturalnych, co ma podwyższyć jej rangę w szkołach.

Historia wprowadzania religii do szkół w Polsce pokazuje, jak silne może być oddziaływanie Kościoła. Na początku lat 90., gdy dyskutowano o zasadach wprowadzania religii do szkół, proponowano, by lekcje te odbywały się na pierwszej lub ostatniej godzinie zajęć, by katechetów opłacał Kościół, księża nie uczestniczyli w radach pedagogicznych, stopień z religii nie był stawiany na świadectwie ucznia, a w każdym razie nie wchodził do średniej oceny z nauki. Jednak już podczas negocjacji, częściowo w trakcie wdrażania nauki religii w szkołach, a częściowo z upływem lat, wszystkie te postulaty udało się Kościołowi odrzucić. To budżet państwa opłaca nauczanie religii w wymiarze dwu godzin tygodniowo w każdej klasie, na każdym poziomie nauki, nie ma jednak prawa ingerować w program i metody nauczania ani wpływać na osobę katechety. Natomiast Kościół ingeruje w nauczanie innych przedmiotów. Gdy w Polsce wprowadzono zakaz aborcji, jednym z warunków, jakie stawiała ustawa, było wprowadzenie wychowania seksualnego do szkół. Na skutek interwencji Kościoła i grupy ekspertów z nim związanych, wychowanie seksualne stało się częścią programu „Wychowanie do życia w rodzinie”, w którym o rozwoju płciowym człowieka i życiu płciowym, a zwłaszcza o antykoncepcji, mówi się rzadko albo wcale. Zdarza się też, że przedmiot ten prowadzą w szkołach katechetki.

Niezwykle ważną grupą interesu powiązaną z systemem edukacji są wydawcy podręczników. Nauczyciele mają do wyboru różne wersje programu szkolnego, a także rozmaite podręczniki. Zarówno program, jak i podręczniki muszą zostać zatwierdzone przez MEN, jako zgodne z podstawą programową i standardami egzaminacyjnymi. Wielość podręczników na rynku miała umożliwić nauczycielom dostosowanie sposobu nauczania do swoich preferencji oraz możliwości percepcji uczniów. Bywało więc, że w jednej szkole do nauczania jednego przedmiotu obowiązywało kilka różnych podręczników. Także w przypadku, gdy zajdzie konieczność przeniesienia dziecka z jednej szkoły do drugiej, może się okazać, że niezbędny jest zakup nowego zestawu podręczników. Mimo dużej konkurencji na rynku ich ceny są niezwykle wysokie. Analizy kosztów ponoszonych przez rodziców wskazują, że ceny książek stale rosną i stanowią co najmniej połowę wszelkich wydatków szkolnych. Wydawcy dokonują przeróżnych zabiegów marketingowych, by zdobyć przychylność dyrektorów szkół dla swoich produktów. Częste zmiany programów powodują,

że możliwości wykorzystania używanych podręczników są ograniczone. Najczęściej rodzice dzieci ze szkół podstawowych czują się zobowiązani do zakupu nowych podręczników. Dla młodszych klas sprzedawane są komplety: podręcznik i ćwiczenia, które w ciągu roku są zużywane, jednak osobno tych dwu książek kupić nie można. Ceny podręczników rosną z każdym rokiem nauki. Zwłaszcza rodzice czwartoklasistów muszą przygotować się na co najmniej dwukrotny wzrost wydatków na szkolne książki w porównaniu z poprzednią klasą, zarówno ze względu na większą liczbę przedmiotów, jak i dużą liczbę książek z ćwiczeniami do jednorazowego użytku. Postulaty, by ograniczyć te koszty, nie odnoszą skutku. Wydatki związane z nauką i przebywaniem ucznia w szkole rosną z roku na rok i, jak wynika z badań CBOS, w roku 2012 wyniosły średnio ponad 1000 zł na ucznia².

Zawartość programów często budzi emocje opinii publicznej. Usunięcie z listy lektur Gombrowicza na rzecz powieści Dobraczyńskiego, zgodnie z systemem wartości ówczesnego ministra edukacji Romana Giertycha, zelektryzowało i pobudziło do protestu wiele środowisk inteligenckich. Minister powoływał się, uzasadniając swoją decyzję, na opinie ekspertów. Na tym przykładzie widać doskonale, że grona eksperckie dobierane są według klucza przyjętego przez władze. Ostatnio, także w związku z reformą programową w liceach, swój sprzeciw, zwłaszcza wobec ograniczenia lekcji historii, wyrażali liczni publicyści, naukowcy i politycy.

Ministerstwo Edukacji podejmując decyzje dotyczące wielu elementów systemu edukacji, powoduje jednocześnie skutki w funkcjonowaniu różnych instytucji, osłabia lub wzmacnia niektóre grupy interesu, budzi aprobatę (rzadko) lub sprzeciw (niestety częściej) opinii publicznej. Można więc współczuć urzędnikom ministerstwa, że poruszają się po polu minowym.

(Nie)skuteczność polityki edukacyjnej

Można też zastanowić się, jakie są przyczyny licznych protestów czasem opóźniających wdrożenie, a niekiedy wręcz wymuszających wycofanie się z decyzji podjętych przez MEN. Zapewne czynników jest wiele. Można na przykład uznać, że ogromny brak zaufania do władzy, co potwierdzają badania opinii publicznej, może być źródłem krytycznego nastawienia różnych grup społecznych do wybieranych przez MEN rozwiązań. Trzeba jednak wskazać też na brak umiejętności porozumiewania się ze społecznymi partnerami, wprowadzanie rozwiązań

² Sumy te podważają, moim zdaniem, konstytucyjną zasadę bezpłatnej edukacji w Polsce.

w pośpiechu, co utrudnia, a nawet uniemożliwia, odpowiednie przygotowanie się do zmieniających się zasad. Koronnym przykładem był sposób przeprowadzenia reformy edukacyjnej w 1998 roku. Powołano wówczas nowy szczebel edukacji – gimnazja – bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, przeprowadzono reformę programową – bez przygotowania podręczników, zmieniono wiele przepisów regulujących życie szkoły – bez przekazania wystarczających informacji szkołom, a nawet kuratoriom, nie uzyskano także poparcia nauczycieli dla wprowadzanych zmian... Braków można wymieni wiele. Funkcjonowanie w systemie demokratycznym jest niewątpliwie trudne dla decydentów, którzy muszą się liczyć z oporem i krytyką. Można więc sądzić, że władze kierujące edukacją nie zdobyły odpowiedniego *know how*.

Pogłębioną analizę sposobu podejmowania decyzji dotyczących systemów edukacji w krajach postkomunistycznych przedstawiła Joan Nelson³, ekspertka Banku Światowego. Zauważyła sporo podobieństw w sposobach działania w krajach, które weszły niedawno w system demokratyczny. Jak twierdzi, nowe władze, koncentrowały swoją uwagę na zmianach systemu ekonomicznego i politycznego, natomiast działania w sferze usług publicznych nie były traktowane priorytetowo, a co za tym idzie kierujące nimi ministerstwa nie miały odpowiedniej siły przebicia, zwłaszcza w kolejce do zasobów budżetowych państwa. Ponadto często odwoływano osoby piastujące wysokie stanowiska w Ministerstwie Edukacji i to nie tylko przy wymianie ekipy rządzącej, ale i w trakcie jej rządów⁴. Decyzje podejmowane przez jedną ekipę są często dezawuowane przez kolejną, a opracowanie długofalowej polityki edukacyjnej w tych warunkach staje się niemożliwe. Jedyną szansą na skuteczne wprowadzenie zmian jest pozbawienie konkurentów możliwości zmieniania decyzji poprzedników. J. Nelson zwraca uwagę na szczególną, a lekceważoną przez władze, rolę nauczycieli w systemie edukacyjnym. Edukacja jest tą sferą, w której czynnik ludzki ma decydujące znaczenie. Jeśli reformy nie zostaną zaakceptowane przez kadre pedagogiczną, zmian albo nie będzie wcale, albo będą wprowadzane wyłącznie pozornie. Na uzyskanie aprobaty tego grona trzeba jednak czasu i długotrwałych negocjacji. Nauczyciele, z wielu względów, obawiają się zmian, zwłaszcza takich, które mogą destabilizować dotychczasowe zasady oddziaływania na uczniów, obniżyć ich prestiż czy powodować, bezpośrednio lub pośrednio, obniżenie zarobków. Władze edukacyjne w państwach

³ J. Nelson, *Reforming Health and Education*.

⁴ B. Śliwowski, *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*.

postkomunistycznych znajdują się więc w pułapce, z jednej strony, wprowadzenie pożądanych zmian wymaga działań szybkich, wykorzystania odpowiedniej chwili, z drugiej – gwarancją sukcesu reform są działania długofalowe, liczne konsultacje, porozumienia z różnymi grupami interesu, także z innymi partiami politycznymi.

Analizy Joan Nelson dość dobrze tłumaczą motywacje rządu AWS i przyczyny pośpiechu we wprowadzaniu reform, także reformy edukacyjnej w 1998 roku. Reformę zaczęto „od środka”, nie od klasy pierwszej szkoły podstawowej, ale dość niespodziewanie uczniowie klas siódmych stali się uczniami pierwszej klasy gimnazjum. Dostosowywania infrastruktury, podręczników dokonywano na chybcika. Władzom AWS zależało na tym, by następny rząd stanął wobec faktów dokonanych i by kolejna zmiana była zbyt kosztowna do przeprowadzenia. Ekipa ministra Handkego podejmowała rozmaite działania, by podwyższyć płace nauczycieli, na co minister finansów nie chciał wyrazić zgody. Zaproponowano więc dodatkowy szczebel awansu dla nauczycieli mianowanych – nauczyciela dyplomowanego. Ponieważ zdecydowana większość nauczycieli w polskich szkołach miała stopień mianowanego, po kilku latach w większości stali się nauczycielami dyplomowanymi – tyle, że z wyższą pensją. Wszelkie te zabiegi i działania świadczą o słabej pozycji Ministerstwa Edukacji, które dla osiągnięcia celu musi działać bardzo szybko, stosując rozmaite wybiegi.

Czy po kolejnych dziesięciu latach Ministerstwo zdobyło odpowiednią pozycję i wiedzę niezbędną do wprowadzania zmian? Platforma Obywatelska rządzi drugą kadencję. Tak długi okres sprawowania władzy zdarzył się po raz pierwszy w dziejach Polski po upadku PRL. Można mówić o stabilnych rządach. Reformy nie wymagają pośpiechu, mogą być przeprowadzane w sposób racjonalny. Niestety, sposób wprowadzania sześciolatków do szkół świadczy o czymś innym. Idea obniżenia wieku inicjacji szkolnej spotkała się – ku zaskoczeniu Ministerstwa – ze sprzeciwem rodziców. Dzieci we współczesnych społeczeństwach są traktowane z ogromną uwagą, jako „dzieci wysokiej jakości”⁵ i w większości stanowią ważną inwestycję dla rodzin, zwłaszcza z klasy średniej. Żadna decyzja, która dotyczy dzieci, nie może być podejmowana pochopnie. Ponadto, czego Ministerstwo zdaje się nie zauważać, szkoła publiczna wśród osób wysoko wykształconych nie cieszy się dobrą opinią. Słabo wykwalifikowani, sfrustrowani nauczyciele, mają na ogół niskie kompetencje i kłopoty w porozumiewaniu się z rodzicami, nie stanowią więc atutu szkoły,

⁵ Określenie Garego Beckera, twórcy ekonomicznej teorii rodziny.

której wyposażenie także często odbiega od oczekiwań. W wielu krajach wprowadzanie zmian w edukacji, zwłaszcza w kształceniu maluchów, trwa wiele lat: dziesięć-piętnaście. Przygotowywane są plany i programy pilotażowe. Budowana jest odpowiednia infrastruktura, kształceni nauczyciele, przekonywani rodzice. W Polsce takie zmiany wprowadza się z roku na rok⁶.

Ministerstwo Edukacji ma problem nie tylko z realizacją zmian na szeroką skalę, takich jak objęcie obowiązkową nauką w szkole sześciolatków. Niedawno wydano rozporządzenie dotyczące zapewnienia opieki zarówno dzieciom mającym trudności w nauce, jak i tym szczególnie uzdolnionym. Wyróżnione przez wychowawcę dziecko powinno być zdiagnozowane przez pedagoga i psychologa, w cykliczną analizę postępów ucznia mieli być włączeni wszyscy jego nauczyciele oraz specjaliści, a każde działanie miało być opisane i podlegać ścisłej sprawozdawczości. Rozporządzenie to, mające niewątpliwie szlachetne i racjonalne intencje, spotkało się w szkołach z ostrym sprzeciwem. Dla nauczycieli był to kolejny przykład dorzucania im dodatkowej papierowej roboty, dyrektorzy wskazywali brak środków na potrzebnych specjalistów, rodzice mieli obawy, że dziecko wytypowane jako mające trudności, będzie naznaczone i z takim piętnem będzie przechodzić do kolejnych klas i szkół. Ministerstwo wycofało się z tego rozporządzenia. Dlaczego nie rozpoznano możliwych problemów przez jego wydaniem? Wykonanie odpowiednich badań w szkołach, analiza trudności i zastrzeżeń, jakie może ono powodować, stworzyłyby szanse, by to sensowne polecenie mogło wejść w życie.

Problemem dla kadry pedagogicznej są liczne rozporządzenia Ministerstwa, rokrocznie spływające do szkół, które często nie uwzględniają specyfiki placówki. Dyrektorzy skarżą się, że została ograniczona ich możliwość działania, z kierujących szkołą stali się jedynie urzędnikami wykonującymi liczne polecenia władz. O autonomii, swobodzie działania nie mają co marzyć. Natomiast nauczyciele wskazują na obfitą dokumentację i sprawozdania, które muszą wykonywać. Są jednocześnie głęboko przekonani, że ta praca nikomu nie służy, nikt tej dokumentacji nie analizuje, jest więc ona jedynie stratą cennego czasu, który można by zużytkować bardziej pożytecznie. Nie chcę wnikać, na ile odczucia nauczycieli są słuszne i czy rzeczywiście ich sprawozdania nikomu nie służą. Ważne jest, że oni tak sądzą, że nikt ich nie przekonał o sensie

⁶W Niemczech, kraju znacznie bogatszym, samorządy miały 10 lat na przygotowanie żłobków dla wszystkich chętnych. W Polsce polecenie przygotowania miejsc w przedszkolach samorządy otrzymały w 2009 r. ze skutkiem natychmiastowym.

wykonywanych czynności. Logiką rządzącą polityką edukacyjną stała się – jak się wydaje – inflacja różnego rodzaju rozporządzeń, mających regulować, naprawiać lub kontrolować⁷.

Kierunki polityki edukacyjnej

1. Między szkołą a rynkiem pracy

System edukacyjny oddziałuje na rynek pracy, na podziały w strukturze społecznej, i – co oczywiste – na zasób wiedzy i umiejętności obywateli. Czy któryś z tych celów jest realizowany w ramach polityki edukacyjnej naszego państwa? W jakim wariantcie i w jaki sposób?

Diagnoza potrzeb rynku pracy i sposób, w jaki powinien być konstruowany system edukacyjny, by sprostać tym potrzebom, uległy w ciągu ostatnich lat odwróceniu – mam wrażenie – o 180 stopni. Reformatorzy z końca XX wieku byli przekonani, że dynamicznie zmieniający się rynek pracy wymaga koniecznie zapewnienia mu elastyczności pracowników. Można ją osiągnąć dzięki wyposażeniu wszystkich młodych ludzi w podstawowy zakres wiedzy, przez co rozumiano 9 lat nauki łącznie w szkołach podstawowych i gimnazjach. Dzięki tej solidnej podstawie wykształcenia ogólnego absolwenci będą mogli z większą łatwością przekwalifikowywać się i zmieniać miejsce pracy, a nawet zawód. Dla wchodzących na rynek pracy po gimnazjach przewidywano dwuletnie szkoły zawodowe. Miało do nich trafiać około 20% absolwentów gimnazjów.

Reformatorzy próbowali uchronić nowe pokolenie przed losem absolwentów zawodówek z czasów PRL, którzy po ukończonej zasadniczej szkoły zawodowej bywali często związani z obsługą jednej maszyny i przygotowani do wykonywania jednego zakresu czynności przez lata. Rewolucja kapitalistyczna w Polsce po 1989 roku pozbawiła wielu spośród tych pracowników miejsc pracy, a ponadto okazali się oni niezdolni do wyuczenia się nowego fachu.

Strach przed bezrobociem, który był udziałem tak wielu absolwentów zawodówek, zniechęcił młodzież do tych szkół, wiele z nich zresztą upadło wraz z utrzymującymi je zakładami przemysłowymi, część zlikwidowały samorządy lokalne (w wielu gminach, a nawet niektórych powiatach, wszystkie tego typu

⁷ Praktyka polskiego Ministerstwa Edukacji nie jest wyjątkiem. W pracy charakteryzującej angielską politykę edukacyjną, autorzy twierdzą, że dającą się zauważyć logiką polityki edukacyjnej jest hiper aktywność w zlecaniu rozmaitych zmian. (Ward, Eden, *Key Issues in Education Policy*).

placówki), jako mało obiecującą, a bardzo kosztowną część systemu oświatowego. Przez kilka lat po reformie pierwsze roczniki absolwentów gimnazjów kierowały się częściej do liceów, w których poszerzono limity przyjęć, niż do szkół zawodowych. Już nie 20% absolwentów gimnazjów wybierało zawodówki, a jedynie 12%-14%. Alarmujący brak fachowców skłonił władze do zmiany kursu. Ponadto szkoły zawodowe znowu stały się bardziej popularne wśród młodzieży, gdy okazało się, że wykształcenie średnie, a nawet wyższe nie gwarantuje miejsca pracy. Zaczęto zachęcać młodzież do nauki zawodu, a instytucje kształcące (także uczelnie wyższe), do tworzenia profili dostarczających kwalifikacji zawodowych dostosowanych do bieżących potrzeb rynku.

W 2012 roku wprowadzono daleko idące zmiany w kształceniu zawodowym w szkołach zawodowych i technikach. Uelastyczniono zdobywanie zawodu, dzieląc proces przygotowania na kilka etapów. Po każdym z nich można otrzymać świadectwo określające zdobyte kwalifikacje, a po ukończeniu wszystkich przewidzianych – uprawnienia do wykonywania zawodu. Pomysł, jak wiele innych generowanych przez Ministerstwo Edukacji, wydaje się być interesujący. Obawy, jak zwykle, budzi proces wdrożenia. Prowadząc w zeszłym roku wywiady w szkołach, w Centrach Kształcenia Ustawicznego, przy okazji pytań na temat planów szkoły na przyszłość, dowiedziałam się, że dyrektorzy wiedzą o reformie, ale jest to wiedza znikoma i że czekają „co z tego wyniknie”. Nie wiele informacji na temat reformy mieli też doradcy zawodowi w gimnazjach. Przyznam, że nie prowadziłam badań na temat reformy szkolnictwa zawodowego i informacje, jakie uzyskiwałam na jej temat, mogły być przypadkowe, być może po prostu trafiłam w kilku szkołach na ludzi nie poinformowanych. Jeśli jednak reforma jest wdrażana w tradycyjnym stylu, wypowiedzi moich respondentów należy uznać za sygnał alarmujący.

Niezwykle interesująca jest zmiana praktyki działań zakładanych przez politykę edukacyjną. Z tych samych założeń, mówiących o stale zmieniających się i trudnych do przewidzenia potrzebach rynku pracy, poprzednia ekipa ministra Handke wywnioskowała, że trzeba rozwijać wykształcenie ogólne, obecnie te same przesłanki nakazują decydentom tworzyć kształcenie wąskie i specjalistyczne. Ciekawe, jaki będzie ciąg dalszy.

2. Szkolnictwo a struktura społeczna. Między ilością a jakością w edukacji.

Istotnym następstwem funkcjonowania systemu edukacyjnego jest kształt struktury społecznej. Szkolnictwo nie ma, co prawda, mocy sprawczej tworzenia klas czy warstw społecznych, ale może wzmocniać lub osłabiać istniejące podziały społeczne. W wielu krajach możemy obserwować politykę edukacyjną bądź to ułatwiającą, bądź blokującą mobilność uzyskiwaną dzięki edukacyjnemu awansowi. Lata 60. XX wieku w wielu krajach Europy, a także USA to okres tworzenia systemu edukacyjnego bardziej przyjaznego uczniom z niższych klas społecznych. Przykładem jest stworzenie jednolitego systemu edukacji we Francji, *comprehensive schools* w Wielkiej Brytanii czy polityka „pozytywnej dyskryminacji” w USA. Pomocne uczniom z rodzin o niskim kapitale kulturowym miały być dodatkowe zajęcia w szkołach, wsparcie socjalne dla uboższych. Rozwijano, zwłaszcza w krajach frankofońskich, system przedszkoli, który obejmował maluchy już od 2 roku życia. W USA zaczęto eksperymentować z programem skierowanym do dzieci z gett, którym zapewniano specjalny program edukacyjno-rozwojowy przed pójściem do szkoły.

W niektórych krajach europejskich (Francja, Wielka Brytania) tworzone specjalne programy w miejscach, gdzie młodzież była zagrożona marginalizacją, tzw. ZEPy⁸. Obejmowały one zarówno pomoc rodzinom, jak i dodatkowe działania na terenach szkół, z którymi miały współpracować rozmaite służby publiczne odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa, ale i stworzenie dzieciom odpowiednich warunków rozwoju.

W latach 70., a zwłaszcza 80. XX wieku programy te doczekały się w wielu krajach gwałtownej krytyki. Część z nich zreformowano, z części zrezygnowano. Wskazywano na ich ograniczoną skuteczność, a przede wszystkim wysokie koszty. Znamienne były głosy ekspertów z rządu premier Thatcher na temat kosztownej i niepotrzebnej utopii, jaką miało być wyrównywanie szans. Działalność socjalną na rzecz dzieci także uznawano za demoralizującą i demotywiącą.

W latach 80. XX wieku ideologia neoliberalizmu stała się podstawą nowej polityki edukacyjnej, której zadaniem było uruchomienie bodźców – przede wszystkim o charakterze finansowym – dla szkół, nauczycieli oraz rodziców, by podejmowali wysiłek na rzecz edukacji o najwyższej jakości. Swobodny wybór szkół i bony edukacyjne miały stworzyć *quasi*-rynek, na którym szkoły konkurowałyby ze sobą. Wygraną w tej rywalizacji była ta szkoła, która dzięki swojej

⁸ W swobodnym tłumaczeniu ZEP to Rejon o Priorytecie Edukacyjnym.

jakości przyciągnie jak najwięcej rodziców, a tym samym i pieniędzy z bonów. Porównywalnym miernikiem jakości szkoły miały stać się, między innymi, testy egzaminacyjne, opracowywane przez krajowe komisje. Oczywistą konsekwencją polityki swobodnego wyboru szkół stał się podział placówek na dobre i słabe, co stanowi zaprzeczenie idei wyrównywania szans edukacyjnych. Kolejną reakcją na tworzenie nierówności na początku XXI wieku stają się programy nastawione na zapobieganie wykluczeniu. Najśłynniejsze z nich to amerykański: NCLB⁹ i angielski ECM¹⁰. Oceny tych programów są ogromnie zróżnicowane.

W okresie PRL hasłem wywoławczym było wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci klas pracujących. Idea ta pozostawała hasłem ze względu na niedoinwestowanie szkolnictwa (wyrównywanie szans kosztuje i to dużo), brak odpowiednio rozwiniętej sieci przedszkoli, elitarny system liceów ogólnokształcących i szkolnictwa wyższego, które powodowały powielanie podziałów społecznych na inteligentów, robotników i chłopów. Skok Polski w kapitalizm w latach 90. XX wieku, a więc w okresie rozkwitu idei neoliberalizmu, spowodował, że istniejące podziały nie tylko zostały wzmocnione, ale i ogromnie się pogłębiły.

Jednym z czynników wpływającym na zróżnicowanie jakości szkół była wprowadzona w 1989 roku reforma edukacji. Reforma była konsultowana z ekspertami z Wielkiej Brytanii, przodującym krajem we wprowadzaniu rozwiązań neoliberalnych. Zmiany, co prawda, nie były tak radykalne, jak w innych krajach, jednak wprowadzono *quasi*-bony, uzależniając subwencje dla szkół od liczby uczniów, co spowodowało upadek wielu małych placówek. Nie zniesiono rejonizacji, ale nie przestrzega się jej restrykcyjnie. Szkoły, które mają wolne miejsca, mogą przyjąć uczniów z innych rejonów, przyjmując więc w zależności od ich szkolnych osiągnięć. Nastąpiła także decentralizacja zarządzania szkołami, przejęły je władze lokalne, co spowodowało spore zróżnicowanie w poziomie finansowania szkół. Wprowadzono także, co bardzo istotne dla funkcjonowania szkół, system testowych egzaminów zewnętrznych. Ich wyniki stały się podstawą oceny szkoły i nauczycieli. To kryterium nabrało dla nauczycieli dramatycznie ważnego znaczenia, w związku z falą zwolnień w szkołach spowodowanych zmniejszającą się liczbą uczniów. O wiele bardziej opłaca się angażować w pracę z dobrymi uczniami. O wiele trudniej jest osiągnąć dobre wyniki z uczniami, którym na stopniach nie zależy, niż z uczniami, dla których dobre stopnie są przepustką do dobrej szkoły.

⁹ NCLB – *No Child Left Behind* (Żadne dziecko nie zostanie pozostawione bez pomocy).

¹⁰ ECM – *Every Child Matters* (Każde dziecko jest ważne).

Reformę edukacji wspierały jednak hasła wyrównywania szans edukacyjnych, zwłaszcza młodzieży wiejskiej. Dzięki stworzeniu gimnazjów miała ona zyskać szansę uczenia się w szkołach dobrze wyposażonych przez dobrze wykształconych nauczycieli. Reformatorzy nie przewidzieli, że niedofinansowany system dowożenia dzieci spowoduje, że przywożone dzieci wiejskie będą w dużo gorszej sytuacji niż ich rówieśnicy, że – jak wskazywały badania¹¹ – szkoły z dziećmi dowożonymi miały gorsze wyniki niż dawne szkoły podstawowe rozmieszczone po wioskach. Wprowadzenie dodatkowego szczebla podziału między szkołą podstawową a gimnazjum stworzyło możliwości selekcji dzieci na lepiej i gorzej się uczące, co z reguły oznacza podział na dzieci z rodzin lepiej i gorzej wykształconych, a często też na zamożniejsze i mniej zamożne. Możliwości te wykorzystwała polska klasa średnia. Segregacja uczniów jest szczególnie silna w dużych miastach¹². Selekcja ma miejsce nie tylko między szkołami, ale i także w ramach szkół, gdzie tworzone są klasy dla lepszych i gorszych uczniów.

Idea wyrównywania szans edukacyjnych nie jest obecnie społecznie popularna, nie stanowi też istotnego motywu działań nauczycieli. Wzorzec pedagoga poświęcającego się dla uczniów odszedł w niepamięć. Wydaje się, że nałożenie się idei neoliberalnych wraz z rozwiązaniami dotyczącymi funkcjonowania szkoły (programy, standardy, testy) stanowi w dużej mierze przyczynę wyrugowania z myślenia kadry pedagogicznej idei wyrównywania szans. Jest to o tyle groźne, że w Polsce (i nie tylko w Polsce) rosną rozpiętości społeczne, utrwalają się podziały społeczne. Szkoła, która przestaje dawać szansę na awans społeczny, może stać się elementem obrazu niesprawiedliwego społeczeństwa, budzić niechęć i agresję.

Wyrównywanie szans edukacyjnych pozostało w dokumentach ministerialnych (por. np. Strategia Rozwoju Edukacji 2005). Stało się także podstawą rozporządzeń MEN, które próbują rozwiązać problem z dnia na dzień. Przykładem jest tu ustawa o obniżeniu wieku rozpoczynania szkół (omawiana wyżej), nakaz dla samorządów tworzenia miejsc w przedszkolach dla pięcioletków czy budzące obecnie emocje polecenie, by w przedszkolach nie było zajęć odpłatnych. Wszystkie te akty nie uwzględniały społecznych partnerów, nie pozostawiały ani czasu, ani możliwości na negocjacje. Ponadto nakładają się na politykę oszczędności w oświacie, podwyższanie liczebności klas, proces zwalniania nauczycieli, ograniczanie etatów specjalistów (psychologów, logopedów) pracujących w szkołach, ograniczanie pracy w świetlicach szkolnych,

¹¹ M. Herbst, J. Herczyński, *Pierwsza odsłona...*

¹² R. Dolata, *Głucha rewolucja w polskiej oświacie...*

co tworzy szczególnie niekorzystną aurę wokół decyzji władz i zaprzecza polityce wyrównywania szans edukacyjnych dzieci.

Edukacja jawi się jako pole bitwy, na którym porusza się niesprawna biurokracja MEN, mająca licznych przeciwników. Sztandar, którym wymachuje MEN i który jest podstawą dobrego samopoczucia władzy, to statystyki międzynarodowe, odnotowujące postęp polskiej edukacji w porównaniu z innymi krajami. Mamy coraz mocniejszą pozycję w międzynarodowych badaniach PISA (*Programme for International Student Assessment*, Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów), rośnie liczba ludzi z wyższym wykształceniem, mamy bardzo niski odsetek młodzieży wypadającej ze szkolnictwa. Niemniej wyniki nie polepszają samopoczucia ani studentom, którzy nie znajdują pracy, ani zwalnianym nauczycielom, ani pracownikom wyższych uczelni krytykującym poziom absolwentów szkół, ani samorządom zaskakiwanym coraz to nowymi rozporządzeniami. Trzeba namówić polskie władze, by zaczęły podejmować decyzje, opierając się na właściwej diagnozie sytuacji w Polsce, poprzez dialog z polskimi partnerami, bez trzymania się kurczowo światowych statystyk. ■

Bibliografia

- CBOS, 2012, Wydatki rodziców na edukację dzieci w roku szkolnym 2012/13, BS/141/2012.
- Dolata R., 2010, *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w różnych miastach*, [w:] *Edukacja. Studia, Badania, Innowacje*, Tom 1, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2010, ss. 51-60.
- Herbst M., Herczyński J., *Pierwsza odsłona. społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Fundacja „Klub Obywatelski”, Warszawa 2002.
- Nelson J. M., *Reforming Health and Education*, The World Bank, Washington DC 2000. Strategia Rozwoju Edukacji 2007-2013, 2005, MENiS, www.cie.gov.pl
- Śliwerski B., *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Ward St., Eden Ch., *Key Issues in Education Policy (Education Studies: Key Issues)*, Sage, Los Angeles, London 2009.
- Zahorska M., *Szkoła między państwem, społeczeństwem a rynkiem*, Wyd. Żak, Warszawa 2002.

CZĘŚĆ III
PRZEKŁAD

MIĘDZY MAŁYMI I WIELKIMI KROKAMI W POLITYCE PUBLICZNEJ

ANDRZEJ ZYBAŁA

W tym dziale przedstawiamy i zachęcamy do przeczytania dwóch tekstów Charlesa Lindbloma (ur. 1917). Zaliczane są do klasycznych artykułów, które prezentują najbardziej kluczowe zagadnienia dyskutowane przez naukowców w latach powojennych. W pierwszym tekście, z 1959 roku, Lindblom polemizuje z podejściem do polityk, które wprowadził, czy przynajmniej ugruntował, Harold Lasswell (1902-1978), uznawany z kolei za ojca nauki o politykach publicznych (*policy sciences*).

Lasswell odegrał dużą rolę podejściem zaprezentowanym w esejju *Policy Orientation*, który ukazał się w „The Policy Sciences”, w 1951 roku. Uznał naukę o politykach publicznych za stosowaną dziedzinę wiedzy, innymi słowy uznał ją za dyscyplinę zorientowaną na badanie metod rozwiązywania problemów, które są efektem życia człowieka w społeczeństwie (*problem-solving discipline*). Jednocześnie położył silny naciska na jej racjonalistyczny fundament. Uznał, że tworzenie polityk przebiega według określonych faz, począwszy od fazy definiowania problemu, po ewaluację osiągniętych rezultatów wynikających z podjętego działania. Takie podejście wynika z przyjęcia głównego założenia, że realizacja polityk jest procesem w pełni przewidywalnym, a działania i problemy publiczne są możliwe do pełnego poznania metodami racjonalistycznymi. Właśnie z tym polemizuje Lindblom.

Charles Lindblom wyrobił sobie zupełnie inny pogląd. Uznał, że proces tworzenia i realizacji polityk publicznych jest raczej chaotyczny niż uporządkowany

według wskazań metody zracjonalizowanej analizy. Podkreśla, że istniejące w nas granice ludzkiego poznania sprawiają, że nie dojdziemy do sedna problemów zbiorowych i nie stworzymy idealnych rozwiązań. Tym samym metody racjonalistyczne wcale nie pomogą nam w rozwiązywaniu naprawdę złożonych problemów. Pisze: „Tworzenie polityki jest, w najlepszym razie, wyboistym procesem. Ani socjologowie, ani politycy, ani funkcjonariusze nie wiedzą na tyle dużo o realiach społecznych, by pozwoliło im to uniknąć powtarzających się błędów w przewidywaniu konsekwencji działań publicznych”.

W związku z powyższym zaleca, aby przyjąć inkrementalne (częstkowe) podejście do tworzenia i wykonywania polityk. Należy za wszelką cenę unikać inicjowania projektów wielkich zmian społecznych. Narażamy się bowiem tym sposobem na ryzyko wielkich porażek, gdyż nie jesteśmy w stanie ogarnąć złożoności wszystkich czynników, które składają się na potrzebne działania.

Te rozważania przedstawił w 1959 roku. Po 20 latach napisał kolejny tekst na ten sam temat. Stwierdził w nim, że nie pojawiły się w tym czasie żadne powody, które zmuszałyby go do zmiany spojrzenia. Ostrzega przed zgubnymi konsekwencjami racjonalistycznych prób dotarcia do wszystkich cech problemów społecznych i konstruowania całościowych, generalnych rozwiązań (polityka wielkich kroków). Zamiast tego powinniśmy raczej koncentrować się na analizie projektów częściowych działań, oceniać możliwe do osiągnięcia rezultaty z częściowych (inkrementalnych) interwencji publicznych. ■

NAUKA

O „PRZEZWYCIĘŻANIU TRUDNOŚCI”¹

CHARLES E. LINDBLOM

Zalóżmy, że funkcjonariuszowi publicznemu² przypisano odpowiedzialność za formułowanie polityki publicznej (*policy*) dotyczącej problemu inflacji. Swoją działalność może rozpocząć od próby zestawienia wszystkich powiązanych wartości w określonym porządku, według stopnia ważności. Może brać pod uwagę na przykład odniesienie inflacji do kwestii pełnego zatrudnienia, rozsądnych zysków w biznesie, zabezpieczenia drobnych oszczędności czy ochrony przed krachem na giełdzie. Zatem wszystkie możliwe rezultaty działań programowych funkcjonariusza mogą być oceniane jako mniej lub bardziej efektywne w osiągnięciu maksimum z tych wartości. Wymagałoby to oczywiście bardzo rozległego badania wartości, które są ważne dla społeczeństwa, a także wykonania ogromnej ilości kalkulacji na temat tego, jak bardzo każda wartość jest równa sile wzajemnego wartościowania. Następnie mógłby przejść do zarysowania wszystkich możliwych alternatyw programowych (*policy alternatives*). W trzecim kroku mógłby podjąć się systematycznego porównania wielości swoich alternatyw, aby określić, które z nich osiągną największą sumę wartości.

Porównując polityki, mógłby skorzystać z jakiegokolwiek dostępnej teorii, która zawiera uogólnienia o klasach polityk. Rozważając inflację, na przykład,

¹Tytuł oryginału: *The Science of "Muddling Through"*.

²W oryginale Ch. Lindblom posługuje się terminem „administrator”. Treść tekstu wskazuje, że w języku polskim jego znaczenie można oddać poprzez termin „urzędnik”, względnie „funkcjonariusz publiczny”.

mógłby porównać wszystkie polityki w świetle teorii cen. Jako że żadna alternatywa nie byłaby pozostawiona bez zbadania, mógłby rozważyć, z jednej strony, ścisłą kontrolę centralną i zniesienie wszystkich cen i rynków oraz – z drugiej – wyeliminowanie wszelkiej kontroli, aby polegać całkowicie na wolnym rynku, obu w świetle jakichkolwiek teoretycznych generalizacji, które mógłby orzec wobec takich hipotetycznych gospodarek.

Ostatecznie, mógłby spróbować dokonać wyboru, który faktycznie maksymalizowałby jego wartości.

Alternatywnym kierunkiem natarcia mogłoby być ustalenie – czy to w sposób jawny czy też bez szczególnego namysłu – jako zasadniczego celu, który jest stosunkowo prosty, a którym jest utrzymanie cen na określonym poziomie. Cel ten może być przedmiotem kompromisu albo skomplikowanego powiązania jedynie z kilkoma innymi celami, takimi jak pełne zatrudnienie. Funkcjonariusz mógłby faktycznie pominąć większość innych wartości społecznych jako te, które są poza jego obecnym zainteresowaniem i mógłby przez jakiś czas nawet nie uwzględniać niektórych, które on uznawał za bezpośrednio istotne. Pod presją szybko przyznałby, że ignorował wiele powiązanych wartości oraz wiele możliwych i ważnych konsekwencji swoich polityk.

Jako drugi krok, przedstawiłby, w ogólnym zarysie, te stosunkowo nieliczne alternatywy programowe (*policy alternatives*), które przyszły mu do głowy, a następnie porównałby je. Porównując ograniczoną liczbę alternatyw, a większość z nich znana jest z dotychczasowych sporów, nie odnajduje się zazwyczaj teorii, które byłyby wystarczająco precyzyjne, aby pomóc w przeprowadzeniu porównań relacyjnych konsekwencji. Zamiast tego mógłby polegać w dużej mierze na dotychczasowych doświadczeniach z niewielkimi krokami programowymi wykonanymi kiedyś, aby przewidzieć konsekwencje podobnych kroków w przyszłości.

Ponadto uznałby, że alternatywy programowe łączyły cele i wartości w różny sposób. Na przykład, jedna polityka może przynieść stabilność poziomu cen kosztem ryzyka wystąpienia bezrobocia, inna może zaoferować mniejszą stabilność cen, ale również z mniejszym ryzykiem bezrobocia. Dlatego też, następny krok w jego podejściu – końcowy wybór – połączyłby w jedno wybór wartości i wybór między instrumentami ich osiągnięcia. Nie byłoby to, jak w przypadku pierwszej metody tworzenia polityki, zbliżone do bardziej mechanicznego procesu wyboru środków, które przede wszystkim zaspokoją cele wcześniej klasyfikowane i umieszczone w określonych ramach ważności.

Ponieważ praktycy drugiego podejścia oczekują tylko częściowej realizacji celów, będą się spodziewali niekończącego powtarzania właśnie opisanej sekwencji, która powiązana jest ze zmieniającymi się uwarunkowaniami i aspiracjami oraz ulepszeniem trafność prognoz.

Poprzez źródło czy przez gałąź

W przypadku problemów złożonych, pierwsze z tych dwóch podejść jest oczywiście niemożliwe. Mimo że można je opisać, nie można go w praktyce stosować, poza dość prostymi przypadkami, a nawet wtedy tylko w pewnych zmodyfikowanych formach. Zakłada ono intelektualne zdolności i zasoby informacji, których ludzie po prostu nie mają i to jest nawet bardziej absurdałne niż podejście do polityki kiedy ograniczone są czas i pieniądze, które można przeznaczyć na problem z nią związany, tak właściwie jest zawsze. Dla funkcjonariusza publicznego szczególnie ważny jest fakt, że w rzeczywistości instytucjom publicznym zazwyczaj zaleca się, aby w praktyce nie stosowały pierwszej metody. Znaczy to, że przypisane im funkcje i obowiązki – możliwe politycznie i prawnie – ograniczają ich troskę do stosunkowo nielicznych wartości i stosunkowo nielicznych alternatywnych polityk spośród niezliczonych alternatyw, które można sobie wyobrazić. A zatem ta druga metoda jest realizowana w praktyce.

Osobliwe jest jednak to piśmiennictwo dotyczące procesów podejmowania decyzji, formułowania polityki, planowania i administracji publicznej formalizuje raczej pierwsze podejście niż to drugie, pozostawiając urzędników, którzy zmagają się ze złożonymi decyzjami w sytuacji stosowania w praktyce tego, co głoszą tylko nieliczni. Aby podkreślić rzecz, biorę na siebie ryzyko pewnej przesady, ale rzeczywiście, literatura przedmiotu jest świadoma granic potencjału człowieka, a także nieuchronności określania polityki w tym drugim stylu. Ale próby formalizowania racjonalizowanego formułowania polityki publicznej – by jasno przedstawić kroki konieczne w procesie – opisują zazwyczaj pierwsze, a nie drugie podejście³.

Pojawiła się powszechna tendencja do opisu sposobu formułowania polityki, nawet w przypadku złożonych problemów, jak gdyby podążała ona za pierwszym

³ James G. March i Herbert A. Simon podobnie charakteryzują literaturę przedmiotu. Oni również podejmują ważne kroki, uwzględniając ostatnie artykuły Simona, opisanie mniej heroicznego modelu tworzenia polityk. Zob. *Organizations*, John Wiley and Sons, 1958, s. 13.

podejściem, co zostało wzmocnione – przywiązaniem uwagi do nich oraz sukcesami, którymi cieszyły się badania operacyjne, statystyczne teorie decyzji oraz analizy systemów. Procedury te znamionują, typową dla pierwszego podejścia, określoność celu, sprecyzowanie ewaluacji, wysoki stopień zrozumienia całości oraz, tam, gdzie to możliwe, kwantyfikację wartości dla analizy matematycznej. Ale te zaawansowane procedury pozostają głównie właściwymi technikami rozwiązywania problemów względnie małej skali, w których całkowita liczba zmiennych do uwzględnienia jest mała i w których ograniczone są problemy związane z wartościami. Charles Hitch, szef Działu Ekonomicznego w RAND Corporation, jednego z wiodących ośrodków stosowania tych technik, napisał:

„Na podstawie mojego doświadczenia w RAND oraz w innych miejscach zrobiłbym uogólnienie, z którego wynika, że badanie operacyjne jest sztuką sub-optimalizacji, tj. sztuką rozwiązywania niektórych problemów niższego szczebla oraz że trudności rosną i nasza zawodowa kompetencja maleje wraz ze wzrostem znaczenia każdego szczebla decyzji, na który próbujemy się wspiąć. Typ prostego, jasnego modelu, którym tak biegle posługują się badacze operacyjni, może z pewnością przedstawiać większość znaczących czynników wpływających na ruch drogowy na moście Jerzego Waszyngtona, ale taki model czy modele nie może przedstawiać istotnych realiów w badaniu, powiedzmy, jakiejś zasadniczej decyzji w polityce zagranicznej. Ta uwaga wydaje się niemal trywialna”⁴.

Stosownie do tego, w artykule proponuję rozjaśnienie i formalizację drugiej metody, która jest bardzo zaniedbana w literaturze przedmiotu. Można ją opisać jako metodę kolejnych ograniczonych przybliżeń (*successive limited comparisons*). Skontrastuję ją z pierwszym podejściem, które można by nazwać metodą racjonalno-całościową⁵ (*rational comprehensive method*). Bardziej impresjonistycznie i zwięźle – jako że często używana w tym artykule – mogą być charakteryzowane jako metoda gałęzi i metoda korzenia, pierwsza jest stale budowana z bieżącej sytuacji, krok po kroku i poprzez małe stopnie, druga

⁴ *Operations Research and National Planning-A Dissent*, “5 Operations Research” 718 (October, 1957). Niezgoda Hitcha pochodzi ze szczególnych punktów podniesionych w artykule, na które to ten tekst jest odpowiedzią. Jego stanowisko, że badania operacyjne są dla problemów niskiego poziomu jest powszechnie akceptowane. Na przykład, w zakresie problemu, dla którego stosowane jest badanie operacyjne, zobacz: C. W. Churchman, R. L. Ackoff and E. L. Arnoff, *Introduction to Operations Research*, Wiley and Sons, 1957; J. F. McCloskey and J. M. Coppingier (eds.), *Operations Research for Management*, Vol. 11, The Johns Hopkins Press, 1956.

⁵ Zakładam, że funkcjonariusze publiczni [w administracji publicznej – AZ] często tworzą politykę i doradzają w tworzeniu polityki i traktują podejmowanie decyzji i tworzenie polityki jako synonimy w tym artykule.

powstaje z fundamentów wnoszonych od nowa za każdym razem, budowana na przeszłości jako doświadczeniu ugruntowanemu w teorii i zawsze gotowa, aby zacząć zupełnie od podstaw.

Pozwólcie, że przedstawię charakterystykę tych dwóch metod posługując się najprostszymi pojęciami:

1. Metoda racjonalno-całościowa (korzeń)

1a. Rozjaśnienie wartości lub celów odrębnych od analiz empirycznych alternatywnych polityk i zwykle stanowiących ich warunek wstępny.

2a. Do formułowania polityki stosuje się zatem analizę środków i celów: najpierw we wszystkich przypadkach wyodrębnia się cele, potem szuka się środków do ich osiągnięcia.

3a. Testem „dobrej” polityki jest to, że może ona być ukazana jako najbardziej odpowiedni środek wiodący do upragnionego celu.

4a. Analiza jest całościowa, każdy istotny czynnik jest wzięty pod uwagę.

5a. Teoria jest często silną podstawą.

Przyjmuję, że metoda korzenia jest znajoma i zrozumiała, przystępuję zatem wprost do objaśnienia jej alternatywy jako kontrastu. Wyjaśniając tę drugą, opiszemy, jak większość funkcjonariuszy publicznych faktycznie podchodzi do złożonych kwestii. W wypadku metody korzenia „najlepszy” wzorzec lub model nie działa w rzeczywistości w odniesieniu do złożonych zagadnień, natomiast funkcjonariusze są zmuszeni do stosowania metody kolejnych porównań.

Przeplatanie się ewaluacji i analiz empirycznych (1b)

Najszybszym sposobem zrozumienia, w jaki sposób i za pomocą jakich środków metoda kolejnych ograniczonych porównań radzi sobie z wartościami, jest dostrzeżenie tego, jak metoda korzenia często okazuje się zawodna, gdy trzeba radzić sobie z wartościami i celami (*objectives*). Pociągający jest pomysł, że wartości powinny być klarowane przed badaniem alternatywnych polityk. Ale co dzieje się, kiedy próbujemy tego w przypadku złożonych problemów społecznych? Pierwszą trudnością jest to, że w przypadku wielu kluczowych wartości lub celów, nie zgadzają się ze sobą obywatele, kongresmeni, podobnie jak funkcjonariusze publiczni. Nawet tam, gdzie całkiem konkretny cel jest wpisany

w pracę funkcjonariusza, pozostaje znaczny obszar niezgody w zakresie celów podrzędnych. Rozważmy, na przykład, konflikt dotyczący lokalizacji mieszkań komunalnych, opisany w studium Meyersona i Banfielda o Chicagowskim Urzędzie Mieszkalnictwa (Chicago Housing Authority⁶) – miała miejsce rozbieżność, pomimo jasnego celu dostarczania pewnej liczby mieszkań komunalnych w mieście. Podobne konflikty mają miejsce w lokalizowaniu autostrad, kontroli ruchu drogowego, administrowania płacami minimalnymi, rozwoju udogodnień dla turystów w parkach narodowych czy choćby w kontroli insektów.

2. Metoda kolejnych ograniczonych porównań (gałąź)

1b. Selekcja celów związanych z wartościami i analiz empirycznych, potrzebnych działań, nie są odrębne, ale silnie powiązane.

2b. Skoro środki i cele nie są odrębne, analiza środki-cel jest często niewłaściwa i ograniczona.

3b. Testem „dobrej” polityki jest zazwyczaj to, że różnorodni analitycy zgadzają się w zakresie danej polityki (bez uzgodnienia między sobą, że to jest najwłaściwszy środek do uzgodnienia celu).

4b. Analiza jest drastycznie ograniczona:

i) Istotne możliwe rezultaty (*outcomes*) pozostają niedostrzeżone.

ii) Istotne alternatywne potencjalne polityki są niedostrzeżone.

iii) Istotne wartości, których dotyczy polityka nie są niedostrzeżone.

5b. Seria porównań w dużym stopniu redukuje albo eliminuje opieranie się na teorii.

Funkcjonariusze publiczni nie mogą uniknąć tych konfliktów poprzez preferowanie opinii większości, ponieważ w przypadku większości zagadnień nie rejestruje się preferencji. W istocie, często nie ma preferencji ponieważ brakuje dyskusji publicznej, która mogłaby podsunąć uwadze wyborców dane zagadnienie. Ponadto jest dyskusyjne, czy powinno się brać pod uwagę intensywność odczuć oraz liczbę osób preferujących każdą alternatywę. Z powodu niemożliwości działania w inny sposób, funkcjonariusze często ograniczają się do decydowania o polityce bez klasyfikowania celów jako pierwszej czynności.

Nawet kiedy funkcjonariusz postanawia działać kierując się własnymi wartościami jako kryterium do podejmowania decyzji, często nie wie, jak je uszeregować,

⁶ Martin Meyerson, Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest*, The Free Press, 1955.

gdy znajdują się w sytuacji wzajemnego konfliktu, co zwykle ma miejsce. Założmy, na przykład, że funkcjonariusz musi wyprowadzić lokatorów z mieszkań przeznaczonych do rozbiórki. Jednym celem jest, aby szybko opróżnić mieszkania, drugim, aby znaleźć właściwe miejsce zamieszkania dla przeniesionych osób, kolejnym jeszcze, aby uniknąć zatargów z mieszkańcami z innych rejonów, dla których duży napływ ludności byłby niewskazany. Kolejnym celem jest to, aby radzić sobie z tym wszystkim poprzez perswazję, jeśli to możliwe, itp.

Jak, nawet na własne potrzeby, określić względną ważność tych częściowo skonfliktowanych wartości? Nie wystarczy proste zestawienie. Trzeba dokładanie określić, jak bardzo jedna wartość jest warta poświęcenia dla innej wartości. Odpowiedź jest taka, że zazwyczaj funkcjonariusz wybiera – musi wybierać – bezpośrednio między politykami, w których te wartości są połączone w różny sposób. Nie może najpierw rozjaśnić swoich wartości i następnie wybierać między politykami.

Bardziej subtelny trzeci punkt podkreśla również pierwsze dwa. Cele społeczne nie zawsze mają te same względne wartości. Jeden cel może być wysoce ceniony w konkretnych warunkach, kolejny w innych okolicznościach. Jeśli, na przykład, funkcjonariusz wysoko ceni zarówno tempo, w którym jego instytucja może zrealizować projekt, jak też dobre relacje ze społeczeństwem (*public relations*), niewielkie znaczenie ma to, który z tych dwóch przeciwnych wartości preferuje w pewnym abstrakcyjnym czy ogólnym sensie. Zagadnienia polityki powstają w formach, które powodują, że przed urzędnikami stają takie kwestie: czy przy danym stopniu, do którego realizujemy projekty albo ich nie realizujemy, warto poświęcić trochę z tempa dla bardziej zadowolonej klienteli, czy lepiej ryzykować urażenie klienteli i kontynuować naszą pracę? Odpowiedź na takie pytanie będzie różna w zależności od okoliczności.

Problem wartości jest, jak pokazuje przykład, zawsze problemem przystosowania się do wartości krańcowej. Ale nie ma żadnego praktycznego sposobu, aby określić cele krańcowe lub wartości poza kategoriami poszczególnych polityk. To, że jedna wartość jest przedkładana nad drugą w konkretnej sytuacji decyzyjnej, nie oznacza, że będzie preferowana w innej, w której może być preferowana tylko przy wielkim poświęceniu innej wartości. Próby uszeregowania czy uporządkowania wartości w kategoriach ogólnych i abstrakcyjnych tak, aby one nie zmieniały się z decyzji na decyzję kończy się ignorowaniem ważnych preferencji krańcowych (*marginal preferences*)⁷. Ważność tego

⁷ Preferencje marginalne określają poziom preferencji jednych wartości nad innymi w danej sytuacji (od tłum.).

trzeciego punktu idzie zatem bardzo daleko. Nawet jeśli wszyscy funkcjonariusze mają pod ręką uzgodniony zbiór wartości, celów i obowiązków oraz uzgodniony ranking tych wartości, celów i obowiązków, ich wartości krańcowe w rzeczywistej sytuacji wyboru byłyby niemożliwe do sformułowania.

Funkcjonariusze niezdolni, w konsekwencji, do sformułowania najpierw istotnych wartości, a następnie wyboru między politykami do zrealizowania, muszą wybierać bezpośrednio między alternatywnymi politykami, które oferują różne krańcowe kombinacje. Trochę paradoksalnie, jedynym praktycznym sposobem, aby ukazać czyjeś istotne wartości krańcowe, nawet sobie samemu, jest opisanie polityki publicznej obranej przezeń, aby ją urzeczywistnić. Nawet z grubsza i mgliście nie mam żadnego sposobu, abym mógł opisać albo nawet zrozumieć, jakie są moje względne oceny dotyczące, powiedzmy, wolności i bezpieczeństwa, szybkości i dokładności w decyzjach rządowych albo co do niskich podatków i lepszych szkół. Bliżej mi do opisu własnych preferencji dotyczących konkretnych wyborów w politykach, które mogą być podjęte między każdą sformułowaną parą alternatyw.

Podsumowując, można wyróżnić dwa aspekty procesu, w ramach którego rzeczywiście radzimy sobie z wartościami. Pierwszy jest prosty: ewaluacja i analiza empiryczna są splecione, to znaczy, wybiera się między wartościami i politykami w tym samym czasie. Przedstawiając sprawę trochę bardziej szczegółowo – jednocześnie wybiera się politykę realizacji pewnych celów i wybiera się same cele. Drugi aspekt jest powiązany choć odrębny: funkcjonariusz koncentruje swoją uwagę na wartościach krańcowych lub inkrementalnych. Czy jest on świadomy tego czy nie, nie uznaje ogólnego sformułowania celów za pomocne i w rzeczywistości dokonuje porównań krańcowych i inkrementalnych. Stoi wobec dwóch polityk – X i Y . Obie obiecują ten sam poziom osiągnięć celów a , b , c , d oraz e . Ale X obiecuje mu trochę więcej f niż obiecuje Y , podczas gdy Y obiecuje mu trochę więcej z celu g niż obiecuje X . W wyborze między nimi, oferuje mu się *de facto* alternatywę wielkości krańcowej czy inkrementalnej z f kosztem wielkości krańcowej lub inkrementalnej z g . Jedynymi wartościami, które są istotne dla jego wyboru, są te nadwyżki, dzięki którym różnią się od siebie te dwie polityki i kiedy funkcjonariusz ostatecznie wybiera między dwoma wartościami krańcowymi, robi to dokonując wyboru między politykami⁸.

⁸ Linia argumentowania jest, oczywiście, rozszerzeniem teorii wyboru rynkowego (*market choice*), zwłaszcza wyboru konsumenta, na obszar wyboru w polityce publicznej (*public policy choices*).

Na pytanie czy próba uprzedniego rozpoznania celów przed wyborem polityki jest bardziej lub mniej racjonalna niż ściśle splecenie krańcowej ewaluacji i analizy empirycznej, odpowiedź brzmi – główna ustanowiona różnica jest taka, że dla problemów złożonych (*complex*), to pierwsze jest niemożliwe i nieistotne, a to drugie jest możliwe, ponieważ od funkcjonariusza nie wymaga się analizowania żadnych wartości, poza tymi wartościami, z powodu których alternatywne polityki różnią się i nie muszą być brane pod uwagę poza tym, że różnią się marginalnie w kategoriach krańcowości. Potrzeba funkcjonariusza dotycząca informacji na temat wartości lub celów jest drastycznie zredukowana w porównaniu z metodą korzenia (*root method*), zaś jego zdolność – do uchwycenia, zrozumienia i odniesienia do siebie wartości – nie wychodzi poza punkt krytyczny.

Relacje między środkami i celami (2b)

Podjęcie decyzji jest zazwyczaj formalizowane jako relacja środki-cele: środki są ujmowane jako to, co jest ewaluowane i wybierane w świetle celów ostatecznie wyselekcjonowanych, niezależnie od dokonanych wcześniej wyborów środków. To jest związek środki-cele w metodzie korzenia. Ale z tego co właśnie stwierdzono wynika, że taki związek środki-cele jest możliwy tylko w takim stopniu, w jakim wartości zostały uzgodnione, są możliwe do uzgodnienia, a także są krańcowo stabilne. Zazwyczaj zatem taka relacja środki-cele nie występuje w metodzie gałęziowej, w której jednocześnie wybiera się i środki, i cele.

Wciąż jednak jakiegokolwiek odejście od relacji środki-cele w metodzie korzenia niektórym czytelnikom wyda się niewyobrażalne, ponieważ będzie się im wydać, że tylko w takim związku jest możliwe określenie czy konkretny wybór w polityce jest lepszy albo gorszy niż inny. Skąd funkcjonariusz publiczny może wiedzieć czy podjął mądrą, czy niemądrą decyzję, jeśli nie ma wcześniejszych wartości lub celów, poprzez które ocenia swoje decyzje? Odpowiedź na to pytanie wymaga przywołania trzeciej dystynktywnej różnicy między metodą korzenia i gałęzi: w jaki sposób zdecydować o najlepszej polityce.

Testowanie „dobrej” polityki (3b)

W metodzie korzenia, decyzja jest „właściwa”, „dobra” czy „racjonalna”, jeśli można wykazać, że osiągnęła pewien określony cel, przy czym cel można określić

bez opisywania samej decyzji. Tam, gdzie cele są zdefiniowane tylko przez krańcowe czy inkrementalne podejście do wartości opisanych powyżej, wciąż jest czasami możliwe testowanie, czy polityka rzeczywiście osiągnęła upragnione cele, ale precyzyjne stwierdzenie celów przyjmuje formę opisu wybranej polityki albo pewnej alternatywy wobec niej. Aby pokazać, że polityka jest błędna, nie można przedstawić abstrakcyjnego argumentu, że ważne cele nie zostały osiągnięte. Trzeba natomiast dowieść, że inna polityka jest bardziej warta wyboru.

Na razie, odejście od zwyczajowych sposobów patrzenia na rozwiązywanie problemów nie jest problematyczne, ponieważ wielu urzędników od razu zgodzi się z argumentacją, że najbardziej efektywna dyskusja o poprawności polityki nie przyjmuje formy porównania z innymi politykami, które można wybrać. Ale co z sytuacją, w której funkcjonariusze nie mogą zgodzić się co do wartości lub celu, zarówno abstrakcyjnie albo w kategoriach krańcowości? Co zatem jest testem „dobrej” polityki? Dla metody korzenia nie ma testu. Porozumienie w zakresie celów zawodzi, nie ma standardu „poprawności”. Dla metody kolejnych ograniczonych porównań testem jest porozumienie dotyczące samej polityki, które pozostaje możliwe, nawet kiedy porozumienie na temat wartości nie jest możliwe.

Zasugerowano, że trwałe porozumienia w Kongresie dotyczące zalet rozszerzenia ubezpieczenia emerytalnego wywodzi się z liberalnego pragnienia, aby wzmocnić programy opieki społecznej (*welfare program*) rządu federalnego oraz z konserwatywnego pragnienia, aby zredukować ogólnokrajowy popyt (*union demand*) na prywatne plany emerytalne. Jeśli tak, to jest to wspaniały pokaz łatwości, z jaką zróżnicowane ideologicznie jednostki mogą zgodzić się na konkretną politykę. Mediatorzy w zakładach pracy donoszą o podobnym zjawisku: rywale nie mogą uzgodnić metod rozwiązywania sporów, ale mogą uzgodnić konkretne propozycje. Podobnie kiedy cel jednego urzędnika okazuje się środkiem dla innego, mogą często zgodzić się co do prowadzenia danej polityki.

Porozumienie na temat polityki zatem staje się jedynym praktycznym testem poprawności polityki. Dla jednego funkcjonariusza przeciągnięcie innego, aby porozumieli się w zakresie celów, mogłoby niczego nie oznaczać, a tylko tworzyć niepotrzebne kontrowersje.

Jeśli bezpośrednie porozumienie na temat polityki jako test „najlepszej” polityki wydaje się słabym substytutem dla testowania polityki w zakresie ich celów, to trzeba pamiętać, że same cele nie mają ostatecznie innej prawomocności niż ta, którą urzędnicy sami między sobą uzgodnią. Stąd więc porozumienie

jest testem „najlepszej” polityki w obu metodach. Ale tam, gdzie metoda koźzenia wymaga porozumienia na temat tego, jakie elementy w procesie decydowania konstytuują cele oraz te, do których powinno się dążyć, metoda gałęzi wykorzystuje porozumienia gdziekolwiek może je znaleźć.

Nie jest zatem irracjonalne dla funkcjonariusza, aby bronić polityki jako dobrej, nawet gdy nie będzie w stanie określić, dlaczego ona jest dobra.

Nie-całościowa analiza (4b)

W idealnej sytuacji, analiza racjonalno-całościowa nie pomija niczego, co jest ważne. Jest jednak niemożliwe, aby wziąć pod uwagę wszystko, co jest ważne, chyba że „wszystko” jest tak wąsko zdefiniowane, że analiza jest *de facto* całkiem ograniczona. Ograniczenia potencjału intelektualnego człowieka i dostępności informacji narzucają zdecydowane granice w ogarnianiu całości. Faktycznie, zatem, nikt nie może praktykować racjonalno-całościowej metody w przypadku naprawdę złożonych problemów i każdy funkcjonariusz w obliczu stosunkowo złożonego problemu musi znaleźć sposoby drastycznego ich uproszczenia.

Funkcjonariusz pomagający w formułowaniu polityki ekonomicznej w rolnictwie nie może być równie kompetentny we wszystkich możliwych politykach. Nie ma możliwości zrozumienia całkowicie choćby jednej polityki. Planując program odłogowania ziemi (*soil bank program*), nie może z powodzeniem przewidzieć wpływu wyższego czy niższego dochodu z gospodarstwa rolnego na, powiedzmy, urbanizację – możliwe w konsekwencji rozluźnienie więzów rodzinnych, na możliwą potrzebę rewizji w zakresie bezpieczeństwa socjalnego i dalszych implikacji dla problemów podatkowych powstających z nowej odpowiedzialności federalnej za bezpieczeństwo socjalne i municypalnej odpowiedzialności za usługi miejskie. Nie może także podążać za inną linią reperkusji, nie może ustalić oddziaływania programu odłogowania ziemi na ceny produktów rolniczych na rynkach zagranicznych i wynikających z tego konsekwencji w stosunkach międzynarodowych, włącznie z implikacjami związanymi z rywalizacją ekonomiczną między USA i ZSRR.

W metodzie kolejnych ograniczonych porównań systematycznie dokonuje się uproszczeń na dwa główne sposoby. Po pierwsze, ma to miejsce poprzez ograniczenie porównań obecnej polityki z tymi politykami, które różnią się od niej w stosunkowo małym stopniu. Takie ograniczenie natychmiast redukuje liczbę alternatyw do zbadania, a także drastycznie upraszcza charakter badania każdej

polityki. Dlatego nie jest konieczne, aby podejmować fundamentalne badanie alternatyw i ich konsekwencji. Konieczne jest tylko studiowanie tych aspektów, w których proponowane alternatywy i ich konsekwencje różnią się od *status quo*. Empiryczne porównanie krańcowych różnic między alternatywnymi politykami, które różnią się tylko marginalnie, jest oczywiście, odpowiednikiem inkrementalnych albo krańcowych porównań wartości dyskutowanych powyżej⁹.

Tak ważność, jak i realizm

To jest kwestia zwykłej obserwacji, że w demokracjach zachodnich funkcjonariusze i analitycy polityk właśnie ograniczają bardzo swoje analizy do inkrementalnych i krańcowych różnic w politykach, które są wybrane, aby rozróżnić je tylko inkrementalnie. Nie postępują jednak w ten sposób, jednakże, tylko dlatego że rozpaczliwie potrzebują jakiegoś sposobu na uproszczenie istniejących problemów, natomiast postępują w ten sposób, aby pozostać kluczowymi (*relevant*). Demokracje zmieniają prawie zupełnie swoje polityki poprzez stopniowe dostosowanie. Polityka nie zmienia się w sposób skokowy i w zbyt szybkim tempie.

Inkrementalny charakter zmiany politycznej w Stanach Zjednoczonych był często zauważany. Dwie główne partie polityczne zgadzają się co do fundamentalnych rzeczy, oferują wyborcom alternatywne polityki, które tylko niewielkim stopniu różnią się od siebie. Obie partie opowiadają się za pełnym zatrudnieniem, ale definiują to nieco inaczej, obie opowiadają się za rozwojem energetyki wodnej, ale w nieco różny sposób i obie akceptują zasiłki dla bezrobotnych, ale nie ten sam ich poziom. Podobnie, przesunięcia w polityce w obrębie partii mają miejsce głównie przez ciąg względnie małych zmian, jak to można dostrzec, obserwując ich stopniową akceptację idei odpowiedzialności rządu za wsparcie bezrobotnych, zmiany w stanowisku partii zapoczątkowane we wczesnym okresie lat 30. i osiągnące kulminację, w pewnym sensie, w Ustawie o Zatrudnieniu z 1946 roku.

Działania partii z kolei są zakorzenione w postawach społecznych, a teoretycy polityki nie mogą wyobrazić sobie przetrwania demokracji w Stanach Zjednoczonych w warunkach braku fundamentalnego porozumienia w zakresie zagadnień, które są potencjalnie destrukcyjne, z ograniczeniem w konsekwencji do debat programowych dotyczących względnie małych różnic w polityce publicznej.

⁹ Bardziej precyzyjna definicja polityk inkrementalnych i dyskusje o tym, czy zmiana, która jawi się jako „mała” dla jednego obserwatora, może być widziana różnie przez innego można odnaleźć w mojej *Policy Analysis*, „*American Economic Review*” 48/298, June, 1958.

Skoro rozwiązania programowe zignorowane przez funkcjonariuszy są politycznie niemożliwe i również w jakiś sposób przez to nieistotne, uproszczenie analiz osiągnąć poprzez koncentrowanie się na politykach, które różnią się jedynie inkrementalnie i nie jest to tylko pewnym kapryśnym typem uproszczenia. Dodatkowo, można argumentować, że w warunkach ograniczeń wiedzy, którym podlegają twórcy polityki (*policy-makers*), upraszczanie poprzez ograniczenia uwagi do małych zmiennych z bieżącej polityki, wytwarza gros dostępnej wiedzy. Ponieważ polityki brane pod uwagę są podobne do przeszłej polityki, administratorzy mogą pozyskać informacje i rościć sobie pretensje do pewnego zrozumienia. Nie-inkrementalne propozycje w politykach są zatem zwykle nie tylko politycznie nieistotne, ale również nieprzewidywalne w swoich konsekwencjach.

Druga metoda uproszczenia w analizach, to praktyka pomijania ważnych, potencjalnych konsekwencji możliwych polityk, jak również wartości związanych z pomijanymi konsekwencjami. Jeśli to zdaje się ujawniać szokujące wady kolejnych ograniczonych porównań, to można odpowiedzieć, że nawet jeśli wykluczenia są przypadkowe, polityki mogą być mimo wszystko mądrzej sformułowane niż dzieje się to w przypadku, gdy są formowane poprzez daremne próby osiągnięcia całościowego zrozumienia, które przekracza ludzkie możliwości. Rzeczywiście jednakże, pominięcia, pozornie arbitralne czy przypadkowe, z pewnego punktu widzenia, nie muszą być takie.

Osiąganie poziomu całościowości

Założmy, że każda wartość pominięta przez jakąś instytucję tworzącą politykę była przedmiotem zainteresowania przynajmniej jeszcze jednej instytucji. W takim wypadku, pomocny podział pracy może zostać osiągnięty i żadna instytucja nie musi uznać swojego zadania za takie, które jest ponad jej możliwości. Wady takiego systemu mogą być tego typu, że jedna instytucja może niweczyć wartość zanim inna instytucja się uaktywni, aby zabezpieczyć ją albo pomimo wysiłków tej innej instytucji. Ale możliwość utraty ważnych wartości jest obecna w każdej formie organizacji, nawet jeśli instytucje próbują opanować planowanie w większym stopniu niż jest możliwe w sensie ludzkim.

Wartość takiego hipotetycznego podziału pracy jest taka, że każdy ważny interes albo wartość ma swojego obrońcę i ci obrońcy mogą zabezpieczyć interesy w zakresie swojej jurysdykcji na dwa całkiem różne sposoby: po pierwsze,

poprzez zadośćuczynienie za szkody ze strony innych instytucji, po drugie, poprzez antycypowanie i zapobieganiu szkodom zanim one wystąpią.

W społeczeństwie takim, jak w Stanach Zjednoczonych opisany powyżej system jest przybliżeniem do rzeczywistości, bo jest to społeczeństwo, w którym jednostki mają możliwość łączenia się w dążeniu do osiągnięcia każdego wspólnego interesu, na rzecz którego instytucje rządowe poddawane są naciskom grup. Prawie każdy interes ma swojego obrońcę. Bez obstawania przy tym, można argumentować, że amerykański system może często zapewniać bardziej całościowe uznanie wartości całego społeczeństwa niż jakakolwiek próba uzyskania intelektualnej całości.

W Stanach Zjednoczonych, na przykład, żadna część rządu, nie próbuje uzyskać całościowego oglądu polityki w zakresie podziału dochodów. Jednakże kształtuje się pewna polityka będąca odpowiedzią na szeroką różnorodność interesów. Proces wzajemnego dostosowania wśród grup farmerów, związków zawodowych, władz lokalnych, rad szkolnych, władz podatkowych i rządowych instytucji wraz z odpowiedzialnością w dziedzinie mieszkalnictwa, zdrowia, autostrad, parków narodowych, straży pożarnej i policji, osiąga podział dochodu, w którym konkretne problemy pominięte w jednym punkcie procesu decyzyjnego, stają się centralne w innym punkcie.

Wzajemne dostosowanie jest bardziej dominujące niż jednoznaczne formy, które przybiera w negocjacjach między grupami, trwa poprzez wzajemne wpływy grup nawet tam, gdzie one nie kontaktują się ze sobą. Przy wszystkich niedoskonałościach i ukrytych zagrożeniach w tym wszechobecnym procesie wzajemnego dostosowania, będzie osiągnięta adaptacja polityk do szerszego zakresu interesów niż może to osiągnąć jedna grupa działając w sposób centralny.

Zauważmy również, jak inkrementalny wzorzec tworzenia polityk pasuje do wzorca wielokrotnej presji. O ile, kiedy decyzje są tylko cząstkowe – blisko powiązane ze znanymi politykami, jest łatwiej jednej grupie antycypować typ działań, które inna grupa może podjąć i łatwiej jej jest również wprowadzić korekty, gdy szkoda już wystąpiła¹⁰.

Nawet stronniczość i wąskie podejście, aby użyć pejoratywnych pojęć, będą czasami silnymi punktami w racjonalnym podejmowaniu decyzji, o ile mogą w zdwojony sposób zapewnić, że gdy jedna instytucja zaniedbuje coś, inna

¹⁰ Związek między praktyką metody kolejnych ograniczonych porównań i wzajemnym dostosowaniem interesów w wysoce zorganizowanym procesie decyzyjnym dodaje nowy wymiar do pluralistycznych teorii rządzenia i administracji.

tego nie zrobi, wyspecjalizowują one personel do przyjęcia odrębnego podejścia. Wydaje się, że roszczenie uzasadnione w zakresie efektywnej racjonalnej koordynacji w administracji federalnej, o ile możliwe w ogóle do osiągnięcia, wymagałaby uzgodnionego zestawu wartości¹¹ – o ile to, co „racjonalne” zdefiniuje się jako praktyka metody korzenia w podejmowaniu decyzji. Ale wysoki stopień koordynacji administracyjnej ma miejsce, gdy każda instytucja dostosowuje swoją politykę do problemów innych instytucji w procesie sfragmentaryzowanego podejmowania decyzji, co właśnie opisałem.

Z powodu tego, że widoczne są wszystkie wady podejścia inkrementalnego do alternatyw w politykach z ich arbitralnymi wykluczeniami związanymi z fragmentaryzacją, w porównaniu z metodą korzenia, metoda gałęzi wygląda często na daleko lepszą. W metodzie korzenia nieuniknione wykluczenie czynników jest przypadkowe, nieusystematyzowane i nie do obrony przez dotychczas przedstawione argumenty, podczas gdy w metodzie gałęzi pominięcia są rozmyślne, systemowe i dające się uzasadnić. W idealnej sytuacji, metoda korzenia, oczywiście, nie wyklucza [czynników sprawczych – AZ], ale w praktyce musi wykluczać.

Metoda gałęzi niekoniecznie zaniedbuje namysł nad długoterminowymi aspektami i celami. Jest oczywiste, że znaczące wartości muszą być pominięte w rozważaniu polityki i czasami jedynym sposobem, aby długoterminowe cele wywołały adekwatne zainteresowanie jest pominięcie krótkoterminowych okoliczności. Ale wartości pominięte mogą być zarówno długoterminowe, jak też krótkoterminowe.

Następstwo porównań (5b)

Ostatecznym wyróżniającym elementem w metodzie gałęzi jest to, że porównania, wspólnie z wyborem polityk, następują w chronologicznym ciągu. Polityka nie jest tworzona raz na zawsze i dla wszystkich, jest tworzona wciąż i bez końca. Tworzenie polityki jest procesem sukcesywnych przybliżeń do pożądaných celów, w których to, co jest upragnione, nadal zmienia się pod wpływem ponownego rozpatrywania.

Tworzenie polityki jest, w najlepszym razie, wyboistym procesem. Ani socjologowie, ani politycy, ani funkcjonariusze nie wiedzą wystarczająco dużo o realiach społecznych, by pozwoliło im to uniknąć powtarzających się błędów

¹¹ H. Simon, D. W. Smithburg, V. A. Thompson, *Public Administration*, Alfred A. Knopf, 1950, s. 434.

w przewidywaniu konsekwencji działań publicznych. Roztropny twórca polityki w rezultacie oczekuje, że jego polityki osiągną tylko część z tego, czego sobie życzy i jednocześnie wie, że będą wytwarzały niezamierzone konsekwencje, których chciałby uniknąć. Jeśli przechodzi przez ciąg stopniowych zmian, unika poważnych i trwałych błędów na kilka sposobów.

Po pierwsze, sekwencja kroków w polityce daje mu wiedzę o prawdopodobnych konsekwencjach dalszych, podobnych kroków. Po drugie, nie musi próbować wielkich skoków w kierunku celów, które wymagałyby przewidywania ponad możliwości czyjejś wiedzy, ponieważ nigdy nie oczekuje, że jego polityka będzie ostatecznym rozwiązaniem danego problemu. Jego decyzja jest tylko jednym krokiem, jednym, który jest trafny, jeśli jest przemyślany, a po nim może szybko przyjść kolejny. Po trzecie, on jest faktycznie w stanie testować swoje poprzednie przewidywania, gdy posuwał się, aby wykonać każdy kolejny krok. Wreszcie, może często naprawić dotychczasowe błędy całkiem szybko – szybciej niż wówczas, gdy polityka jest kontynuowana przy pomocy bardziej wyodrębnionych kroków w dużych odstępach czasu.

Przyrównajmy tę analizę porównawczą zmian inkrementalnych z aspiracją wykorzystania teorii w metodzie korzenia. Człowiek nie może myśleć bez klasyfikowania, bez podciągania doświadczeń pod ogólniejsze kategorie doświadczenia. Próby, aby popchnąć kategoryzację tak daleko, jak to możliwe i znaleźć ogólne propozycje twierdzenia, które mogą być zastosowane do specyficznych sytuacji są tym, co określam słowem „teoria”. Tam gdzie analiza korzenia często opiera się mocno na teorii, metoda gałęzi tego nie robi.

Założeniem analityków teorii korzenia jest, że jest ona najbardziej systematycznym i ekonomicznym sposobem wykorzystania istotnej wiedzy w przypadku konkretnego problemu. Uznając to założenie, smutnym faktem jest to, że nie mamy adekwatnej teorii, którą można zastosować do problemu w jakiegokolwiek dziedzinie polityki, chociaż teoria ta jest bardziej adekwatna w pewnych obszarach – polityce monetarnej, na przykład – niż w innych. Analiza porównawcza, jak w metodzie gałęzi, jest czasami planowaną alternatywą dla teorii.

Załóżmy, że funkcjonariusz publiczny musi wybrać między małą grupą programów, które różnią się od siebie tylko w niewielkim stopniu, w tym od bieżącej polityki. Może aspirować do „zrozumienia” każdej z alternatyw – na przykład poznania wszystkich konsekwencji każdego aspektu każdego programu. Jeśli tak, to rzeczywiście potrzebna by była teoria. Faktycznie, jednakże, on decydowałby zwykle, że *dla celów tworzenia polityki*, musi wiedzieć, jak wyjaśniono

powyżej, tylko konsekwencje każdego z tych aspektów programów, w których mam miejsce wzajemna różnica. Ale gdy ma daleko skromniejsze ambicje nie potrzebuje teorii (mimo że byłaby może pomocna, jeśli jest dostępna), o ile może nadal izolować prawdopodobne różnice, badając te, które są konsekwencją różnic w dawnych politykach. Wykonalność programu bierze się z tego, że może prowadzić obserwacje z długiej sekwencji cząstkowych zmian.

Na przykład, bez bardziej całościowej teorii społecznej stworzonej przez uczonych na temat przestępczości nieletnich, nie można zrozumieć sposobów, w jakich różnorodność polityk publicznych – powiedzmy w edukacji, mieszkalnictwie, rekreacji, zatrudnieniu, relacjach rasowych i ochronie porządku publicznego – może sprzyjać albo hamować przestępczość. Potrzebuje takiego zrozumienia, jeśli podejmuje całościowy przegląd problemu zalecany w modelach metody korzenia. Jeśli jednak ktoś po prostu chce zgromadzić wiedzę wystarczającą do pomocy w pewnym wyborze między małą grupą podobnych polityk – alternatywnych polityk dotyczących procedur w sądach dla nieletnich, na przykład – może to zrobić poprzez analizy porównawcze rezultatów podobnych działań programowych z przeszłości.

Teoretycy i praktycy

Ta różnica wyjaśnia – w pewnych przypadkach przynajmniej – dlaczego funkcjonariusz często odczuwa, że zewnętrzny ekspert czy uczony zajmujący się rozwiązywaniem problemów nie jest pomocny i dlaczego zachęca go do w konsekwencji do teorii oraz wyjaśnia, dlaczego funkcjonariusz często czuje się pewniejszy, kiedy może kierować się swoim instynktem niż kiedy idzie za radą teoretyków. Teoretycy często proszą funkcjonariusza, aby długo krążył wokół problemu, w rzeczywistości proszą go, aby stosował się do najlepszych kanonów metody naukowej, podczas gdy funkcjonariusz wie, że najlepsza dostępna teoria zadziała gorzej niż skromniejsze inkrementalne porównania. Teoretycy nie uświadamiają sobie, że funkcjonariusz często faktycznie praktykuje metodę systematyczną. Byłoby nieroztropne ciągnięcie tego wyjaśnienia zbyt daleko, ale czasami praktycy od podejmowania decyzji nie dążą ani do podejścia teoretycznego, ani do wykorzystania sukcesywnych porównań, ani do żadnej innej metody systematycznej.

Warto może podkreślić, że teoria ma czasami skrajnie ograniczoną przydatność w tworzeniu polityki z przynajmniej dwóch odmiennych powodów. Jest zachłanna na fakty, może być skonstruowana tylko w oparciu o nagromadzenie

wielkiej ilości obserwacji. I jest zazwyczaj niedostatecznie precyzyjna, aby móc ją zastosować w procesie tworzenia polityki, który postępuje w wyniku podejmowania małych zmian. Natomiast metoda porównawcza zarówno ekonomizuje potrzebę faktów, jak też kieruje uwagę analityka tylko na te fakty, które są istotne dla dobrego wyboru, wobec którego stoi decydent.

W odniesieniu do zagadnienia precyzji teorii, teorie ekonomiczne służą jako przykład. Prognozują, że gospodarka pozbawiona pieniądza lub cen w pewien specyficzny sposób źle alokowałaby zasoby, ale to ustalenie odnosi się do alternatywy, która jest daleka od polityk, w których funkcjonariusze potrzebują pomocy. Z drugiej strony, teoria nie jest wystarczająco precyzyjna, aby móc przewidywać konsekwencje polityk ograniczających łączenie się przedsiębiorstw i jest to tego typu zagadnienie, w odniesieniu do którego funkcjonariusze potrzebują pomocy. Tylko we względnie ograniczonych obszarach teoria ekonomiczna naprawdę uzyskuje wystarczającą precyzję, aby pójść daleko w rozwiązywaniu zagadnień w politykach (*policy questions*), jej przydatność w tworzeniu polityki jest zawsze ograniczona, w związku z tym wymaga uzupełnienia poprzez analizy porównawcze.

Kolejne porównania jako system

Kolejne ograniczone porównania to w istocie pewna metoda lub system, to nie za niepowodzenie tej metody, urzędnicy powinni przepraszać. Jednakże, jest w niej wiele niedoskonałości, których nie zbadano w tym opracowaniu. Na przykład, metoda pozbawiona jest wbudowanego zabezpieczenia potrzebnego dla wszystkich istotnych wartości i może również spowodować, że decydent przeoczy znakomite polityki z tego powodu, że nie zostały zasugerowane w łańcuchu kolejnych kroków prowadzących do obecnego stanu. A zatem, powinno się powiedzieć, że w ramach tej metody, jak i w ramach niektórych najbardziej wyrafinowanych wariantów metody źródłowej – na przykład badania operacyjnego – polityki będą nadal tak niemądre, jak i mądre.

Dlaczego zatem robić sobie kłopoty ze szczegółowym opisem metody, jak ma to miejsce powyżej? Ponieważ to jest faktycznie powszechna metoda formułowania polityki i jest, w przypadku problemów złożonych, głównym oparciem

dla funkcjonariuszy, jak i dla innych analityków polityk¹². I ponieważ jest często lepsza niż jakakolwiek inna metoda podejmowania decyzji w przypadku problemów złożonych, z pewnością lepsza niż gdybyśmy daremnie próbowali ogarnąć całościowość (*comprehensiveness*), która przekracza możliwości człowieka. Reakcja funkcjonariusza publicznego na przedstawienie metody będzie niewątpliwie w mniejszym stopniu odkryciem nowej metody, a bardziej – lepszym poznaniem tej starej. Ale dzięki temu, że przez uświadomienie sobie ich praktyk w tej metodzie, funkcjonariusze mogą z niej korzystać umiejętnie i wiedzieć kiedy rozszerzyć albo ograniczyć jej wykorzystanie. To, że czasami efektywnie ją praktykują i mogą nie wyjaśnić skrajności opinii o „pokonywaniu trudności”, które jest zarówno chwalone jako wysoce wyrafinowana forma rozwiązywania problemów, jak też potępiane i nie uznawane w ogóle za metodę. Zakładam, że w zakresie, w jakim to, co znane jest jako przezwyciężanie trudności, jest system, to jest w tym także metoda.

Jedną z wartych zauważenia incydentalnych konsekwencji wyjaśniania metody jest światło, jakie rzuca na podejrzenia, które funkcjonariusz czasami żywi, że konsultant albo doradca nie mówią odpowiednio i odpowiedzialnie, kiedy faktycznie mówią w ten sposób według standardów obiektywnego, typowego dowodu. Kłopot w tym, że większość z nas podchodzi do problemów polityk w oparciu o założenia istniejące w naszym spojrzeniu będącym efektem łańcucha wyborów polityk podejmowanych do tej pory. Czyjeś myślenie o właściwych politykach odnoszących się, powiedzmy, do kontroli ruchu miejskiego, jest w dużym stopniu pod wpływem czyjejs wiedzy o inkrementalnych krokach podjętych do tej pory. Funkcjonariusz cieszy się z posiadania osobistej wiedzy wynikającej z dotychczasowych sekwencji jego działań, których nie dzieli z outsiderami, a jego myślenie i myślenie outsidera będą w rezultacie różne, co może być problemem dla obu. Może wydawać się, że obaj mówią inteligentnie, ale każdy może uznać, że drugi go nie zadowala. Znaczenie łańcucha następstw w polityce jest jaśniejsze, kiedy Amerykanin próbuje dyskutować, powiedzmy,

¹²W innym miejscu badałem tę samą metodę formułowania polityki jako praktykowaną przez akademickich analityków polityk („Policy Analysis”, 48 *American Economic Review* 298, June, 1958). Mimo że to zostało tutaj zaprezentowane jako metoda dla funkcjonariuszy publicznych, jest nie mniej konieczna dla analityków bardziej odległych od bezpośrednich kwestii polityk, pomimo ich tendencji do opisywania swoich własnych wysiłków analitycznych jakby one były metodą racjonalno-całościową ze szczególnym wykorzystaniem teorii. Podobnie ta sama metoda nieodwołalnie odwołuje się do osobistego rozwiązywania problemów, gdzie aspiracje lub cele przechodzą ciągle rozwój i gdzie drastyczne uproszczenie złożoności realnego świata jest pilne jeśli problemy mają być rozwiązywane w czasie, który może być im dany. Dla ekonomisty przyzwyczajonego do zajmowania się koncepcją krańcowości i inkrementalizmu w procesach rynkowych, centralną ideą w metodzie jest to, że ewaluacja jak i analiza empiryczna są inkrementalne. Zgodnie z tym odnosiłem się do metody w innym miejscu jako „metody inkrementalnej”.

politykę antymonopolową ze Szwajcaram, ponieważ łańcuchy polityki w obu krajach są uderzająco różne i dwie osoby w rezultacie organizują swoją wiedzę w całkiem odmienny sposób.

Jeśli to zjawisko jest barierą w komunikacji, jej zrozumienie przynosi obietnicę wzbogacenia intelektualnej interakcji w formułowaniu polityki. Gdy raz źródło różnicy zostanie zrozumiane, będzie to często stymulujące dla funkcjonariusza. Może skłonić go do wyszukania analityka polityk, który ma aktualne doświadczenie w sekwencji polityk, która jest inna od sekwencji, z której pochodzą jego doświadczenia.

To przywołuje jeszcze raz kwestię tylko krótko wspomnianą powyżej na temat podobnego myślenia wśród funkcjonariuszy rządowych. Podczas gdy wiele teorii organizacji podkreśla zalety wspólnych wartości i uzgodnionych celów organizacji, to dla złożonych problemów, w których metoda korzenia jest nie do zastosowania, instytucje będą chciały mieć we własnym personelu dwa typy: funkcjonariuszy, których myślenie jest zorganizowane poprzez odniesienia do łańcuchów polityk innych niż te znane większości członków organizacji i, nawet częściej, funkcjonariuszy, których profesjonalne i osobiste wartości lub interesy pozwalają na różnorodność spojrzeń (być może pochodzących z różnych specjalności, klas społecznych, obszarów geograficznych) w taki sposób, że nawet w ramach jednej instytucji, podejmowanie decyzji może być sfragmentaryzowane i różne elementy instytucji mogą służyć jako obrońcy dla jej innych części. ■

Przekład: Andrzej Zybała

NADAŁ PRZEZWYCIĘŻANIE TRUDNOŚCI, WCIAŻ NIESKOŃCZONE¹

CHARLES E. LINDBLOM

Abraham Lincoln ludziom znużonym rządem zapewniał „rewolucyjne prawo do podzielenia go i obalenia”. Jefferson spekulował przynajmniej o możliwości doraźnej rewolucji, zdrowej dla ciała politycznego. Nie różni się od nich twierdząc, że przewyciężanie trudności² czy inkrementalizm³, jak to jest częściej nazywane, jest i powinien być typową metodą tworzenia polityki (*policy making*)⁴. Zazwyczaj żadna rewolucja ani drastyczna zmiana programu działania (*policy*), ani nawet starannie zaplanowane wielkie kroki, nie są możliwe.

Być może na tym etapie studiowania i prób tworzenia polityki najczęściej spotykany pogląd (stopniowo znalazło to swoje miejsce w podręcznikach) jest

¹ Tytuł oryginału: *Still Muddling, Not Yet Through*.

² Mam teraz szansę, aby podziękować William B. Shore, byłemu wydawcy pisma „Public Administration Review” za zatytułowanie mojego artykułu sprzed 20 lat *The Science of Muddling Through* (nr 19 1959). Tytuł mógł przyciągnąć się do zainteresowania, jakie wywołał, w równym stopniu jak jego treść.

³ Od tłumacza – inkrementalizm oznacza strategię działania, w którym preferowane są małe kroki czy małe, wycinkowe przedsięwzięcia (reformy). Stroni się tu od takich działań, które w zamierzeniu mają naprawić jednorazowo całość zjawiska problemowego, wszystkie jego aspekty. Uznawane jest to za nierealne i potencjalnie niosące zbyt dużo zagrożeń.

⁴ Od tłumacza – w języku angielskim istnieją dwa terminy na oznaczenie dwóch odrębnych zjawisk, podczas gdy w języku polskim istnieje jedno pojęcie. Te terminy to – „policy” i „politics”. Pierwszy oznacza tworzenie programu działania w zakresie rozwiązania danego problemu, reguła tego działania czy podejmowanie decyzji o sposobie jego rozwiązania. Z kolei drugi termin oznacza rywalizację między grupami politycznymi, partiami czy grę interesów grupowych w celu doprowadzenia do określonej decyzji. W języku polskim mamy jedno pojęcie – polityka. Precyzyjne oznaczenie dwóch powyższych zjawisk wymaga stosowania przymiotników, np. polityka publiczna (*policy*) albo program publiczny, działanie publiczne. Tłumacząc pojęcie „politics” stosujemy w niniejszym tłumaczeniu słowo „polityka” bez przymiotnika albo jeśli kontekst jest niejasny „polityka polityczna”, względnie „polityka partyjna”, „polityka interesów”.

taki, że rzeczywiście nic więcej niż małe czy inkrementalne (stopniowe) kroki – nic więcej niż przewyciężanie trudności – nie jest możliwe. Ale większość ludzi, włączając w to wielu analityków i twórców polityk (*policy makers*), chce odseparować to, co „powinno”, od tego, co „jest”. Myślą, podobnie jak ja, że powinniśmy próbować działać lepiej. Co więc pozostaje jako kwestia do rozważenia? Można to jasno wyłożyć. Wielu krytyków inkrementalizmu sądzi, że lepsze działanie oznacza zazwyczaj porzucenie koncepcji stopniowego działania (inkrementalizmu). Inkrementaliści natomiast wierzą, że rozwiązanie złożonych problemów oznacza zazwyczaj bardziej zręcznie praktykowanie metody drobnych kroków i tylko sporadyczne odchodzenie od niej.

Z różnych sposobów odrzucania inkrementalizmu wyróżniają się dwa. Pierwszy polega na podejmowaniu wielkich kroków w polityce publicznej, bez kombinowania, powiedzmy, w naszych problemach energetycznych. Mamy wtedy do czynienia z podejmowaniem ich jako pewnej zintegrowanej całości. Drugi to analiza alternatyw programowych (*policy alternatives*), bardziej kompletna i naukowa niż próby inkrementalistów⁵. Te dwa sposoby – wielkie działania i całościowa analiza – są oczywiście blisko powiązane i równie często współwystępują w konwencjonalnych pojęciach „planowania”. Stąd wybór jest jasno określony. Czy ogólna formuła dla lepszego tworzenia polityki jest bardziej nauką i ambicją polityczną, czy, jak argumentuję, nowym, poprawionym sposobem przewyciężania trudności?

Mogę teraz analizować wybór lepiej, niż to robiłem 20 lat temu⁶. Rozpoczynam od przeproszenia za mieszanie czasami inkrementalnej polityki (*politics*) z inkrementalną analizą oraz za nieadekwatne wyróżnienie trzech wersji

⁵ W szczególności konwencjonalne kroki, z właściwym wyrafinowaniem, mają służyć radzeniu sobie z prawdopodobieństwem, są one takie, jak:

- a) identyfikowanie i organizowanie w pewnej spójnej relacji celu i ubocznych wartości istotnych dla wyboru polityki do tworzenia,
- b) identyfikowanie wszystkich ważnych alternatyw, które mogą realizować wartości,
- c) analizowanie wszystkie ważnych możliwych konsekwencji z każdej rozważanej alternatywnej polityki (*policy*),
- d) wybieranie takiej polityki, której konsekwencje najbardziej są dopasowane do wartości kroku „a”.

⁶ Jedynym znaczącym pogłębieniem idei inkrementalizmu, które mogę zapewnić w tym czasie [20 lat od napisania pierwszego tekstu – AZ] jest próba umiejscowienia inkrementalizmu, jak i stroniczej wzajemnej adaptacji, w intelektualnej historii poprzez pokazanie, że dopasowuje się do długotrwałego, w połowie domniemanego modelu „dobrej” organizacji społecznej i jest on skonfrontowany poprzez inny model. Zob. mój tekst *Sociology of Planning: Thought and Social Interaction*, [w:] red. Morris Bornstein, *Economic Planning, East and West*, Ballinger, Cambridge, Mas., 1975, później zrewidowany jako rozdział 19 i 23 w mojej książce *Politics and Markets*, Basic Books, New York 1977. W tym czasie wyjaśniłem również rozproszony inkrementalizm w sposób bardziej detaliczny, łącznie z rozszerzoną dyskusją analizy pewnych problemów pochodzących z dyskursu filozoficznego w David Braybrooke i Charles Lindblom, *The Strategy of Decision*, Free Press, New York 1963. Rozwinąłem również powiązane analizy dotyczące wzajemnego dopasowania (*partisan mutual adjustment*) pod. za: *The Intelligence of Democracy*, Free Press, New York 1965.

inkrementalnej analizy. W swoim pierwotnym znaczeniu inkrementalizm jako polityczny wzorzec jest łatwy do wyspecyfikowania. Jest to polityczna zmiana dokonywana metodą małych kroków (niezależnie od metody analizy). Tak zdefiniowany inkrementalizm różni się stopniem. Podnoszenie albo obniżanie stopy dyskontowej od czasu do czasu jest skrajnie inkrementalne. Reorganizowanie systemu bankowego poprzez wprowadzenie Systemu Rezerwy Federalnej jest wciąż inkrementalne, ale już w mniejszym stopniu.

Eliminowanie użycia pieniędzy, co proponowali zarówno sowieci, jak i Kułaczycy we wczesnych rewolucyjnych latach, nie jest inkrementalne. To, gdzie narysowana jest linia, nie jest ważne tak długo, jak długo rozumiemy, że rozmiar kroków w tworzeniu polityki – od małych do dużych – może być określony na pewnym kontinuum.

Natomiast co do trzech znaczeń inkrementalizmu jako analizy polityki publicznej, teraz wydaje się jasne, że w literaturze i nawet w moich własnych pismach, każdy z następujących typów analizy czasami przybiera nazwę inkrementalizmu:

1. Analiza, która jest ograniczona do rozważania alternatyw programowych, w których wszystkie są tylko inkrementalnie różne od *status quo*. Nazwijmy to prostą analizą inkrementalną.
2. Analiza nacechowana wzajemnie wspierającym się zbiorem upraszczających i skoncentrowanych „podstępnych strategii” (*stratagem*), z których tylko jedna to prosta analiza inkrementalna, inne strategie wymienione są w moim artykule sprzed 20 lat⁷, a w szczególności:
 - a) ograniczenie analizy do kilku nieco zbliżonych alternatyw programowych,
 - b) przeplatanie się celów programowych analizy (*policy goals*) i innych wartości z empirycznymi aspektami problemu,
 - c) większe analityczne zainteresowanie przypadłościami do wyleczenia niż pozytywnymi celami do odszukania,
 - d) sekwencja prób, błędów i zrewidowanych prób,
 - e) analiza, która bada tylko niektóre, nie wszystkie, ważne, możliwe konsekwencje rozważnych alternatyw,
 - f) fragmentaryzacja pracy analitycznej na wielu (stronniczych) uczestników tworzenia polityki.
3. Tę kompleksową metodę analizy nazwałem rozproszonym (*disjointed*) inkrementalizmem.

⁷ Pełniej pod. za: Braybrooke i Lindblom, *A Strategy of Decision*, rozdział 5.

4. Analiza ograniczona do pewnego skalkulowanego lub roztropnie wybranego zestawu strategii, aby uprościć złożoność problemów merytorycznych (programowych), tj. aby skrócić konwencjonalnie całościową „naukową” analizę⁸. Taką praktykę zacząłem teraz nazywać analizą strategiczną.

Rozproszony inkrementalizm jest jedną z kilku możliwych form strategicznej analizy, a prosta inkrementalna analiza jest jednym z kilku elementów w rozproszonej inkrementalnej analizie. Możemy teraz przebadать każdą z nich, aby przekonać się, dlaczego powinna być realizowana jako pewna alternatywa w poszukiwaniu konwencjonalnej „naukowej” analizy, która zwykle ma metkę „synoptyczna” w uznaniu jej aspiracji do bycia kompletną (całościową). Zaczniemy od strategicznej analizy⁹.

Przypadek analizy strategicznej

Przypadek analizy strategicznej jako normy czy ideału jest prosty. Żadna osoba, komitet czy zespół badawczy nie może, nawet z całym zasobem nowoczesnego elektronicznego przetwarzania, dokonać analizy złożonego problemu. W grę wchodzi zbyt dużo wartości, które pozostają ze sobą w interakcji¹⁰, zbyt wiele możliwych różnych wyborów, zbyt dużo konsekwencji do przesłedzenia w niepewnej przyszłości – najlepsze, co możemy zrobić to przeprowadzić częściową analizę lub, w kategoriach Herberta Simona, „ograniczoną racjonalność”¹¹ (*bounded rationality*). Nie muszę tu robić przeglądu wielu znanych racji (argumentów), dotychczas zarejestrowanych w literaturze nauk społecznych odnośnie naszej niezdolności do osiągnięcia synoptycznej [wszechstronnej, całościowej – od AZ], intelektualnej biegłości w przypadku złożonych problemów społecznych.

Rozważmy kontinuum, na którym analiza jest uporządkowana według poziomu kompletności czy wszechstronności. Możemy na nim wskazać zarówno hipotetyczne, jak i realne alternatywy.

Kontinuum podsuwa kilka obserwacji. My – twórcy polityk, funkcjonariusze publiczni, analitycy polityk i badacze – zwykle działamy o wiele lepiej niż

⁸ Dla ilustracji podobne strategie zawierają metodę próby i błędu, wąskie gardła, ograniczenie analizy do tylko kilku alternatyw, rutynizację decyzji, i koncentrowanie podejmowania decyzji na kryzysach, między innymi.

⁹ W artykule sprzed 20 lat, synopsis był nazywany metodą „źródła” (w przeciwieństwie do „gałęzi”, który był kolejnym terminem oznaczającym inkrementalizm).

¹⁰ Do której są dodane wszystkie komplikacje analizy wartości powstające z nieuchwytnego charakteru wartości i ich opierania się „naukowej” weryfikacji.

¹¹ H. A. Simon, *Models of Man*, John Wiley, New York 1957, s. 198.

można to sobie wyobrazić w najgorszej skrajności. W przypadku problemów złożonych nigdy jednak nie podchodzimy do wszechstronności (*synopsis*), pozostajemy od tego dalecy. Niektórzy z nas praktykują analizy strategiczne lepiej niż inni – możemy wykorzystać w przemyślany i wnikliwy sposób różnorodność upraszczających strategii, jak choćby zręcznie przygotowaną sekwencję prób i błędów.

Zgoda, że krytycy mogą spytać: czy lewy kraniec kontinuum, kompletnej czy synoptycznej analizy, nie stanowi jedynego ideału, który nadaje się do obrony? (zob. ilustracja na str. 170 – od AZ). Czy zatem nie powinniśmy przy nim obstawać? W przypadku pewnych krytyków odpowiedzi wydają się oczywiste, w zasadzie niewarte refleksji. Rozważmy jednak pewną prostą analogię. Ludzie zawsze chcieli latać. Czyż nie było ambicją, aby podjąć samodzielny lot, bez jakiegokolwiek strategii osiągnięcia go, bez, zawsze użytecznej, normy czy ideału? Mimo że mit Ikara stymulował wyobraźnię, latanie staje się produktywną ambicją tylko dla tych, którzy akceptują niemożliwość latania bez mechanicznego wsparcia i którzy żywią myśl użycia wyprodukowanych skrzydeł i innych urządzeń.

Osiągnięcie niemożliwego wyczynu wszechstronności jest daremnym, nieproduktywnym ideałem. Aspirowanie do doskonalenia analizy polityk poprzez wykorzystanie strategii jest aspiracją ukierunkowującą i przewodnią. Wskazuje na coś, co może być zrobione, na coś, co może być badane i nauczane i coś, do czego można z powodzeniem się zbliżyć. Jakiego typu aspiracja, norma czy ideał nadaje kierunek i inne specyficzne przewodnictwo kulturyście – jego nadzieja, aby mieć siłę goryla czy zamiar przewyższenia Arnolda Schwarzeneggera? Dla sopranisty zbędną aspiracją jest próba wydobywania sześciu oktav ponad najwyższą nutę kiedykolwiek zaśpiewaną albo uzyskanie A powyżej wysokiego C? Dla osoby, która nie lubi książek telefonicznych, niemożliwe jest zapamiętanie wszystkich numerów telefonicznych, których mogła kiedyś używać albo zapamiętać wciąż trudny, mniejszy zestaw częściej wydzwanianych numerów. Aspiracja do wszechstronności (*synopsis*) nie pomaga analitykowi w wyborze wykonalnego zadania, natomiast pomaga mu aspiracja do rozwinięcia udoskonalonej strategii.

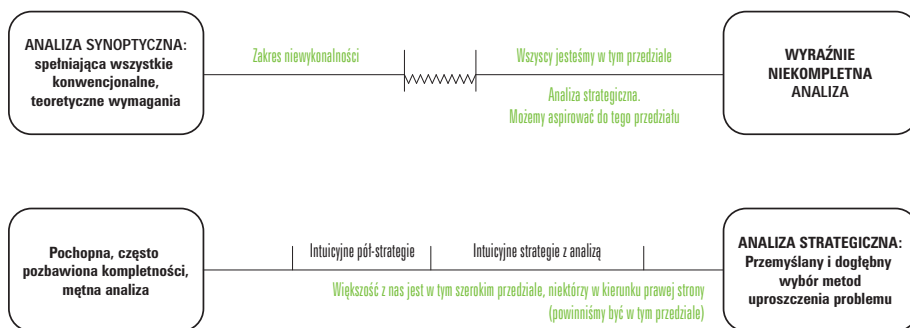
Sugeruję, bez uchwycenia tego punktu, że analitycy, którzy myślą w bardziej archaiczny, konwencjonalny sposób o rozwiązywaniu problemów, roszczą sobie prawo do wszechstronności, ale nie znając sposobu na przybliżenie się do niej, popadają w gorsze wzorce analizy i decyzji niż ci, którzy, z otwartymi oczami, honorują przewodni ideał analizy strategicznej. Mogę jeszcze zasugerować

CZĘŚĆ III: PRZEKŁAD

– poprzez diagram – co rzeczywiście zachodzi w analizie polityki publicznej. Możemy ułożyć na kontinuum zakres rzeczywiście możliwych stopni kompletności analizy.

W złożonych problemach, w powiązaniu z bezskutecznymi aspiracjami, które po prostu nakłaniają do „bycia wszechstronnym”, analityk nie radzi sobie albo dlatego, że jest nieświadomy, albo z powodu nieśmiałości lub też, dążąc do przewodniego ideału analizy strategicznej, świadomie i otwarcie źle sobie radzi z pewną umiejętnością. Stąd kształtowanie lepszej analizy strategicznej – przyjmowane jako ideał – będzie daleko bardziej pomocne, niż gdyby miał porzucić analizę strategiczną w dążeniu do niemożliwego zbliżenia się do wszechstronności. Czy właściwym ideałem dla dojeżdżającego do pracy są cudownie długie nogi czy po prostu lepszy transport autobusowy? Co można rzeczywiście zrobić, dążąc do realizacji obu?

W złożonych problemach społecznych nawet formalne techniki analityczne – na przykład analiza systemów, badania operacyjne, zarządzanie przez cele, PERT (Program Evaluation and Review Technique – od AZ) – należy rozwijać raczej wokół strategii niż wokół próby wszechstronności. Ten ważny punkt odzwierciedlają niektóre teoretyczne sformułowania tych technik i wszystkie przykłady ich pomyślnych aplikacji do złożonych problemów.



Przypadek rozproszonego inkrementalizmu

Teraz powinno być jasne, dlaczego popieram nie tylko analizę strategiczną jako normę, ale także rozproszony inkrementalizm jako pewien jej rodzaj. Rozproszony inkrementalizm jest strategią praktykowaną w zależności od stopnia

umiejętności. Starannie rozważany rozproszony inkrementalizm jako norma poprawiłby wysiłki badawcze wielu analityków. Mogłoby to się udać z racji wielu, teraz znanych powodów, przedstawionych w artykule sprzed 20 lat. Umieściłoby to ich na efektywnej ścieżce analiz, a zarazem odsunęło od konwencjonalnych prób uzyskania formalnej kompletności, która zawsze zmienia się przy złożonych problemach, w niedoskonałą prowizorkę. Konwencjonalna synoptyczna (w aspiracji) próba wyboru uzasadnienia lokalizacji nowej jednostki mieszkalnictwa komunalnego przez analizę całokształtu potrzeb miasta w zakresie terenu i potencjalnych wzorów rozwojowych zawsze popada przynajmniej w powierzchowność, jeśli nie w oszustwo.

Ważne zastrzeżenie do rozproszonego inkrementalizmu jako praktycznej metody analitycznej jest takie, że ktoś może znaleźć lepsze rodzaje analiz strategicznych, a nie, że może zwrócić się do analizy synoptycznej jako alternatywy. Uzasadnione zastrzeżenie do rozproszonego inkrementalizmu jako normy czy ideału analizy jest takie, że lepszy ideał strategiczny jest dostępny, ale to nie ten synoptyczny jest użytecznym ideałem¹².

Czy są innego typu analizy strategiczne lub przynajmniej inne hipotetyczne ideały analizy strategicznej? Więcej, odpowiedziałbym, że podjąłem trud odkrycia, pozostaje jeszcze wiele poszukiwań do przeprowadzenia. Widoczną wczesną alternatywą zapisaną w koncepcji, z którą rozproszony inkrementalizm się pokrywa, jest Simonowskie „wystarczająco satysfakcjonujące”¹³ (słowo „satisficing” stanowi wynik połączenia słów „satisfy” and „suffice” – od AZ). Dror i Etzioni również badali alternatywy¹⁴. Uwzględniając alternatywne strategie często dostępne, rozproszony inkrementalizm nie zawsze jest oczywiście konieczny w analizie.

Jakakolwiek analiza jest niekompletna, a żadna niekompletna analiza nie może uchwycić tego, co jest istotnie krytyczne dla dobrej polityki (*policy*). Ale – i to jest „ale”, które musi mieć kluczowe znaczenie w zakresie kontrowersji nad inkrementalizmem – to znaczy, że dla złożonych problemów wszystkie usiłowania dotyczące wszechstronności są niekompletne. Wybór między synoptycznym i rozproszonym inkrementalizmem – lub między wszechstronnością i jakąkolwiek formą strategicznej analizy – jest po prostu wyborem między

¹² Dodatkowo, alternatywą dla inkrementalizmu jako praktyki jest bardziej zręczny inkrementalizm: na przykład, więcej uwagi do polityk monitorowania dla reakcji zwrotnej i korekty.

¹³ H. A. Simon, *A Behavioral Model of Rational Choice*, „69 Quarterly Journal of Economics”, February 1955.

¹⁴ Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*, Chandler, San Francisco 1968, rozdział 14 oraz A. Etzioni, *Mixed-scanning*, 27 *Public Administration Review* 1967.

nierozważną, często przypadkową niekompletnością z jednej strony a rozmyślną, zamierzoną niekompletnością z drugiej strony.

Zidentyfikowano wiele specyficznych słabości w analizach rozproszonego inkrementalizmu, na przykład to, że nie będzie lepiej sprawdzał się niż „lokalne” optimum, lepszy program od jego bliższych i tylko inkrementalnie różnych sąsiadów, ale może być dużo gorszy od odleglejszej alternatywy, która nie była nigdy sprawdzona. Analiza rozproszonego inkrementalizmu jest bardziej wadliwa, tak jak wadliwe są wszystkie możliwe alternatywne lub konkretnie wyobrażone formy tworzenia polityki publicznej i analizy polityki. Myślę, że nie udało mi się zakomunikować czytelnikom jak zła jest analiza i polityka, nawet w najlepszych okolicznościach. Dowodem na tę porażkę jest to, że Langdon Winner przypisał mi „cudowną logikę”, która zakłada, że planiści mogą działać skutecznie oraz że brak zrozumienia na wielką skalę nie jest przeszkodą do podejmowania właściwych decyzji¹⁵. Oczywiście, jest to przeszkoda i to bardzo poważna. I dlatego potrzebujemy strategii analitycznych, takich jak rozproszony inkrementalizm, aby jak najwięcej osiągnąć przy naszych ograniczonych zdolnościach rozumienia.

Pewien aspekt rozproszonego inkrementalizmu, który odłożyłem lata temu jako niezakończoną sprawę i do którego miałem zamiar wkrótce powrócić, dotyczy relacji między jego naprawczą orientacją – jego zainteresowanie wobec rozpoznawalnych przypadłości, od których należy raczej uciekać niż wyodrębnić cele do realizacji – i tym, co wydaje się potrzebą umysłu do szerokiego (niektórzy powiedzieliby „wyższego”) zbioru trwałych ambicji lub ideałów. Sam jestem zaangażowany w niektóre takie ideały, to jest, robię z nich użytek. Wciąż są często tylko luźno i słabo operacyjne w relacji do specyficznych analiz problemów publicznych. W najlepszym razie mogą być tylko niekompletnie analizowane – przechowywane luźno w umyśle, gdzie są osaczone przez wewnętrzne sprzeczności. Nie przedstawiają, jak sugerowano, odległego syntetycznego przewodnika inkrementalnej analizy, gdyż wszechstronność w zakresie wartości pozostaje nieosiągalna. Być może wkraczają w nasze myślenie najbardziej znacząco przez ustanawianie problemów wymagających kompromisów, w których inkrementalne korzyści na jednym froncie są wymieniane w zamian za straty na innym.

¹⁵ Pod. za: Todd, R. LaPorte, ed., *Organized Social Complexity*, Princeton University Press, Princeton 1975, s. 70.

Przypadek prostej analizy inkrementalnej

Prosta analiza inkrementalna – która jest analizą nie większego, ale tylko niewielkiego albo stopniowego odstępstwa od *status quo* – nie może być broniona w izolacji od bardziej złożonych strategii takich, jak rozproszony inkrementalizm, którego jest częścią. Jest tylko aspektem analizy i jest albo nie jest użyteczna, zależnie od okoliczności i strategii, których jest częścią. O tyle jednakże, o ile możemy mówić o jednym aspekcie analizy (mając na względzie jej relację do szerszej strategii, której część stanowi), możemy rozwikłać niektóre niejasności w literaturze. Po pierwsze, najłatwiejszym wyjaśnieniem jest to, że w społeczeństwach, w których rzeczywista zmiana polityczna postępuje stopniowo, trudno zaprzeczyć większemu znaczeniu prostej analizy inkrementalnej. Jeśli decydenci polityczni mają zamiar wybierać między inkrementalnymi alternatywami A lub B i C, to wydaje się, że niektóre analizy dotyczące tych właśnie alternatyw mogą być często pomocne.

Najczęstsze i najbardziej podstawowe zastrzeżenie nie dotyczy prostej inkrementalnej analizy na politycznej agendzie, natomiast dotyczy politycznej praktyki zmiany tylko w niewielkim stopniu. To nie jest tak, że zastrzeżenie dotyczy inkrementalnej analizy, ale inkrementalnej polityki, do której inkrementalna analiza jest dobrze dopasowana.

Pozwólcie nam zatem wyraźnie odejść od oceny analizy inkrementalnej na rzecz oceny inkrementalnej polityki (*politics*). Wiele może być powiedziane zarówno na rzecz, jak i przeciwko tej ostatniej, i jestem pod coraz większym wrażeniem tego, co musi być powiedziane przeciwko jej formom praktykowanym w Europie Zachodniej i w Ameryce Północnej.

Inkrementalna polityka polityczna (*politics*)

Rozważana abstrakcyjnie inkrementalna polityka (*politics*) wygląda bardzo dobrze. W inteligentny sposób wyjaśnia, gdy zostaje połączona z sekwencjami prób i błędów. Redukuje stawki w każdej politycznej kontrowersji, w ten sposób zachęcając przegrywających do uznania strat bez zakłócania systemu politycznego. Pomaga zachować mglisty, ogólny konsensus dotyczący podstawowych wartości (ponieważ żadne specyficzne centralne zagadnienie programowe nie stawia mu kiedykolwiek wyzwania), który, według wielu ludzi, jest konieczny dla szerokiej, dobrowolnej, społecznej akceptacji demokratycznego rządu.

Ponadto, inkrementalizm w polityce (*politics*) zasadniczo nie jest powolnym ruchem. Nie jest zatem, z konieczności, taktyką konserwatyzmu. Sekwencja, następujących jedna po drugiej, małych zmian może szybciej doprowadzić do znaczącej zmiany *status quo* niż niezbyt częste, ale wielkie zmiany programowe (*policy change*). Jeśli szybkość zmiany jest produktem wymiaru częstotliwości stawiania kroku, wzory inkrementalnej zmiany są, w normalnych okolicznościach, najszybszą dostępną metodą przeprowadzenia zmiany. Ktoś może odpowiedzieć, oczywiście, że radykalne kroki w polityce publicznej wymagają kroków nie częstszych niż inkrementalne. Możemy być jednak względnie pewni, że one nie zakołyszają okrętem, nie wywołają wielkich antagonizmów i paraliżujących rozłamów, jakie spowodują propozycje bardziej drastycznych zmian.

Żaden z takich argumentów nie rozładowuje głębokiej wrogości, jaką wielu ludzi, dość rozsądnie, czuje w stosunku do politycznego inkrementalizmu. Wielu sądzi, że na przykład Stany Zjednoczone nieco utknęły w inkrementalnej polityce (*politics*), co sprawia, że ich rząd jest niezdolny do efektywnego zmagania się z wielkimi problemami, takimi jak zniszczenia ekologiczne, braki energii, inflacja i bezrobocie. Podzielam te troski i chciałbym objaśnić relację do politycznego inkrementalizmu.

Polityka (*politics*) amerykańska i zachodnia cierpi na poważną niezdolność w zakresie rozwiązywania problemów. Szczególnie w Stanach Zjednoczonych wyraźne jest rozpowszechnienie władzy weta w systemie politycznym. Ponadto – dodatkowo w stosunku do władzy weta obecnej w Konstytucji i procedurach legislacyjnych – widoczne są problemy nawet bardziej wszechobecne, a wynikające z praw własności. Odnoszę to nie do praw, które poszczególne osoby mają do osobistych przedmiotów, ale do praw własności w przedsięwzięciach biznesowych, które pozwalają, z pomocą interpretacji sądowych, na wetowanie wielu form rządowych regulacji, które w przeciwnym razie mogłyby być próbą zmagania się z naszymi problemami. Nawet prawa własności biznesu w zakresie informacji, to kłody pod nogi rzucane regulatorom, gdyż nie mogą oni dotrzeć do niezbędnych faktów.

Być może lepszym sposobem przedstawienia argumentu – jednocześnie rozszerzając go w pewien sposób – jest zwrócenie uwagi na fundamentalną charakterystykę polityki (*politics*) w rynkowo zorientowanych systemach. Otóż przedsiębiorstwom biznesowym przydziela się wiele lub większość z wielkich zadań organizacyjnych i koordynacyjnych społeczeństwa, a następnie podporządkowuje się menedżerów tych przedsiębiorstw raczej zachętom rynkowym niż nakazom

(których zakazują na ogół konstytucyjne reguły tych systemów). Jedynym sposobem, aby uzyskać przydzielenie działań, jest danie przedsiębiorcom czegoś na zachętę, która faktycznie motywuje do osiągnięcia odpowiednich rezultatów. To sprawia, że systemy polityczne stają się niezdolne do programowania rozwiązywania problemów publicznych, które, jakkolwiek atrakcyjnie mogą im się jawić, powiedzmy, w zakresie zachowania energii czy ochrony środowiska, to zagrażają podcięciem biznesowych bodźców do osiągnięcia wyników¹⁶.

Ta szczególna strukturalna cecha polityki (*politics*) w rynkowo zorientowanym społeczeństwie, jak również inne trudności w tworzeniu polityki publicznej, jest często mieszana z politycznym inkrementalizmem. Zobaczmy jasno nasze trudności – problemem nie jest inkrementalizm, ale struktura władzy weta, która powoduje, że nawet stopniowe (inkrementalne) ruchy stają się trudne i niewystarczająco częste. Ta sama struktura, jednakże, sprawia, że drastyczne, mniej stopniowe ruchy stają się nawet trudniejsze – zazwyczaj po prostu niemożliwe. Jeśli możemy wyobrazić sobie inkrementalną politykę (*politics*) bez władzy weta, która na nią wpływa, sugeruję, że moglibyśmy uznać inkrementalną politykę za właściwy instrument dla efektywniejszego zmagania się z naszymi problemami. A czy to, co chcemy kupić i co zyskuje na cenie, którą musimy płacić – zredukowana rola w systemie dla rynkowej przedsiębiorczości – jest inną kwestią.

Innym źródłem lęku w amerykańskiej polityce politycznej jest ideologiczny konserwatyzm, mający swoje źródło w wielu działaniach indoktrynacyjnych, które pochodzą ze struktury prywatnej przedsiębiorczości. Wielu politycznym przywódcom, jak i przeciętnym obywatelom, trudno jest otworzyć swoje umysły na taką możliwość, że amerykańska konstytucja ze swoimi licznymi ograniczeniami w stosowaniu woli powszechnej, włączając w to Czternastą Poprawkę dotyczącą gwarancji dla korporacji, nie jest adekwatnym zbiorem reguł do zmagania się z naszymi wielkimi, bieżącymi problemami. Nie mniej trudne dla nich jest pozwolenie sobie na swobodne zbadanie i rozważenie tradycyjnych usprawiedliwień nadzwyczajnej autonomii korporacji biznesowej i jej zdolności do obstrukcji rozwiązywania problemów wnoszonych przez rząd¹⁷. Mimo to wysoki stopień homogeniczności bojaźliwych opinii politycznych nie jest konsekwencją politycznego inkrementalizmu. Jeśli istnieje jakaś relacja między nimi to polityczny inkrementalizm jest raczej konsekwencją niż przyczyną.

¹⁶ Rozwinięte bardziej pod. za: *Politics and Markets*, część V.

¹⁷ Zob. *Politics and Markets*, rozdziały 15 i 17.

Myślę, że te uwagi pozostają ponad wątpliwą logiką, którą stosowało dotąd wielu krytyków politycznego inkrementalizmu: amerykańska polityka publiczna, która jest inkrementalna, jest nieadekwatna. Pozwólcie zatem dać się uwolnić od inkrementalnej polityki (*politics*). Moja pokryta włosami głowa swędzi. Powinienem je zgolić.

W tym punkcie byłoby istotne dla krytyków politycznego inkrementalizmu, aby wskazali, że nawet jeśli inkrementalizm nie jest źródłem naszego problemu – powszechnego stosowania weta i rządowej bojaźliwości, to inkrementalna polityka nie oferuje nam żadnego wyjścia, szczególnie żadnego wyjścia dotyczącego zredukowania siły weta. W tym zakresie można udzielić wielu odpowiedzi. Jedną jest popularna rewolucyjna aspiracja, która funkcjonowała tylko między nielicznymi z naszych najbystrzejszych młodych ludzi zaledwie 10 lat temu. Zgodnie z nią rewolucja nie ma wystarczająco wielu adwokatów i potencjalnych aktywistów, aby mogła być brana pod uwagę. To jest zresztą tylko zdradziecka metoda zmiany społecznej, która równie często rozczarowuje swoich wnioskodawców, jak ich zadowala. Nie widać teraz potencjalnej rewolucyjnej sytuacji, takiej jaką mogliby karmić się Lenin, Castro, Mao, Samuel Adams czy Jefferson.

Czy zatem, z braku rewolucji, powinniśmy próbować całościowej konstytucyjnej reformy amerykańskiego systemu rządzenia? Taka propozycja, jeśli można ją uczynić efektywną, podpada pod kategorię wielkich kroków programowych (*policies*), które tworzą napięcie czy przekraczają granice inkrementalnej polityki (*politics*). Innym przykładem wielkiego kroku byłyby urzeczywistnienie całościowego programu działania w zakresie energii, do którego aspiruje prezydent Carter i wielu Amerykanów, czy to na poziomie lokalnym, całościowego planowania rzeczywistej odbudowy miasta, społecznej, jak i materialnej, wdrożenia jednego, wielkiego, zintegrowanego rozwiązania dla zniszczonego środowiska, czy też rzeczywiste operacyjnego planu rozwoju dla krajów rozwijających się. Dla wielu ludzi są to piękne wizje, ale, poza rzadkimi okolicznościami, pozostają niemożliwe do zrealizowania. Zbyt wiele głosów kieruje się przeciwko nim, zbyt dużo konfliktowych interesów je rozszarpuje. Operacyjnym, zintegrowanym rozwiązaniem problemu jest szeroki zbiór specyficznych zaangażowań, które są wykorzystane. Szansa porozumienia między elitami politycznymi czy obywatelami w obrębie tych wielkich kolekcji jest zdecydowanie niewielka.

Poza tym, pośród tych, którzy nie akceptują porozumienia, będzie wielu świątłych i rozsądnych przywódców i obywateli, którzy wiedzą, że znaczna część

konkretnych elementów ujętych w zintegrowanym programie jest skazanych na błąd. Wierzą, że znaczna część jakiegokolwiek wielkiej próby rozwiązywania problemów społecznych wymknie się ocenie albo pogorszy sytuację. Będą woleli ująć działanie systemu politycznego w kategoriach właściwych dla danego czasu. Nie znaczy to, że błędów da się uniknąć, ale na każdy element można zwrócić w rezultacie większą uwagę. Ponadto zostanie on lepiej zauważony, nastąpi reakcja zwrotna i korekta¹⁸. Ponownie, tak jest, ponieważ widzimy powód porażki takiej wielkiej próby, wobec czego poruszamy się inkrementalnie w polityce. To nie jest tak, że inkrementalna polityka (*politics*) stanowi przyczynę niepodejmowania takich działań.

Podkreślam zatem, tak mocno jak tylko potrafię, że inkrementalna polityka polityczna zazwyczaj oferuje najlepszą szansę wprowadzenia do systemu politycznego reform i to takich, które przynoszą natychmiastowe zmiany oczekiwane przez niezadowolonych obywateli. To nie daje wielkiej nadziei, jedynie tyle, ile można znaleźć w jakimkolwiek stylu amerykańskiej polityki. Jeśli żyjemy w pewnym systemie zaprojektowanym przez konstytucyjnych ojców, aby udaremniać w znacznej mierze wolę powszechną, to sukces, który w ten sposób osiągnęli przypomina nam, że nawet jeśli usiłujemy stworzyć nową, konstytucyjną konwencję, mogą się pojawić podobne konsekwencje.

Inkrementalna polityka jest również pewnym sposobem „przemycania” zmian do systemu politycznego. Ważne zmiany w działaniach wobec polityk publicznych (*policy*) i w systemie politycznym stosunkowo często pojawiają się nie od razu i są niespodzianką dla wielu uczestników systemu. To, że życie zostało mocno zbiurokratyzowane przez powstanie korporacji i wielkiego centralnego rządu jest następstwem zdarzeń, które wkradły się w życie wielu obywateli, którzy nigdy nie omawiali tych zagadnień i nie zrozumieli, że taka transformacja miała miejsce. Inkrementalne zmiany sumują się, często dzieje się więcej, niż widzimy. Jeśli, z jednej strony, powstało to zastrzeżenie do inkrementalnej polityki (*politics*), ta jej cecha sugeruje również, że zręczny reformator może uczyć się stosowania ścieżek okrężnych i zaskoczeń, a zatem jego programem, pełniej ujawnionym, może być osiągnięcie celów, których realizowanie mogłoby natrafiać na opór. Możliwość takiego działania przywołuje, oczywiście, ważne zagadnienia z dziedziny moralności politycznej.

Ostatnia kwestia dotycząca polityki inkrementalnej: czy jest prawdą – a często tak sugeruje się w literaturze nauk politycznych – że w demokracji osiąga

¹⁸ To znaczy, że jestem chętny do wyrażenia roszczenia, pomimo oczywistych słabości monitorowania rezultatów reakcji zwrotnej i korekty, która charakteryzuje większość inkrementalnego tworzenia polityki publicznej.

się zmiany najczęściej poprzez co najwyżej inkrementalne pociągnięcia, podczas gdy autorytarne rządy mogą poruszać się większymi krokami? Tymczasem to oczywiste, że autorytarne systemy zwykle poruszają się małymi krokami, są względnie efektywne jedynie w dławieniu jakiejkolwiek politycznej zmiany. W Związku Radzieckim tempo zmiany, na przykład, inkrementalne czy inne, nie było w sposób oczywisty szybsze niż w USA, a może było nawet wolniejsze. Z drugiej strony, systemy autorytarne są, przynajmniej czasami, zdolne do – oczywiście częściej niż w demokratycznych systemach – takiej nieinkrementalnej zmiany, jak nagła kolektywizacja rolnictwa w Związku Radzieckim i wielki skok naprzód, rewolucja kulturalna w Chinach oraz Holokaust, destrukcja miast w Kambodży i unicestwienie znacznej części populacji tego kraju.

Najpowszechniejszym domniemanym powodem demokratycznej niezdolności do działania z jednakowym wigorem wobec licznych przypadków jest to, że polityczna zmiana nie może wywoływać konfrontacji z fundamentalnym konsensusem, który istnieje, co do reguł gry i innych podstawowych wartości, bez których, niestosujący represji, demokratyczny rząd nie może funkcjonować. Małe kroki nie powodują rozchwiania demokracji, duże – tak.

Mimo że argument ten może być zasadny, nie mamy solidnego dowodu na to i dlatego jestem coraz bardziej podejrzliwy w stosunku do niego. To jest uproszczenie – przypisywanie dużego skutku pojedynczej przyczynie. To, czy wspólnota polityczna podzieli się w niebezpieczny sposób, w przypadku większych zagadnień, ponosząc większe straty i osiągając zyski, przesuwają się na politycznej agendzie, zależy, wydaje się, od przynajmniej jednej zmiennej: jak mocno uczestnicy są przywiązani do różnych przyczyn, wartości i percepcji swoich własnych interesów.

We współczesnych społeczeństwach aktorzy polityczni są mniej związani przez, elastyczne czy adaptacyjne, zobowiązania do racjonalności, a bardziej przez indoktrynację, która wpłynęła na ich wychowanie: przez rodziców i szkołę i powtarzające się działania mediów według amerykańskiego modelu, prywatny biznes, konstytucję i tym podobne. Łatwo wyobrazić sobie grono obywateli zdolniejszych niż nasi w radzeniu sobie z wielkimi problemami, ponieważ są mniej indoktrynowani, mniej urobieni, bardziej wnikliwi w swoich rozważaniach o tych zagadnieniach – i, szczególnie, bardziej otwarci na alternatywne sposoby, dzięki którym ich potrzeby mogą zostać zaspokojone.

A więc, w bardzo odległej przyszłości, większe polityczne kroki mogą być możliwe – nie tak wielkie bez ograniczeń, ale być może znacząco mniej inkrementalne niż obecnie. Warto o tym myśleć, nawet jeśli nie możemy tego przewidzieć.

Proste inkrementalne analizy, znowu

Wracamy z naszej dygresji o polityce inkrementalnej, aby dalej oceniać proste inkrementalne analizy. Otóż musimy zmierzyć się z zastrzeżeniem, że proste inkrementalne analizy, tak jak rozproszone inkrementalne analizy, których są częścią, zachęcają do politycznego inkrementalizmu. Nawyk analityczny, widoczny u polityków, jak i u profesorów, zachęca nas wszystkich do myślenia o zmianie społecznej w sposób mały, bojaźliwy, konserwatywny. Zgadzam się, aczkolwiek przyczynowość występuje w obu kierunkach, a zjawisko przypomina nieco fenomen błędnego koła.

Korektą jednak nie jest stłumienie czy zaniedbanie analizy inkrementalnej, która pozostaje niezbędna i pożyteczna ze wszystkich powodów, które powyżej podano, ale jest uzupełnieniem inkrementalnej analizy przez szeroko nakreślone, często wysoce spekulacyjne, i czasami utopijne myślenie o kierunkach i możliwych cechach, bliskie i dalekie w czasie. *Walden two* Skinnera, *Poverty of Power* Commonera, *Ucieczka od wolności* Fromma, *Państwo w kapitalistycznym społeczeństwie* Milibanda, *Teoria sprawiedliwości* Rawlsa i *Umowa społeczna* Rousseau przedstawiają różnorodne wkłady, wielkie i małe, konieczne dla myślenia o programie działania (*policy*).

Pewne cechy takich analiz są szczególnie trafne. Nie są synoptyczne – nawet najbardziej ambitne z nich, jeżeli chodzi o zakres, jak dialogi Platońskie czy *Lewiatan* Hobbes’a. Wiele pominięto, nieliczne zagadnienia zostały wyczerpująco omówione. Czerpiemy z nich nie zamknięte, ale nowe spojrzenie – szczególnie, znaczące fragmenty zrozumienia. Są to metody, które wyzwalały nas zarówno z synoptycznych, jak i inkrementalnych metod analizy.

Ponadto, nie dają one nam właściwej podstawy dla wyborów programowych (*policy choices*). Nie zabiegają o tworzenie wkładu do polityki poprzez szacowanie za i przeciw w alternatywach programowych. Ale podnoszą bardzo poziom intelektualnego wyrafinowania, z którym myślimy o programie działania (*policy*). Wiele z nich, niebezpośrednio ukierunkowanych na problemy w programach tworzenia polityki publicznej, potrzebuje istotnych interpretacji i przełożenia nim staną się efektywne, jak niektóre z nich, dla milionów uczestników tworzenia polityki publicznej.

Niektóre z tych wyzwalających analiz mają mniejsze skutki dla udzielania nam informacji niż dla uświadamiania nas i na tym polega ich wielki wpływ

na nasze umysły. Mówią nam to, co wiemy, ale nie powiedzą tego, co wiedzieliśmy zanim byliśmy w stanie zrobić z nich użytek¹⁹.

Z typów analiz, które nie są ani synoptyczne, ani inkrementalne w zamierzeniu, jeden skromny często wnosi wysoce cenny wkład w tworzenie polityki publicznej. To jest analiza jakiegoś jednego albo kilku kluczowych lub zmiennych zagadnień o krytycznym znaczeniu dla dokonania wyborów programowych. Zbadanie kwestii, dlaczego Jasiu nie umie czytać, to sprawa ani synoptycznej, ani inkrementalnej analizy. To jest po prostu próba wykrycia pewnych informacji albo rozwinięcia pewnego pojęcia kluczowego dla tworzenia dobrej polityki publicznej. Te umiarkowane, ale decydujące czy zasadnicze interwencje badawcze w tworzenie polityki publicznej być może przedstawiają profesjonalną analizę w jednej z wielu najbardziej owocnych form. Wnoszą pewnego typu wkład, do którego profesjonalne badanie jest dobrze dopasowane i pozostawiają politykom i urzędnikom większość ewaluacji alternatyw programowych.

Stronnicze, wzajemne adaptacje i pluralizm

Niektórym krytykom inkrementalizmu nie udało się uchwycić różnic między politycznym inkrementalizmem i tym, co w książce *Inteligencja demokracji* jest określone i analizowane jako stronnicza wzajemna adaptacja. Stronnicza wzajemna adaptacja, widoczna w różnym stopniu we wszystkich systemach politycznych, przyjmuje formę sfragmentaryzowanego albo silnie zdecentralizowanego procesu podejmowania decyzji politycznych. Różni autonomiczni uczestnicy wzajemnie wpływają w nim na siebie (co zwykle robią), z tym, że tworzenie polityki publicznej ukazuje pewne interesujące cechy. Jedna jest taka, że polityki publiczne są rezultatem wzajemnego dostosowania (*adjustment*), są lepiej opisane jako to, co się zdarza, niż to, o czym zdecydowano w ich przypadku. Inna jest taka, że polityki publiczne znajdują się pod wpływem szerokiego kręgu uczestników i interesów (w porównaniu z bardziej scentralizowanym tworzeniem polityki publicznej). Jeszcze inna jest taka, że związki między polityką publiczną i dobrymi uzasadnieniami są niejasne, skoro wielu uczestników będzie działało w oparciu o różne racje.

¹⁹ Na temat świadomości jako dwóch form poznania, zobacz pouczającą dyskusję pod. za: Alvin G. Gouldner, *The Coming Crisis of Western Sociology*, Basic Books, New York: 1970, ss. 491-95; a także pod. za: *Enter Pluto*, Basic Books, New York 1965, ss. 267-72.

Kolejna cecha jest taka, że, pomimo nieobecności albo słabości centralnej koordynacji uczestników, ich różnego typu dostosowania, (przetarg konflikt interesów jest tylko jednym z nich) będzie ich do pewnego stopnia koordynowało jako twórców polityki publicznej. W wielu okolicznościach ich wzajemne dostosowanie osiągnie lepszą koordynację niż próba jej osiągnięcia poprzez centralną koordynację, która jest często tak złożona, że leży poza kompetencjami koordynatora. Takie stwierdzenie nie neguje oczywistego niepowodzenia w koordynacji, charakterystycznej dla rządu, i są szczególnie widoczne w Waszyngtonie. Zgłasza tylko roszczenie, że taką koordynację, jaką z trudnościami osiągają nasze rządy, zawdzięcza się bardziej wzajemnemu, stronniczemu dostosowaniu niż próbom centralnej koordynacji.

Ktoś może sobie wyobrazić naród praktykujący polityczny inkrementalizm bez stronniczej wzajemnej adaptacji albo tylko z jej minimum. Ktoś może również wyobrazić sobie stronniczą wzajemną adaptację dla nie-inkrementalnego tworzenia polityki publicznej. W rzeczywistości, oba są blisko powiązane we wszystkich narodowych systemach politycznych – i jedno, i drugie skutkuje redukowaniem zadań analitycznych.

„Stronnicza wzajemna adaptacja” określa jedno znaczenie „pluralizmu”. Zastrzeżenie do stronniczej wzajemnej adaptacji, często wyrażane jest jako zastrzeżenie do pluralizmu i zaczyna się przypuszczeniem, że nie wszystkie interesy są w nim reprezentowane przez uczestników lub, że nie są oni wpływowymi uczestnikami w proporcji odpowiedniej do liczby obywateli, dla których działają. Kto może zaprzeczyć takiej oczywistości? Nie jest to, jednakże, przekonujące zastrzeżenie odnoszące się do koncepcji stronniczej wzajemnej adaptacji, chyba że może być pokazane, że bardziej scentralizowane podejmowanie decyzji politycznych przedstawia pełniejszy wachlarz interesów i jest to bardziej zgodne z zasadami demokratycznej równości. W wielu wypadkach tak nie jest. Dla osób zaangażowanych w demokrację, przypadek stronniczej wzajemnej adaptacji wobec przypadku bardziej zcentralizowanej formy tworzenia polityki, dotyczy częściowo zagadnienia mówiącego o tym, który z tych dwóch przypadków może lepiej radzić sobie z ogromnymi nierównościami w polityce. Często spotykana opinia, że nierówności stronniczej wzajemnej adaptacji są tak wielkie, że można założyć, iż raczej centralne podejmowanie decyzji poprawi sytuację, jest po prostu naiwne. Silna centralna władza może być – i historycznie jest, w przykładzie za przykładem – instrumentem zachowania historycznie odziedziczonych nierówności.

Drugie główne zastrzeżenie do koncepcji stronniczej wzajemnej adaptacji, znowu wyrażane przeważnie jako zastrzeżenie do pluralizmu, jest nieprawdziwe. Różni uczestnicy nie reprezentują w rzeczywistości różnorodności interesów i wartości społeczeństwa. Zamiast tego podzielają dominujące interesy i wartości, a ich wzajemne relacje zadają kłam tym, którzy uważają, że odnajdują w pluralizmie zdrową konkurencję pomysłów. W skrajnej formie, krytycy twierdzą, że polityka publiczna jest ustanawiana przez klasę rządzącą, tylko z pozorem pluralistycznej różnorodności.

Uważam, że trudno zaprzeczyć znacznej dozie prawdy, która kryje się w tak krytycznym podejściu. Pozwólcie podzielić zagadnienia polityki publicznej na dwie kategorie: zwykłe kwestie i te, które tworzą wielkie zagadnienia dotyczące fundamentalnej struktury życia polityczno-ekonomicznego. Wielkie zagadnienia odnoszą się do dystrybucji dochodu i bogactwa, podziału władzy politycznej, przywilejów korporacyjnych. W pierwszym zbiorze zwykłych zagadnień stronnicza wzajemna adaptacja jest aktywna (jednak nie bez defektów nierówności w partycypacji i zakłócających tendencji w kierunku korporatyizmu). W wielkich zagadnieniach, stronnicza wzajemna adaptacja jest słaba albo nieobecna. Obchodzenie się w polityce (*politics*) z wielkimi zagadnieniami jest zarządzane przez wysoki stopień homogeniczności opinii, dodałbym – opinii silnie indoktrynowanej. Jak często było to wskazywane, wielkie zagadnienia, dzięki homogeniczności opinii (np. brak konkurencyjnej idei), po prostu wypadają z agendy²⁰.

Trzecie zastrzeżenie do stronniczej wzajemnej adaptacji okazuje się zastrzeżeniem do jej szczególnej formy w wielu krajach, w tym w Stanach Zjednoczonych. To jest pewna forma, w której, mimo że żaden z uczestników nie może sam zainicjować zmiany, wielu albo wszyscy mogą ją zawetować. To nie jest istotne dla stronniczej wzajemnej adaptacji, ale jest to sposób, w jaki praktykuje się ją w tym kraju. Ten fakt wskazuje, że rozsądna odpowiedź na niedoskonałości tworzenia polityki publicznej poprzez stronnicze wzajemne dostosowanie może wymagać raczej zmiany jej formy albo zarządzających reguł niż próby ich zdławienia. Krytycy stronniczego wzajemnego dostosowania wydają się popadać czasami w logikę nie ostrożniejszą niż w logikę typu: nie mogę użytkować samochodu, ponieważ ma przebitą oponę, a zatem lepiej go sprzedać.

²⁰ Peter Bachrach, Morton S. Baratz, *The Two Faces of Power*, „American Political Science Review”, 56 December 1962.

Polityka (polityczna) i analiza

Myląc stronniczą wzajemną adaptację z inkrementalizmem w różnych formach, Charles L. Schultze niewłaściwie skojarzył analizę inkrementalną (w szczególności rozproszony inkrementalizm) z prymitywnością i nieracjonalnością „polityki” (*politics*), a swoje bardziej konwencjonalne formy analizy – w ambicjach synoptycznej – z „analizą”²¹. Jeśli mógłby uzasadnić, że inkrementalizm załatwia zagadnienia poprzez władzę, jego metody poprzez rozum – dałoby mu to łatwe zwycięstwo w ataku na inkrementalizm. Ale popełnił przynajmniej dwa błędy.

Po pierwsze, analityczny inkrementalizm jest analizą. To nie jest po prostu zastąpienie analizy polityką polityczną. „Inkrementalizm” oznacza trzy typy analizy dyskutowanej wyżej – skromniejsze metody od tych, które on wspiera, wciąż jednakże metody analizy. Tym, co Schultze powinien był powiedzieć to, że nie inkrementalizm, ale stronnicza wzajemna adaptacja jest do pewnego stopnia zastąpieniem analizy polityką polityczną. Koordynacja uczestników jest w znacznym stopniu pozostawiona ich wzajemnym politycznymi interakcjom i, zresztą, nie jest centralnie ukierunkowaną zanalizowaną koordynacją taką, jaką koordynacja mogłaby być w umyśle odpowiednio inteligentnego koordynatora. Wzorce tych interakcji mogą być zaprojektowane – to jest, od różnych władz może być wymagane, aby wchodziły we wzajemne interakcje – albo wzorce mogą być przyjęte bez ich projektowania. W każdym przypadku, koordynacja powstaje z ich odwzajemnianych politycznych oddziaływań na siebie, a nie przez centralnie analizowaną koordynację.

Pozostawmy z boku inkrementalizm – druga pomyłka Schultze’a polega na pominięciu znaczenia analitycznych komponentów stronniczej wzajemnej adaptacji, a w istocie każdej polityki politycznej. W stronniczej wzajemnej adaptacji i każdej polityce politycznej, uczestnicy intensywnie wykorzystują perswazję, aby wzajemnie wpływać na siebie. Stąd też są stale zaangażowani w analizy zaprojektowane, aby znaleźć grunt, na którym ich polityczni adwersarze czy niezaangażowani uczestnicy mogą być nawróceni na sojuszników czy na takich, którzy wykazują ugodowe nastawienie.

Czy taki rodzaj analizy – stronniczej analizy, aby osiągnąć wpływ we wzajemnej adaptacji – jest adekwatnym sposobem wnoszenia informacji i inteligencji do formowania polityki publicznej? Historyczna koncepcja konkurencji idei

²¹ Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*, Brookings, Washington 1968, rozdział 3 (i w pozostałych miejscach).

przynajmniej mgliście uznaje jej znaczenie. Postępowanie prywatno-dowodowe w sądach pokazuje naszą skrajną zależność od niej w niektórych rodzajach podejmowania decyzji. Jakkolwiek wkład wnoszą grupy interesu do tworzenia polityki, dzieje się tak głównie poprzez stronnicze analizy. Powinienem sugerować, że stronnicza analiza jest najbardziej charakterystycznym wkładem analitycznym w politykę polityczną i również najbardziej produktywnym. To jest w pełniejszym uznaniu tego, że stronnicza analiza może być raczej doskonała, jak Schultze mógłby utrzymywać, niż ograniczana, że tworzenie polityki publicznej może być wykonywane bardziej inteligentnie²².

Ostatecznie, chcę zasugerować, że wciąż niewystarczająco zbadane są możliwości inteligentnego i demokratycznie wrażliwego tworzenia polityki publicznej, które znajduje się w ulepszonych kombinacjach analizy inkrementalnej (we wszystkich jej trzech formach), inkrementalnej polityce politycznej i stronniczej wzajemnej adaptacji, włączając w to stronnicze analizy. Możliwości są dostrzegane, ale nie w pełni przećwiczone, w *O rządzie reprezentatywnym* Johna Stuarta Milla i w innych liberalnych komentarzach dotyczących konkurencji idei połączonych z edukacją poprzez polityczną partycypację. Bardziej zadziwiające, że pojawiają się one w myśli maoistowskiej, z jej naciskiem na osiągnięcie ekonomicznego wzrostu nie przez dopasowanie rozwoju z góry, ale poprzez szerokie wykorzystanie inteligencji i bodźców, poprzez fragmentaryzację odpowiedzialności i kumulację szybko postępujących inkrementalnych korzyści²³. Tak samo nowe czy odświeżone spostrzeżenia wyłaniają się z tradycji ortodoksyjnej ekonomii, uwzględniają nową linię rozwoju Harleya Leibensteina i jego koncepcji efektywności X²⁴. Nawet ważniejsze dla sceptyków inkrementalizmu i koncepcji stronniczej wzajemnej adaptacji są nasze spostrzeżenia w zakresie tego, w jaki sposób nauka idzie do przodu. Konwencjonalnie synoptyczna czy „naukowa” polityka publiczna okazuje się nie być wierną nauce.

²² Aby lepiej zrozumieć te racje zobacz: Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2nd edition Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1979. Schultze i ja zgadzamy się przynajmniej co do niektórych korzyści z jednego typu stronniczego, badawczo nastawionego podejścia „stronniczy dla efektywności”. Ale to jest wyjątkowa kategoria, zilustrowana przez procesjonalnego ekonomistę czy analityka systemów, to jest jedyna kategoria stronnicza, dla której Schulze pokazuje sporo uznania.

²³ Swoje przemyślenia zawdzięcza Albertowi O. Hirschmanowi, który wcześniej uczulił mnie na znaczenie bodźców w rozwiązywaniu problemów, dodatkowo także na potencjał intelektualny w rozwiązywaniu problemów złożonych. Zob. Albert O. Hirschman i Charles E. Lindblom, *Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views*, „Behavioral Science” (April 1962).

²⁴ Harvey Leibenstein, *Allocative Efficiency vs. X-Efficiency*, American Economic Review 56 (June 1966). Również jego *Beyond Economic Man*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1976.

Michael Polanyi, Lakatos i Kuhn, między innymi, ujawniali w swoich pracach naukowych, że same społeczności naukowe w charakterystyczny sposób praktykują zarówno inkrementalizm, jak i zasadę stronniczej wzajemnej adaptacji, chociaż dzieje się to poprzez innych²⁵. Nawet Khunowskie rewolucje naukowe są osiągnięciem stronniczych inkrementalistów. Ich rozważania o tym, jak nauka jest praktykowaną, są, myślę, konkluzywnymi zastrzeżeniami do synoptycznego ideału.

Nigdy nie zrozumiałem dobrze, dlaczego inkrementalizm w różnych swoich formach doszedł do takiej prominentnej pozycji w literaturze o tworzeniu polityk publicznych. Źródłowy artykuł w „Public Administration Review”²⁶ został przedrukowany w około 40 antologiach. Zawsze myślałem jednak, że pomimo, iż celem było wyjaśnienie inkrementalnych strategii analizy polityki publicznej i tworzenia polityki, aby to zrobić można było dodać tylko odrobinę sformułowań i organizacji do pomysłów już będących w szerokim obiegu. Nie zrozumiałem dobrze także, dlaczego tak często inkrementalna analiza jako norma spotyka się z oporem. Te złożone problemy nie mogą być zupełnie zanalizowane i w skutek tego potrzebujemy strategii dla umiejętnej niekompletności, która wciąż wydaje mi się prawie oczywista.

Myślałem, że ryzykowałem wejście na terytorium nieznanym wszystkim badaczom społecznym i funkcjonariuszom tylko wówczas, gdy wskazywałem, że fragmentaryzacja tworzenia polityki publicznej i wynikająca stąd polityczna interakcja między wieloma uczestnikami, nie są tylko metodami do ograniczania władzy (jak są widziane w długiej tradycji myśli inkorporującej zarówno Monteskiusza, jak i Ojców Założycieli [Stanów Zjednoczonych – od AZ]), ale metodami, w wielu okolicznościach, podnoszenia poziomu informacji i racjonalności, które wywierają wpływ na decyzje. To doprowadziło mnie do przyjrzenia się analizie polityki publicznej jako tej, która nie jest jedynie procesem społecznym ograniczonym do tego, co dzieje się w umyśle analityka i doprowadziło mnie to do koncepcji „inteligencji” stronniczej wzajemnej adaptacji.

²⁵ Michael Polanyi, *The Republic of Science*, „I, Minerva” (Autumn 1962); Imre Lakatos and Alan Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, Cambridge 1970; Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd edition, University of Chicago Press, Chicago 1970. Zob. również, detaliczne empiryczne stadium inkrementalizmu, stronniczego wzajemnego dostosowania i analizy stronniczej – zwłaszcza późny Ian Mitroff, *The Subjective Side of Science*, Elsevier, New York 1974.

²⁶ Lindblom ma na myśli swój artykuł z 1959 roku – od AZ.

Myślałem również, że byłoby pożytecznie wypracować sposoby, dające podstawę do rozprawiania się z problemami społecznymi (nie – dobrego rozprawiania się, ale pewnego redukcjonowania niekompetencji) raczej przez wypadkowe interakcje niż „decyzje” powstające w wyniku czyjegóż rozumienia problemu. Jeśli rzucanie monetą może załatwić pewne problemy lepiej niż daremne próby analizowania nieanalizowalnych (czy daremnych prób analizy, kiedy całkowicie brakuje informacji), nie jest dziwne, że różne formy społecznych interakcji mogą czasami lepiej poradzić sobie z problemami niż analiza, szczególnie gdy jest ona, w najlepszym wypadku, wyraźnie niekompletna. Rozumienie problemu społecznego nie jest zawsze konieczne dla jego polepszenia – ten prosty fakt wciąż nie jest powszechnie dostrzegany²⁷.

Pierwszy artykuł w „Public Administration Review” i kolejne publikacje pisałem z nadzieją stymulowania prób kolegów do artykułowania innych strategii, które pozwoliłyby uniknąć nierealistycznych aspiracji do podejścia synoptycznego. Chodziło mi o to, aby dać bardziej precyzyjne sformułowanie rozproszonego inkrementalizmu jako jedynej takiej strategii i aby modelować stronnicze wzajemne dostosowanie jako mechanizm raczej dla społecznej „racjonalności” niż jako, historycznie, mechanizm dla ograniczania centralnej władzy. Ogólnie rzecz biorąc te nadzieje zostały zawiedzione. Natomiast pisząc artykuł, nie miałem zamiaru stymulowania różnorodności prób kwestionowania inkrementalnej analizy i stronniczej wzajemnej adaptacji.

Niektórzy z moich kolegów mówią mi, że nie rozumieją jak – albo w jaki sposób – godzę łagodny obraz pluralizmu, który można znaleźć w mojej pracy na temat inkrementalizmu i stronniczej wzajemnej adaptacji, ze sceptycyzmem dotyczącym pluralizmu wyrażonym w nowszej pracy *Politics and Markets* i jej naciskiem na indoktrynowane obywatelstwo i nieproporcjonalną polityczną władzę i wpływ biznesu w polityce (*politics*). Czy ja oszukuję się wierząc, że idę po spójnej linii myśli? Tak jak już zauważyłem, zagadnienia problemowe (*policy issues*), które wchodzą na polityczną agendę w tym, co nazywamy zachodnimi demokracjami, są prawie całkowicie drugorzędnymi zagadnieniami, w których tworzenie polityki publicznej jest rzeczywiście pluralistyczne, chociaż mocno skrzywione. W zakresie wielkich zagadnień, które rzadko wchodzą na agendę, pluralizm jest słaby, prawie niewidoczny. Prawdą jest, że o ile wcześniejsza praca podkreślała, co działa (choć źle) w polityce, to nowsza praca tym bardziej

²⁷ Szerzej rozwinięte w: Charles E. Lindblom i David K. Cohen, *Usable Knowledge*, Yale University Press, New Haven 1979, ss. 19-29.

podkreśla, co nie działa (choć trwa). W obu fazach czy krokach, szukałem w połowie ukrytych mechanizmów. Jediną rzeczą, która jest błędna, co do dwóch kroków, jest ich porządek. Obawiam się, że stałem się odważniejszy z wiekiem, jednakże powinienem zaprzeczyć takiej interpretacji. W każdym razie, subtelne wpływy i naciski kolegów akademickich odcisnęły się silnie w piśmiennictwie uczonych i ich nauczaniu. Jeśli oprzemy się pokusie ulegania im w tym, co myślimy, często, prawie bezwiednie, zbierzemy plony z tego co badamy.

Dla rozproszonych inkrementalistów nigdy nie ma ostatniego słowa i te słowa nie są zamierzone jako „ostatnie słowo w dziedzinie inkrementalizmu”, o które jestem od czasu do czasu proszony. Mam jedynie słabą kontrolę nad pojęciami tutaj dyskutowanymi. Zajmując się przez lata polityką polityczną i rynkami, i wobec tego podporządkowując swoje zainteresowanie dalszemu studiowaniu inkrementalizmu, wróciłem teraz do studiów nad wiedzą i analizą w tworzeniu polityki publicznej i innymi formami rozwiązywania problemów publicznych²⁸. Mam nadzieję na przezwyciężanie trudności – jakoś. ■

Przekład: Andrzej Zybala

²⁸ Jako początek: Lindblom and Cohen, *Usable Knowledge*.

CZĘŚĆ IV
DĘBATA

ARCHITEKTURA DZIAŁAŃ PUBLICZNYCH W POLSCE

JACEK CZAPUTOWICZ, PIOTR FRAŃCZAK,
WOJCIECH ŁUKOWSKI, MAREK WOJCIK
MODERATOR: ANDRZEJ ZYBAŁA

Andrzej Zybała, Collegium Civitas – Dziękuję wszystkim uczestnikom naszej debaty za przyjęcie zaproszenia. Chciałbym, abyśmy omówili zagadnienia, które dziś wydają się szczególnie istotne z uwagi na potrzeby związane z poprawianiem standardu formułowania i implementowania polityki publicznej w Polsce. Rozumiem, że nasza dyskusja będzie jednocześnie próbą uchwycenia pewnej dynamiki czy złożoności procesu tworzenia krajowych polityk.

Potencjalnie jest wiele bieżących zagadnień, które mają wpływ na standard naszych działań publicznych. Musimy dokonać pewnej ich selekcji, co pozostawiam decyzji uczestników debaty. Natomiast ze swojej strony chciałbym tylko wspomnieć o kilku zagadnieniach, które wydają się szczególnie ważne. Zaliczyłbym do nich zagadnienie dotyczące poziomu uspołecznienia działań (interwencji) publicznych. Rodzi się pytanie, czy interwencje publiczne są bardziej przesiąknięte obecnością czy nawet pewną dominacją rządu, państwa (instytucji państwowych), czy też w działaniach publicznych widzimy więcej elementów inicjatyw samego społeczeństwa. Mamy w Polsce długą tradycję silnej pozycji państwa w działaniach publicznych, co nie musi oznaczać ograniczania inicjatyw obywatelskich, ale w praktyce w pewnych okolicznościach może do tego dochodzić. Wszystko zależy od tego, jak same instytucje państwa reagują na inicjatywy obywateli i czy w oparciu o dialog potrafią wkomponowywać je we własne plany działań.

Powyższe zagadnienie wiąże się z szerszym wymiarem, który można nazwać – aktorzy w politykach publicznych. Jest tu cały kompleks zagadnień,

które ogniskują się wokół różnorodnych konfiguracji aktorów w określonych działaniach publicznych, w procesie ich inicjowania, w projektach reform itp. To również kwestia sieci ich interesów, sposobu ich moderowania, zaspokajania czy odniesienia do interesu publicznego.

Za istotny uważam także kompleks zagadnień związanych z uczeniem się w politykach. W tej dziedzinie nie powstało w Polsce zbyt wiele wiedzy pochodzącej z badań i na razie możemy stawiać dopiero pierwsze nieśmiałe pytania. Obejmują one kwestie dotyczące tego, czy poprawiamy standard działania w kolejnych cyklach przeprowadzania interwencji publicznej, czy w oparciu o przeszłe doświadczenia lepiej dopasowujemy narzędzia działania do charakteru rozwiązywanego problemu, czy wytwarzamy wiedzę analityczną o wyższym standardzie, czy wiedza staje się bardziej precyzyjna i lepiej odpowiadająca na potrzeby dynamiki działania.

Pod koniec lat 90. ubiegłego wieku, ówczesny rząd przeprowadzał daleko idące reformy w istotnych dla obywateli politykach. Pojawia się kolejne pytanie, czy dziś potrafimy lepiej – choćby pod względem technicznym – w wyniku trwającego procesu uczenia się wdrażać reformy. Czy może jednak cechuje nas pewna programowa amnezja, nie umiemy jako państwo i społeczeństwo uczyć się z doświadczeń nabytych w przeszłości.

Marek Wójcik, ekspert Związku Powiatów Polski – Odniosę się najpierw do zagadnienia aktorów w politykach. Wydaje mi się, że mamy trzech aktywnych aktorów. Do pierwszej grupy zaliczę administrację rządową i parlament. Widać wyraźnie, że parlament czasami zastępuje administrację rządową. Rząd akceptuje poselskie projekty prawa, aby przyspieszyć proces jego tworzenia, ponieważ projekty poselskie nie muszą przechodzić przez proces konsultacji społecznych. Mamy tu ograniczenie partycypacji społecznej

Do drugiej grupy zaliczam obywateli. Tutaj doświadczenia bywają bardzo różne. Obywatele są taką grupą, która nie ma, czy też ma małą skłonność do podejmowania pewnych inicjatyw. Jeżeli z nich korzysta, robi to z reguły w sytuacjach zagrożenia. Projekty działań obywatelskich rodzą się z reguły z potrzeby obrony interesów w sytuacjach kryzysowych. Jest to bardziej obrona przed rozwiązaniami, które naruszają pewne interesy, a nie kwestia inicjacji nowych programów i polityk publicznych. Nie są to zazwyczaj inicjatywy pro rozwojowe.

Do trzeciej grupy interesariuszy zaliczyłbym dwie podgrupy: z jednej strony są to, najbliższe mi samorządy, a z drugiej – przedsiębiorcy. Są to środowiska,

które mają sporo do powiedzenia i, według moich doświadczeń, jest to kreator pozytywnych programów i działań publicznych. Wielu z nich ma potencjał do zmieniania stanu rzeczy, czy wpływania na polityki publiczne.

W każdej sferze są tysiące przykładów inicjatyw samorządów. Można wymienić, między innymi, nowelizację Karty nauczyciela, o której prawie wszyscy mają dosyć jednoznaczne zdanie. Ponadto, inicjowaliśmy działania w zakresie reformy systemu pomocy społecznej, finansów publicznych, w kwestii dotyczącej systemu ochrony zdrowia. W tym ostatnim zakresie były to inicjatywy chroniące przed złymi rozwiązaniami. Do jednej z ostatnich należy powstrzymanie podnoszenia standardów zatrudnienia pielęgniarek i położnych lub recentralizacja Narodowego Funduszu Zdrowia. Samorządy mają także wkład w zakresie modernizacji infrastruktury drogowej. W obszarze rozwoju regionalnego wnieśliśmy kilka nowych rozwiązań, o których do tej pory nikt nie myślał, a przynajmniej ich nie planował.

Chcę tu zwrócić także uwagę na charakter projektów rządowych czy parlamentarnych. Otóż zakładają one, że wszyscy (obywatele) są podejrzani i należy planować jak najwięcej mechanizmów kontroli. Po stronie rządowej (niezależnie od tego, kto rządzi), tworzone prawo zawsze było/jest represyjne wobec obywateli. Prawo ma w zarodku tępić korupcję, brak przejrzystości, działania nieetyczne obciążające państwo itp.

Nasze propozycje są odwrotne. My wychodzimy z założenia, że wszyscy mamy potencjał do działania zgodnego z prawem i interesem publicznym. Prawo powinno być tworzone w ten sposób, aby było życzliwe dla obywateli. Obywatel nie powinien być przeciwnikiem.

Proponowane są wciąż regulacje prawne mówiące o tym, że pracownikom administracji nie wolno zatrudniać nikogo z członków rodziny do trzeciego pokolenia – po stronie małżonka, ale także partnera. Tak, pojawiła się propozycja, aby zakaz dotyczył również partnerów, a jeżeli zainteresowany nie wykazałby, że ma partnerkę, to stosowne organy mogą to sprawdzić. To jest fakt i jeśli będzie trzeba, to powiem, jakie ugrupowanie zaproponowało ten zapis.

Andrzej Zybala – A czy widzą Państwo zagrożenia, które istnieją, np. związane z korupcją, kumoterstwem? Projekty prawa i działań publicznych są zazwyczaj odpowiedzią na zagrożenia widoczne w rzeczywistości.

Marek Wójcik – Oczywiście, zauważamy korupcję, brak przejrzystości i wiele innych problemów, ale należy podkreślić, że w samorządach wcale nie jest ich więcej niż w innych środowiskach – nauczycieli, prawników, księży,

policjantów lub wojskowych. Czasami zbyt represyjne przepisy wywołują skutek odwrotny. Wydaje się, że doszliśmy już do granic absurdu.

Uważam, że prawo powinno być tworzone w zupełnie inny sposób, niż odbywa się to obecnie. W życiu publicznym powinno być miejsce na zaufanie do obywatela, przedsiębiorcy oraz instytucji współpracujących. Spotykamy się z sytuacją zupełnie odwrotną.

Moim zdaniem mamy do czynienia z głębokim kryzysem, spowodowanym tym, że zniknęło pojęcie zaufania w życiu publicznym. Proszę przejrzeć regulacje prawne, one opierają się na założeniu, że nikt nam nie ufa. Rodzą się na każdym kroku działania o charakterze represyjnym.

Piotr Frączak – Zgadzam się z Markiem Wójcikiem, kiedy mówi o represyjności i występowaniu nadregulacji prawnej. Dostrzegam to, analizując sytuację z punktu widzenia organizacji pozarządowych czy zorganizowanych obywateli. Dzieje się coś złego. Ale to nie jest kwestia tylko i wyłącznie pomysłów polityków, lecz także oczekiwania społecznego. Społeczeństwo – w organizacjach również – sądzi, że jeżeli coś nie jest zapisane, to się nie wydarzy. Uważa się, że dany projekt działania będzie funkcjonował tylko wtedy, gdy zostanie zapisany w prawie. Tym samym uważam, że zmiana dotycząca procesu stanowienia prawa i samej filozofii jest niesłychanie ważna.

Nie zgadzam się natomiast z tą optymistyczną wizją roli obywateli czy możliwości ich działania w procesie legislacyjnym. Według mnie jest wręcz odwrotnie. Obywatele nie mają żadnej pewności, że ich inicjatywy – np. obywatelska inicjatywa ustawodawcza – w ogóle będą rozpatrywane poważnie. Nie mają poczucia wpływu na to, jaki kształt w ostateczności ustawa przyjmie. W tej ocenie pomijam pewne fasadowe instrumenty wpływu, które istnieją i są wykorzystywane.

Podkreślę także wspomniany problem skrócenia procesu legislacyjnego przez rządowe projekty, które są składane jako poselskie. Jest to nagminne i nikt się z tym nie kryje. Ułatwia to rządowi prace i przyspiesza proces legislacyjny. Ale tak naprawdę kwestia konsultacji społecznej oraz udziału obywateli – zorganizowanych lub nie – w procesie stanowienia prawa jest bardzo niejasna. Konsultacje traktuje się uznaniowo do tego stopnia, że właściwie nie funkcjonują. W konsekwencji rola obywateli w procesie stanowienia prawa jest znikoma. Dlatego inicjatywy obywatelskie mogą rzeczywiście ograniczać się w znacznej mierze do działań samoobronnych, a nie prorozwojowych.

Na przykład w przypadku projektu ustawy medialnej, zrezygnowaliśmy ze zbierania podpisów właśnie z powyższych powodów. Okazało się to beznadziejne

w tym znaczeniu i sprzeczne samo w sobie. Te procesy są niedookreślone i sama Kancelaria Sejmu nie wiedziała dokładnie, kiedy należy zacząć zbierać podpisy oraz w jaki sposób należy to robić.

Faktem jest, że większość polityków rzeczywiście ma skłonność do prowadzenia polityki publicznej poprzez stosowanie narzędzi regulacyjnych. Założenie jest takie, że jeżeli chce się zrealizować pewne działania publiczne, to trzeba doprowadzić do powstania przepisów prawnych, które je wymuszają. Jest mnóstwo takich przepisów – nawet w obszarze, który mnie interesuje, czyli organizacji pozarządowych. One dokładają na przykład inicjatywę lokalną do ustawy po to, żeby wzmocnić aktywność, a tymczasem ustawa jest elementem, który tę aktywność osłabia. Utrudnia działalność, ujednolica i nie pozwala na społeczną innowacyjność. Wydaje mi się, że jednym z głównych problemów polityków jest myślenie w kategorii regulacji, a nie procesów.

Wojciech Łukowski – Debaturujemy nad politykami publicznymi, ponieważ chcemy zobaczyć, na ile w Polsce można dostrzec ich obecność oraz jaka to jest obecność. Czy są takie obszary, w których widzimy, że polityka publiczna, rozumiana jako interwencja publiczna, wywołuje zmianę, która w określonym przedziale czasowym może być określona jako zmiana pozytywna? Przykładem może być interwencja publiczna na rzecz wzrostu poziomu równości szans w szkolnictwie podstawowym. Powstaje pytanie, na ile to wywoła oczekiwany skutek? A jest nim, między innymi, wyrównywanie szans na starcie edukacji szkolnej.

To jest jeden wymiar, natomiast drugi wiąże się z tym, że interwencja nigdy nie prowadzi w pełni do urzeczywistnienia tego, co zostało założone. Zawsze zderza się z różnego rodzaju interesami, które napotyka w przestrzeni społecznej. To, co dzieje się w życiu społecznym w Polsce, jest przede wszystkim wypadkową gry interesów, a ta opatrzona jest dużym poziomem niepewności. Przypadkowe wydają się wyniki zderzenia interesów w trakcie ich konfrontacji. W grze interesów pojawia się interwencja publiczna (interwencja publiczna jest chyba czymś trochę skromniejszym niż polityka publiczna. Interwencje nie zawsze tworzą politykę publiczną, zwłaszcza gdy nie tworzą spójnej całości).

Interwencje publiczne podzieliłbym – trochę je typologizując – na represyjne i umożliwiający. Trudno je czasami odróżnić. Interwencję umożliwiającą rozumiem jako sztukę umożliwiania. Generalnie polityka publiczna jest po to, żeby coś umożliwić, otwierać przestrzenie, w których na przykład szkolnictwo podstawowe znajduje nową formę instytucjonalną – bardziej dopasowaną do kluczowych zjawisk, jak kryzys demograficzny, trudności finansowe.

Ale samo szkolnictwo może odbierać tę zmianę jako represję, a nie jako proces pewnego umożliwiania, dopasowania się do nowych okoliczności.

Wymieniłbym również interwencję fasadową. Dosyć wnikliwie obserwuję proces tworzenia strategii rozwoju w województwie warmińsko-mazurskim. Wiadzę, że oficjalnie już zatwierdzona strategia rozwoju województwa jest strategią w dużym stopniu fasadową, ponieważ wyłącznie rejestruje *status quo*. Mówi ona, że województwo ma się rozwijać w trzech obszarach. Pierwszym z nich jest produkcja zdrowej lub bardziej zdrowej żywności. Drugim obszarem jest ekonomia wody – jest to obszar, na którym występuje dużo jezior, więc kryje się pod tym hasłem nastawienie na turystykę. Trzeci wymiar, to przemysł meblarski.

Tymczasem to województwo już w tej chwili opiera się na tych trzech filarach i to jest źródło niedorozwoju. A więc strategia konserwuje zacofanie gospodarcze regionu. Na poziomach lokalnych strategie rozwoju mają już jawnie fasadowy charakter i siłą rzeczy nikt się nimi nie przejmuje. Kolejny problem polega na tym, że nie ma jakiegokolwiek spójności pomiędzy strategią rozwoju województwa a strategiami lokalnymi samorządów niższego szczebla, a tymczasem powinna być pomiędzy nimi koherencja. Jednocześnie istnieje strategia rozwoju kultury w województwie, która nie ma żadnego powiązania z ogólną strategią rozwoju.

Dokonałbym jeszcze jednego bardzo ważnego podziału – interwencja publiczna *ex ante*, a więc inicjowana przed wystąpieniem problemu oraz interwencja *ex post*, czyli podejmowane po zaistnieniu problemu, na przykład kryzysu w określonej dziedzinie polityki państwa. W Polsce dominują interwencje *ex post*. Oznacza to także, że działania publiczne nie są próbą wpływania na procesy społeczne. Interwencje są podejmowane tylko wtedy, kiedy już zaistniał jakiś problem/kryzys.

Zwróć także uwagę na coś równie ciekawego, a mianowicie aktywność obywateli. Nie zawsze zauważa się, że partycypacja obywatelska może być podejmowana z bardzo różnych powodów, nie tylko prospołecznych. Może zostać podjęta także w obronie partykularnych interesów, niekorespondujących dobrze z interesem, który można by było nazwać ogólnospołecznym.

Dziewięćset tysięcy osób podpisało się pod petycją „Ratujmy maluchy?”. Widzimy wielką akcję obywateli. Ale należy zauważyć, że to jest przede wszystkim działanie klasy średniej – tych, którzy nie chcą puszczać dzieci do nieprzygotowanego systemu edukacyjnego rok wcześniej. Natomiast obniżenie wieku szkolnego leży w interesie słabszych warstw społecznych. Dzięki temu mogą

one wcześniej uzyskać od państwa wsparcie edukacyjne. Dziecko rok wcześniej pójdzie do szkoły. Oznacza to, że zostanie częściowo odłączone od negatywnie na niego działającego kontekstu socjalizacyjno-kulturowego, który jest w środowisku lub rodzinie. Na przykład w małych wioskach w regionach popegeerowskich ma to wielkie znaczenie. Ale przedstawiciele tych grup nie zabierają głosu, nie dysponują taką artykulacją swojej obywatelskości, którą mogliby przełożyć na alternatywny ruch społeczny też pod hasłem „Ratujmy maluchy”, aby ich dzieci mogły iść do szkoły w wieku 6 lat, a nie rok później.

Reasumując, mamy zatem różnych aktorów, którzy grają o różne interesy. Należą do nich samorządy. Samorządowcy często działają przede wszystkim w swoim bardzo wąskim korporacyjnym interesie. Są ulokowani w tej całej grze w taki sposób, że muszą walczyć o brakujące zasoby. W konsekwencji są niejako skazani na to, aby dość wąsko, partykularnie postrzegać swoje miejsce. W ciągu ostatnich kilku lat rola samorządu została w ogromnym stopniu zredukowana do „pośrednika”, który potrafi absorbować środki unijne bez specjalnej szansy oraz możliwości na to, aby zastanowić się, na ile te inwestycje są rzeczywiście prorozwojowe.

Samorządy wiele spraw regulują w taki sposób, że są to samo – rządy. Sedno tego, co dziś nazywamy samorządem, to po prostu jednoosobowy zarząd gminy. Logika gry o zasoby jest taka, że ten zarząd, czyli prezydent/burmistrz/wójt jest jednym z graczy, a nie osobą, która próbuje koordynować grę interesów na swoim terenie.

Znika w tym wszystkim też sfera aksjologii. Przykładem jest dostrzeganie nierówności społecznych i przeciwdziałanie im. Nie chodzi o niwelowanie wszelkich nierówności, ale o to, aby jednak korzystać z pojawiających się możliwości na wyrównywanie szans w dostępie do różnego rodzaju zasobów. Dotyczy to również dążenia do wyrównywania szans regionów,

To wszystko jest bardzo skomplikowane. Mamy bardzo złożoną grę interesów, co jest pewnego rodzaju dorobkiem oraz skutkiem demokracji. Pytanie, na ile ma to być taka gra interesów, która nie jest transparentna? Weźmy przykład województwa świętokrzyskiego. Władza tam w znacznej części sprawowana jest przez jedną partię polityczną – Polskie Stronnictwo Ludowe. Czy jednak nie prowadzi to do tego, że województwo jest traktowane właśnie jako swego rodzaju zasób partyjny, a nie przestrzeń, w której dba się o dobro publiczne?

Jacek Czaputowicz, Uniwersytet Warszawski – W założeniach naszej dyskusji jest sugestia, która mówi nam, że uspołecznienie jest czymś dobrym.

Wiadomo, że z tym uspołecznieniem nie jest jednak tak kolorowo również w krajach o długich tradycjach demokracji. Wojciech Łukowski również zwrócił uwagę na to, że za działaniami społecznymi mogą kryć się *de facto* działania różnych grup interesu. I tu jest pewien problem. Na czym on polega z perspektywy makro?

Moim zdaniem, państwo może blokować wpływ obywateli na polityki publiczne, ale może także być odwrotnie – obywatele ulegają w pewnym sensie „upaństwowieniu”. Przypomina mi się tu M. Foucault, który wprowadził pojęcie „urządowienia” (*governmentality*), w odniesieniu do XIX wieku. A więc to społeczeństwo może się upaństwowiać. To powoduje przekonfigurowanie całej dotychczasowej dyskusji o relacji państwo – obywatele w działaniach publicznych.

Natomiast pewnym motorem tego procesu upaństwowienia jest rywalizacja między państwami. Powoduje ona, że polityki publiczne stają się tak ważne, nawet w zakresie choćby kwestii sprawiedliwości, równych szans. Otóż społeczeństwo, które ma zapewnione równe szanse, jest silniejsze i może lepiej poradzić sobie w konkurencji z innymi państwami (społeczeństwami). Takie są zatem źródła starań o jakość polityk publicznych, przynajmniej patrząc z perspektywy stosunków międzynarodowych. To jest ważna myśl. Musimy działać efektywnie jako państwo i społeczeństwo. To jest aspekt praktyczny, chociaż nie chcę twierdzić, że wymiar aksjologiczny funkcjonowania państwa nie jest ważny.

Chcę teraz odnieść się do zagadnienia, na ile państwo może sprawować kontrolę nad społeczeństwem. Można to odbierać negatywnie, ale jest też pewien aspekt pozytywny. Innymi słowy, na ile państwo może użyć zasobów społecznych do realizacji interesów państwa lub zwiększenia jego potęgi w relacji z innymi państwami. Jest tutaj pewien aspekt dotyczący roli ustroju politycznego dla działania publicznego. Otóż systemy demokratyczne robią to w określony sposób. Moim zdaniem, na przykład Niemcy są dobrym przykładem tworzenia mobilizacji społecznej za pomocą narzędzi polityki etatystycznej (weberowskiej). Są bardzo sprawne, realizują jednolitą politykę państwa i społeczeństwa. To jest inna strategia niż ta znana z krajów anglosaskich.

Ale mamy też inne społeczeństwa. Takie kraje, jak Chiny czy Rosja wykorzystują metody niedemokratyczne do budowania potęgi państwa. W ten sposób wykorzystują zasoby, na przykład demograficzne, społeczne, naturalne (gaz, ropa itp.).

Państwa stosują różne metody, czasami drastyczne, aby zwiększyć swój potencjał do rywalizacji. Na tym tle widać bardzo poważne przemieszczenia w relacjach siły między państwami.

Musimy także odpowiadać na pytanie dotyczące diagnozy sytuacji Polski. Rzeczywiście nasze społeczeństwo jest silnie zetatywowane, co jest pozostałością przede wszystkim po okresie PRL. Zgadzam się z diagnozą mówiącą o braku zaufania społecznego, niskim kapitale społecznym. Pisał o tym między innymi F. Fukuyama w odniesieniu do społeczeństw postkomunistycznych w Europie Środkowej.

W konsekwencji trudno nam realizować, czy to model kontynentalny (neoweberowski o cechach etatystycznych) czy model anglosaski (oparty na założeniach modelu nowego zarządzania publicznego), w którym państwo stwarza społeczeństwu więcej możliwości do oddolnych działań.

Dochodzę nawet do wniosku, w tym na podstawie moich różnych doświadczeń w administracji publicznej, że raczej powinniśmy iść w kierunku modelu państwowego kontynentalnego, neoweberowskiego, gdzie instytucje państwa mają do odegrania większą rolę. Ale realizacja takiego modelu także natrafia na problemy.

Nasze społeczeństwo jest nieufne, co odnosi się do stosunków między obywatelami, ale jednocześnie żywi niechęć do państwa jako instytucji określającej ramy naszego zbiorowego funkcjonowania. Stąd powstaje poważny problem. Państwo umożliwia społeczeństwu realizację partykularnych interesów, a jednocześnie jako zbiorowość tracimy sterowność, właściwy poziom koordynacji, wzajemnego dopasowania. Odbija się to negatywnie na możliwości optymalizacji procesów rozwojowych, od których zależy nasza pozycja w świecie.

Dodatkowo jest jeszcze drugi aspekt w powyższym problemie. Dotyczy on spójności państwa i władzy centralnej albo, innymi słowy, zdolności do integracji społeczeństwa wokół głównych celów państwa i kontroli procesu fragmentacji. W literaturze anglosaskiej określa się to pojęciem *whole of government approach*.

Otóż istnieje zjawisko fragmentacji sfery publicznej, co może prowadzić do osiągnięcia suboptymalnych rezultatów z perspektywy państwa. Konkretnie urzędy, ministerstwa mogą osiągać dobre rezultaty we własnych dziedzinach działania, ale robią to kosztem utraconych szans w innych dziedzinach, a w konsekwencji państwo jako całość może pogarszać swoje wyniki i pozycję międzynarodową. To jest paradoks, który może dotknąć każde państwo, dlatego potrzebna jest zdolność do kontroli procesów fragmentacji i dlatego trzeba wzmacniać spójność państwa. Przykładem może być służba cywilna, która jest siecią różnych instytucji i która powinna je łączyć, zapewniać, że optymalizacja

będzie dokonywana z poziomu całego państwa. Inaczej składowe tej sieci będą wzmacniać swój potencjał, ale jednak całość ulega osłabianiu.

Chciałbym teraz jeszcze zwrócić uwagę na przykład Węgier i przy tej okazji pokazać międzynarodowe uwarunkowania dotyczące realizacji polityk publicznych. Rodzi się pytanie, czy w ostatnich 2-3 latach kraj ten odnotował sukces, czy nie? Jest bardzo krytykowany przez wielu zewnętrznych obserwatorów. Ale jeśli spojrzymy na główne kryteria, to trzeba powiedzieć, że Węgry, jako społeczeństwo, zdobywają spistość, są lepiej zorganizowane wokół istotnych celów, a gospodarczo wychodzą z kryzysu. Państwo nabywa większej pewności siebie. Moim zdaniem jest to historia pewnego sukcesu.

Węgry są krytykowane na scenie międzynarodowej, ponieważ rząd tego kraju narusza interesy podmiotów zewnętrznych. A zatem wewnątrz kraju działają aktorzy zewnętrzni, którzy odgrywają dużą rolę, mają swoje interesy. Jeżeli są naruszane, wówczas taka władza spotyka się z krytyką. Innymi słowy, rządzący, chcąc utrzymać władzę, muszą brać pod uwagę wielką mozaikę interesów – nie tylko wewnętrznych, ale również zewnętrznych.

W ujęciu politycznego realizmu sformułowanego przez H. Morgenthau państwo jest przede wszystkim podmiotem stosunków międzynarodowych. Musi podporządkowywać różne interesy, które występują na jego własnym terytorium, aby móc konkurować z innymi państwami. Co więcej, inne państwa realizują swoje interesy, wchodząc głęboko w struktury innych państw. Wiemy to z różnego rodzaju dyskusji politycznych. I widzimy pewne interesy zewnętrzne, którym zależy na utrzymaniu pewnego stanu spraw w Polsce, który z naszej perspektywy nie jest stanem optymalnym.

Andrzej Zybała – Jacek Czaputowicz poruszył nowy wątek – obszerny zbiór spraw związanych z profilowaniem państwa tak, aby ono mogło uzyskać i zachować wysoki status w relacjach międzynarodowych. Często cele te stoją w sprzeczności z osiąganiem doraźnie dobrych rezultatów w krajowych politykach publicznych. Na tym między innymi polega złożoność i trudność formułowania i wykonywania polityk. Otóż działamy publicznie często w warunkach istotnych sprzeczności. Dają się one, oczywiście, do pewnego stopnia modyfikować, ale tylko wówczas jeśli istnieje potencjał do myślenia strategicznego. Zadaniem strategii jest właśnie optymalizacja wyborów celów do działania w określonym czasie i to celów, które są nadrzędne wobec innych, również ważnych.

Możemy wybrać kurs na większą autonomię ekonomiczną, ale po krótkim i średnim terminie może rodzić to pewne zagrożenia. Na przykład skutkować

osłabieniem tempa rozwoju, a jest to cel numer jeden z punktu widzenia pozycji państwa w relacjach międzynarodowych. A zatem chcąc osiągnąć taki długofalowy cel gospodarczy jak większa autonomia, trzeba doraźnie zdecydować się na osłabienie swojej pozycji. Pojawia się jednak wówczas kolejna kwestia, czy dane państwo ma tak dużą wewnętrzną spójność, aby zachować stabilność w warunkach osłabienia realizacji ważnych celów.

Nie wszystkie kraje stać na działania, których rezultat jest długofalowy. To jest także pytanie dotyczące Polski, na ile ma ona wewnętrzne zasoby, w tym społeczne, aby móc prowadzić politykę publiczną, która nas antagonizuje z międzynarodowymi aktorami polityk publicznych. To jest pytanie otwarte.

Jacek Czaputowicz – Chciałbym jeszcze odnieść się do aspektu politycznego, który już pojawił się w wypowiedziach. Wskazywały one na duży poziom konfliktowości w naszym społeczeństwie. Rzeczywiście wytworzyła się logika, zgodnie z którą władzę zdobywa się poprzez negację aktualnej władzy. Oznacza to, że konflikt polityczny staje się bardzo radykalny. Odnoszę czasami wrażenie, że poziomem kultury politycznej zbliżamy się do Ukrainy. Wpływa to na nasz potencjał w zakresie możliwości formułowania racjonalnych polityk publicznych.

Gdzie dziś leży kryterium podziału państw? Kiedyś linia rozciągnięta była między system demokratycznym a systemem komunistycznym. Obecnie w krajach demokratycznych zasadnicza różnica kształtuje się, moim zdaniem, na tle sposobu traktowania opozycji. Zwróćmy uwagę na to, jak opozycja jest traktowana w Wielkiej Brytanii – z godnością jako przyszła władza. W Niemczech rząd i opozycja zawierają konsensus w zakresie głównych kierunków polityki zagranicznej oraz polityki wewnętrznej. Po ostatnich wyborach w tym kraju rozważano możliwość ponownego utworzenia wielkiej koalicji. A zatem można rozmawiać i współpracować na rzecz realizacji dobra wspólnego.

A jak jest w Polsce? Czy jesteśmy pod tym względem bliżej Ukrainy czy bliżej Niemiec? I tu mamy istotę sprawy. Obawiam się, że jesteśmy w dość krytycznej sytuacji, bo jako państwo nie jesteśmy w stanie wypracować ponadpartyjnych podstawowych zasad polityki zagranicznej i wewnętrznej – głównych kierunków, które cieszyłyby się konsensusem społecznym z tej racji, że znajdują się one w sferze naszej racji stanu.

A zatem trzeba zrobić wszystko, aby zasypywać rów podziałów i jest to warunek wzmocnienia państwa. Inaczej wiele wartościowych działań będzie nadal negowanych, nie z powodów merytorycznych, ale ze względu na użyteczność polityczną. Przecież w obecnym klimacie, zgodnie z tą logiką nikt

z opozycji nie przyzna, że władza podejmuje jakieś sensowne działania, dotyczące sądów, wieku emerytalnego lub sześciolatków. I odwrotnie, władza nie przyzna, że pewne postulaty opozycji są godne uwagi i wprowadzenia w życie. W tym politycznym sporze nie ma miejsca na racjonalne argumenty.

Marek Wójcik – Chciałem kontynuować wątek możliwości uczestnictwa obywateli w życiu publicznym i wyrażania przez nich opinii. Wojciech Łukowski powiedział, że się różnimy. Twierdzę nadal, że jest sporo narzędzi partycypacji społecznej, może nawet jak w mało którym kraju, ale nie chodzi o liczbę narzędzi, tylko sposób ich wykorzystania. To nieprawda, że samorządy nie wchodzi w partycypację, bo nie wierzą w skuteczność. Szkodziłyby samym sobie, gdyby rzeczywiście utracąły inicjatywy obywatelskie. To jest myślenie schizofreniczne, dlatego wydaje mi się, że problem tkwi gdzie indziej i zaraz się do tego odniosę.

Każdego roku pojawia się około 23 tys. małych inicjatyw lokalnych, wynikających z powstania funduszu sołeckiego. Ponieważ napisałem tę ustawę, przyglądam się temu i widzę, że stworzyliśmy pewne narzędzie – niewielkie pieniądze z budżetu państwa – jest to kwota nawet nie 30 mln w skali całego państwa, a mamy tyle inicjatyw.

Wojciech Łukowski mówił o strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego i trzech zapisanych tam celach. Należałem do zespołu, który opiniował projekt tej strategii, więc ją znam. Będę bronił strategii, w której decydenci dokonują wyboru, natomiast jestem przeciwny strategii, która ma uzdrowić świat. Tam stawia się na innowacyjność podmiotów gospodarczych i bynajmniej nie zachowanie skansenu – to jedna sprawa. Druga sprawa, jest bardzo wiele planowanych przedsięwzięć, które mają służyć budowaniu rozwoju tego województwa w oparciu o podniesienie jakości kapitału ludzkiego, także tego, o którym Pan nie mówił.

Zupełnie nie zgadzam się z twierdzeniem, że samorządowcy i władze samorządowe nie potrafią się wznieść ponad poziom myślenia krótkoterminowego. Twierdzę, że jest wręcz odwrotnie – w samorządach udaje się patrzeć poza kadencję, co nie udaje się politykom w Sejmie. To jest jeden z głównych kłopotów – perspektywa krótkookresowa, co sprawia, że nie potrafimy myśleć o przedsięwzięciach rozwojowych. Tymczasem wielu samorządowców myśli właśnie w takich kategoriach, chcieliby zrobić coś, co przyniesie dobry efekt za 10 czy 15 lat. Problem w tym, że nie mają warunków do takich działań.

Nie zgodzę się jeszcze z jednym i tu wrócę do kwestii wysłania sześciolatków do szkół, bo jest to dobry przykład. Otóż przyglądałem się akcji zbierania

podpisów. Moim zdaniem, podpisywali te listy rodzice nie tylko z klasy średniej. Zupełnie odwrotnie. Moim zdaniem podpisywali je głównie ludzie z niższych klas, osoby o mniejszej świadomości. Oni chcą, aby ich dzieci uczyły się dłużej w przedszkolach, bo to ułatwia im łączenie aktywności zawodowej z opieką nad dzieckiem. Uczeń z klas 1-3 spędza w szkole 5 godzin lekcyjnych, a w przedszkolu – około 8 godzin zegarowych dziennie.

Poruszę jeszcze dwie sprawy, które osłabiają naszą zdolność do tworzenia racjonalnych polityk publicznych. Szkodzi nam to, że wciąż tkwi w nas podział na my i państwo. Wciąż myślimy o państwie jako o czymś obcym, czyli zewnętrznym, nie utożsamiamy się z nim, nie czujemy się do państwowości. Nie możemy zrozumieć, że samorząd to ja i państwo to również ja. Ciągłe próbujemy to państwo ograć.

Podam przykład, który mnie bardzo poruszył. Dowiedziałem się niedawno o praktyce niektórych samorządów przy zwalnianiu pracowników, którzy osiągną wiek emerytalny, ale chcą/mogą dalej pracować. Otóż ci z nich, którzy zadeklarują, że po osiągnięciu wieku emerytalnego odejdą, dostają od samorządu dodatek, na przykład 10% pensji. Zarówno pracownik, jak i samorząd są zadowoleni. Tylko, czy my wszyscy jesteśmy zadowoleni? Dowiedziałem się o tym od byłego Dyrektora Departamentu z MSWiA, który powiedział mi, że to jest bardzo powszechna praktyka. Tymczasem często robiąc dobrze sobie, szkodzimy państwu. Wydaje mi się, że kluczowe znaczenie ma podnoszenie świadomości społeczeństwa na temat tego, że jako obywatele możemy wpływać na to, co się wokół nas dzieje, mamy odpowiednie instrumenty. Natomiast problem tkwi bardziej w formułowaniu polityk, bo mamy za dużo legislacji, a brakuje realnych procesów implementacji.

I ostatnia rzecz, błagam – nie oczekujmy więcej państwa w państwie. Wolałbym, żebyśmy wręcz odwrotnie – ograniczali ingerencję państwa i pozwalali obywatelom działać swobodnie.

Piotr Frączak – Muszę zgodzić się znów z Markiem Wójcikiem, kiedy mówi o podziale na „my – oni”, rzeczywiście wciąż się on utrzymuje. Wprawdzie władza – w tym samorząd – jest emanacją społeczeństwa, to jednak obywatele niejednokrotnie próbują ograć państwo. Bardzo często jednak państwo też próbuje ograć obywateli różnymi działaniami. Wina jest po obu stronach.

Samorząd natomiast ma pewne swoje specyficzne problemy, z którymi sobie nie radzi. Według mnie, problemem samorządu jest w tej chwili właśnie to, że niechcący przeszedł na stronę maszyny państwa. To jest efekt polityki

państwa, w której narzuca się samorządom nowe zadania, bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację. Zmusza się do pewnej działalności, która jest mało obywatelska. Samorząd przestaje być samorządem, a staje się właściwie wykonawcą zadań państwowych i „przedłużeniem” władzy centralnej.

Teraz uwaga dotycząca państwa i roli państwa, uspołecznienia i etatyzacji. Nie zgadzam się, że etatyzacja jest dobrym kierunkiem, choć być może jest sposobem na wzmocnienie spójności. Potrzebujemy raczej uspołecznienia państwa, a sposobem na to powinno być uspołecznienie polityk i działań państwa, jako sposób wspólnego ustalania oraz wyznaczania kierunków. To jest moim zdaniem bardzo ważne.

W odniesieniu do tego, o czym jeszcze mówił Jacek Czaputowicz, chciałbym zaznaczyć, że dziś trzeba chyba inaczej popatrzeć na państwo, na rozwój, na konkurencję międzynarodową. Trzeba zacząć szukać innych wzorców funkcjonowania państw – może na razie nie ma tu odpowiedzi na realny problem, ale szukajmy choćby dobrych pytań, które pozwolą bardziej adekwatnie odnieść się do sposobu funkcjonowania państwa na forum międzynarodowej rywalizacji.

Wydaje mi się, że stare kategorie zwierzęcej rywalizacji między państwami trochę już nie pasują do teraźniejszości. Sądzę, że jesteśmy na etapie zmiany pewnych wartości.

Wojciech Łukowski – Chciałbym również pozostać przy metaforze rowu, który trzeba zasypać, na co wskazał Jacek Czaputowicz. Chodzi mi o poprawienie jakości naszych polityk publicznych. Zacznę jednak od logiki wydarzeń w innych krajach, chociażby na wspomnianych już Węgrzech. Chcę powiedzieć, że warto zachować pewną ostrożność we wzbudzaniu nadziei, że jak u nas wystąpi „wariant węgierski”, to wtedy rzeczywiście pojawi się większa spójność – także spójność aksjologiczna. Istnieje ryzyko, że u nas ta spójność byłaby budowana wokół takich wydarzeń jak katastrofa smoleńska, a nie wokół problemów rozwojowych. Jednocześnie zakładam, że niepotrzebne są działania siłowe różnego rodzaju, wariant węgierski w pewnym sensie jest wariantem siłowym, bo szybką zmianę konstytucji w państwie demokratycznym można uznać za rozwiązanie siłowe i to bardzo ryzykowne. U nas ważny jest pogląd, że konstytucja jest w pewnym sensie prowizoryczna, ale mimo wszystko tworzy przestrzeń pewnej wspólnoty – trudnej, ale wspólnoty.

Wydaje mi się, że są dwa elementy trudne do wprowadzenia w polskich realiach. Chodzi mi o możliwość ograniczania pewnych rozwiązań, które stały

się *de facto* grupowymi przywilejami, co więcej powodują one, że różni aktorzy nie postrzegają rzeczywistości w kategoriach dobra publicznego, tylko w kategoriach partykularnych.

Takim przywilejem w pewnym sensie stała się wielokadencyjność prezydentów, wójtów i burmistrzów. Problem jest oczywiście złożony, ale dążenie do reelekcji zaczyna przysłaniać wymianę demokratyczną oraz partycypację. Co z tego, że obywatele się zmobilizują, jeżeli w małej miejscowości mają przeciwko sobie spetryfikowany układ lokalno-polityczno-klientelistyczny w niewielkim lub w żadnym stopniu zainteresowany zmianami?

Wydaje mi się, że dotyczy to bardzo wielu środowisk. Przykładem może być Karta Nauczyciela. Miała ona służyć podnoszeniu jakości edukacji, a petryfikuje w dużym stopniu przywileje środowiskowe. Wiele środowisk dysponuje przywilejami, z których mogłyby zrezygnować w imię dobra publicznego. Cała sztuka polega na tym, żeby interwencja na rzecz redukcji przywilejów nie przekształcała się w rodzaj represji i nie była tak postrzegana.

Chcę jeszcze dodać, że warto również wprowadzić do analizy procesów zachodzących w przestrzeni publicznej pojęcie ryzyka. Obserwuję niektórych aktorów, zwłaszcza publicznych, i widzę, że działają oni tak, jakby ten czynnik w ogóle nie występował. Inwestują w coś, budują i nie dochodzi do żadnej dyskusji nad tym, jakim ryzykiem jest to obarczone. Jeszcze parę lat temu wszyscy byliśmy zafascynowani tym, że będziemy wydawać na wielką skalę środki unijne. Myślę, że wszyscy w pewien sposób byli tym zauroczeni, wręcz odurzeni. Natomiast po paru latach widzimy, że dzisiaj ważnym, brakującym elementem przy podejmowaniu decyzji o ich wykorzystaniu jest myślenie w kategoriach ryzyka. A takie inwestycje są często ryzykowne, generują bowiem przede wszystkim koszty, a nie generują nowych wartości.

Jacek Czaputowicz – Podąłem przykład Węgier, aby pokazać, że działając publicznie, realizując polityki, nie jesteśmy izolowani. U nas są ulokowane interesy, których źródło nie leży w Polsce. Gdyby politykę Węgier prowadziła np. Holandia lub Belgia, wówczas nikt nie zwróciłby na to uwagi. W polityce premiera Wiktora Orbana nie widzę rozwiązań siłowych, na co wskazywał Wojciech Łukowski. Jeżeli premier i jego zaplecze polityczne zmienia konstytucję, uprawnienia instytucji, to mieści się to w regułach systemu demokratycznego. Inne państwa też tak postępują.

Najważniejsze jest określenie kryterium. Otóż państwo węgierskie było w oplakany stan w zakresie finansów publicznych. Podjęto działania, które

przywracają równowagę, uzdrawiają gospodarkę, a to było konieczne. Nikt nie zarzuca Węgrom i premierowi Orbanowi, że te działania nie były skuteczne. Jest krytykowany przede wszystkim za naruszenie interesów firm zagranicznych. Natomiast zmiana konstytucji nastąpiła w sposób demokratyczny. Nie jest powiedziane, że nie można zmieniać konstytucji, ale chcę zwrócić uwagę na jedną rzecz – aby przeprowadzić takie zmiany, konieczna jest spójność społeczeństwa. Można wskazać także inne państwa, które podjęły się uzdrowienia swoich działań, zabrały się do prowadzenia polityki w interesie państwa.

Węgry okazały się silnym państwem nie dlatego, że znacjonalizowały niektóre swoje polityki, tylko dlatego, że mogły zrealizować politykę uzdrowienia finansów publicznych i zredukowania zadłużenia. Do słabych państw należą Włochy i Grecja, aczkolwiek nie wiem, jaki jest w tych krajach procent własności społecznej – to jest bez znaczenia. Określenie „silne państwo” oznacza, że ma ono potencjał do realizacji polityki, nie chodzi o rozległość prowadzenia działań publicznych.

Andrzej Zybala – Wydaje mi się, że dzisiaj trzeba zakładać, że to jest względnie naturalna sytuacja, że w polityce publicznej są aktorzy międzynarodowi, jak Komisja Europejska, Bank Światowy, Fundusz Walutowy. Oni są bardzo wpływowymi aktorami, ale to jest dziś pewien standard. Natomiast pojawia się pytanie o to, jakie są wzorce ich funkcjonowania, czy wpływają one na politykę narodową, w jakich krajach i w jakim stopniu.

Jacek Czaputowicz – Moim zdaniem, silne państwo, mimo aktywności tych aktorów, potrafi realizować politykę zoptymalizowaną na realizację interesów własnego społeczeństwa. Węgry zrobiły rzecz trudną do przyjęcia dla pewnych instytucji międzynarodowych.

Moim zdaniem, silnym państwem jest też na przykład Holandia. Gdyby tam wprowadzono jakieś ograniczenia dotyczące odpływu dywidendy lub dotyczące pozostawienia środków masowego przekazu w rękach holenderskich, prawdopodobnie zostałyby to zaakceptowane. Natomiast w przypadku Węgier tak nie było. I my także jesteśmy w takiej sytuacji. Oczywiście, działamy w środowisku międzynarodowym i realizowanie interesów, które nie zawsze są interesami wewnętrznymi, daje pewną legitymizację zewnętrzną dla władzy. To, że rząd polski ma poparcie międzynarodowe, na pewno poprawia notowania, ale może być to sprzeczne z długofalowym interesem kraju.

Dyskusyjną kwestią jest to, na ile możemy przypisać podmiotowość sprawczą instytucjom międzynarodowym, takim jak Komisja Europejska, a na ile

instytucje te są podporządkowane silnym państwom, jak Niemcy, ale nie chcą wchodzić w kolejny wątek międzynarodowy. Warto tylko zauważyć, że obecnie widać wyraźnie powrót państw do realizacji niektórych polityk publicznych.

Wojciech Łukowski – Relacje z zagranicą wydają mi się istotnym czynnikiem w politykach i działaniach publicznych. Przybierają one czasami bardzo różne i często nie do końca rozpoznane postacie.

Przykładem może być wspomniane już tu województwo warmińsko-mazurskie. W jaki sposób przemysł meblowy jest powiązany z zagranicą? Na przykład w taki, że w jednym z miast istnieje duża fabryka, produkująca meble dla IKEA. W strategii tego województwa jest zawarty priorytet mówiący o rozwijaniu przemysłu meblowego. Trudno natomiast znaleźć próbę oszacowania rezerwy surowcowej, czyli drewna. A przecież lasy są też ważnym zasobem nie tylko tego regionu, ale całej Polski, choćby z powodu rozwoju turystyki.

Jacek Czaputowicz – Chciałbym teraz kontynuować poruszany już w naszej dyskusji wątek o relacji między stanowieniem prawa a procesem budowania polityk publicznych. Jak niektóre inne państwa jesteśmy chyba zbyt mocno skoncentrowani na aspekcie prawnym funkcjonowania administracji. U nas urzędnik wykonuje prawo, nie realizuje polityki publicznej. Sprzyja temu cały system kształcenia. Dopiero od niedawna polityki publiczne zyskały rangę dyscypliny akademickiej, co jest krokiem niewątpliwie pozytywnym.

Obecnie nie mamy kadr przygotowanych do procesu formułowania i implementowania polityk publicznych. Mamy rozwiniętą naukę prawa administracyjnego i patrzymy na administrację publiczną poprzez pryzmat tego prawa. A w nim są inne kryteria oceny działania publicznego. Są to kryteria zgodności jakiejś polityki z prawem, a nie z poziomem realizacji dobra wspólnego, tak jak jest w politykach publicznych.

To wymaga zmiany całego systemu edukacji w tym zakresie. Z perspektywy międzynarodowych badaczy administracji publicznej Polska jest białą plamą. Nie ma u nas istotnego dorobku naukowego w zakresie polityk publicznych czy zarządzania publicznego, tymczasem w innych państwach takich, jak Czechy, Estonia, Słowacja taki dorobek już powstał. Geert Bouckaert, znany holenderski uczyony, uważa, że należy zacząć od budowania dyscypliny naukowej, zakładania katedr, studiów doktoranckich, kształcenia akademików. Wówczas powstaną warunki do przygotowania dobrych urzędników, którzy będą mieli umiejętności w zakresie polityk. Będą w stanie realizować program nastawiony na cele, a nie stanowienie i przestrzeganie prawa. Z tej perspektywy błędem

jest działanie na rzecz wzmocnienia firm konsultingowych, aby dostarczały nam ekspertyz, mówiących o tym, jak należy prowadzić politykę, co zakłada program rządowy. Jest to zła polityka, gdyż środki powinny być przeznaczone na uczelnie, aby kształciły doktorantów i aby na uczelniach od postaw kształcić specjalistów. Jednak problem polega także na tym, że są pewne interesy administratywistów. Na wydziałach prawa dominuje nauka o administracji w kategoriach prawa. Istnieje określona struktura, są studenci, profesorowie, pieniądze, dorobek itp. Tego się szybko nie zmieni.

Andrzej Zybala – Chciałbym, abyśmy teraz spróbowali zająć się jeszcze jednym zagadnieniem. Ma ono związek z pytaniem, czy możemy powiedzieć, że w Polsce uczymy się, budując swoje polityki, czy tworząc kolejne cykle działania publicznego, poprawiamy jego standardy, jakość, budujemy lepszą wiedzę, dopasowujemy bardziej adekwatne narzędzia formułowania i implementowania polityk. Czy może wciąż tkwimy w tych samych problemach wynikających z ich słabej analizy, przy tych samych instrumentach działania publicznego, które są nieefektywne?

Innymi słowy, czy umiemy coraz lepiej wyciągać wnioski z porażek, uczyć się na błędach, budować pewną wiedzę zwrotną, w oparciu o którą się uczymy? Czy uczy się nasz rząd, czy my się uczymy jako obywatele, czy samorządy się uczą?

Polska przeszła przez przynajmniej kilka fal reform w różnych politykach. Czy następujące po sobie reformy były wykonywane coraz lepiej?

Wojciech Łukowski – Jest taki bardzo ciekawy model, opisany w literaturze, mianowicie pojedyncza pętla uczenia się i podwójna pętla uczenia się. Przyjmuje się założenie, że człowiek w trakcie życia uczy się, przesuając się jakby po spirali, czyli wraca do tych samych sfer swojego życia i musi podejmować nowe decyzje. Albo popełni te same błędy, albo, być może, nowe błędy, albo będzie znajdował coraz lepsze rozwiązania.

Podwójna pętla jest pętlą kreatywną. Człowiek za każdym razem przesuwa się po niej w taki sposób, że lepiej sobie radzi z problemami, coraz lepiej je rozwiązuje. Z kolei pojedyncza pętla uczenia się zakłada, że człowiek – a można pod to podciągnąć państwo – ma skłonność do reagowania na zaistniałą sytuację, na problem w ten sam sposób, co poprzednio. Są problemy, które nie zmieniają swojej struktury, ale są również takie, w których nagle się coś zmienia, na przykład w otoczeniu międzynarodowym. Powoduje to, że jeśli zareagujemy w dawny sposób, wynik tej reakcji będzie mniej zadowalający niż wcześniej, bo pojawiła się jakaś nowa zmienna czy zmienne, komplikujące sytuację.

Moim zdaniem, w Polsce możemy mówić też o pętli kompulsywnego reagowania. Gdy pojawia się problem, to go „zapijamy” jakimś kompulsywnym działaniem, a tak naprawdę uciekamy od niego. Przykładem kompulsywnego działania jest choćby propozycja likwidacji finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

Myślę, że obraz jest złożony. Zawsze staram się szukać miejsc, w których dzieje się coś pozytywnego i widzę pewne obszary/ogniska świadczące o tym, że ucząc się, posuwamy się do przodu, zajmujemy bardziej korzystne miejsce, ale podwójna pętla uczenia się z założenia wymaga, aby pojawił się ktoś trzeci – jakiś aktor, który ocenia i jest w pewnym sensie bezstronny, ma natomiast doświadczenie.

Piotr Frączak – Ja z trochę mniejszą wiarą patrzę na uczenie się, bo według mnie brakuje w ogóle wiary w polityki publiczne oraz w strategię. Nikt, oprócz pojedynczych osób, w nie nie wierzy. Nikt nie wierzy również w partycypację oraz w to, że ludzie mogą wnieść coś istotnego w działania publiczne. Konsultacje są tylko po to, żeby zrealizować obowiązki prawne, a nie po to, by dojść do nowych wniosków. Jeśli nawet strategię są dobre, to tak naprawdę nic nie znaczą – ostatnie rządy przyjmował po cichu... to świadczy o braku wiary. Rząd i w ogóle klasa polityczna uczy się reagować, a nie rozwiązywać problemy. Te wszystkie akcje ze strategiami, to próba umiejętnego rozładowania sytuacji, a nie rozwiązania problemu. To jest w pewnym sensie uczenie się, ale uczenie się rozwiązywania problemu z problemem, a nie samego problemu. Wierzmy raczej w prawo, bo wydaje się, że jeśli coś zapiszemy w paragrafach, to będzie działało, natomiast widoczna jest niewiara w polityki, bo nikt nie wierzy w to, że coś uzgodnione, będzie realizowane. Mam nadzieję, że lepsze zorganizowanie się obywateli w jakiejś formule będzie dodatkowym bodźcem, który wyzwoli więcej chęci do uczenia się w cyklu formułowanych i realizowanych działań publicznych. Ja w to wierzę.

Marek Wójcik – Wojciech Łukowski zainspirował mnie teorią podwójnej pętli, a jednocześnie przypominała mi się piosenka Wojciecha Młynarskiego. Taki zabawny, ale jednocześnie mądry tekst o tym, że jeśli ktoś nie wie, kim był Jan Sebastian Bach albo jaki był los Edypa, czyli z inteligencją krucho, to jest na to lekarstwo – trzeba myśleć i czytać przez trzy pokolenia. Może podobnie jest z tą teorią zmiany, czy możliwością zmiany.

Zmiana przebiega w ten sposób, że najpierw trzeba rozmrozić sytuację zastaną, potem zbudować nowy stan, a wreszcie go zamrozić. Ma to wiele

wspólnego z tym, o czym mówiliśmy przed chwilą. Wydaje mi się, że właśnie na tym etapie myślenia o zmianach, trafiliśmy na ciekawe procesy i trendy. Zostaliśmy nagle wpisani w skomponowany proces budowania demokracji. W ciągu ponad 20 lat chcieliśmy nadrobić kilkudziesięcioletnie opóźnienie. Co więcej, natrafiliśmy jeszcze na niezwykle w historii świata okres dynamicznych zmian czy nawet globalnych rewolucji. Uważam, że w tej chwili jesteśmy w sferze rozmrażania i budowania nowych rozwiązań i ten obszar trochę krwawi. A zatem wydaje się, że powinniśmy uzbroić się w cierpliwość.

Natomiast, jeśli chodzi o kwestię uczenia, to my się w tej chwili uczymy nowego życia. Z pewnymi bólami, ale odchodzimy od tradycyjnego pojmowania administracji publicznej i dostrzegamy złożoność dzisiejszego zarządzania, wielość podmiotów zarządzania publicznego, sięgamy w tym do partycypacji. To jest nasza przyszłość z różnych powodów.

W pełni zgadza się z wygłoszonym tu poglądem, że niezwykle istotne są uwarunkowania kulturowe. Nie jesteśmy narodem wybranym, ale narodem geopolitycznie położonym w ciekawym miejscu świata. W związku z tym, te żywoły wzajemnych wpływów bez przerwy dają o sobie znać i musimy to uwzględnić.

Jacek Czaputowicz – Chcę powiedzieć, że proces społecznego uczenia się ma miejsce w znacznej mierze w procesie politycznym i demokratycznym. Deliberacja w celu doskonalenia działań publicznych jest ważna, jednak podstawowe znaczenie ma proces demokratyczny. Główny nurt legitymizacji działań państwa, to proces demokratyczny. Trzeba mieć do niego szacunek.

Druga sprawa – sprawowanie władzy powoduje naturalne wyczerpanie. Władza często nie może wyjść poza ramy niektórych opcji, które zostały wybrane na początku czy w trakcie sprawowania rządów. Zdolność do wdrażania i przeprowadzania reform staje się ograniczona i od tego jest proces demokratyczny, żeby w przypadku wyczerpania dochodziło do zmiany władzy. Nowa ekipa ma szanse wprowadzić zmiany i pójść dużo dalej. Na przykład, David Cameron wprowadził nowy, inny jakościowo program, można go krytykować z różnych pozycji, ale to jest właśnie ten sposób na dynamizowanie istotnych działań.

Andrzej Zybała – Spróbujmy jeszcze odpowiedzieć na pytanie, czy można powiedzieć dziś, że reformy ostatnich lat są jakościowo lepsze, choćby od strony technicznej, czy są lepiej wykonywane, precyzyjniej przygotowywane, ponieważ jako kraj i obywatele nauczyliśmy się czegoś w ciągu lat, które minęły od, na przykład, reform z okresu rządów AWS/UW, czyli z końca lat 90. ubiegłego wieku.

Wojciech Łukowski – Trudno rzetelnie ocenić rozwój, jaki zachodził w ciągu kilkunastu ostatnich lat w kontekście czterech wielkich reform rządów Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności. Dlatego też skupię się wyłącznie na reformie terytorialno-samorządowej. Myślę, że w stosunku do tego, co było przed reformą Buzka w obszarze samorządowym, zwiększyła się nieprzejrzystość władzy publicznej na różnych szczeblach. To jest być może skutek uboczny. Na przykład intencją powołania powiatów była sensowna alokacja zadań publicznych i zbliżenie władzy samorządowej do obywateli. Natomiast dziś powiaty, moim zdaniem, wprowadzają w większym stopniu element nieprzejrzystości niż bliskości władzy publicznej i obywateli.

Poziom lokalny jest bardzo silnie zatimizowany. Jest bardzo niewiele pól kooperacji, współpracy między samorządami. W zasadzie takim jedynym wyjątkowym polem współpracy jest polityka śmieciowa, ale tylko na poziomie infrastruktury, bo wymusza to prawo unijne, wymagające budowania jednego systemu utylizacji odpadów komunalnych dla 150 tys. mieszkańców.

W pozostałych obszarach widoczna jest nieufność czy po prostu niewiedza na temat tego, co się dzieje u sąsiadów, brakuje współpracy. Obywatele tkwią pozamykani w niewielkich lokalnych społecznościach, brakuje współpracy na poziomie subregionalnym.

Jacek Czaputowicz – Jakość reform można oszacować na podstawie ocen społeczeństwa, a te są obecnie dość krytyczne. Wskazują, że mamy reformy dla reform, że zachodzi gra interesów, zawłaszczenie państwa. I to jest poważna bariera ograniczająca uczenie się w oparciu o wyciąganie wniosków z działań przeprowadzonych w przeszłości.

Spółeczeństwo krytycznie patrzy na to, że jedyną grupą, której się powodzi, i której pensje ciągle rosną, jest grupa urzędników. Radykalny wzrost ich liczby jest, według mnie, oznaką słabości państwa. Urzędnicy w Rosji zarabiają średnio 2,5-krotnie więcej niż reszta społeczeństwa. Czy nie zmierzamy w tym kierunku?

Marek Wójcik – Pojęcie reform wiąże się z okresem, kiedy premierem był prof. Jerzy Buzek. W tym czasie doszło do fundamentalnych przekształceń strukturalnych w kilku dziedzinach. Natomiast dziś mamy do czynienia z procesem ciągłych zmian. Więc dzisiaj ta reforma powinna wyglądać troszeczkę inaczej. Ja pozytywnie oceniam reformy prof. Buzka. Mam natomiast pretensje do elit politycznych, że po reformie nie prowadziły jej monitoringu i w odpowiednim momencie nie reagowały na wyłaniające się trudności. Myślę, że to jest główny problem, bo we wszystkich czterech reformach w pewnym

momencie należało dokonać zmian, a jeśli korekt nie wykonuje się w odpowiednim czasie, to później muszą one być głębokie.

Dzisiaj, na przykład w systemie ochrony zdrowia mamy potrzebę przeprowadzenia bardzo głębokiej reformy, a to nie jest łatwe. Odwlekanie zmian będzie powodowało, że jednorazowo będą one musiały być coraz głębsze.

Obecnie pojęcie reformy trochę zmienia swój zakres i powinna ona być rozumiana jako zmiana dokonywana ewolucyjnie. Trudno porównywać reformy sprzed lat, gdyż nikt chyba później nie odważył się na takie spektakularne przekształcenia, dotyczące kluczowych obszarów życia publicznego. W związku z tym trudno o proste porównanie. Myślę, że czasem wciąż oczekujemy na reformy jak na rewolucję. Nasuwa się zatem pytanie, czy dzisiaj to jest roztropne? Na Węgrzech rzeczywiście dokonała się rewolucja – także w kwestii świadomościowej. Czy to jest dobry kierunek? Być może reformy powinny być głębokie, ale bardziej rozłożone w czasie, a nie przeprowadzone jednorazowo.

Podam konkretny przykład. Współpracuję z senatorem J. Augustynem w sprawie wprowadzenia rozwiązań dotyczących świadczeń opiekuńczych. Mamy w Polsce mnóstwo ludzi, którzy ich potrzebują. Obecnie jedynym rozwiązaniem tego problemu jest wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń, ale okazuje się, że teraz można je wprowadzić tylko jako działanie jednorazowe czy wręcz nieco rewolucyjne. Wynika to ze straconego czasu i upływu lat, kiedy nie zrobiono niemal nic. Dlatego nie można już wprowadzić tych ubezpieczeń jako działania „krok po kroku”, co byłoby możliwe, gdyby wzięto się za to wcześniej. Na przykład rozpoczęto spokojnie od wprowadzenia świadczeń fakultatywnych, obejmujących określone grupy wiekowe, co mogłoby być połączone z pewną formą rekompensaty. Sądzę, że teraz nie ma już czasu na tego typu reformy.

Wojciech Łukowski – Problem uczenia się w politykach ma silny związek z deficytem refleksyjności. Podam przykład – obserwuję marszałków województw. Prawie nie mają poglądów, a przynajmniej nie artykułują ich oficjalnie. Żaden z nich nie mówi o demografii, żaden z nich nie wypowiada się publicznie o rozwojowych dylematach. Oni głównie otwierają jakieś nowe obiekty, inwestycje itp. Są bardzo sympatyczni i mili, ale na przykład w Niemczech premier rządu krajowego (landu) jest rozpoznawalną postacią nie dlatego, że się tu czy tam pokazuje, ale dlatego, że ma poglądy i odnosi się do istotnych kwestii rozwojowych.

Wydaje mi się, że refleksyjność w Polsce ma charakter co najwyżej wyspowy. Można wspomnieć o Jerzym Hausnerze i jego zespole z krakowskiej

Akademii Ekonomicznej, który w raportach wypowiada się o kluczowych problemach Polski i próbuje wprowadzać pewną refleksyjność. Autorstwa jego zespołu jest między innymi raport o samorządach.

Przyglądam się również węgierskim doświadczeniom i przypuszczam, że sukces Orbana w znacznym stopniu bazuje na pasywności społeczeństwa, co oznacza, że nie można tym społeczeństwem manipulować.

Sądzę, że w Polsce też zwiększa się pasywność społeczeństwa. A pasywności nie ma, gdy jest właśnie refleksyjność. Człowiek refleksyjny z natury staje się aktywny. Oczywiście nie chcę budować utopii, że wszystkich obywateli ma cechować wysoki poziom refleksyjności. Kiedy jednak obserwuję pewne miejsca w Polsce, gdzie wszystko jakby toczy się samo, „las rośnie, rzeka płynie”, to ogarnia mnie smutek. W społecznościach lokalnych, ale też na poziomie regionów, brakuje osób, które mówią: „Słuchajcie, jest inaczej niż się wam wydaje”. I te osoby zostają wysłuchane, inspirują debatę. Nie chodzi o refleksyjność rozumianą jako mądrość mędrców, tylko o samą wymianę poglądów, o żywą debatę publiczną. ■

Debata odbyła się 26 czerwca 2013 r. w Collegium Civitas
Opracował dr Andrzej Zybala

CZĘŚĆ V
RECENZJE

RAFAŁ BAKALARCZYK

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE ROZWOJEM

RECENZJA KSIĄŻKI: ANDRZEJ ZYBAŁA, *POLITYKI PUBLICZNE*

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej opublikowała książkę Andrzeja Zybały zatytułowaną *Polityki publiczne*. Stanowi ona swoiste kompendium wiedzy z zakresu dyscypliny, która jest w polskich naukach bardzo młoda, choć jej przedmiot był wielokrotnie analizowany z perspektywy nauk o zarządzaniu, administracji publicznej czy nauk politycznych. Autor już we wstępie wskazuje, że analizy te pomijały jednak pewne aspekty tematu lub nie dość go eksplorowały, mimo że w zachodnich krajach są to kwestie będące przedmiotem zainteresowania od dziesięcioleci. Do pominiętych elementów zalicza: „zagadnienie agendy w politykach publicznych, analizy narzędzi działania, źródeł wiedzy zwrotnej o rezultatach działań publicznych. Słabo analizowani są aktorzy działań publicznych, rządowi i pozarządowi (organizacje pozarządowe, grupy interesów)”¹. Książka wypełnia ową lukę, zaś wspomnianym zagadnieniom poświęcono osobne rozdziały pracy, mogące stanowić punkt wyjścia dla pogłębionych analiz.

Nie tylko akty prawne

Jak pokazuje lektura, dla Andrzeja Zybały polityka publiczna, mimo swej wielowymiarowości i wielopoziomowości, stanowi całościowy mechanizm, którego poszczególne części składowe powinny być w określony sposób skoordynowane

¹ A. Zybała, *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 9.

i powiązane ze sobą. Polityka publiczna przyjmuje w tym ujęciu swoisty model stadialny, składający się z następujących po sobie etapów.

Tym, na co zwraca uwagę autor, analizując polską politykę publiczną, a zwłaszcza toczoną na poziomie debaty publicznej dyskusję o niej, jest nadmierna koncentracja na samych aktach prawnych lub ich projektach przy jednoczesnym pominięciu pozostałych elementów procesu prowadzenia polityki publicznej (takich jak ewaluacja czy konstytuowanie się aktorów polityki publicznej) oraz instrumentów pozaprawnych (np. związanych z przekazywaniem informacji czy budowaniem zaplecza analitycznego).

Autor nie ogranicza swych rozważań do polityki państwa na poziomie centralnym, ale wielokrotnie schodzi na poziom lokalny oraz w obszar wybranych polityk szczegółowych. Może stąd tytuł „polityki publicznej” a nie „polityka publiczna”. Choć poszukuje uniwersalnych prawidłowości, modeli i dylematów dla polityki publicznej, swe rozważania ilustruje szczegółowymi przykładami, najczęściej zaczerpniętymi z obszarów polityki rynku pracy, polityki społecznej oraz zdrowotnej. Taki dobór przykładów jest cenny tym bardziej, że – jak przekonuje Zybala – dziedziny te nie doczekały się w okresie posttransformacyjnym centralnego miejsca w agencie polskiej polityki publicznej, w odróżnieniu od tych obszarów, które można by określić jako „polityka niepodległości”, takie jak polityka makroekonomiczna czy bezpieczeństwa narodowego, związane z twardymi elementami polskiej państwowości. Pozostałe obszary są traktowane jako dodatek. Ponadto polskie władze zwykły prowadzić raczej – jak to zostaje ujęte w książce – „politykę linii brzegowej”.

Problemy ważne, a nie zawsze zauważane

Dla autora to, co, kiedy, dlaczego i przez kogo zostaje zidentyfikowane jako problem publiczny, jest kwestią wyjściową, leżącą u źródeł uruchomienia konkretnych działań polityki publicznej. To wokół tych problemów formują się i organizują aktorzy polityki publicznej i to owe problemy, po poddaniu selekcji i hierarchizacji, stają się przedmiotem politycznej agendy. Autor zwraca uwagę, że każdy problem na swój aspekt obiektywny i subiektywny. Są zjawiska, które zaczynają funkcjonować jako problemy publiczne, a nie prywatne, dopiero wówczas, gdy za takie zostaną uznane przez społeczeństwo lub jego wpływowe podgrupy. Sugestywną ilustracją tego zjawiska, pokazaną w książce, jest ten oto przykład: „Subiektywny wymiar problemu możemy zobaczyć również

na przykładzie praw obywatelskich dla społeczności murzyńskiej w USA. W latach 60. był to jeden z najwyższych amerykańskich problemów, większy niż kilka dziesięcioleci wcześniej. Było tak, pomimo że obiektywnie rzecz biorąc, sytuacja tej społeczności znacznie polepszyła się. Społeczeństwo nadawało mu jednak z czasem coraz wyższą wagę²⁷.

Pozycja poszczególnych aktorów, jak i ich działania w procesach deliberacji mogą wpłynąć na to, które z owych problemów zostaną uznane za ważne i zajmą poczesne miejsce w politycznej agendzie. W świetle czynionych na kartach książki rozważań nie bez znaczenia jest jednak nie tylko obiektywny układ sił między poszczególnymi aktorami, ale też pewne ideologiczne klisze, często pojawiające się ponad podziałami społecznymi. Przykładem jest postrzeganie poszczególnych kwestii społecznych: bezrobocia, ubóstwa czy bezdomności. Andrzej Zybała bierze pod rozwagę bezdomność i zastanawia się, dlaczego nie doszło w Polsce do systematycznej walki z tym zjawiskiem, mimo presji różnych unijnych gremiów. Wskazuje na dwa współgrające ze sobą możliwe sposoby wytłumaczenia tego zjawiska: „Pierwszy, społeczeństwo i władze uznają kwestię zapewnienia sobie dachu nad głową za problem prywatny i w takim razie państwo nie musi inicjować działań publicznych. Druga odpowiedź może zahaczać o kwestie etyczne: społeczeństwo i władza nie dostrzegają kwestii etycznych w problemie bezdomności i nie czują się zmotywowana do działania”²³. Książka dostarcza przykładów wielu innych kwestii, które wydają się palące z punktu widzenia dobrostanu poszczególnych grup (zwłaszcza najsłabszych), a które jednak nie mieszczą się w agendzie politycznej lub trafiają na nią tymczasowo i nie prowadzą do odpowiadającej na nie, długofalowej polityki.

Ideologia ma znaczenie

W sugerowanych przez Andrzeja Zybale uzasadnieniach, dlaczego poszczególne kwestie społeczne nie stają się problemami polityki publicznej, daje się dostrzec pewien rys ideologii transformacji, w której wiele kwestii socjalnych albo naturalizowano (traktowano jako nieunikniony koszt przemian lub wręcz jako zjawisko wpisane w funkcjonowanie systemu kapitalistycznego), albo prywatyzowano (uznawano za sprawę jednostek, które to dotknęło). W obliczu tych uwarunkowań dana kwestia społeczna stawała się (lub nie) problemem,

² *Ibidem*, s. 48.

³ *Ibidem*, s. 52.

który trzeba rozwiązać albo postrzegana była owszem jako problem, lecz nie-publiczny.

W tłumaczeniu procesów politycznych obecnymi w dyskursie ideologiami być może pomocna byłaby, rozwijana przez Vivien Schmidt, perspektywa instytucjonalizmu dyskursywnego, jednak w książce brak do niej odniesień. Perspektywa ta wykorzystywana jest do wyjaśniania, w jaki sposób poszczególne idee, krążące w odbywającym się w określonym kontekście dyskursie, przyczyniają się do przekształcenia szeroko rozumianych instytucji życia społecznego⁴. Publikacje tej autorki znane są jednak autorowi recenzowanej publikacji, co pozwala mieć nadzieję, że w swych dalszych pracach uwzględni ową relatywnie młodą perspektywę, która wydaje się warta promowania, zwłaszcza w krajach podlegających gwałtownym zmianom instytucjonalnym, jak to ma miejsce w krajach post-transformacyjnych.

Mówiąc o dyskursie, istotna jego część powstaje w wyniku procedur deliberacji, które – przynajmniej w krajach rozwiniętych – angażują także rozrastające się społeczności eksperckie, fundacje badawcze, *think-thanki* oraz instytuty akademickie. To dzięki temu polityka publiczna nie odbywa się w intelektualnej próżni, a także możliwe jest realizowanie tzw. *evidence based policy*. Obok aktorów deliberacji o profilu eksperckim niemniej ważny jest udział podmiotów bezpośrednio związanych, poprzez własne interesy, z danym obszarem polityki publicznej i życia społecznego.

Przemieszczający się aktorzy

Analiza deliberacji i konsultacji w procesie realizowania polityki publicznej jest autorowi bliska, choćby z uwagi na to, że jako wieloletni redaktor naczelny Pisma Dialogu Społecznego „Dialog” podejmował, na kartach prowadzonego przez siebie periodyku, pokrewne zagadnienia. Jak pokazuje książka i zawarte w niej przykłady zagraniczne, kwestia konsultacji we współcześnie realizowanych politykach publicznych nie dotyczy wyłącznie polityki społeczno-gospodarczej i rynku pracy, które stanowią główny przedmiot dialogu społecznego angażującego podmioty stosunków pracy (organizacje pracodawców i pracowników) oraz przedstawicieli władzy. W tym przypadku wprawdzie proces

⁴ Por. np. Vivien Schmidt, *Discursive institutionalism: The explanatory Power of ideas and discourse*, Annual Review Political Science 2008.

deliberacji miewa postać najsilniej zinstytucjonalizowaną (czego wyrazem w polskim systemie prawnym jest działalność Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych), ale procesy konsultacji mogą obejmować także innych, często dopiero się formujących aktorów życia społecznego.

Konstituowanie się owych grup często ma charakter doraźny, co autor pokazuje na przykładzie debaty, jaka swego czasu toczyła się wokół zmian w systemie emerytalnym w związku ze zmniejszeniem składki przekazywanej do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Wówczas, w ramach głównego nurtu owej debaty, wyłoniły się trzy zasadnicze grupy stanowisk, które autor wspólnie z K. Hagemajerem opisali jako: aktorów z grupy kapitałowo-finansowej, aktorów z grupy kapitałowo-publicznej oraz aktorów z grupy społeczno-ubezpieczeniowej. Każda z nich zajmowała odmienne stanowisko w sprawie propozycji działań rządu, odwoływały się też do innej argumentacji. Mimo ukonstituowania się trzech bloków, wiele kwestii podczas ówczesnej burzliwej debaty nie zostało wyczerpanych, a często wręcz nie zostały podjęte. Dla przykładu można tu wymienić: skalę redystrybucji w systemie emerytalnym, sytuację grup, które będą otrzymywały niskie emerytury, kwestię pożądanego poziomu emerytur czy dopasowania działań w zakresie innych polityk. Zaproponowaną przez autorów formułę analizy warto być może zastosować do debat toczonych w późniejszym okresie i obecnie. Przykładem może być, rozgorzała parę miesięcy później, dyskusja wokół podwyższenia wieku emerytalnego. Tu osie sporu między grupami konkurujących stanowisk przebiegały odmiennie i powierzchowna obserwacja tego konfliktu pozwala stwierdzić, że niektórzy aktorzy ścierający się ze sobą w sporze o OFE, niekiedy pozostawali na pozycjach sojusznicznych podczas batalii dotyczącej podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat. Pokazuje to, że konstelacje sił w polityce publicznej i pozycja poszczególnych aktorów bywają bardzo labilne.

Od rządzenia do zarządzania

Aktorzy polityki publicznej wychodzą często na scenę w obliczu mniej szumnych zagadnień, także na poziomie lokalnym (autor motyw ten omawia szerzej w jednej ze swych wcześniejszych publikacji na temat partnerstwa lokalnego). Z książki dowiadujemy się o coraz większym udziale deliberacji w procesie tworzenia polityki publicznej, a następnie wdrażania jej w życie. Deliberacja nie służy li tylko zdiagnozowaniu problemu, ale także określeniu,

kiedy i przy pomocy jakich zasobów i instrumentów należałoby podjąć działanie. Jedną z zasadniczych kwestii jest to, jak optymalnie zakreślić rozkład odpowiedzialności za rozwiązanie danego problemu w układzie państwo – rynek – obywatele. Pojawia się tu zagadnienie niedoskonałości poszczególnych sektorów. Warto zauważyć, że współcześnie wielosektorowa polityka publiczna nie składa się z osobnych, niepowiązanych ze sobą światów, one wzajemnie się przenikają, a polityka publiczna, głównie poprzez działania regulacyjne państwa, określa zakres i kształt owego przenikania.

Coraz większą furorę – tak w teorii, jak i w praktyce – robi koncepcja *governance*, czyli zarządzania problemami publicznymi, angażującego coraz większą sieć podmiotów spoza władz publicznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. W tym sensie polityka publiczna coraz bardziej rozmija się znaczeniowo z polityką realizowaną przez państwo, choć to ostatnie wciąż odgrywa w niej poczesne miejsce. Autor wskazuje na opisywane w literaturze przechodzenie od rządzenia do zarządzania, z coraz gęstsza siecią relacji poziomych. Należy jednak zapytać, czy w tych nowych warunkach, z mniej wyraźnym określonym centrum i większą liczbą relacji horyzontalnych, jest miejsce dla uporządkowanego, intencjonalnego realizowania polityki publicznej, a tym bardziej na myślenie strategiczne, któremu autor poświęca jeden z ostatnich rozdziałów. W książce nie znajdujemy bezpośredniej odpowiedzi na to pytanie. Jednakże w części poświęconej strategiom, autor pokazuje, że ten sposób myślenia przeżywa dynamiczny rozwój, przy czym ono także, aby było skuteczne, nie powinno być wyłączone z mechanizmów deliberacji i konsultacji, wręcz przeciwnie – na nich winno się opierać.

Praktyka oderwana od strategii

Strategiom poświęcony został przedostatni rozdział publikacji. Choć w książce zagadnienie pojawia się na końcu, z natury rzeczy strategia w sekwencji kroków składających się na politykę publiczną poprzedza jej projektowanie i realizowanie. Jak definiuje ją autor: „Strategia jest całościowym procesem decydowania, w jakim kierunku zmierzamy i jak możemy dotrzeć do zamierzonego celu, natomiast polityki dostarczają bardziej konkretnych środków, które umożliwiają poruszanie się w wytyczonym kierunku”⁵. Można powiedzieć, że strategia jest działaniem na nieco innym, niejako metapoziomie, co też, jak się

⁵ A. Zybala, *op. cit.*, s. 249.

dowiadujemy z książki, często sytuowało to zagadnienie poza obrębem badań polityki publicznej. O ile polityka publiczna, jak było już mówione, ma niejednokrotnie charakter interwencyjny i jest realizowana *ad hoc* w odpowiedzi na zidentyfikowane w danym czasie problemy, o tyle budowanie strategii wiąże się z opartym na wiedzy planowaniem długofalowym i dalekosiężnym wyznaczeniem celów, przebiegającym według określonych zasad, takich jak trwałość efektów działań, wykonalność oraz akceptowalność. Autor powołuje się na pogląd, że w Polsce myślenie i działanie strategiczne nie jest mocną stroną poczynań publicznych i, posiłkując się tezami Tomasza Grosse, wskazuje następujące przyczyny:

- Brak myślenia o polityce rozwoju w długiej perspektywie czasu.
- Brak ciągłości prac programowych, w tym częste zmiany podstawowych kompetencji i instrumentów programowych.
- Nadmierna liczba słabo ze sobą powiązanych strategii i dokumentów programowych.
- Słabość implementacji dokumentów programowych oraz próby omijania najważniejszych dokumentów strategicznych w praktyce administracyjnej.
- Niewłaściwa koordynacja prac programowych między różnymi segmentami administracji publicznej, co utrudnia m.in. powiązanie polityk sektorowych z politykami regionalnymi, a także działań rządu z zadaniami podejmowanymi przez samorządy terytorialne.
- Dychotomia planowania inwestycyjnego społeczno-gospodarczego i przestrzennego⁶.

Wskazane wyżej słabości potwierdzają wspomniane już wcześniej braki w koordynacji zarówno między działaniami różnych aktorów polityki publicznej, jak i między różnymi etapami procesu jej stanowienia. Problemem jest więc nie tyle tworzenie dokumentów mających znamiona dokumentów strategicznych (bowiem takie powstają choćby pod postacią omówionych w książce dokumentów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego czy innych dokumentów powiązanych z zarządzaniem rozwojem), ile ich przełożenie na praktykę polityki publicznej realizowanej na różnych szczeblach. Impulsem do myślenia i działania strategicznego staje się też uczestnictwo Polski w strukturach unijnych.

⁶ *Ibidem*, s. 359.

W poszukiwaniu adekwatnej wiedzy

Obecność w Unii Europejskiej okazuje się również nie bez wpływu na wiedzę, jaką dysponujemy na temat polityki publicznej, także w perspektywie porównawczej. Wydaje się ona niezbędna zarówno w kontekście tworzenia strategii horyzontalnych, ale także w bardziej doraźnych działaniach publicznych. Książka Andrzeja Zybaly, niewątpliwie porządkująca naszą wiedzę o polityce publicznej, a także poszerzająca ją o dorobek zagraniczny, samo zagadnienie wiedzy w kontekście polityki publicznej podejmuje jako jedno z zagadnień wieńczących publikację. Autorowi wyraźnie bliska jest koncepcja *evidence based policy* – polityki opartej na twardych przesłankach i dowodach. Nie chodzi tu jednak o wiedzę w ogóle, ale przede wszystkim specyficzną jej postać – o wiedzę operacyjną, czyli taką, „która powstaje z myślą o podejmowaniu konkretnych działań w związku z występowaniem określonych problemów”⁷. Autor odróżnia ją od wiedzy *stricte* akademickiej, jednocześnie zaznaczając, że niekiedy polityce publicznej przydaje się analityczny *background* o bardziej akademickich podstawach. To w oparciu o nie można tworzyć *policy studies* – studia nad politykami publicznymi, które pozwalają na szerszą i bardziej pogłębioną analizę mechanizmów politycznych. Wydaje się, że szczególnie gdy mówimy o planowaniu strategicznym bądź też projektowaniu większych i złożonych obszarów polityki publicznej posiłkowanie się tego typu wiedzą wydaje się wskazane. Warto zdać sobie sprawę z tego, jak wiele postaci może mieć wiedza w kontekście polityki publicznej i jak wiele umiejętności trzeba, aby dokonywać odpowiedniego wyboru – ze znaną dla niego formą i treścią – we właściwym kontekście. Nawet pogłębiona wiedza analityczna powinna być podawana w nieco innej formie niż wiele typowych tekstów akademickich. To ważne wskazówki dla osób piszących nie tylko o polityce publicznej ogólnie, ale i o bardziej konkretnych szczegółowych problemach wymagających rozwiązania. Standard w tym zakresie musi się dopiero wytworzyć. Podczas pracy w Piśmie Dialogu Społecznego od badaczy tematyki omawianej w kwartalniku często otrzymywaliśmy bardzo solidne opracowania, ale wiedza ta przybierała formułę niekiedy nazbyt akademicką, wobec czego wymagała ponownego sformatowania.

Obok problemów z samą wiedzą i nadaniem jej odpowiednio użytecznej formy można jednak znaleźć znacznie więcej barier w jej wykorzystaniu po stronie instytucji i aktorów polityki publicznej. Choć teoretycznie każdy się zgodzi

⁷ *Ibidem*, s. 259.

co do korzyści, jakie może przynieść podejmowanie decyzji w oparciu o twarde dane i analizę powiązań między nimi, w praktyce polityka publiczna – nie tylko w Polsce – bardzo często daleka jest od kanonu *evidence based policy*. Gdzie możemy upatrywać źródeł tego stanu rzeczy? W książce przytoczone jest zestawienie czynników temu sprzyjających, które wyróżnił brytyjski parlamentaryzista, Vincent Cable. Oto one:

- Szybkość – decydenci działają często pod presją czasu, co uniemożliwia przeprowadzenie całego cyklu analiz.
- Powierzchność – decydenci są czasami zmuszeni do próby ogarnięcia znacznych zakresów zagadnień. Następuje przeładowanie informacyjne, trudność opanowania wszystkich istotnych wątków, zwłaszcza w bardziej złożonych działaniach publicznych.
- „Przypodobywanie się” (*spin*) – decydenci czasami wybierają działania podobające się społeczeństwu, a nie te, które będą efektywne, co wynika z analizy dowodów.
- Manipulowanie – decydenci czasami starają się ukrywać przed społeczeństwem niektóre argumenty przemawiające za takimi czy innymi działaniami.
- Niewiedza/nieświadomość – czasami decydenci wykazują podejrzliwość wobec analiz eksperckich, co skutkuje ich mniejszym wykorzystaniem w projektowaniu polityk⁸.

Owe czynniki ograniczające stopień wykorzystania eksperckiej wiedzy i ogólnie racjonalnej argumentacji w polityce publicznej mają charakter uniwersalny, mogą pojawiać się w różnych systemach krajowych. W Polsce pojawiają się również i zdają się nakładać na pewne słabości związane z, dopiero rozwijającym się, potencjałem eksperckim. U nas wciąż stosunkowo niewielką rolę – ze względu na ograniczenia finansowe i mniej korzystny punkt wyjścia – odgrywają *think tanki* eksperckie, choć ich sieć się stopniowo zagęszcza. Wiedza analityczna często powstaje w ramach instytutów i ośrodków podlegających poszczególnym resortom, co – jak przytomnie zauważa autor – nie jest równoznaczne z rzeczywistym wykorzystywaniem jej w praktyce rządzenia. Dużą rolę odgrywają źródła międzynarodowe, a także wiedza pochodząca z projektów realizowanych z funduszy unijnych. Rozważania na temat wiedzy eksperckiej autor puentuje wnioskiem: „Osobnym zagadnieniem jest jednak jej dopasowanie do potrzeb związanych z projektowaniem i wykonywaniem polityk publicznych.

⁸ *Ibidem*, s. 302.

Na obecnym etapie możemy mieć problem z oceną stopnia tego dopasowania. Nie ma bowiem prac, które mogłyby pokazać zastosowanie wiedzy wygenerowanej w projektach finansowanych choćby z funduszy unijnych”⁹.

Główne słabości polskiej polityki publicznej

W świetle zawartej w książce wiedzy, polska polityka publiczna kuleje nie tylko na strategicznym metapoziomie, ale także na poziomie operacyjnym i implementacyjnym. Dla polskiego czytelnika wartością, jaką wnosi ta publikacja, jest nie tylko dostarczenie pewnych uniwersalnych narzędzi pojęciowych i badanych dla analizy polityk publicznych, ale również dokonana przez autora próba profesjonalnego zdiagnozowania polskiej polityki publicznej i barier, na jakie może natrafić wola jej usprawnienia i modernizacji.

Wymieńmy zatem – za Andrzejem Zybałą – wyszczególnione przezeń w zakończeniu bariery:

- Przewaga przywództwa politycznego nad merytorycznym.
- Brak odpowiednio rozbudowanego zaplecza analitycznego, tak po stronie państwa, jak i podmiotów prywatnych i społecznych, które mogłyby generować wiedzę dla polityki publicznej.
- Nieadekwatne wykształcenie i kompetencje po stronie kadr politycznych, administracyjnych, akademickich, eksperckich (kapitał ludzki) do radzenia sobie z analizą najbardziej złożonych problemów publicznych.
- Trudności w integrowaniu procesu tworzenia i wykonywania polityki.
- Znaczna rotacja wśród ekip rządowych i na stanowiskach, na których podejmowane są kluczowe decyzje. „W okresie dwudziestu lat było 13 premierów, na wielu stanowiskach ministrów, wiceministrów skala rotacji była większa. Na przykład stanowisko ministra edukacji w latach 1990-1997 pełniło siedem osób, a więc jedna osoba pełniła urząd średnio rok”.
- Wycinkowość reform w poszczególnych politykach¹⁰.

Powyższa enumeracja stanowi nie tylko zwieńczenie rozważań autora, ale też mogłaby stać się punktem wyjścia do dalszych pogłębionych dociekań i analiz czynionych przez innych badaczy lub przez samego autora tejże monografii. Każda z wyszczególnionych wyżej słabości polskiej polityki publicznej wymaga namysłu i poszukiwań dróg sanacji. Także w oparciu o wzorce zagraniczne.

⁹ *Ibidem*, s. 350.

¹⁰ *Ibidem*, s. 356.

Pożytki z lektury

Wydaje się, że to, co zapowiada podtytuł publikacji, czyli *Doświadczenia w tworzeniu i wykonaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach* nie zostało w książce w wystarczającym stopniu wyeksplorowane. Choć tu i ówdzie pojawiają się cenne przykłady rozwiązań wdrażanych w innych państwach, są one fragmentaryczne i stanowią ilustrację bardziej ogólnych tez i spostrzeżeń, nie dają zaś jeszcze wystarczającej podstawy do tego, by móc całościowo porównać modele polityki publicznej w poszczególnych państwach, nawet tych, które zostały przytoczone. Nie jest to bynajmniej zarzut wobec autora, a raczej wezwanie do podjęcia na nowo tematu w ujęciu komparatywnym i najlepiej z twórczym wykorzystaniem analitycznej matrycy, którą podsuwa czytelnikowi Andrzej Zybala. Sama książka, jak można sądzić po jej końcowym stadium, nie miała ambicji stać się panoramicznym przeglądem polityk publicznych w rozlicznych krajach, lecz być źródłem intelektualnych narzędzi do analizy polityki publicznej, a następnie – być może – jej bardziej świadomego i skutecznego kształtowania. Mocną stroną publikacji, z punktu widzenia popularyzatorskiego i operacyjnego potencjału, jest nie tylko jej wartość merytoryczna, ale także struktura i forma. Kompozycja jest przemyślana, w dużej mierze odzwierciedla poszczególne elementy konstytutywne dla nowoczesnej polityki publicznej. Klarowny i rzeczowy wywód zawiera wiele konkretnych przykładów i zastosowań, dzięki czemu nawet fragmenty poświęcone modelom i teoriom nie oddalają się od społecznej rzeczywistości. ■

ŁUKASZ ŚWIETLIKOWSKI

EKONOMIŚCI I POLITYKI PUBLICZNE

RECENZJA KSIĄŻKI: *ANALIZA EKONOMICZNA W POLITYCE PUBLICZNEJ*¹

Książka pod redakcją Aleksandra Surdeja, profesora Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, to zbiór artykułów dotyczących stosowania teorii i narzędzi ekonomicznych w decydowaniu publicznym. Ich autorami są w większości amerykańscy profesorowie ekonomii. Celem wydania recenzowanej publikacji, według jej redaktora, jest zwiększenie świadomości polskich czytelników na temat roli, jaką ekonomia odgrywa w projektowaniu polityk publicznych. Trudno bowiem nie zgodzić się z opinią Aleksandra Surdeja wyrażoną we wstępie, że ma ona znaczenie podstawowe. Widać to szczególnie wyraźnie w czasie obecnego kryzysu finansowego. Ograniczenie zasobów sprawia, że proces podejmowania decyzji publicznych ulega ekonomizacji². Wyzwaniem staje się realizacja postulatu *doing more with less* – robić więcej, mając mniej. Ocena wydajności – relacji ponoszonych nakładów do otrzymanych wyników – decyduje o rozpoczęciu, kontynuacji lub zakończeniu działań publicznych. Politycy i urzędnicy szukają zatem nowych, tańszych sposobów świadczenia usług publicznych – elektroniczna administracja, innowacje, koprodukcja – to tylko niektóre z nich.

Analiza działań publicznych wymaga więc znajomości ekonomii, statystyki, umiejętności analitycznych. Nieprzypadkowo przyjęty w tym roku przez

¹ *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, pod redakcją Aleksandra Surdeja, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

² G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 89.

polski rząd program „Lepsze regulacje 2015” zakłada zwiększenie potencjału analitycznego administracji rządowej. W jego ramach, Szef Służby Cywilnej we współpracy z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego oraz dyrektorami generalnymi urzędów opracuje specjalny program szkoleniowy dla analityków administracji rządowej. Inne działania szkoleniowe podejmie Ministerstwo Gospodarki i Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie³. Ich celem będzie rozwinięcie umiejętności korzystania z danych jakościowych i ilościowych w duchu koncepcji *evidence based policy* (polityki opartej na dowodach), EBP.

Paradoksalnie, mimo wyżej wymienionych działań rządu na rzecz EBP oraz wprowadzenia nowej dyscypliny naukowej – nauki o polityce publicznej, literatura na ten temat dostępna w języku polskim jest raczej skąpa. Z tego punktu widzenia, książka pod redakcją Aleksandra Surdeja to cenna pozycja.

Pierwszy artykuł, autorstwa Avinash Dixit, amerykańskiego ekonomisty, profesora Uniwersytetu Princeton, odnosi się do roli ekonomistów jako politycznych doradców. Autor polemizuje z tezą B. O’Flaherty’ego i J. Bhagwati’ego, zakładającą, że rozwój ekonomii politycznej i teorii ekonomii znacznie ograniczył możliwość dawania politykom rad o charakterze normatywnym. Krytykuje tę koncepcję, uznając, że wielość uczestników systemu gospodarczego i panująca w nim konkurencyjność gwarantuje prawo do podejmowania indywidualnych wyborów. Przyjęcie tej perspektywy umożliwia doradcom proponowanie najlepszych – z punktu widzenia interesu publicznego – rozwiązań. Kluczowe jest jednak uwzględnienie przez nich kontekstu politycznego, w tym najważniejszego elementu – cyklu wyborczego. To z kolei generuje problem bezstronności. Doradcy ekonomiczni zaangażowani w politykę, rozumiejący jej mechanizmy, dostosowują swoje zalecenia do jej uwarunkowań, tracąc jednak opinię obiektywnych ekspertów. Czasami, świadomie, pod hasłem bezstronności, doradcy promują rozwiązania sprzyjające partykularnym interesom np. danego instytutu badawczego czy *think tanku*.

Artykuł ten, moim zdaniem, pełni dwie funkcje. Po pierwsze, ostrzega doradców ekonomicznych przed formułowaniem technicznych rekomendacji bez uwzględnienia uwarunkowań politycznych. Po drugie, ostrzega polityków przez korzystaniem tylko z jednego źródła pomysłów, rozwiązań, ekspertyz – niezależnie od tego czy jest to osoba (np. doradca ekonomiczny), czy organizacja (np. *think tank*).

³ Program „Lepsze regulacje 2015”, załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r., ss. 28-29, http://www.mg.gov.pl/files/upload/18120/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_Regulacje_2015_zalacznik_do_uchwaly_nr_13.pdf (dostęp 22.08.2013).

Następny artykuł, Dennisa C. Muellera z Uniwersytetu w Wiedniu, opisuje wady i zalety trzech teorii stosowanych w ekonomii: neoklasycznej (dominującej), behawioralnej (opartej na założeniach teorii racjonalnego wyboru) oraz ewolucyjnej (akcentującej wpływ nawyków i schematów działania na obecne zachowania). Autor tego tekstu podkreśla znaczenie, jakie dla wyjaśnienia określonego zjawiska ma wybór jednej z tych teorii. Od przyjętych założeń teoretycznych i metod badawczych może zależeć bowiem wynik ekspertyzy. To kolejna kwestia, o której muszą pamiętać politycy korzystający z rad ekspertów.

Kolejne dwa artykuły – *W kierunku teorii przedsiębiorstwa publicznego* oraz *Uwagi o prywatyzacji przemysłów infrastrukturalnych* – odnoszą się do funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych. Autor pierwszego z nich, William Baumol, amerykański ekonomista, tworzy listę obszarów działania państwa, w których funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych wydaje się uzasadnione i potrzebne. Odwołuje się przy tym do znanych w ekonomii pojęć, takich jak pokusa nadużycia czy dobro publiczne. Autor drugiego artykułu, Roger G. Noll, profesor ekonomii na Uniwersytecie w Stanford, przekonuje z kolei, że sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe, pod pewnymi warunkami, mogą działać lepiej nawet w kapitałochłonnych sektorach o służebnym charakterze, takich jak energetyka, gazownictwo, drogownictwo, telekomunikacja itd. Wspomniane warunki odnoszą się do działalności urzędów regulacyjnych w kontekście ryzyka tzw. niewoli regulacyjnej, czyli sytuacji, w której urząd regulujący z czasem przyjmuje perspektywę i broni interesów kontrolowanych monopolistów. Do warunków tych należą między innymi: względna niezależność regulatora, precyzyjnie określone uprawnienia, wysokie kompetencje jego pracowników, przejrzystość polityki regulacyjnej, możliwość stosowania kontroli sądowej. Przedstawiona całościowa, a zarazem syntetyczna, lista jest wartościową częścią tego tekstu. Mimo to, omawiane w obu artykułach zagadnienia, takie jak pokusa nadużycia wyjaśniana za pomocą klasycznego przykładu polis ubezpieczeniowych, koncepcja dóbr publicznych, działalność antymonopolowa państwa to zagadnienia podstawowe, poruszane na kursach makroekonomii czy ekonomii sektora publicznego. Z tego punktu widzenia, wydaje się, że ich włączenie do omawianego tu zbioru tekstów nie wzbogaca go w szczególny sposób.

Przedmiotem kolejnego artykułu autorstwa Giandomenico Majone, znanego, także w Polsce, profesora polityki publicznej, jest kwestia wiarygodności prowadzenia polityk publicznych. Prof. Majone analizuje trzy sposoby, dzięki

którym rząd/politycy są w stanie dotrzymać swoich zobowiązań wobec obywateli/wyborców. Odnoszą się one do sprawnego funkcjonowania (1) urzędów regulacyjnych, (2) agencji rządowych oraz (3) stosowania zasady powiernictwa.

Chwalony przez prof. Majone model agencji, stosowany z sukcesem w krajach anglosaskich, polega na wydzieleniu z ministerstw urzędów o charakterze wykonawczym, implementacyjnym. Same ministerstwa zachowują natomiast przede wszystkim funkcje o charakterze strategicznym (w Szwecji podział ten określany jest jako dualizm administracji rządowej). Warto przypomnieć w tym miejscu, że wprowadzenie tego modelu planowano również w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, w ramach reformy centrum rządu. Niestety, do dzisiaj, większość polskich ministerstw to wielkie struktury realizujące zarówno funkcje wykonawcze, jak i strategiczne⁴. Oczywiście wydzielenie agencji rządowych, jak słusznie zauważa prof. Majone, wiąże się z potencjalnym problemem utracenia nad nimi kontroli (teoria pryncypał-agent) czy ich postępującej niesterowności (biurokratycznej inercji). Z tego powodu proponuje on oparcie relacji między rządem a takimi instytucjami na zasadzie powiernictwa. Przykładem jest relacja między bankami centralnymi a krajowymi rządami. W proponowanym układzie niezależne instytucje, o dużym zakresie uprawnień formalnych, realizują ogólne cele w oparciu o generalną zasadę dbałości. Zastąpienie szczegółowego zakresu obowiązków tą zasadą zwiększa bowiem zaangażowanie i lojalność urzędników danej instytucji. W efekcie, polityka rządu realizowana przez takie podmioty staje się bardziej wiarygodna.

W następnym artykule pt. *Falszywe poczucie niepewności?* John Mueller, profesor nauk politycznych, analizuje reakcje rządów krajowych na ataki terrorystyczne. Udowadnia przy tym, że reakcje te są zupełnie niewspółmierne do skali zagrożenia. Odnosi się tym samym do bardzo ważnej, moim zdaniem, zasady proporcjonalności. W odniesieniu do prawa mówi ona, że działania ustawodawcy muszą być współmierne do realizowanego celu. Innymi słowy, parafrazując przysłowie, nie należy zabijać much, strzelając do nich z armaty – lepiej użyć łapki. Warto również zauważyć, że w polskim prawie konstytucyjnym proporcjonalność, inaczej zakaz nadmiernej ingerencji, jest jednym z aspektów zasady przyzwoitej legislacji czy, szerzej, zasady państwa prawa⁵. W praktyce jednak zasada ta jest w Polsce często łamana – przykładowo,

⁴ G. Rydlewski, *Decydowanie rządowe*, [w:] G. Rydlewski, *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, ss. 176-177.

⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2005, ss. 64-65.

obowiązki i ograniczenia, które nakłada prawo budowlane na inwestorów indywidualnych w zakresie budownictwa mieszkalnego, są nieproporcjonalne do celu tej ustawy. Co gorsza, liczba zawartych w niej uciążliwych przepisów może potencjalnie skłaniać inwestorów do samowoli budowlanej.

Proporcjonalność odnosi się również do formy regulacji – w Polsce nadal uważa się, że „ustawa jest dobra na wszystko”, bardzo rzadko zatem rozpatruje się inne formy regulacji, na przykład samoregulację, możliwość wpływu na zachowania obywateli przez edukację czy opcję zerową, zakładającą niepodjęcie żadnej interwencji. Potwierdza to najnowszy raport OECD – *Przegląd Polityk Publicznych w Polsce*, wskazując na wiele wad takiego podejścia. Eksperti OECD zalecają – jako pierwszy krok – wprowadzenie szkoleń dla urzędników, aby nauczyć ich szukania alternatywnych sposobów regulacji⁶.

Kolejne dwa artykuły dotyczą regulacji zawodów i sektora bankowego, co może być interesujące, z punktu widzenia polskiego czytelnika, w kontekście obecnie realizowanych reform w tym zakresie. Profesor polityki publicznej Morris M. Kleiner w artykule *Licencja ochrony* wskazuje na negatywne skutki regulacji zawodów, takie jak wzrost cen usług czy ograniczenie poziomu zatrudnienia. Interesujące są podawane przez autora dane. Przykładowo, w USA firmy ubezpieczeniowe nie różnicują cen ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zależności od tego czy dana działalność jest regulowana, czy nie. Nie wpływa to także na liczbę skarg klientów, co przeczy tezie, że deregulacja obniża jakość świadczonych usług.

Na negatywne efekty regulacji zwraca również uwagę Peter J. Wallison, odnosząc się do działalności sektora bankowego w USA. Dowodzi na przykład, że prawna ochrona depozytów prowadzi do pokusy nadużycia, powodując, iż klienci banków stają się mniej ostrożni przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.

Następne, wspólne opracowanie Luigino Bruniego i Stefano Zamagniego pt. *Gospodarka wspólnoty: inspiracje i osiągnięcia*, odnosi się do prowadzenia działalności gospodarczej w duchu ekonomii społecznej. Wydaje się, że, podobnie jak ostatni w zbiorze artykuł Josepha A. Schumpetera na temat rozwoju cywilizacyjnego, nie jest bezpośrednio związany z tytułową analizą ekonomiczną. W przeciwieństwie do innych części książki, nie nawiązuje wprost do jej narzędzi, kwestii teoretycznych czy metodologicznych. Mając to na uwadze, wydaje się, że włączenie tych tekstów do zbioru nie było konieczne.

⁶ Poland: *Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing 2013, ss. 140-141, http://www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/raport_oecd.pdf (dostęp 19.08.2013).

Kolejny artykuł Randala C. Pickera, profesora prawa handlowego na Uniwersytecie w Chicago dotyczy stosowania teorii gier w analizie prawa. Jest to wartościowa część książki, w której dylemat więźnia – klasyczny problem teorii gier, jest wstępem do bardziej zaawansowanych przykładów ilustrujących wykład autora. Wydaje się jednak, że dla czytelnika bez wysokich umiejętności analitycznych może to być artykuł trudny w odbiorze.

Ten problem nie dotyczy artykułu Claudio M. Radaelliego pt. *Ocena skutków regulacji w Europie*. Niezwykle popularny w ostatnich latach OSR jest bowiem podstawowym narzędziem tworzenia polityki opartej na dowodach. Ciekawym fragmentem tego tekstu jest udana próba zdefiniowania, czym jest „dobry OSR” z perspektywy różnych interesariuszy (ekonomisty, urzędnika, polityka, przedsiębiorcy, obywatela). Autor dowodzi, że każdy z nich ma inną definicję, co determinuje z kolei odmienną logikę ich działania. To ważna obserwacja, pozwalająca lepiej planować działania doskonalące OSR. Warto zauważyć, że reformę polskich ocen skutków regulacji zakłada wspomniany wyżej program rządowy „Lepsze regulacje 2015”.

W przedostatnim opracowaniu zatytułowanym *Gdy wszystkie inne warunki nie są równoważne: o kontekście czerpania wzorców z polityki innych krajów*, Richard Rose przestrzega przed stosowaniem rozwiązań międzynarodowych na zasadzie „kopiuj – wklej”, wskazując na potencjalny konflikt między uniwersalnymi zaleceniami organizacji, takich jak OECD a specyficznymi uwarunkowaniami państw o niższym poziomie rozwoju. Sugeruje on, słusznie, że o wyborze modelowych państw powinna decydować w większym stopniu bliskość psychologiczna (kraje bliskie kulturowo np. anglosaskie) niż geograficzna (kraje sąsiadujące ze sobą).

Podsumowując, książka pod redakcją Aleksandra Surdeja jest z pewnością wartościową pozycją na liście publikacji związanych z tworzeniem polityki opartej na dowodach. Mimo jej ekonomicznego profilu, jest przystępna również dla czytelników bez takiego wykształcenia. Dlatego można ją polecić wszystkim zainteresowanym tą tematyką, w szczególności tym, którzy decydują o kształcie polityk publicznych tj. urzędnikom oraz politykom. Jak bowiem wskazują eksperci OECD, jakość polityki publicznej zależy w dużej mierze od zdolności analizy danych na poziomie urzędniczym oraz zdolności decydowania na ich podstawie na poziomie politycznym⁷. ■

⁷ Poland: *Implementing Strategic-State Capability*, op. cit., ss. 19-20.

TOMASZ JAŁUKOWICZ

ADMINISTRACJA UCZĄCA SIĘ?

RECENZJA KSIĄŻKI: *ORGANIZACJE UCZĄCE SIĘ.
MODEL DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ*¹

Współczesny świat płynnej nowoczesności, wielości dyskursów, postpolityki i fetyszystycznego prymatu wolnorynkowej efektywności i rozliczalności stanowi dla administracji publicznych zagrożenie i wyzwanie. Podobny wpływ wywiera globalny kryzys wraz ze schematami jego zwalczania, opartymi przede wszystkim na drakońskich cięciach wydatków publicznych, wzroście podatków oraz wycofywaniu się z wielu, dotychczas kluczowych, obszarów działania polityk publicznych w ramach państwa dobrobytu. Przed administracją publiczną stawia się pytania o jej funkcję, zakres interwencji oraz sposób na budowanie relacji z interesariuszami-podatnikami, zarówno w sferze celowości (misji i strategii), jak i odpowiedzialności za realizację zadań publicznych (w rozumieniu rozliczalności i efektywności).

Autorzy publikacji *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* postawili przed sobą bardzo trudne zadanie, by spośród wielu modeli i dyskursów wybrać te najbardziej interesujące i dokonać próby ich transpozycji na grunt polski. Jednakże takie podejście umacnia peryferyjną pozycję polskiej nauki w obszarze administracji/zarządzania. Pokazuje model zmiany w oparciu o trajektorię rozwoju egzogenicznego widoczny w krajach Zachodu, *suma summarum*, zawierając w sobie *ipso facto* istotne sprzeczności i ryzyko „nie-zakorzenia”.

¹ *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, pod redakcją Karola Olejniczaka, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Jak badać „uczenie się” ministerstw?

Projekt Ministerstwa Uczące Się², w ramach którego powstała omawiana tu książka antycypuje polską dyskusję o miejscu i roli administracji publicznej w płynnej nowoczesności i w obliczu globalnego kryzysu³. Przy okazji wiąże jednak powinność organizacyjnego uczenia się z wymogiem skutecznego prowadzenia polityk publicznych, stawiając przy tym istotne pytania badawcze:

- Jaki jest mechanizm uczenia się organizacji publicznych?
- Jaki jest stan mechanizmu uczenia się w polskich ministerstwach?
- Jakie są światowe praktyki wspierania procesów organizacyjnego uczenia się?
- Jakie rozwiązania wprowadzić w polskich ministerstwach, by poprawić skuteczność organizacyjnego uczenia się?⁴

Na samą procedurę badawczą projektu składają się: analiza literatury, badania i analizy jakościowe, wizyty studyjne oraz obserwacja uczestnicząca (ang. *action research*). Wypracowane na etapie analityczno-teoretycznym narzędzia mają być w drugiej części projektu wdrożone w wybranych departamentach czterech ministerstw w ramach projektu pilotażowego, a następnie gruntownie zanalizowane.

Publikacja *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* jest podsumowaniem części analityczno-teoretycznej (ang. *desk research*), powiązanej z uporządkowaniem wielości koncepcji i modeli w obrębie problematyki organizacyjnego uczenia się (ang. *organizational learning* – OL), organizacji uczących się (ang. *learning organizations* – LO) oraz zarządzania wiedzą (ang. *knowledge management* – KM).

W rozdziale pierwszym przedstawione są tradycyjne modele administracji publicznej (biurokratyczny, nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania) i ich miejsce w paradygmacie organizacji uczących się. W rozdziale drugim dokonano systematyki literatury głównych nurtów badań nad OL, LO i KM oraz metodyki, tak by w kolejnym poddać je syntezie z wynikami badań empirycznych. W rozdziale czwartym został zaprezentowany autorski model organizacyjnego uczenia się wraz z weryfikacją empiryczną na gruncie polskim. W ostatnim rozdziale przedstawiono zintegrowane, systemowe podejście do organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej.

² <http://mus.edu.pl/>, dostęp 1.07.2013 r.

³ Projekt jest wdrażany w latach 2010-2014 ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Priorytet V „Dobre rządzenie”.

⁴ *Organizacje uczące się. ... , op. cit.*, s. 17.

Od analizy do zarysu modelu

Duże uznanie należy się autorom publikacji za jej rozmach i próbę interdyscyplinarnego podejścia do problematyki uczenia się organizacji. Rzadko trafiają w nasze ręce tak wszechstronne publikacje. Jednakże autorzy nie ustrzegli się nadmiernych uproszczeń oraz zwodniczego dryfu w stronę anglosaskiej doktryny nauki o zarządzaniu. Ta ostatnia podlega wprawdzie wszechstronnej analizie, jednakże bez satysfakcjonującego krytyczno-naukowego zacięcia. Brakuje tutaj schumpeterowskiej „twórczej destrukcji”⁵ – odważnej polemiki z literaturą obcojęzyczną (włączając w to nie-anglosaski dorobek naukowy) już na poziomie bazy teoretycznej.

Etap analizy *desk research* zdominowany został głównie przez publikacje anglosaskie z zakresu zarządzania na podstawie bazy SCOPUS⁶. Analiza ilościowa artykułów z zakresu OL, LO i KM jest moim zdaniem zbędna poznawczo.

Zestawienie czołowych artykułów z trzech nurtów⁷ wskazuje na nieadekwatność: OL i LO (kluczowe teksty powstawały w okresie dominacji myślenia NPM – *New Public Management*), podczas gdy KM wydaje się być formą rewizji pozostałych dwóch (m.in. silniejsza obecność zagadnień kapitału ludzkiego w organizacji), co zresztą przekłada się na wyższą częstotliwość cytowań z tego zakresu⁸.

Literatura anglosaska jest na tyle bogata, że powinna wystarczyć do przygotowania wszechstronnej bazy teoretycznej dla dalszych badań. Moim zdaniem jednak to zawężenie pola analizy jest współcześnie zbyt dużym uproszczeniem. Szczególnie w obliczu dość bogatej literatury, wskazującej na istotne różnice kulturowe, poza anglosaskim obszarem kulturowym, co determinuje odmienne praktyki funkcjonowania gospodarki (czy wręcz lokalne odmiany kapitalizmu) i administracji publicznej⁹.

Ten zabieg jest widoczny w momencie uproszczonej prezentacji trzeciego modelu administracji (obok weberowskiej biurokracji i NPM), tutaj określonego mianem współzarządzania. Autorzy widzą go jako ewolucję modelu *New Public Management*, w rezultacie labourzystowskiej rewizji dokonanej w dokumencie

⁵ <http://www.econlib.org/library/Enc/CreativeDestruction.html>, dostęp 2.07.2013 r.

⁶ <http://gowers.wordpress.com/2013/01/28/the-elsevier-boycott-one-year-on/>, dostęp 2.07.2013 r.

⁷ *Organizacje uczące się...*, op. cit., s. 68.

⁸ *Ibidem*, s. 99

⁹ Por. F. Trompenaars, Ch. Hampden-Turner, *Siedem kultur kapitalizmu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Modernising Government z 1999 roku¹⁰. Podkreślono wówczas potrzebę uwzględniania paradygmatu „polityki opartej na dowodach” (ang. *evidence based policy*) oraz szerszego włączenia interesariuszy w procesy kształtowania polityk publicznych. Wydaje się, że model współzarządzania zmierza w swych założeniach znacznie dalej, traktując włączenie interesariuszy nie tylko na poziomie konsultacji, lecz (a może przede wszystkim) jako współtwórców danych rozwiązań. Ten model w literaturze przedmiotu bywa systemowo poszerzany i określany zarządzaniem sieciowym czy deliberatywną analizą polityk publicznych (ang. *network governance* czy *deliberative policy analysis*¹¹) albo jako *governability*¹². Stanowi to odpowiedź na systemowe sprzeczności tkwiące w klasycznej wersji NPM. W analizie pominięta została też koncepcja neo-weberowskiej administracji rządowej¹³, która na pozór wydaje się być najbliższa polskiej administracji¹⁴.

Bardzo dobrze należy ocenić rzetelne przedstawienie szeregu dystynkcji związanych z: „racjonalnym planowaniem, wiarygodną oceną wiedzy i dowodów, wykorzystaniem wiedzy w praktyce” oraz napięciem między „rozliczalnością a uczeniem się”. Zestawienie kryteriów rozliczalności działań publicznych¹⁵ stanowi spójną matrycę do pomiaru działań publicznych. Przypomnieć wypada, że w Polsce przyjęły one kuriozalną formę „taniego państwa”, które traci w swojej optyce sens działania („po co to robimy?”), koncentrując się na prostej ilościowej sprawozdawczości wprost wynikającej z kwestii operacyjnych („jak działamy?”)¹⁶.

¹⁰ <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/modgov.pdf>, dostęp 2.07.2013 r.

¹¹ Por. E. Sorensen, J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan 2007; J. Newman (edit.), *Remaking Governance. Peoples, politics and the public sphere*, The Policy Press University of Bristol 2005; M. A. Haajer, H. Wagenaar (edit.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press 2003; P. Bohason, M. Zølner, *Methods in Democratic Network Governance*, Palgrave MacMillan 2007; M. Bevir, *Democratic Governance*, Princeton University Press 2010; J. Newman, *Modernizing Governance. New Labour, Policy and Society*, SAGE Publications 2001.

¹² J. Kooiman, *Exploring the concept of governability*, [w:] „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice”, vol. 10, issue 2, 2008.

¹³ Por. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 2011 oraz L. E. Lynn Jr., *What is a Neo-Weberian State? Reflections of a Concepts and its Implications*, [w:] http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf, dostęp 2.07.2013 r.

¹⁴ Por. W. N. Dunn, D. Y. Miller, *A critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*, [w:] „Public Organization Rev”, (2007) nr 7, ss. 345-358.

¹⁵ *Organizacje uczące się...*, op. cit., s. 54.

¹⁶ Zdumiewa też fakt, że zestaw wypaczeń systemu wskaźników nieomalże w całości jest replikowany (cytowany artykuł P. Smitha pochodzi z 1993 r. [sic!], a więc z okresu początków rewizji czystego, menedżerskiego modelu NPM) przez współczesne programy publiczne realizowane przede wszystkim ze środków UE, patrz: *Organizacje uczące się...*, op. cit., s. 56.

Synteza badań empirycznych potwierdza niestety powyższe uwagi, gdyż $\frac{3}{4}$ analizowanych artykułów dotyczy przede wszystkim firm (sektora prywatnego), z czego tylko 25% artykułów popartych było badaniami empirycznymi. Przeanalizowano jednak tylko monografie anglojęzyczne, pochodzące głównie z krajów anglosaskich.

Obszary i determinanty uczenia się

W rozdziale trzecim wskazano osiem kluczowych czynników determinujących organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą, przy czym są one syntezą artykułów głównie z drugiej połowy lat 90. XX wieku i początków wieku XXI. Dominuje tu dyskurs optymalizacji, eksternalizacji kosztów i menedżeryzmu, charakterystyczny dla nauk o zarządzaniu i ekonomii sprzed globalnego kryzysu.

Zdefiniowane obszary dotyczą: 1) przywództwa (ang. *leadership*), 2) strategii, 3) struktury i systemów, 4) kultury organizacyjnej, 5) komunikacji i zespołów, 6) kadr, 7) systemów zarządzania informacją oraz 8) relacji z otoczeniem.

Zagadnienie *leadershipu*, choć powinno być rozumiane bardziej jako „dobre przywództwo”, w praktyce polskiej administracji niewątpliwie stało się *leitmotivem*, prowadzącym do separacji „klasy” zarządzającej od „klasy” zarządzanej poprzez: rozwieranie nożyc wynagrodzeń, cykle menedżerskich szkoleń oraz petryfikowanie hierarchicznej struktury, w której błędnie zakładano, że będzie zachodzić mechanizm „ściekania” (ang. *trickle down*) wiedzy i kompetencji. Przyczyny tego stanu rzeczy z pewnością wymagają pogłębionych badań. Takie technokratyczne ujęcie strategii (skorelowanych jako źródła dla MBO – zarządzania przez cele, ang. *management by objectives*) skutkowało pisaniem opasłych tomów strategii rządowych i sektorowych. Jednakże przy ich transpozycji na plany pracy poszczególnych resortów okazywało się, że brakuje praktycznych wytycznych dotyczących ich realizacji, a jeśli są, to zwykle niezrozumiałe oraz oderwane od praktyki i specyficznej logiki funkcjonowania urzędów. W rezultacie niemożliwe było ich zakorzenienie w kulturze organizacyjnej danej instytucji.

Zakorzenienie stanowi natomiast element niezbędny do przeprowadzenia (z sukcesem) jakiegokolwiek zmiany w organizacji. Niezidentyfikowanie celów i barier (ryzyk) wewnątrz organizacyjnych prowadzi najczęściej do fiaska całego procesu, chociaż na poziomie: *misji, wizji, ogólnych celów, benchmarków, wskaźników realizacji procesu* nic nie wskazywałoby na negatywne skutki.

Oczywiście ilościowo taki proces można wybronić od zarzutu bezcelowości czy nierzetelności, jednak na poziomie badania zmiany społecznej (przy użyciu wskaźników jakościowych) wraz z identyfikacją wskaźników sukcesu czy oddziaływania w dłuższym okresie (ang. *impact factor*) o sukces jest już trudniej.

Od modelu do mechanizmów uczenia się

Największą wartość dodaną omawianej publikacji przynoszą jednak rozdziały czwarty i piąty, w których udaje się z tego dość bogatego materiału badawczego zbudować model mechanizmu uczenia się (MUS-1). Ujęto w nim systemowo proces akumulacji wiedzy w organizacji na podstawie wiedzy: strategicznej, operacyjnej, informacji zwrotnych, wewnętrznych dyskusji i wiedzy o otoczeniu. Przy czym do determinantów uczenia się zakwalifikowano: kadry, kierownictwo (style), zasoby, otoczenie departamentu oraz interakcje i kontakty.

Autorzy sami przyznali, że nawet model (MUS-1), intuicyjnie przetransponowany na potrzeby badania ilościowego, okazał się nieadekwatny w konfrontacji z danymi empirycznymi płynącymi z polskich ministerstw¹⁷. Z uznaniem należy się odnieść do autorefleksji badacza nad błędnością teoretycznych założeń oraz nad włączeniem nowych zmiennych, które wyłoniono w trakcie realizacji badania: „obciążenie pracą, samodzielność w pracy, ograniczenia organizacyjne, wzajemne wsparcie, spójność grupowa, psychologiczne bezpieczeństwo, liczba procedur, korzystanie z zasobów finansowych, dostępność opracowań i informacji, warunki lokalowe, stabilność departamentu, zewnętrzne źródła porady, jakość ekspertyz, instrumenty współpracy zewnętrznej, łatwość kontaktów zewnętrznych oraz współpraca zewnętrzna”¹⁸.

W rezultacie przeprowadzonej analizy regresji¹⁹ (dane z ryc. 17²⁰) dowiedziono ponadprzeciętną rolę czynników determinowanych kulturowo (np. psychologiczne bezpieczeństwo, transformacyjny styl kierowania czy spójność grupowa). Interesujące jest również spostrzeżenie, jak mało istotna (relatywnie) jest potrzeba samodzielności w pracy czy instrumenty współpracy zewnętrznej. W pewnym sensie jest to zbieżne z szeregiem zarzutów podnoszonych wobec urzędów, w tym tych dotyczących: „silosowości”, „braku wyobraźni”, szczątkowej

¹⁷ *Organizacje uczące się...*, op. cit., s. 137.

¹⁸ *Ibidem*, ss. 141-142.

¹⁹ *Ibidem*, s. 148.

²⁰ *Ibidem*, s. 146.

współpracy międzyurzędowej czy skrajnego legalizmu, klóćącego się nie tyle z „duchem prawa”, co przede wszystkim ze zdrowym rozsądkiem.

W zaprezentowanym (zweryfikowanym) modelu MUS-3a²¹, pogrupowano najważniejsze zmienne niezależne: *kadry (myślenie o efektach, systemowe i krytyczne)*; zespoły (wzajemne wsparcie, spójność grupowa, psychologiczne bezpieczeństwo); kierownictwo (demokratyczne, w tym naczelnicy); zasoby (dostępność opracowań i informacji; środki finansowe); *procedury i zwyczaje (system referencyjny; kodyfikacje praktyk)* oraz otoczenie (*kontakty z bliższym/dalszym otoczeniem; jakość ekspertyz*). Zmienne zależne (proces uczenia się) to: impulsy (konferencje i szkolenia; *informacje zwrotne*), refleksja (odgórna i oddolna); adaptacja (operacyjna, strategiczna i polityczna) oraz wiedza (o otoczeniu, strategiczna i operacyjna)²².

Autorzy słusznie wskazują, że nieadekwatność modelu teoretycznego wynikać może z ograniczeń samego narzędzia badawczego, jak też z braku występowania poszczególnych czynników w rzeczywistości²³.

Porównanie wyników badań z opiniami zagranicznymi wskazało na kilka istotnych różnic, przede wszystkim w zakresie kontaktu z otoczeniem oraz sposobu internalizowania i retencji informacji zwrotnej (rozumianej nie tylko jako audyt czy kontrola, ale – a może przede wszystkim – jako sondaż czy ewaluacja) oraz zarządzania procesem (ang. *performance management*). To ostatnie wymaga myślenia w kategoriach celów-rezultatów-efektów, co w polskiej rzeczywistości przyjmuje zwykle zwulgaryzowaną formę dwóch pierwszych elementów, podszytych fetyszystycznym upodobaniem do kontroli i rozliczalności. Istotny z punktu widzenia kultury organizacyjnej jest sposób postrzegania dyskusji, jako elementarnego czynnika akumulacji wiedzy (informacji) w obrębie badanej jednostki.

Praktyka wskazuje, że ta forma stosowana bywa odgórnie bądź oddolnie, zwykle na wyraźne żądanie strony, a bardzo rzadko w formie krytycznej refleksji (autoewaluacji) nad bieżącymi działaniami urzędników²⁴. Dopiero weryfikacja jakościowa wskazywała na tak istotne cechy (szczególnie w kontekście dyskusji lub zarządzania procesami) jak: „myślenie o efektach, myślenie systemowe (holistyczne) czy krytyczne myślenie i umiejętność argumentacji

²¹ *Ibidem*, s. 163 i por. s. 151.

²² Kursywą dodano elementy zmodyfikowanego modelu MUS-3(b).

²³ *Organizacje uczące się...*, *op. cit.*, s. 152.

²⁴ *Ibidem*, (por. tab. 32, s. 156).

(retoryka)²⁵. Podkreślano też kluczową rolę kierowników w zakresie motywacji, dbania o atmosferę oraz dawania pola do eksperymentów i wspierania inicjatyw²⁶. Innymi słowy te cechy zawierają się w pojęciu dobrego rządzenia (zarządzania), by w praktyce polskiej przybierać wypaczoną formę *leadershipu* o elementach autorytarnych.

Typy racjonalności w działaniach publicznych

W rozdziale piątym znajdujemy, chyba jedno z najciekawszych w całej publikacji, metaforyczne przedstawienie działań publicznych jako eksperymentów. W pewnym sensie większość interwencji publicznych ma charakter *quasi-laboratoryjny*, wynikając z potrzeby zmiany uwarunkowanej endogenicznie. Ten proces może wymagać zmian legislacyjnych (silnie upolitycznionego i długotrwałego procesu, szczególnie jeżeli dana interwencja wymaga bieżących korekt czy dostosowań) albo myślenia projektowego, poprzez stworzenie programu polityki publicznej, który byłby ewaluowany na bieżąco (i tak też korygowany).

Racjonalność wymaga tutaj posłużenia się weberowską dystynkcją na dwa jej typy: celowo racjonalne działanie społeczne to takie, które jest określone „przez oczekiwania dotycząca zachowania się przedmiotów świata zewnętrznego i innych ludzi, gdy ujmowane są one jako „warunki” lub „środki” w racjonalnym dążeniu do szczegółowo rozważonych własnych celów (skutków)” oraz wartościowo racjonalne działanie społeczne, które jest określone „przez świadomą wiarę w bezwarunkową, samoistną wartość (etyczną, estetyczną, religijną lub jakąś inaczej interpretowaną) pewnego zachowania się jako takiego, bez względu na jego skutki”²⁷.

Innymi słowy, racjonalnością formalną gospodarowania nazywamy tu zakres, w jakim technicznie możliwy jest w nim i rzeczywiście stosowany rachunek. Racjonalnością materialną natomiast stopień, w jakim zaopatrywanie w dobra określonych grup ludzi (wszystko jedno jak rozgraniczanych), za sprawą gospodarczo zorientowanego działania społecznego, kształtowane jest przez pewne (dowolne) wartościujące postulaty, w których było ono, jest lub może być rozważane²⁸.

²⁵ *Ibidem*, s. 159.

²⁶ *Ibidem*, s. 160.

²⁷ I. Wallerstein, *Koniec świata jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 175 i n.

²⁸ *Ibidem*, s. 177.

Prezentowany model budowania interwencji w oparciu o wiedzę i dowody wymaga zachowania równowagi pomiędzy dwoma typami racjonalności. W praktyce realizacja tych postulatów w postaci chociażby zlecenia przygotowywania ekspertyz czy badań dominuje głównie w przypadku projektów finansowanych ze środków pozabudżetowych (choć i tutaj wiele innowacyjnych – i ryzykownych – projektów nie jest realizowanych ze względów na groźbę niekwalifikowalności danego wydatku). Ze względów czysto politycznych, trudno wyobrazić sobie wydatkowanie znacznych kwot na krytyczne analizy wobec elity rządzących. Ponadto eksperymenty wiążą się zwykle z dużym ryzykiem, co w przypadku wyśrubowanych wskaźników, w których nie ma możliwości zachowania rezerwy na ewentualne błędy, wiąże się z odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ten oto sposób koło się zamyka.

Przywołać można w tym miejscu Thomasa J. Watsona, twórcę potęgi IBM, który mówił: „Jeżeli chcesz odnieść sukces, musisz podwoić limit błędów. Trzeba się wiele razy pomylić, by zrobić coś ważnego”.

Uczą się czy się nie uczą?

Przyjęcie „departamentu” jako podstawowego systemu jest zrozumiałe ze względu na istnienie sieci interakcji wewnątrz danego urzędu. Jednakże ze względu na dość duże zróżnicowanie zadań, zasobów (w tym ludzkich) poszczególnych departamentów ten wybór, choć logicznie uzasadniony, jest w ramach całego systemu kontrowersyjny. Zrozumiałe jest jednak stojące za tym ustępstwo ze względu na fakt przerośnięcia urzędów (ministerstw) i niemożliwości kwantyfikacji poszczególnych zmiennych na poziomie całej olbrzymiej struktury, zatrudniającej nierzadko ponad tysiąc pracowników.

Godnymi docenienia są: „postulat «racjonalizacji polityki publicznych»” oraz „potrzeba uczenia się jako przesłanka do osiągnięcia lepszych wyników w czasie”²⁹. Autorzy systemowo proponują rozszerzenie kryterium rozliczalności na całość procesu, a nie tylko koncentrowanie się na liczbie błędów³⁰. Ten holistyczny postulat minimalizuje ryzyko nietrafności poszczególnych działań w ramach interwencji publicznych, skupiając się na czynnikach zmiany, a nie tylko na dysfunkcjach, które traktowane powinny być jako wskaźniki ulepszania

²⁹ *Organizacje uczące się...*, op. cit., s. 173.

³⁰ *Ibidem*, ryc. 27, s. 189.

procesu, a nie jego dezawuowania. W przeciwnym razie grozi nam dysfunkcjonalna spirala zaniechań: mniej działań to mniej błędów, a mniej błędów to lepsze wyniki kontroli itd.

Autorzy wskazują na alternatywę w postaci strategii proaktywnej, która wiązać się ma z lepszymi wynikami, natomiast pojawiające się błędy powinny być niwelowane w równoległym procesie uczenia się organizacji (autorefleksji). Innymi słowy, fundamentalna zmiana opierać się powinna na: „redefinicji błędów i niepowodzeń; nowych kryteriach rozliczalności oraz jakościowej zmianie debaty publicznej”³¹. W tym kontekście szczególnie interesująco prezentuje się koncepcja spektrum niepowodzeń³².

Najjaśniejszym przykładem, jak ta logika funkcjonuje w praktyce, jest ewolucja holenderskiego systemu audytu³³, w którym skoncentrowano się na trzech zasadach: ocenie faktycznych efektów polityk publicznych; „zastosuj się lub wyjaśnij” (ang. *comply or explain*)³⁴, dającej instytucjom pewną elastyczność w odchodzeniu od sztywnych wytycznych, jeżeli są w stanie podać przekonujące argumenty za swoją interpretacją oraz zaufaniu w relacjach między instytucjami sektora publicznego. Istotne jest też poprzedzanie zmian: *poważną analizą i dyskusją o korzyściach i kosztach oraz rygorystycznymi pilotażami*³⁵.

Refleksje końcowe

Podsumowując, z uznaniem należy się odnieść do zaangażowania i determinacji autorów tej publikacji. Wielkie wrażenie robi benedyktyńska praca i pieczołowitość w kwerendzie bogatego materiału źródłowego i próba budowy na jego podstawie modelu, krytycznie zweryfikowanego w badaniu empirycznym. Wprawdzie autorzy zaliczyli kilka potknięć na etapie doboru literatury, które mogą wpłynąć na dalsze fazy projektu, jednakże ufać należy, że nie wpłyną one negatywnie na jego rezultaty końcowe.

W publikacji brakuje szerszego omówienia modelu współzarządzania, głębszej analizy w oparciu o doświadczenia niemieckie i skandynawskie (kosztem doświadczeń anglosaskich). W tym sensie przeszkadza niewolnicze zaufanie

³¹ *Ibidem*, s. 191.

³² *Ibidem*, ryc. 28, s. 192.

³³ *Ibidem*, tab. 43, s. 195.

³⁴ Innymi słowy: „dostosuj się” (względnie zastosuj) albo „wyjaśnij” (w sensie, dlaczego nie stosujesz regulacji sugerowanej przez władze).

³⁵ *Ibidem*, s. 197.

do publikacji z zakresu zarządzania organizacjami o proweniencji biznesowej, których logika działania diametralnie różni się od, wciąż bliższej, weberowskiej niż menedżerskiej w swym wyrazie, administracji polskiej. Autorzy wciąż z ponadprzeciętną sympatią spoglądają na model *modernising government*, innymi słowy NPM przepuszczony przez koncepcję refleksyjnej modernizacji A. Giddensa. Warto to podkreślić, bo niniejszy tom stanowi podstawę do pytań badawczych stawianych w trakcie wizyt studyjnych, które będą osnową drugiego tomu, a ich zadawanie w oparciu o fałszywe przesłanki może prowadzić do błędnych konkluzji.

Książkę niewątpliwie można polecić praktykom i teoretykom, należy jednak czytać ją krytycznie, mając na uwadze dość specyficzny dobór literatury i fakt, że pozycja ta stanowi podsumowanie pierwszego etapu realizacji interdyscyplinarnego założenia, jakim są Ministerstwa Uczące się. ■

AUTORZY TEKSTÓW

RAFAL BAKALARCZYK – doktorant w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent Dalarna Hogskolan (Szwecja) i Instytutu Polityki Społecznej UW. Członek zespołu eksperckiego fundacji Norden Centrum I Rady Programowej Fundacji Zaczyn, zajmującej się tematyką senioralną i solidarności międzypokoleniowej. W swojej działalności naukowej, eksperckiej i społecznej skupia się przede wszystkim na polityce senioralnej, opiece długoterminowej i polityce na rzecz rodzin z osobami niepełnosprawnymi. Inne zainteresowania badawcze to nordycki model dobrobytu i polityka przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.
e-mail: raf_19@tlen.pl

JANUSZ T. HRYNIEWICZ – pracuje w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), prowadzi badania z zakresu zarządzania, socjologii gospodarki oraz studiów regionalnych, a także wielokulturowości. Działalność naukowa to badania nad przedsiębiorstwami oraz zarządzaniem wiedzą w administracji publicznej. Ostatnio zajmuje się problematyką dotyczącą systemów politycznych i ich związków z sytuacją gospodarczą w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Autor ponad 20 publikacji naukowych, m.in. *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Warszawa 2004; *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Warszawa 2007.
e-mail: j.hryniewicz@uw.edu.pl

BOHDAN JAŁOWIECKI – profesor zwyczajny, kierownik Katedry UNESCO – Trwałego Rozwoju na Uniwersytecie Warszawskim. Autor ok. 300 publikacji, w tym 18 zwartych publikacji książkowych, redaktor kilkunastu wydawnictw zbiorowych. Ponad 20 prac opublikował za granicą, w różnych językach. Główny dorobek w zakresie socjologii miasta oraz rozwoju regionalnego i lokalnego. Opublikował m.in. siedem monografii poświęconych miastom polskim i europejskim, a w ostatnich latach m.in.: *Metropolie, Społeczna przestrzeń metropolii, Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, (wspólnie z M. S. Szczepańskim), *Globalny świat metropolii, Czytanie miasta oraz Społeczne wytwarzanie przestrzeni* (II wydanie). Wykładał gościnnie na Uniwersytecie Paryż I – Sorbona oraz na Uniwersytecie im. Paula Valéry w Montpellier. W latach 1970-1974 brał udział w opracowaniu ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego Algieru.
e-mail: jalowiecki@post.pl

TOMASZ JAŁUKOWICZ – absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (politologia – stosunki międzynarodowe, prawo). Doktorant w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej oraz urzędnik służby cywilnej, główny specjalista w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Staże odbywał m.in. w Ministerstwie Pracy Królestwa Norwegii.
e-mail: tomek.jalukowicz@gmail.com

ANDRZEJ KARPIŃSKI – doktor nauk ekonomicznych w Szkole Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie, habilitacja – Wyższa Szkoła Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu. Pełnił funkcję profesora nadzwyczajnego w Wyższej Szkole Olympus w Warszawie aż do przejścia na emeryturę Główne kierunki specjalizacji: planowanie i prognozowanie oraz analiza przemysłowa i polityka przemysłowa. W latach 1978-2006 członek Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus Polskiej Akademii Nauk, a w latach 1992-2006 – sekretarz naukowy tego komitetu; laureat nagrody I Wydziału Nauk Społecznych PAN, znany publicysta ekonomiczny oraz autor i współautor ponad 80 książek na temat planowania, studiów nad przyszłością, analiz przemysłowych i polityki przemysłowej.
e-mail: katkar13@wp.pl

KAROL OLEJNICZAK – doktor nauk o zarządzaniu, adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim. Jego główne zainteresowania naukowe to: ewaluacja działań publicznych, organizacyjne uczenie się oraz behawioralne analizy interwencji publicznych. Od 2010 roku kieruje innowacyjnym projektem testującym „Ministerstwa Uczące Sie” (www.mus.edu.pl).
e-mail: k.olejniczak@uw.edu.pl

RYSZARD SZARFENBERG – doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Polityki Społecznej, kierownik Pracowni Pomocy i Integracji Społecznej, ekspert Narodowej Strategii Integracji Społecznej 2004-2010, przewodniczący Rady Wykonawczej Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network, członek i następnie przewodniczący Zespołu Badawczego Zadania 2 w projekcie systemowym 1.18 *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. Członek rad redakcyjnych serii Biblioteka Pracownika Socjalnego i Współczesna Polityka Społeczna. Autor wielu publikacji z zakresu polityki społecznej, polityki publicznej, pomocy społecznej, ewaluacji, ubóstwa i wykluczenia społecznego, europejskiej i międzynarodowej polityki społecznej.
e-mail: r.szarfenberg@uw.edu.pl

LUKASZ ŚWIETLIKOWSKI – doktorant Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, politolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, urzędnik służby cywilnej. W ramach kształcenia stacjonarnego w Krajowej Szkole Administracji Publicznej odbył zagraniczny staż administracyjny w *Better Regulation Executive*, komórce odpowiedzialnej za reformę regulacji w Wielkiej Brytanii.
e-mail: lukasz.swietlikowski@kprm.gov.pl

CEZARY WŁODARCZYK – ukończone studia prawnicze (1970), doktorat z zarządzania (1977), habilitacja z polityki społecznej (1989), profesura z ekonomii (2001). Adiunkt w Instytucie Medycyny Pracy w Łodzi (1974-1990), dyrektor Centrum Organizacji i Ekonomiki Ochrony Zdrowia w Warszawie (1990-1991), od 1991 profesor w Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Regional Officer for Health Economics w Biurze Regionalnym WHO w Kopenhadze (1992-1993), koordynator projektu na temat reform opieki zdrowotnej w krajach Europy środkowej). Od 1995 r. w Instytucie Zdrowia Publicznego CM UJ (obecnie profesor zwyczajny i dyrektor Instytutu). Uczestnik, niekiedy kierownik, wielu zespołów zajmujących się reformowaniem opieki zdrowotnej w Polsce. Kierownik i uczestnik wielu programów (grantów) krajowych i międzynarodowych. Autor lub współautor licznych książek na temat polityki zdrowotnej i zdrowia publicznego, redaktor kilku następnich, autor ponad dwustu artykułów, rozdziałów w książkach i raportów z tej tematyki, autor wielu wystąpień na konferencjach krajowych i międzynarodowych. Redaktor naczelny czasopisma *Zdrowie i Zarządzanie – Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia*. e-mail: cw.wlodarczyk@poczta.onet.pl

MARTA ZAHORSKA – pracuje w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Jej zainteresowania naukowe oraz prowadzone przez nią badania koncentrują się wokół problematyki socjologii edukacji: powstania i rozwoju systemów edukacyjnych, społecznych konsekwencji przemian w systemach szkolnych, procesów wykluczania i marginalizacji w oświacie, trendów w polityce edukacyjnej, edukacji obywatelskiej, a także analizą życia szkolnego, relacji uczeń-nauczyciel czy tworzenia kultur szkolnych.
e-mail: martazahorska@wp.pl

ANDRZEJ ZYBAŁA – doktor nauk humanistycznych, adiunkt i kierownik Instytutu Polityk Publicznych w Collegium Civitas. Specjalizuje się w problematyce polityk publicznych. W 2013 roku opublikował książkę *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa* (Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013), a rok wcześniej książkę *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach* (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012).
e-mail: andybala@gmail.com

SUMMARY

RAFAL BAKALARCZYK, *Strategic Management of Development Programmes*

The article reviews the publication written by Andrzej Zybała called „Public policies”. Author of the article highlights that book can be useful both for academic purposes as well as be treated as a support for policy-makers and other social actors engaged in the policy-making process. The article follows the chapters of the book that includes the substantial elements of the public policy process. Quite big attention is put to the formation of actors of public policy and ideological and discursive framework in which that process is embedded. In the book we can find main thoughts about the role of knowledge, evidence and professional analytic background in the public policy, especially in case of creating strategy, that appears to be the weak point of polish public policy. In the last chapters author of the book presents also other disadvantages of polish public policy, that shall be considered by public actors.

Among the advantages of the book, author enumerates clear and reliable structure due to the stages and aspects of the process of policy-making. It helps to digest our knowledge about public policy and provides useful tools to project, analyze and evaluate it.

JANUSZ T. HRYNIEWICZ, *European Industrial Policy: EU's response in times of collective threats and risks*

The aim of the paper is grounds for implementation of common European industrial policy. The method depends on analysis contemporary trends in the area of offshoring and accompanying political phenomena. Industrial production is transferred from Europe to the so-called factories of the world (China, India, Vietnam, etc.). In Europe a knowledge-based economy has been created, but it does not create jobs fast enough. In the European power elites and in the public opinion popularity of defending jobs in industry is growing. This is accompanied by nationalist arguments. Continuation of this trend threatens conflicts within Europe. This threat should be stopped by the establishment of a new common European industrial policy. The mission of the common industrial policy should be leadership (European institutions) and control of the restructuring process id est, the EU's transition from an industrial economy to a knowledge-based economy. As a result, the field of potential conflicts will be the field of cooperation.

BOHDAN JAŁOWIECKI, *Urban Policy and Right to the City*

The author analyses the specifics of urban policy and the associated challenges. He emphasizes the complexity of urban planning, including numerous components associated with sectoral policies (education, health, area management, etc.). Urban policy applies to both space, its development, as well as the people on the area. It is characterised by the multiplicity of operating actors and the diversity of their interests. Those interests are played out in two areas: spatial development (management) and the use of space. Conflicts of interests manifest at the planning stage, and then at the stages of implementation and use. Coherent and rational management and utilisation of space encounters numerous obstacles in Poland. The zoning coverage of Polish cities is selective. Noticeable are ghettoisation of space, poor conditions for the mobility of the urban population, etc.

TOMASZ JAŁUKOWICZ, *Public Administration in learning process?*

The Learning Ministries (MUS) is the multi-faceted and interdisciplinary project with the main objective to strengthen the effective learning processes of the public institutions in Poland. The author reviewed the first volume of the book series dedicated to the analyses and researches in the field of learning organizations including the presentation of a new theoretical model confronted with the survey performed in the selected Polish ministries. The author compared theoretical background with new heterodox approaches in public administration studies, emphasised the necessity of considering broader scope of non-business management literature including the

SUMMARY

network governance as well as neo-weberian models of public administration. It is necessary to underline that *Learning Organizations (...)* is the truly innovative and comprehensive publication in Poland with the impressive, interdisciplinary approach to the issue of learning organization.

ANDRZEJ KARPIŃSKI, *Strategies in the Economic Policy and its delivery – Most Frequent Mistakes*

In his study author presents the features and conditions of success in the formulation of the long-term economic development strategy. The authors' new contribution to social debate on these issues encompasses:

1. The thesis, that only the ability of ensuring, through the strategy, the highest concentration of efforts and resources on the most important objectives makes sense. This is the primary condition for the strategy to be useful at all and to meet the practical needs.
2. An attempt at defining most often committed mistakes in the formulation of long-term state strategies in Poland since 1989 in the conditions of the market economy.
3. Emphasis on the crucial significance of basing the long-term strategy on the System Analysis Method and theory. Therefore, it is imperative that the structural analysis approach should play a key role in the formulation of strategies.

Finally author defines the requirements which should be met in order to formulate successful strategies.

KAROL OLEJNICZAK, *System of Public Policy Management. Proposal of General Conceptual Framework*

Article proposes a universal framework for a holistic analysis of management systems of public policies. This framework consists of three main entities: a system, an environment of the system and flows between system and its surroundings as well as within system, between its elements. Article claims that every policy management system consists of typical elements: stocks of resources (staff, structures and procedures, financial and technical resources) and groups of processes (strategic, operational and learning processes). The proposed framework is well grounded in the empirical research of the Cohesion Policy in Poland. Definitions and examples are provided together with a discussion on advantages and challenges in using this framework for analysis of public policies.

RYSZARD SZARFENBERG, *Non-Governmental Organizations in Policy Formulation Process*

Research on ngos' participation in designing main government strategic documents is underdeveloped in Poland. This is the first step to build empirical strategy based on participatory approach. Author was a ngos' representative in processes of designing three sets of strategic documents. Results of document analysis and personal experience is as follows. National Reform Program – testing new institutional structure for participation, some successes but very limited results so far. National Antipoverty Programme – process without institutional structure, informal coordination by non-governmental actor, very extensive participation, huge impact on content but unclear future after open consultation. New Operational Programme with antipoverty goal – institutional structure designed for participation (working groups) and strong ngos mobilization (Permanent Conference), some promising results so far. Main but still tentative conclusion is that ngos participation in government's strategic processes is not only formal and could be significant.

ŁUKASZ ŚWIETLIKOWSKI, *Economists and Public Policy*

This paper is a review of the book *Economic analysis in public policy* (Scholar Publishing) edited by professor Aleksander Surdej. The author comments the articles included in the publication, making references to the decision-taking process in Poland. The review focuses on the role of the state in the economy (over-regulation, state-owned enterprises) and evidence based policy-making (in particular the application of its principles and tools).

W. CEZARY WŁODARCZYK, *Health Problems in Public Policy. Selected Recommendations of International Health Policy*

The author characterizes the health policy and describes its relationships, including historical ones, with the domain of social policy. He defines the health policy as “a political process (part of the

process) associated with health care” or in more extended version as a domain “related to decisions, plans, and activities which are undertaken by a society in order to achieve specific goals in the area of health care”. The author discusses the World Health Organization’s definition, as well as issues of chronic diseases in the publications of WHO, including issues of health systems’ effectiveness, primary health care or integrated care. He analyzes the issue of WHO concept of good governance in health system. He points out that political authorities still bear responsibility for how effective the health care is and how accessible is adopting citizens’ point of view.

MARTA ZAHORSKA, *Education Policy: Scope, Opportunities and Constraints*

Implementation of the educational policy, like any other policy, means defining of the objective, in this case – the desirable image of the educational system, as well as finding means and ways to achieve this objective. Tracking of activity of the subsequent ministries, which have managed education since the 90s of the 20th century until today, does not provide an easy answer to the question on the shape of system to be created by the educational policy. Weak position of the minister of education in the government, frequent rotation and conflicts between the groups holding powers, as well as impact of social groups and institutions, representing different interests, resulted in inconsistent implementation of the educational policy. At the same time, it lacks efficiency. Introduction of some changes is hindered by teachers, some – by parents, who are not convinced that the Ministry of Education is heading in the right direction. Even the clearly defined objectives, such as adapting of the school system to the needs of the labor market or ensuring of equal education opportunities, are implemented in a controversial manner, and the effects are often opposite to the expectations. It seems that the problems in implementation of the educational policy includes, on the one hand, the fact that this policy is being underestimated by the authorities, and, on the other hand, inability of the Ministry to negotiate its plans with its institutional and social partners.

ANDRZEJ ZYBAŁA, *Complexity and Public Policy*

The article revolves around the terms associated with the area of science of complexity as a framework for analyzing modern public affairs. The author uses them to analyze collective problems visible in public policies. He characterizes complicated and complex problems as different entities. He describes the social and economic processes that are behind increasing number of complex problems in public policies. These kinds of problems can not be understood as a sum of its components. There is a special interrelation among them and the maze of interdependencies as a cause of holistic dynamics. That is the reason why complex problems are difficult to resolve and the results of trying are usually unpredictable. The health policy is one of the examples as an area of very complex public matters (many actors, more and more technologies, public goods, complex relations, interdependencies etc.). The important issue emerge when policy actors want to successfully deal with complex problems. Much depends on their adaptive potential and skills or capacity as a basis for their cooperation, self-organization and self-regulation. Policies are increasingly perceived as complex adoptive systems.

DEBATE: *Architecture of Public Policy in Poland*

The panel discussion revolves around policymaking issues in Poland and experiences which have been accumulated within many social circles (ngos, local authorities etc.). The discussion covers the way policy makers tend to formulate and implement policies. The panelists discuss many detailed issues including standards in designing policies and public activities. They analyze the issue whether policymaking in Poland has been limited to what government does and the public participation in policymaking. As an important matter has been discussed the issue of the role of non-governmental policy actors in formulating and implementing public programs.

They analyze the issue of instruments of public policy and the tendencies within this field. The panelist agree that what we can notice is the prevalence of legislation tools (law) in implementing policies. This is a result of the dominant role the government plays in policymaking and the model of public governance adopted in Poland (Étatiste).

UDZIAŁ W DEBACIE

JACEK CZAPUTOWICZ – prof. dr hab., kierownik Zakładu Metodologii Badań Europejskich w Instytucie Europeistyki Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2008-2012), Zastępca Szefa Służby Cywilnej (1998-2006), Wiceprzewodniczący Rady Administracyjnej Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht (2006-2010). Autor i redaktor naukowy monografii, m.in. *Integracja europejska. Implikacje dla Polski* (red.), WAM, Kraków 1999, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, PWN, Warszawa 2007; *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej* (red.), PWN, Warszawa 2008; *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, PWN, Warszawa 2012, *Suwerenność*, PISM 2013 (w druku).
e-mail: jacek.czaputowicz@collegium.edu.pl

PIOTR FRĄCZAK – społecznik, pracownik Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, prezes Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, członek stowarzyszeń i instytucji zajmujących się dialogiem obywatelskim (m.in. Komitetu Koordynacyjnego Narodowej Strategii Spójności). Z wykształcenia pedagog, zaangażowany w rozwój teorii i praktyki aktywności obywatelskiej. Autor wielu artykułów i prac z zakresu historii zaangażowania społecznego, teorii ekonomii społecznej, specyfiki zarządzania organizacjami pozarządowymi. Opublikował dwie pozycje książkowe dotyczące tego sektora w Polsce: *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej* (2001) i *W poszukiwaniu tradycji. Dwa dwudziestolecia pozarządowych inspiracji* (2013). W biuletynie naukowym „Zoon Politicon” (2/2011) opublikował tekst *Partnerstwo czy uzależnienie? Rzecz o autonomii organizacji pozarządowych*.
e-mail: piotr.fraczak@gmail.com

WOJCIECH ŁUKOWSKI – profesor UW, pracownik Zakładu Socjologii i Psychologii Polityki INP UW. Zainteresowania badawcze: socjologia społeczności lokalnych i regionalnych, modernizacja, migracje.
e-mail: w.lukowski@uw.edu.pl

MAREK WÓJCIK – zastępca dyrektora biura Związku Powiatów Polskich. Ekspert, autor wielu opracowań o samorządności w Polsce.
e-mail: m.wojcik@zpp.pl

ANDRZEJ ZYBAŁA – doktor nauk humanistycznych, adiunkt i kierownik Instytutu Polityki Publicznych w Collegium Civitas. Specjalizuje się w problematyce polityk publicznych. W 2013 roku opublikował książkę *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa* (Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013), a rok wcześniej książkę *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach* (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012).
e-mail: andzybala@gmail.com

INFORMACJE DLA AUTORÓW „ZOON POLITIKON”

Prosimy o przesyłanie materiałów na adres Redakcji lub drogą e-mailową (zoonpolitikon@collegium.edu.pl)

Wszystkie teksty recenzujemy zgodnie z następującymi zasadami:

- każda publikacja jest oceniana przez recenzentów wewnętrznych, czyli Redakcję pisma oraz przez jednego recenzenta zewnętrznego,
- redakcja przeprowadza wstępną kwalifikację otrzymanych tekstów. Z artykułów/recenzji zaakceptowanych do dalszego etapu usuwa się imię i nazwisko autora oraz inne elementy pozwalające ustalić jego tożsamość. Tak przygotowany artykuł/recenzję Redakcja wysyła recenzentowi zewnętrznemu wraz z formularzem oceny,
- recenzent zewnętrzny ocenia artykuł/recenzję, wpisując na opracowanym przez Redakcję formularzu, czy dany artykuł/recenzję można publikować bez zmian, publikować po zmianach lub należy odrzucić,
- nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są ujawniane,
- informujemy również, że od początku istnienia „Zoon Politikon” przestrzegamy fundamentalnych standardów dotyczących rzetelności oraz uczciwości naukowej. Zarazem autor przysyłając tekst do Redakcji oświadcza, że praca jest jego własnym dziełem i nie była dotąd nigdzie publikowana w całości, inne pisma nie rozważają jej druku w czasie prowadzenia przez redakcję „Zoon Politikon” procedury kwalifikacyjnej, a jeśli była wcześniej publikowana w częściach to taka adnotacja powinna pojawić się na początku tekstu.

INSTRUKCJA PRZYGOTOWANIA ARTYKUŁU BĄDŹ RECENZJI:

- artykuły nie powinny przekraczać 40 tysięcy znaków, a recenzje 20 tysięcy znaków,
- prosimy o dołączenie informacji o autorze, która nie przekracza 400 znaków, (imię, nazwisko, adres domowy, lub adres instytucji, kontakt mailowy, zainteresowania naukowe), a także o dołączenie streszczenia w j. polskim i j. angielskim (maksimum po 1000 znaków każde),
- przygotowanie materiału przy użyciu edytora tekstu (preferowany edytor Word, rozszerzenie doc. lub docx.),
- czcionka Times New Roman, wielkość liter w tekście: 12, odstęp: 1,5, marginesy: 2,5,
- przypisy klasyczne, na dole strony.



Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych

Powołanie Centrum jest wynikiem partnerskiej współpracy Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych jest ośrodkiem naukowo-edukacyjnym i ekspercko-analitycznym, tworzącym idee i innowacyjne rozwiązania problemów w zakresie polityk publicznych, dotyczących szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych. Swoją misję Centrum realizuje poprzez partnerską współpracę środowiska naukowego i praktyków życia społecznego opierającą się o stałe badanie, analizy, przedsięwzięcia edukacyjne i kontakt ze społecznościami lokalnymi na terenie Polski i Europy.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych ma na celu:

- pogłębianie wiedzy o zjawiskach życia obywatelskiego, społecznego i kulturowego poprzez prowadzenie studiów nad warunkami integracji i rozwoju społeczności lokalnych, przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej,
- prowadzenie interdyscyplinarnych badań, dotyczących problematyki zrównoważonego rozwoju lokalnego i rozwoju społeczności lokalnych,
- oddziaływanie na kształt lokalnych, regionalnych i krajowych polityk społecznych poprzez przygotowywanie diagnoz, ekspertyz i analiz,
- rozwijanie i promowanie metodologii badań jakościowych i partycypacyjnych, a w szczególności „badań w działaniu”,
- poszukiwanie społeczno-edukacyjnych metod i narzędzi rozwijania kapitału społecznego, kulturowego i ludzkiego, ukierunkowanych na pobudzanie rozwoju i przedsiębiorczości obywateli, środowisk i wspólnot lokalnych,
- występowanie o granty i realizację projektów o charakterze naukowo-badawczym i dydaktycznym oraz upowszechnianie wyników badań w powyższym zakresie oraz podejmowanie inicjatyw edukacyjnych, w szczególności w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej, lokalnych polityk publicznych,
- prowadzenie współpracy i wymiany międzynarodowej ze środowiskami i ośrodkami naukowymi zajmującymi się podobną problematyką,
- promowanie instytucji, programów i osób realizujących innowacyjne działania w obszarze lokalnych polityk publicznych, edukacyjnych i kulturalnych.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych realizuje swoje cele poprzez:

- systematyczne badania i studia podejmowane przez zespół stałych współpracowników i korespondentów, a także prace prowadzone w ramach stacji badawczych,
- opracowywanie i realizowanie okresowych projektów badawczych,
- przygotowywanie diagnoz, ekspertyz, analiz i raportów dotyczących wypranych zagadnień życia społecznego,
- wydawanie publikacji naukowych i metodycznych,
- wydawanie raportów, analiz i ekspertów w obszarze edukacji, polityk publicznych, edukacyjnej i kulturalnej
- organizowanie seminariów, konferencji, kongresów i staży naukowych,
- organizowanie wizyt studyjnych, wystaw, konkursów, spotkań autorskich i dyskusyjnych,
- prowadzenie strony internetowej,
- prowadzenie kształcenia, szczególnie w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej,
- współpracę z innymi organizacjami, uczelniami i instytucjami dla realizacji celów statutowych.

Rada Naukowa CBSiPL

Edmund Wnuk-Lipiński – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Ewa Nalewajko – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Stanisław Mocek – Collegium Civitas i Instytut Studiów Politycznych PAN

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Maria Mendel – Uniwersytet Gdański

Ewa Bobrowska – Uniwersytet Jagielloński

Andrzej Zybala – Collegium Civitas

Bohdan Skrzypczak – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Katarzyna Iwińska – Collegium Civitas

Jacek Kucharzyk – Instytut Spraw Publicznych



**Decydujemy
Razem**

Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych

Zawartość rocznika naukowego „**Zoon Politikon**” nawiązuje do arystotelesowskiej tradycji myślenia o sprawach społecznych i życiu publicznym. Pismo łączy w sobie tematykę kluczowych kwestii podejmowanych podczas realizacji projektu „Decydujemy razem” oraz cyklicznych seminariów organizowanych przez Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych pod wspólnym tytułem „Teoria i praktyka lokalnych polityk publicznych”. Każdy kolejny numer rocznika poświęcony będzie teoretycznej, pogłębionej i naukowo poprawnej refleksji dotyczącej wybranych zagadnień aktywności publicznej.

„**Decydujemy razem**” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce, poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach koncentrujemy się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

Wyprodukowano z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju
PUBLIKACJA BEZPŁATNA

Partnerzy projektu:



INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH



Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej



FISE Fundacja
Inicjatyw
Społeczno
Ekonomicznych



Patronat medialny:



gazeta samorządu
i administracji



www.decdujemyrazem.pl

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

kontakt@decdujemyrazem.pl