

Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w polityce publicznej.

Dr Karol Olejniczak, mgr Paweł Śliwowski

**Badania finansowane przez Narodowe Centrum Nauki
Grant nr 2014/13/B/HS5/03610**



EUROREG

**CENTRUM EUROPEJSKICH
STUDIÓW REGIONALNYCH I LOKALNYCH
UNIWERSYTET WARSZAWSKI**

Szanowni Państwo!

Naszą prezentację mogą Państwo obejrzeć pod tym linkiem:

https://prezi.com/5kwnaubyljtq/euroreg-2016_seminarium-naukowe/

Z przyjemnością odpowiemy też na Państwa pytania.

Prosimy o kontakt e-mailowy:

k.olejniczak@uw.edu.pl, p.sliwowski@uw.edu.pl

Karol Olejniczak i Paweł Śliwowski

(R)ewaluacja 2

Wiedza w działaniu

Redakcja

Agnieszka Haber

Karol Olejniczak

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Warszawa 2014

Rozdział I

Analizy behawioralne w interwencjach publicznych

Karol Olejniczak, Paweł Śliwowski

Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych

Założenia, które nieświadomie przyjmujemy, tworząc interwencje publiczne, nie przystają do rzeczywistej psychologii zachowań ludzkich. Nasza intuicja, jak i założenia modeli ekonomicznych, często pomijają to „coś”, co sprawia, że ludzie reagują. Niektóre z tych rzeczy wydają się oczywiste; na przykład wszyscy mamy problem z samokontrolą. I wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego, że ludzie mają problem z samokontrolą, ale zapominamy o tym fakcie, gdy projektujemy programy publiczne.

Datta, Mullainathan, 2012, s. 2

Wprowadzenie

Był piękny słoneczny poranek. John Smith z Kalifornii przywitał się z listonoszem. Wśród gazet i kopert znalazł rachunek za prąd. Z niepokojem spojrzął na dwa nowoczesne klimatyzatory zamontowane na dachu garażu. „Ciekawe, ile tym razem będzie mnie kosztować przyjemny chłód w salonie”. Wchodząc do domu, otworzył kopertę. Zobaczył kolorowy wykres z prostym komunikatem: „Najbardziej oszczędni sąsiedzi z Twojej ulicy zużywają 10% mniej energii elektrycznej niż Ty. Zużywasz więcej niż średnio zużywają inni w tej okolicy”. Informacji towarzyszył zasmucony emotikon :(John Smith podszedł do panelu sterującego i zmniejszył moc klimatyzacji...

Podobne listy otrzymało 1000 gospodarstw domowych w całym stanie. Wkrótce okazało się, że większość odbiorców tego listu zmniejszyła zużycie prądu. Mieszkańcy Kalifornii nie chcieli być gorsi od sąsiadów. Na ich nowy sposób działania wpłynęła reguła normy społecznej. Konsekwentne wysyłanie tak sformułowanych informacji zaowocowało ponad 2% zmniejszeniem zużycia prądu przez gospodarstwa domowe. Naukowcy testujący tę interwencję oszacowali, że wdrożenie jej w całych Stanach Zjednoczonych, zmniejszyłoby emisję CO₂ o ok. 0,5%. Koszty tej operacji byłyby znacznie niższe niż osiągnięcie podobnych rezultatów przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii (budowa farm wiatrowych, wodnych czy słonecznych), czy też technologii przechwytywania i składowania CO₂ (ang. *carbon capture and storage*). Wartość zaoszczędzonej energii przekroczyłaby 3 miliardy dolarów rocznie (Mullainathan, Allcott, 2010, s. 1204–1205).

Co sprawia, że kilkudzaniowa informacja dołączona do rachunku za prąd może być tak skutecznym narzędziem w walce ze złożonym, globalnym zjawiskiem, jakim jest nadmierna emisja CO₂ i powiązane z nią zmiany klimatyczne? Odpowiedź jest prosta: wykorzystanie wiedzy o tym, jak ludzie podejmują decyzje i działają w codziennym życiu.

Nowe podejście, którego ilustracją jest powyższa historia, nazywane jest **behawioralnymi interwencjami publicznymi (BIP)**. W ostatnich latach jest rozwijane przez administrację Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii czy Francji (Lunn, 2014, s. 25–38). Rosnąca popularność stosowania podejścia behawioralnego jest przejawem paradygmatycznej zmiany w myśleniu i wdrażaniu działań

publicznych. Zmiana ta może być ważna również dla Polski, nie tylko z przyczyn poznawczych, ale również pragmatycznych. Eksperymenty z zastosowaniem behawioralnych interwencji publicznych dowodzą ich skuteczności. Stawiamy tezę, że behawioralne interwencje publiczne (BIP) są szansą na znaczące podniesienie skuteczności wielu działań publicznych – regulacji, projektów, programów, a nawet całych polityk. Jak każde nowe podejście, nie jest jednak pozbawione niewiadomych i wyzwań, które powinny być przedmiotem badań pilotażowych oraz poważnej dyskusji prowadzonej w kontekście krajowej polityki publicznej.

Rozdział ten został oparty na usystematyzowanym przeglądzie literatury z zakresu polityk publicznych i stosowanych badań behawioralnych oraz przeglądzie praktyk administracji krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)¹.

Opracowanie składa się z trzech podrozdziałów. Pierwszy przybliża genezę podejścia behawioralnego, główne zdobycze psychologii podejmowania decyzji, które dały podstawę temu podejściu oraz zawiera krótkie podsumowanie strategii behawioralnych proponowanych dla programów i regulacji publicznych. W drugim zaprezentowane zostały przykłady praktycznego zastosowania behawioralnych interwencji publicznych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, usług finansowych, profilaktyki zdrowotnej, transplantacji, zarządzania ruchem w mieście. W ostatnim przeanalizowano implikacje, jakie niosą behawioralne interwencje publiczne dla praktyki polityki publicznej, w tym dla ewaluacji.

1. Geneza

Organy władzy publicznej – rząd i samorząd terytorialny – prowadzą polityki publiczne, aby rozwiązywać istotne problemy społeczno-gospodarcze oraz wykorzystywać szanse rozwojowe naszego kraju (Hausner, 2008, s. 46–50; Chrabąszcz, Zawicki, 2014).

Głównym narzędziem polityki publicznej są interwencje publiczne (Tucker, 2005; Howlett, 2011). Obejmują one szerokie spektrum form – od niewielkich lokalnych projektów po znaczące rządowe programy inwestycyjne, od regulacji kształtujących przestrzeń naszych gmin po ustawy określające nasze prawa i zobowiązania względem państwa. Interwencje publiczne odnoszą się do różnych aspektów życia obywateli – od edukacji i służby zdrowia, przez bezpieczeństwo, rynek pracy, gospodarkę, infrastrukturę, po ochronę dóbr kulturowych i naturalnych.

Co ciekawe, za tym bogactwem tematów i form kryje się relatywnie prosta logika wpływania na obywateli, którą Bemelmans-Vidéc (2007) sprowadza do podziału na „marchewki, kije i kazania” – czyli interwencje oparte na karach i zakazach, pozytywnych zachętach lub informowaniu i uświadamianiu².

Wszystkie te typy interwencji mają jedną cechę wspólną. Ich celem jest kształtowanie określonych zachowań, które w założeniu twórców interwencji (ustawodawcy, samorządu etc.) będą prowadziły do pożądanego efektów korzystnych dla dobrobytu i porządku społecznego (Datta, Mullainathan,

¹ Przegląd obejmował systematyczną analizę artykułów naukowych z bazy SCOPUS, kwerendę biblioteczną publikacji książkowych prowadzoną w bibliotece George Washington University oraz udział w wykładach The International Simulation and Gaming Association, University of Delft.

² Schneider i Ingram (1990) podają nieco bardziej rozbudowaną listę typów narzędzi polityki publicznej. Piszą o: (1) narzędziach opartych na autorytecie władzy (zakazy, nakazy), (2) zachętach, (3) narzędziach budujących potencjał (informowanie, edukowanie, szkolenia etc.), (4) namowach oraz (5) narzędziach uczenia się (narzędzia pozwalające odbiorcom eksperymentować z różnymi rozwiązaniami i z czasem znaleźć własne optymalne rozwiązanie problemu).

2012; Shafir, 2013a, s. 1). Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że skuteczność interwencji zależy od zrozumienia mechanizmów zachowań ludzi i tego, jak podejmują decyzje (Shafir, 2013a, s.1). Innymi słowy, podejmowane przez organy władzy publicznej działania będą przynosić tym lepsze efekty, im lepiej twórcy interwencji dostosują ich formę i logikę do sposobów podejmowania decyzji przez obywateli.

Między *homo economicus* a Homerem Simpsonem

W dominującym obecnie paradygmacie polityki publicznej do przewidywania i interpretacji zachowań adresatów interwencji stosowane są założenia neoklasycznej ekonomii – tzw. teorii racjonalnego wyboru. Według tej teorii ludzie są racjonalni, kierują się interesem własnym i dążą do maksymalizacji swoich korzyści przy minimalizowaniu kosztów (Amadae, 2007). Przekładając te zasady na interwencje publiczne, zakłada się, że obywatele i grupy interesariuszy będący adresatami interwencji są w dużej mierze egoistyczni, a na zachęty lub zakazy będą reagować w sposób racjonalny, przemyślany, kalkulując swoje zyski i straty oraz rozważając wszystkie „za i przeciw” (Low, 2011, s. 1–2).

Czytając powyższy opis i przywołując własne doświadczenia, dostrzegamy, że model *homo economicus* jest idealistyczny. Na co dzień dysponujemy ograniczonym czasem na spokojną refleksję czy możliwością dłuższego poświęcenia uwagi pojedynczym działaniom lub wyborom. Co więcej, powyżej pewnego poziomu skomplikowania i wielości możliwych wyborów nie stajemy się bardziej wolni w działaniach, lecz paradoksalnie, w wyniku ograniczeń poznawczych nasze pole działania zawęża się, czujemy się osaczeni (Schwartz, 2004). W rzeczywistości więc, jak zauważają Jones i inni (2013, s. 3) oraz Beggs (2013), naszym modelem podejmowania decyzji znacznie bliżej do Homera Simpsona – bohatera amerykańskiej kreskówki, niż *homo economicus*. Podejście behawioralne stara się więc urealnić założenia teorii wyboru i zbliżyć je do rzeczywistych procesów decyzyjnych i zachowań ludzi.

Podstawy teoretyczne behawioralnych interwencji publicznych odnajdujemy już w latach 50. XX w. w pracach Herberta Simona poświęconych procesom decyzyjnym w organizacjach (Simon, 1997)³. Krytykując założenia klasycznej ekonomii, wprowadził pojęcie „ograniczonej racjonalności” (ang. *bounded rationality*) do opisu sposobu podejmowania decyzji przez ludzi. Przedstawił też model „zadowolającego minimum” dowodząc, że w rzeczywistości ludzie zadowolają się prostszymi, adekwatnymi i wystarczająco satysfakcjonującymi rozwiązaniami, a nie poszukują, jak zakłada model *homo economicus*, najlepszego rozwiązania (tzw. optimum) (Simon, 1956).

Mimo iż prace Herberta Simona znalazły światowe uznanie (Nagroda Nobla w dziedzinie ekonomii), to nie przyjęły się w głównym nurcie ekonomii oraz polityk publicznych zdominowanych przez szkołę chicagowską. Połączenie psychologii i ekonomii zapoczątkowane przez Simona było jednak rozwijane przez zespół skupiony w amerykańskim Carnegie School⁴.

Przełom przyniosły wyniki badań empirycznych psychologów Amosa Tverskyego i Daniela Kahnemana, poświęcone mechanizmom ludzkiego podejmowania decyzji w sytuacjach niepewności (Tversky, Kahneman, 1974). Ten kierunek badań pola psychologii kognitywnej od lat 70. XX w. rozwijał się bardzo dynamicznie. Najważniejsze jego ustalenia można podsumować w dwóch punktach.

³ Rozbieżności chronologiczne w datach cytowanych dzieł wynikają z dostępnych dla autorów późniejszych wydań analizowanych tekstów.

⁴ Co ciekawe, to właśnie w Carnegie School współpracownicy Simona stworzyli przełomowe prace dotyczące zachowań firm i organizacyjnego uczenia się (Cyert, March, 1963; Levitt, March, 1988), mające wpływ także na analizy organizacji publicznych i pole zarządzania wiedzą.

Pierwszym odkryciem jest „teoria dwóch systemów” (ang. *dual system theory*). Wskazuje ona, iż na co dzień – podejmując decyzje – posługujemy się wymiennie dwoma trybami myślenia (zob. Kahneman, 2013b)⁵:

- System 1 (myślenie szybkie, intuicyjne, myślenie pierwszego poziomu), działa w sposób automatyczny, przy naszym minimalnym wysiłku i w zasadzie bez naszej świadomej kontroli. System ten opiera się na upraszczających skrótach myślowych – heurystykach („pi razy drzwi” – jak po polsku określił ten schemat Piotr Szymczak – polski tłumacz książki Kahnemana). Pozwalają one zaoszczędzić czas, energię i uwagę. Mają jednak swoją cenę – są niedokładne i mogą prowadzić do błędów.
- System 2 (myślenie wolne, refleksyjne, myślenie wyższego poziomu) pozwala podejmować bardziej świadome decyzje. Jest oparty na krytycznym rozumowaniu, ale wymaga wysiłku i skupienia uwagi.

Te dwa systemy działają wymiennie. Podejmując wiele decyzji każdego dnia, nasz umysł cały czas staje przed wyborem „coś za coś” – oszczędność czasu i energii czy większa precyzja. Aby lepiej zrozumieć te dwa systemy, zachęcamy do rozwiązania dwóch krótkich łamigłówek:

Przykład 1:

Stefan jest bardzo nieśmiały i wycofany. Zawsze jest chętny do pomocy, ale nie interesuje się zbytnio ludźmi ani rzeczywistością. Jest człowiekiem porządnym i potulnym, ma potrzebę porządku i jasno określonej struktury, jest bardzo dbały o szczegóły.

Co jest bardziej prawdopodobne – czy to, że Stefan jest (1a) bibliotekarzem, czy to, że jest (1b) rolnikiem?

Przykład 2

Mają Państwo do wyboru 3 sześćelementowe zbiory liczb.

2a: 1, 2, 3, 4, 5, 6

2b: 8, 13, 22, 35, 40, 47

2c: 10, 11, 20, 21, 30, 31

Który z zestawów da Państwu największe prawdopodobieństwo wygrania w najbliższym losowaniu organizowanym przez Totalizator Sportowy?

Źródła: (Kahneman, 2013b, s.14).

Jeśli wybrali Państwo odpowiedzi 1a lub 2b to znaczy, że zadziałał System 1. Zastosowali Państwo upraszczające reguły oparte na skojarzeniach. Udzielenie poprawnej odpowiedzi na oba zadania wymagało zaangażowania Systemu 2, a więc chwili zastanowienia i dodatkowego wysiłku⁶.

Z perspektywy działań ludzkich, w tym reakcji na interwencje publiczne, problemem nie jest sam fakt istnienia dualnego systemu myślenia. Problemem jest to, że często opieramy się na systemie pierwszym w sytuacjach, które wymagałyby użycia drugiego systemu (Leong, 2011, s. viii-ix).

Drugim ważnym odkryciem psychologii kognitywnej jest fakt, że nasze ludzkie pomyłki w podejmowaniu decyzji mają charakter systematyczny – w naszej ograniczonej racjonalności jesteśmy... dość przewidywalni (Ariely, 2010). Badania nad procesami podejmowania decyzji pozwoliły w ostatnich kilkunastu latach zidentyfikować kilkadziesiąt upraszczających strategii i reguł

⁵ *Nota bene* współczesne badania psychologiczne potwierdzają empirycznie tezy „nauki o poznaniu” formułowane już przez Platona. Zgodnie z nimi ludzie mają dwa różne systemy podejmowania decyzji. (Tatarkiewicz, 1998, s. 94–98).

⁶ W przykładzie 1 na pierwszy rzut oka osobowość Stefana pasuje do stereotypowego bibliotekarza. Nasz system 1 zignorował jednak fakty statystyczne. W większości państw świata żyje więcej rolników niż bibliotekarzy. Więc prawdopodobieństwo, iż porządny i potulny Stefan jest rolnikiem jest dużo wyższe. Podobnie w przykładzie drugim: obserwując wyniki gier liczbowych często widzimy zbiory liczb, które nie układają się zgodnie z kolejnością, czy też parami, lecz w sposób – *nomen omen* – losowy. Działa więc heurystyka reprezentatywności i wybieramy zbiór c. Jednak statystyczne prawdopodobieństwo wylosowania tych trzech zbiorów jest takie samo - niestety jednakowo niskie.

wnioskowania (skrótów myślowych) (ang. *heuristics*) oraz wynikających z nich błędów (skrzywień) poznawczych (ang. *biases*). Poniższa tabela prezentuje cztery podstawowe heurystyki, z których wynikają nasze ograniczenia w podejmowaniu decyzji i dokonywaniu ocen.

Tabela 1. Przykłady heurystyk

Nazwa	Mechanizm działania	Przykłady
Heurystyka afektu	W teorii ekonomii uważa się, że istnieje korelacja dodatnia między wielkością przyszłych korzyści a poziomem ryzyka, który są w stanie zaakceptować uczestnicy gry rynkowej: „im więcej mogą zarobić, tym więcej jestem w stanie zaryzykować”. Doświadczenia psychologów mówią jednak, że jest odwrotnie. Podejmując decyzje czy dokonując ocen, odwołujemy się do naszych emocji, doświadczeń, instynktownych przekonań. Jeżeli z jakąś czynnością (osobą lub sytuacją) wiążą się nasze pozytywne doświadczenia czy emocje, to przypisujemy im mniejsze koszty czy obciążenia. Odwrotnie zaś, im bardziej negatywne asocjacje z danym obiektem lub zjawiskiem, tym większe negatywne konsekwencje jesteśmy skłonni mu przypisać.	Jeżeli przestępstwo seksualne popełni znana osoba o dużym autorytecie (np. słynny reżyser), to wiele osób jest skłonnych minimalizować negatywne konsekwencje przewinienia i bronić oskarżonego (wcześniejszy szacunek, podziw czy inne pozytywne uczucia wpływają na obniżenie negatywnych ocen zakazanego czynu). <i>A rebours</i> – jeżeli podobne przestępstwo popełni osoba powszechnie nielubiana (np. populistyczny polityk-awanturnik), to społeczne oceny są znacznie bardziej surowe – wcześniejsze negatywne odczucia wpływają na przypisanie tej osobie większego zła.
Heurystyka dostępności	Oceniając prawdopodobieństwo pewnych zjawisk, podświadomie szukamy w naszej pamięci podobnych wydarzeń. O naszej ocenie nie decyduje obiektywne, wyrażone statystycznymi wartościami prawdopodobieństwo, lecz łatwość przypomnienia sobie pewnych zjawisk. Dlatego w dużym stopniu na ocenę prawdopodobieństwa wpływają wydarzenia bardzo niedawne, dobrze zapamiętane lub medialne, budzące intensywne emocje, szeroko nagłaśniane i dyskutowane, a przez to lepiej utrwalane w naszej pamięci.	Ruch turystyczny słabnie zazwyczaj w miejscach, w których niedawno doszło do zamachów terrorystycznych (choć poza wybranymi krajami świata zagrożenie terroryzmem ma charakter incydentalny, to ludzie zapamiętują medialne dyskusje, intensywność relacji etc. i zmieniają plany turystyczne). Dobrym przykładem są tu zmiany ruchu turystycznego w Indonezji: po atakach bombowych dokonanych na progu nowego stulecia ruch turystyczny znacząco spadł, jednak później na odwrócenie trendu wpłynęła popularność filmu „Jedz, módl się i kochaj”, którego bohaterka podróżowała po tym regionie Azji. Podobnie jest z podświadomym lękiem wielu osób dotyczącym katastrof lotniczych – prawdopodobieństwo wypadku samochodowego jest znacznie większe niż samolotowego, jednak katastrofy lotnicze są bardzo nagłaśniane w mediach, wiele jest filmów katastroficznych. Dlatego, mimo że wypadki samolotów są rzadkie, wydają się wielu podróżującym bardzo prawdopodobnym zagrożeniem.
Heurystyka reprezentatywności	Przypisujemy zjawiskom, cechom ludzkim lub obiektom tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia czy zaistnienia, im bardziej przypominają nam populację, którą reprezentują.	Na tej heurystyce opierają się łamięłkwi, które przytoczyliśmy wcześniej – jesteśmy bardziej skłonni przypisać bycie bibliotekarzem panu Stefanowi, czy prawdopodobieństwo wylosowania liczbowo rozproszonym, bo są one podobne do populacji, którą mieliśmy możliwość obserwować w naszym życiu.
Heurystyka zakotwiczenia	Jeżeli mamy ocenić wartość cechy lub podać liczebność jakiegoś zbioru (np. wskazać, ilu wśród sąsiadów z naszego bloku jest bezrobotnych), to nasze oceny będą zupełnie odmiennie w dwóch przypadkach, tj. w przypadku gdy sami mamy zaproponować wartość (bez kotwicy) i w przypadku gdy pytający wskaże nam kotwicę (np. „Czy jest ich więcej, czy mniej niż 20?”). W tym drugim przypadku nasze wskazania zawsze będą w dużym stopniu uzależnione właśnie od kotwicy.	Heurystyka zakotwiczenia działa nawet w takich sytuacjach, w których pozornie byśmy się tego nie spodziewali – w jednym z amerykańskich eksperymentów sądowych dowiedziono, że wysokość kary, jakiej prokurator żąda dla oskarżonego, wpływa na ocenę stopnia winy oskarżonego oraz wymierzoną karę (a to znaczy, że im wyższej kary zażąda oskarżyciel, tym bardziej ława przysięgłych jest skłonna nabrać przekonania o winie podsądnego). Inny eksperyment pokazał, jak ta heurystyka działa na sędziów bokserskich. Grupie sędziów pokazano rundy tak, że walka zaczynała się od okresu, w którym to zawodnik B zadał więcej ciosów. To, od jakiej rundy rozpoczęto oglądanie walki, decydowało o finalnym werdykcie. Sędziowie prawdopodobnie licząc ciosy w kolejnych rundach (na tym polega ocenianie, kto jest lepszy), odwoływali się do kotwicy, sytuacji z pierwszej obejrzonej rundy i byli bardziej skłonni dać więcej punktów temu, który lepiej rozpoczął walkę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Baumeister & Vohs, 2007) oraz (Tyszka, 2010).

Heurystyki zatem stanowią podświadome strategie poznawcze, intuicje, skróty myślowe, których źródłem są nasze wcześniejsze doświadczenia lub obserwacje. W wyniku działania heurystyk popełniamy błędy poznawcze, które już bezpośrednio przekładają się na nasze działania. To właśnie na te elementy starają się oddziaływać twórcy behawioralnych polityk publicznych. W poniższej tabeli prezentujemy kilka błędów, z którymi spotykamy się w codziennym życiu.

Tabela 2. Przykłady błędów poznawczych/decyzyjnych

Nazwa błędu poznawczego	Mechanizm działania błędu
Preferencja czasu teraźniejszego (ang. <i>hyperbolic discounting</i>)	Większość z nas preferuje osiągnięcie korzyści natychmiast, bez konieczności czekania. Jesteśmy więc bardziej skłonni podejmować takie decyzje, które doprowadzą do szybszego osiągnięcia zysku, nawet gdyby wstrzymanie się z działaniami lub inne ich nakierowanie przyniosło nam wyższe zyski w przyszłości (np. większość zwycięzców amerykańskich loterii wybiera natychmiastową wypłatę wygranej, chociaż zazwyczaj wiąże się to z jej obniżeniem o nawet 50% w stosunku do stopniowego, ratalnego wypłacania przez kolejne lata). W pewnym stopniu to skrzywienie wyrażone jest w powiedzeniu „Lepszy wróbel w garści, niż gołąb na dachu”.
Zachowanie status quo (ang. <i>status quo bias</i>)	Nie lubimy zmian. Akceptujemy aktualny stan, nawet gdyby zmiany mogły nam przynieść większe zyski lub inne korzyści. Dopóki nie otrzymamy silnego impulsu do działania, preferujemy to, co jest. Wielu z nas powtarza, że „lepsze jest wrogiem dobrego.” Dlatego tzw. ustawienia domyślne rozwiązań, z ang. <i>defaults</i> (np. każdy pełnoletni Polak jest dawcą organów, dopóki nie wyrazi sprzeciwu) są zwykle trwałe.
Efekt poniesionych kosztów (ang. <i>sunk cost effect</i>)	Gdy kupimy długookresowy bilet komunikacji miejskiej, jesteśmy w większym stopniu gotowi korzystać z tej komunikacji bardziej intensywnie – mamy przecucie, że ponieśliśmy koszt, który teraz chcemy maksymalnie zrationalizować, uzyskać jak najlepszy efekt z poniesionych nakładów (np. częściej jeżdżąc autobusami, niż wymagałyby tego nasze codzienne zachowania komunikacyjne). W tradycyjnej teorii ekonomicznej koszty poniesione nie mają wpływu na decyzje – liczą się tylko koszty przyszłe.
Odwlekanie działań, odkładanie decyzji (ang. <i>procrastination</i>)	Często odkładamy działania na później, zwlekamy z podejmowaniem decyzji, wysiłku. Wielu z nas aktywizuje się dopiero w chwili przymusu zewnętrznego etc. Efektem tego zjawiska jest np. wiele tysięcy deklaracji pozostania w systemie OFE, które wpłynęły do ZUS po terminie.
Niechęć do straty (ang. <i>loss aversion bias</i>)	Obawiamy się zaryzykować utraty tego, co mamy, nawet jeżeli ryzyko może nam przynieść znaczące korzyści. Badania pokazują, że odczuwany dyskomfort z powodu straty dwukrotnie przewyższa przyjemność powiązaną z zyskiem, korzyścią.
Krótkowzroczność (ang. <i>myopia</i>)	Podejmując decyzje dotyczące przyszłości, najczęściej podświadomie obniżamy przyszłe koszty, jakie te decyzje za sobą pociągną (np. uciążliwość odsetek, które będziemy płacić, zaciągając długoletni kredyt). Chcąc jak najszybciej uzyskać pożądany efekt w teraźniejszości, nie uwzględniamy wszystkich możliwych przyszłych konsekwencji.
Nadmierny optymizm (ang. <i>overoptimism</i>)	Myśląc o naszych przyszłych działaniach, mamy tendencję do przyjmowania zbyt optymistycznych założeń, np. myślimy, że nigdy nie przekroczymy limitu zadłużenia na karcie kredytowej lub zawsze będziemy spłacać zadłużenie z karty na czas. Albo kupujemy za małe lub obcisłe ubrania, zakładając, że będziemy więcej ćwiczyć i dbać o dietę, więc nasz stan zdrowia i figura się poprawią.
Grupa błędów konformistycznych: „stadne zachowanie” społeczny dowód słuszności normy społeczne	W wielu sytuacjach zachowujemy się inaczej, gdy jesteśmy sami, a inaczej, gdy działamy w grupie. Wówczas najczęściej dostosowujemy się do tego, jak działa grupa, mamy tendencje do podporządkowania się innym. Gdy mamy podjąć decyzję, wiedza o tym, jak zachowuje się większość naszych sąsiadów czy członków rodziny, będzie dla nas wyraźną wskazówką do podobnego zachowania. Najbardziej jaskrawym przykładem działania tych efektów są eksperymenty, w których prosi się ludzi o ocenę jakiegoś zjawiska (np. porównanie długości dwóch ołówków). W grupie jest kilka osób oceniających spontanicznie oraz kilka takich, które wykonują polecenia badacza (np. zamiast podawać własną ocenę odpowiadającą rzeczywistości, celowo wprowadzają innych w błąd). Badania pokazują, iż istnieje zjawisko dostosowywania własnych opinii do tych wyrażanych przez innych, nawet gdy trzeba wypowiedzieć osądy sprzeczne z oczywistymi obserwacjami. Mechanizmy te były i są wykorzystywane w propagandzie politycznej i działaniach systemów totalitarnych.

Efekt wzajemności (ang. <i>reciprocity</i>)	Jesteśmy skłonni w większym stopniu podjąć jakieś działania, jeżeli sami byliśmy lub możemy być beneficjentami podobnych sytuacji (np. udzielić pożyczki przyjacielowi, który kiedyś pożyczył nam pieniądze). Ta reguła może także działać w przyszłość – będziemy bardziej skłonni zrobić coś (np. pomóc starszej osobie przejść przez ulicę lub wnieść zakupy po schodach), oczekując, że w przyszłości sami możemy potrzebować tego typu pomocy (m.in. dlatego ludzie w średnim wieku są bardziej skłonni ustąpić miejsca starszym osobom w autobusie niż nastolatkom – dla nich perspektywa tego, że sami będą takiego gestu oczekiwać, jest znacznie dalsza, mniej realna).
Efekt potwierdzania (ang. <i>confirmation bias</i>)	Dokonyując wyborów lub ocen spośród licznych informacji, danych i dowodów, wybieramy zazwyczaj te, które potwierdzają nasze intuicje, wcześniejsze przekonania lub wcześniejszą wiedzę. Ten mechanizm działa wyraźnie w procesie kształtowania i utrzymywania się stereotypów i uprzedzeń, np. dotyczących innych ras czy narodowości. Fakt, że uprzedzenia nie są jedynie wynikiem braku informacji czy wiedzy, ale wynikają właśnie z wrodzonych mechanizmów myślenia, sprawia, że są tak trudne do zwalczania.
Efekty ramy (ang. <i>framing effects</i>)	Nasze decyzje i oceny danej sytuacji będą się różniły w zależności od tego, w jaki sposób przedstawione zostaną nam alternatywy lub jakiego rodzaju informacje sami znajdziemy na temat sytuacji, w której się znajdujemy. Badania przeprowadzane w różnych krajach i kontekstach kulturowych regularnie potwierdzają istnienie tego efektu w wyborach medycznych, w zależności od tego, jak zostaną przedstawione konsekwencje terapii. Np. jeżeli przy informacji o skuteczności leku lub operacji poda się informację o tym, że w 80% przypadków działanie to przynosi sukces, ludzie są bardziej skłonni wybrać tę opcję, niż gdy przedstawi się dokładnie ten sam stan rzeczy, z tym że mówiąc o 20% nieudanych postępowań medycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Baumeister & Vohs, 2007), (Frederick, Loewenstein, & O'donoghue, 2002), (Groome, 1999), (Ly, Mazar, Zhao, & Soman, 2013), (Peng, Li, Miao, Feng, & Xiao, 2013) (Tyszka, 2010).

Tę zróżnicowaną listę mechanizmów decyzyjnych odróżniających prawdziwych ludzi od wyidealizowanego modelu *homo economicus* można podsumować w trzech głównych grupach ograniczeń (Jolls et al., 2000, s. 14–16):

- 1) ograniczona racjonalność (ang. *bounded rationality*) – to upraszczające heurystyki i błędy w szacowaniu prawdopodobieństwa oraz ocenianiu wartości;
- 2) ograniczona siła woli (ang. *bounded willpower*) – oznacza, że ludzie często podejmują działania, które w dłuższej perspektywie czasowej są dla nich niekorzystne;
- 3) ograniczona interesowność (ang. *bounded self-interest*) oznacza, że ludzie w niektórych sytuacjach będą podejmować decyzje, nie kierując się maksymalizacją własnego optimum, ale poczuciem sprawiedliwości czy normy kulturowej.

Te trzy ograniczenia mają praktyczne konsekwencje dla procesu stanowienia prawa i projektowania interwencji publicznych. Pierwsze ograniczenie będzie mieć znaczenie przy podejmowaniu decyzji w sytuacjach niepewności (ocena prawdopodobieństwa) lub przy szacowaniu spodziewanych efektów. Drugie ograniczenie jest istotne przy decyzjach mających konsekwencje przesunięte w czasie. Trzecie ograniczenie działa w sytuacjach, gdy zachowania jednej ze stron odbiegają od typowo akceptowalnych zachowań dla danej sytuacji. Wtedy inni uczestnicy interakcji są gotowi ponieść koszty, by ukarać za nieuczciwe zachowanie.

Wpływ psychologii procesów decyzyjnych na praktykę innych dziedzin

Odkrycia z pola psychologii podejmowania decyzji dały znaczący impuls do rozwoju w wielu innych dziedzinach. W naukach prawnych zaczęto zadawać pytania: jak w rzeczywistości prawo wpływa na ludzi (Sunstein, 2000, s.1), jakie są rzeczywiste reakcje obywateli na regulacje i jak można, znając

te mechanizmy, podnosić skuteczność prawa (Ulen, 2012, s.19). Politologia i zarządzanie stosują pojęcie ograniczonej racjonalności (Bendor, 2010). Na styku ekonomii i psychologii powstają prace o wpływie ograniczeń poznawczych na podejmowanie decyzji w warunkach ryzyka lub niepewności (często w kontekście decyzji finansowych)⁷. W samej ekonomii przełamana została dominacja szkoły chicagowskiej i popularność zdobywa „ekonomia behawioralna” oraz podejście eksperymentalne badające reakcje i zachowania ludzi na różnego rodzaju zachęty i zmieniające się reguły gry rynkowej (Just, 2013; Krawczyk, 2012; Munro, 2009; Rabin, 1998)⁸.

Elementy podejścia behawioralnego mają też swoje odzwierciedlenie w węższych polach. W marketingu od dawna stosowane są wyniki badań Cialdiniego (Cialdini, 2008) dotyczące wywierania wpływu i czynników warunkujących ten proces. Kwestie behawioralne są też przekładane na dziedzinę szeroko rozumianego „designu”, zarówno wzornictwa użytkowego (Norman, 2013), oprogramowania (Wendel, 2013), jak i architektury przestrzeni miejskiej (Hustwit, 2011). Szczególnie ciekawe są w tym wypadku dwie kwestie. Po pierwsze podkreślana jest perspektywa użytkownika. Projekt ma być naturalny i intuicyjny, jak to ujął japoński projektant wzornictwa przemysłowego Natao Fukusawa „zlewający się z naturalnymi zachowaniami ludzkimi” (ang. *design dissolving in behavior*) (Hustwit, 2009). Po drugie akcentuje się konieczność weryfikowania, czy projekt przystaje do naturalnych zachowań i oczekiwań użytkowników. Używa się do tego iteratywnego cyklu projektowania – testowania – analizy informacji zwrotnych (wyników testów) – dostosowania prototypu. Wskazujemy na te założenia, ponieważ, jak zobaczą Państwo na przykładach w kolejnej części rozdziału, logika designu stała się inspiracją dla projektantów interwencji publicznych. Wreszcie w polu ewaluacji programów i projektów publicznych rozwija się myślenie o programach jako interwencjach uruchamiających mechanizmy zmiany (Astbury, Leeuw, 2010; Coryn et al., 2011; Donaldson, 2007; Leeuw, 2003).

Ten dynamiczny rozwój zapożyczeń z psychologii poznawczej znalazł, chociaż z pewnym opóźnieniem, swoje odzwierciedlenie także w praktyce działań publicznych. Co ciekawe, jeszcze w 2005 roku grupa badaczy z prestiżowych amerykańskich uczelni (Harvard, MIT, Princeton, Yale) opisywała swoją frustrację faktem, że mimo poważnych odkryć psychologii behawioralnej nie stanowi ona źródła dowodów i inspiracji dla twórców polityk publicznych, w przeciwieństwie do klasycznej ekonomii, która współtworzy fundament podejmowania decyzji współczesnych rządów (Amir i in., 2005).

Tymczasem już cztery lata później zaczęły się pierwsze poważne zmiany w tym obszarze. Niewątpliwie jako głównych propagatorów tego podejścia należy wskazać prawnika Cassa Sunsteina i ekonomistę Richarda Thaler. Popularyzatorska książka tego duetu – *Nudge* (Thaler, Sunstein, 2009) opisuje praktyczne zastosowanie zasad behawioralnych w polityce publicznej. Książka szybko stała się przebojem wydawniczym i zaistniała w publicznej świadomości – głównie w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Do jej treści publicznie odwoływali się prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama i premier Wielkiej Brytanii David Cameron. Obaj politycy zaangażowali autorów książki do pracy w swoich administracjach, co dało impuls rozwijaniu praktycznych zastosowań podejścia behawioralnego do zarządzania publicznego i polityki publicznej.

⁷ Również polska literatura jest bogata w studia z tego zakresu (Falkowski, Zaleśkiewicz, 2012; Szyszka, 2009; Tyszka, 2010; Zaleśkiewicz, 2011; Zielonka, 2008).

⁸ Po ostatnim kryzysie światowym zainteresowanie ekonomistów podejściem behawioralnym znacząco wzrosło, a nurt „ekonomii behawioralnej” stał się bardzo popularny. Niewątpliwie Nagroda Nobla z dziedziny ekonomii dla Daniela Kahnemana również była znaczącym czynnikiem we wprowadzaniu kwestii behawioralnych do głównego nurtu debaty ekonomicznej.

W Stanach Zjednoczonych analizy behawioralne zostały wykorzystane w działaniu urzędu, który istniał już niemal 30 lat (*US Office of Information and Regulatory Affairs* – OIRA). Instrumentarium analiz behawioralnych włączono do prowadzonych przez urząd przeglądów i ocen nowych regulacji. Miało to pomóc upraszczać ich strukturę oraz podnosić efektywność działań (Sunstein, 2013). W Wielkiej Brytanii powołano natomiast nowy urząd – *The Behavioral Insight Unit*, podlegający bezpośrednio gabinetowi premiera. Ten kilkuosobowy zespół zajął się przede wszystkim realizacją eksperymentów i pilotaży, które miały pomóc w ocenie przyszłych efektów projektowanych polityk (Behavioural Insights Team, 2012). Obecnie *Nudge Unit* działa jako spółka joint-venture rządu brytyjskiego oraz fundacji NESTA. Know-how sprzedaje podmiotom na całym świecie (np. rządowi w Australii, Singapurze czy Bankowi Światowemu), angażując się jednocześnie w coraz więcej projektów, w tym bardzo spektakularnych, jak jeden z największych w historii Wielkiej Brytanii eksperyment społeczny z wykorzystaniem grup kontrolnych (RCT) na 8 grupach liczących łącznie ponad milion uczestników⁹ (Rutter, 2014).

Tak zwany „nudging” rozwija się coraz intensywniej także w innych krajach. W czasie, gdy powstaje ten rozdział (jesień 2014 roku), trwają prace związane z budową europejskiej sieci polityk behawioralnych (*The European Nudge Network*), która ma skupiać badaczy, naukowców, twórców polityk publicznych i ekspertów z krajów europejskich zainteresowanych wykorzystywaniem możliwości, jakie daje to nowatorskie podejście w zarządzaniu publicznym. Sieć europejska opiera się na doświadczeniach sieci duńskiej (*Danish Nudging Network*), która została zainicjowana przez Uniwersytet w Roskilde oraz Uniwersytet Południowej Danii. Obecnie w sieci uczestniczy ponad 70 instytucji naukowych, urzędów i podmiotów samorządowych oraz organizacji pozarządowych. Ich celem jest wymiana wiedzy płynącej z doświadczeń, które pomogą doskonalić wykorzystanie analiz behawioralnych w polityce publicznej. Zainteresowanie wykorzystaniem wiedzy o mechanizmach ludzkich decyzji i wyborów w skuteczniejszym zarządzaniu państwem przejawiają rządy w Paryżu (Cappelli, 2014) i Berlinie (Plickert, 2014).

Stosunkowa nowość tematu i eklektyzm inspiracji intelektualnych (Jones et al., 2013, s. 43) owocują w polu polityki publicznej bogactwem i zróżnicowaniem praktyk, ale jednocześnie brakiem spójności metodycznej, a nawet brakiem wspólnego nazewnictwa¹⁰. Próbą nadania spójnych podstaw tematowi jest książka wydana w zeszłym roku pod redakcją Shafira, (2013b). „*The Behavioral Foundations of Public Policy*”, ma szansę, zgodnie z tytułem, stać się fundamentem nowej dziedziny. W książce autorzy pochodzący z różnych dziedzin próbują połączyć dotychczasowe wyniki badań i przełożyć je na zestaw wskazówek dla projektowania i wdrażania interwencji publicznych (z akcentem na regulacje prawne). Na określenie nowej dziedziny proponują termin „stosowane badania behawioralne” (ang. *applied behavioral science*). W naszym rozdziale przyjmujemy perspektywę interdyscyplinarną wyznaczoną właśnie przez autorów tej publikacji, a w konkluzjach staramy się powiązać ją z postępami w polu ewaluacji programów, socjologii i designu użytkowego.

⁹ Do każdej z grup skierowano zachętę zapisania się na listę dawców organów wyrażoną w inny sposób (odwołująca się do innych mechanizmów decyzyjnych). Okazało się, że najbardziej skuteczne były te impulsy, które odwoływały się do reguły wzajemności („Czy myślisz, że gdybyś potrzebował organów do przeszczepu, znalazłbyś dawcę? Zapisz się na listę dawców!”).

¹⁰ Na przykład w ostatnich latach dyscyplina ekonomii zaczęła rościć sobie prawa do nazywania wszelkich badań i analiz behawioralnych, w tym badań w polu polityki publicznej, terminem „ekonomii behawioralnej”. Sam Kahneman dał jasny opór tym próbom zawłaszczania interdyscyplinarnego tematu przez jedną dziedzinę (Kahneman, 2013a, ix).

Strategie zmiany behawioralnej

Rosnąca popularność podejścia behawioralnego w politykach publicznych zaowocowała pojawianiem się całych strategii oddziaływania na najczęstsze błędy poznawcze. Niektórzy autorzy nazywają je „regułami zmian behawioralnych” (ang. *behavioral change principles*) (Thaler et al., 2013). To zestawy porad dla „architektów wyboru” – osób, które projektują interwencje publiczne. Te reguły mają zwykle formę chwytliwych, mnemonicznych skrótów porządkujących główne sposoby wpływania na decyzje obywateli.

Niewątpliwie najszerzej stosowanym i komentowanym zestawem reguł jest NUDGE opracowany przez przywołanych już Sunsteina i Thalera. NUDGE w języku angielskim oznacza szturchanie, trącanie łokciem, namawianie. Słowo to obrazowo oddaje filozofię tej strategii behawioralnej – skłonić i nakierować obywatela na pożądane zachowania i wybory (które regulator uważa za optymalne), jednocześnie pozostawiając mu wolność wyboru. Sam Sunstein tłumaczy tę regułę prostym przykładem: „Zakazywanie niezdrowego jedzenia nie jest działaniem NUDGE. Takim działaniem jest odpowiednie eksponowanie jedzenia zdrowego”.

Słowo **NUDGES** jest skrótem, którego rozwinięcie zawiera główne reguły działań behawioralnych w regulacjach publicznych (Thaler et al., 2013). Zestaw zasad jest prosty (Thaler, Sunstein, & Balz, 2010):

- **iNcentives** – stwórz system zachęt;
- **Understand choice mapping** – dokładnie zrozum, jak przebiega proces dokonywania wyboru;
- **Defaults matter** – pamiętaj o znaczeniu opieszałości i zaniechania (ludzie zazwyczaj dążą do minimalizacji wysiłku, wybiorą drogę, która jest najmniej uciążliwa, najłatwiej dostępna, „preinstalowana”¹¹, a więc „ustawienia domyślne” są kluczowe);
- **Give feedback** – pomóż ludziom zrozumieć, dawaj informację zwrotną – informuj, ostrzegaj, gdy zbliża się niepowodzenie, pochwal za sukcesy¹²;
- **Expect error** – pamiętaj, że ludzie popełniają błędy – dobry system to uwzględnia i minimalizuje kary za te błędy;
- **Structure complex choices** – pamiętaj, że im więcej możliwości wyboru otrzymają ludzie, tym stanie się on bardziej skomplikowany i problematyczny. Staraj się upraszczać możliwości, a nie multiplikować alternatywy.

Innym zestawem reguł jest **MINDSPACE**, (Dolan, 2013, s. 197). Zestaw ten opiera się na następujących założeniach:

- **Messenger** (nadawca) – o naszym odbiorze komunikatu w dużym stopniu decyduje to, kto jest nadawcą;
- **Incentives** (zachęty) – nasze odpowiedzi na zachęty są silnie uwarunkowane działaniem błędów poznawczych (np. niechęci do straty);
- **Norms** (reguły) – to, co robią inni, silnie wpływa na nasze działania;
- **Defaults** (wartość domyślna) – najczęściej wykorzystujemy „ustawienia fabryczne”, wykorzystujemy najłatwiej dostępne i najprostsze rozwiązania;
- **Saliency** (ważność, istotność) – ludzie skupiają uwagę na tym, co wydaje się im ważne, wpływające na ich życie, istotne dla ich przyszłości;

¹¹ Pisaliśmy o tym mechanizmie, przedstawiając heurystyki i błędy.

¹² Jak takie „informacje zwrotne” mogą działać w praktyce, zaprezentowaliśmy w tabeli zbierającej przykłady różnych zastosowań strategii behawioralnych w dalszej części rozdziału.

- **Priming** (pierwotność) – o naszych działaniach decyduje to, co pierwotne, a często niedostępne dla rozumu („schowane” głęboko w psychice), podświadome impulsy, z których nie zawsze zdajemy sobie sprawę;
- **Affect** (emocje) – nasze odczucia, emocje w bardzo dużym stopniu wpływają na nasze decyzje, kształtują nasze wybory;
- **Commitments** (zobowiązania, deklaracje) – gdy obiecamy coś publicznie, zobowiązujemy się do czegoś, lub mamy wobec kogoś dług wdzięczności, jesteśmy bardziej skłonni to zrealizować;
- **EGO** – jesteśmy skupieni na sobie, staramy się działać tak, aby nasze samopoczucie i samoocena były jak najwyższe.

MINDSPACE jest w większym stopniu strategią deskryptywną – pokazując mechanizmy i zasady naszego działania, daje pole do wyborów w odniesieniu do projektowania działań publicznych. Opisany wcześniej NUDGE to już w większym stopniu zestaw prostych rekomendacji, co i jak robić, aby odnieść sukces.

Zarówno NUDGE, jak i MINDSPACE koncentrują się na myśleniu szybkim i takiej konstrukcji interwencji, która uwzględniając nasze upraszczające heurystyki – „pi razy drzwi” pokieruje nas, obywateli ku optymalnym wyborom.

Kolejne dwa podejścia STEER i THINK zakładają zupełnie inną dynamikę wpływu i zmiany. Próbuje włączyć w obywatelu System 2 – myślenie wolne, a więc przełączyć naszą uwagę na głębszą refleksję. Podejścia te nie opierają się na akronimach, bo myślenia wolnego nie można sprowadzić do prostych, automatycznych reguł.

STEER opiera się na warsztatach, które mają uświadomić uczestnikom, jak działa ich mózg i uczulić na skróty myślowe wykorzystywane w codziennych decyzjach. STEER rozbudza więc w obywatelach świadomość swoich ograniczeń w podejmowaniu decyzji i uczy ich, jak podejmować ważne decyzje w sposób bardziej świadomy. W skrócie – uczy refleksyjności (Jones et al., 2013, s. 177–182).

THINK idzie podobną ścieżką, ale koncentruje się na procesie kształtowania się opinii publicznej oraz świadomych postaw obywatelskich (John et al., 2011). Dla THINK podstawą przezwyciężania błędów poznawczych i aktywowania myślenia refleksyjnego jest deliberacja. Postulaty THINK można określić w następujący sposób:

- pozwól ludziom poznać problem, umożliw im zdobycie wiedzy;
- stwórz platformę do dyskusji, do wyrażania myśli i przekonań – ludzie dyskutując, uczą się, zmieniają swoje poglądy i postawy;
- daj ludziom możliwość uczestnictwa w procesie, za który będą się czuli współodpowiedzialni, którego będą współautorami.

A zatem w odróżnieniu od NUDGE, strategia THINK zakłada intelektualne zaangażowanie odbiorców w proces dyskusji, a przede wszystkim odwołanie się do ich przekonań, do wartości i poglądów, które są im bliskie. W strategii tej nie ma miejsca na „libertariański paternalizm”, ale na świadome i oparte na partnerstwie zaangażowanie obywatela w proces deliberacji nad kierunkami zmian społecznych. Pierwsze doświadczenia (choć nie tak rozległe, jak w przypadku NUDGE), wskazują, że THINK to lepsza strategia do oddziaływania na złożony proces zmiany społecznej przy udziale świadomych obywateli (np. budowanie społecznej akceptacji i poparcia dla dekarbonizacji gospodarki) (DEA, 2010).

Warto zwrócić uwagę na rysującą się istotną różnicę między NUDGE i MINDSPACE a STEER i THINK. Pierwsze dwie strategie oddziałują na otoczenie (środowisko) obywateli i konstruują warunki

wpływające na wybory, a przez to kierują („szturchają”) ku działaniom społecznie pożądanym i pozytywnym zarówno dla samych jednostek, jak i społeczeństwa (Thaler, Sunstein, 2009). Tymczasem dwie kolejne strategie koncentrują się na tworzeniu właściwych ram instytucjonalnych (w szerokim, socjologicznym znaczeniu tego terminu), które umożliwiają świadomą, krytyczną i aktywną partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji (John et al., 2011, s. 18–20).

Możemy tę różnicę przedstawić, odnosząc się do metafory dwóch lekarzy kardiologów. Pierwszy z nich, dr Nudge, bada pacjenta, stawia diagnozę, krótko informuje o chorobie, po czym przepisuje lekarstwa, zdecydowanie zaleca zmianę diety i jednoznacznie nakłania do rozpoczęcia ćwiczeń. Życzliwie klepie pacjenta po plecach i wysyła do domu. Tymczasem dr Think omawia z pacjentem diagnozę, dokładnie tłumaczy, jakie są przyczyny i konsekwencje jego stanu. Pyta, co sprawiło, że pacjent znalazł się w takim stanie, dlaczego zachowywał się tak, a nie inaczej. Opisuje, jaki będzie przebieg leczenia i co pacjent może zrobić, aby ten proces wspomagać (dopytuje np. o ulubione pokarmy, aby lepiej dobrać dietę). Cierpliwie odpowiada na pytania i wyjaśnia wątpliwości. Na koniec daje swój numer telefonu, informując, żeby pacjent nie obawiał się kontaktować, gdy będzie miał jakieś problemy lub wątpliwości dotyczące leczenia.

Z punktu widzenia efektów obaj lekarze mogą być podobnie skuteczni. Od naszych osobistych preferencji zależy, przez którego z nich wolelibyśmy być leczeni.

Ostatnim podejściem, jest **Test-Learn-Adapt** (Haynes et al. 2012). Różni się ono nieco od poprzednich, bo nie oferuje odniesień do ustalonej listy błędów poznawczych, lecz koncentruje się na procesie testowania interwencji. „Test-Learn-Adapt” zakłada, że reguły działań behawioralnych dobieramy w zależności od kontekstu, modelu zachowań, który chcemy zmienić, grupy adresatów. Tym, co pozostaje niezmiennie, jest procedura poszukiwania rozwiązania oparta na eksperymentach naukowych. Nie wdramy więc pomysłu na skalę ogólnokrajową, tylko testujemy w ograniczonej skali, wyciągamy wnioski z testu i poprawiamy rozwiązanie. W ten sposób unikamy kosztownych błędów i porażek. Doskonalimy narzędzie, zanim wdrożymy je w pełnej (np. krajowej) skali. To podejście wpisuje się w szerszy trend polityk publicznych opartych na dowodach (Nutley et al., 2007).

2. Przykłady praktycznych zastosowań

W poprzednich podrozdziałach w sposób syntetyczny opisane zostały podstawowe założenia i dokonania psychologii behawioralnej oraz zasygnalizowane ich możliwe zastosowanie w politykach publicznych. W niniejszym fragmencie przedstawiamy wybrane próby aplikacji tych zdobyczy nauki do oddziaływania na obywateli – do zmieniania ich zachowań i wpływania na decyzje w taki sposób, aby miały korzystny efekt dla pojedynczych osób, rodzin, ale też całych wspólnot lokalnych i społeczeństwa.

Termin **Behawioralne Interwencje Publiczne (BIP)** (ang. *behaviorally informed interventions*) stosować będziemy do opisywania projektów, regulacji i programów, które bazują na podejściu behawioralnym, a konkretnie:

- jasno definiują adresata – użytkownika interwencji i przyjmują jego perspektywę;
- uznają, że użytkownik, ale także i sami twórcy interwencji mają ograniczenia poznawcze: ograniczoną racjonalność, siłę woli i interesowność;
- w swojej konstrukcji mechanizmu zmiany stosują rozwiązania korygujące lub wykorzystujące błędy i ograniczenia poznawcze odbiorców;

- stosują pilotaże, eksperymenty i symulacje do testowania tych rozwiązań przed wprowadzeniem ich na szeroką skalę.

Praktyki, które prezentujemy poniżej, realizowane były w różnych państwach, w różnych systemach politycznych, w całkowicie odmiennych kontekstach społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Zostały one tak dobrane, aby działania, które są w nich przedstawione, odpowiadały w pewnym stopniu wyzwaniom, przed jakimi stoi również nasze państwo i jego instytucje. Przykłady zastosowania BIP objęły następujące obszary:

- ubezpieczenia społeczne,
- profilaktyka chorób zakaźnych,
- regulacja usług finansowych,
- transplantologia (dawcy organów),
- niwelowanie zatłoczenia miejskich ulic (kongestii),
- promocja zdrowego trybu życia.

Każda z opisanych praktyk wskazuje problem (który miała rozwiązać interwencja), mechanizmy behawioralne, do których się odwołało, oraz sposób, w jaki na nie oddziaływano (teorię zmiany).

Ubezpieczenia społeczne

Nazwa BIP: Save More Tomorrow (SMarT Plan) (Thaler & Benartzi, 2001) – wykorzystanie mechanizmów behawioralnych do zwiększenia liczby osób aktywnie oszczędzających na emeryturę.

Problem, który miała rozwiązać interwencja (cel wdrożenia BIP)

W związku ze zmianami demograficznymi i wyzwaniami na rynku pracy w krajach zachodnich istnieje coraz większa potrzeba dodatkowego oszczędzania obywateli na przyszłe emerytury. Państwa we współpracy z pracodawcami i instytucjami finansowymi tworzą różne zachęty (np. zwolnienia z podatku kwot wpłacanych na finansowe instrumenty emerytalne) czy też (jak w przypadku niektórych stanów USA) automatycznie zapisują każdego zatrudnionego do programu oszczędnościowego (tzw. *default*). Każdy jest więc automatycznie zapisany, ale może się też dobrowolnie wypisać. Ponieważ działają psychologiczne mechanizmy odkładania działań i ochrony status-quo, pracownicy nie wypisywali się z programu i oszczędzali. Paradoksalnie jednak te same mechanizmy psychologiczne miały też negatywny wpływ na oszczędzanie: pracownicy nie podejmowali działań, aby odkładać więcej pieniędzy lub zmieniać program na taki, w którym środki są inwestowane w bardziej ryzykowne instrumenty finansowe, a więc potencjalnie dające większe zyski. Raz zapisani do programu, niczego nie zmieniali.

Wyzwaniem było więc zachowanie pozytywnego efektu skrzywień poznawczych (pracownicy nie wypisują się z programu), przy ograniczeniu ich negatywnych efektów (pracownicy nie oszczędzają więcej i bardziej aktywnie). Program miał sprawić, aby pracownicy odkładali więcej pieniędzy na emerytury i wybierali bardziej efektywne plany oszczędzania emerytalnego.

Podjęte działania (jakie mechanizmy behawioralne wykorzystano i w jaki sposób na nie oddziaływano)

Po pierwsze spróbowano zmniejszyć wpływ działania efektu niechęci do strat. Wpłacanie większych kwot na konto programu emerytalnego proponowano więc tym pracownikom, którzy wkrótce mieli otrzymać podwyżkę. Dzięki temu pracownicy mieli świadomość, że dodatkowe środki do programu

wpłyną z części kwoty stanowiącej podwyżkę – ich aktualny przychód nie zmniejszy się. Po drugie zachętę do większych wpłat kierowano na kilka miesięcy przed planowaną zmianą – w ten sposób oddziaływano na niechęć do zmiany status-quo – pracownicy mieli poczucie, że zmiany nie dotkną ich natychmiast, że aktualnie w ich życiu nic się nie zmieni. Po trzecie wejście do nowego planu wiązało się z automatyczną zgodą na każdorazowe podnoszenie kwoty składki, gdy zwiększała się pensja. W tym przypadku postanowiono znów wykorzystać efekt odkładania działań czy efekt *status quo* – zakładano, że większość pracowników w przyszłości nie wycofa się z mechanizmu stałego podnoszenia składki. Jak widać, jednocześnie oddziaływano na kilka mechanizmów, nie tylko starając się wykorzystać ich pozytywne implikacje, ale także minimalizować możliwe negatywne konsekwencje z występowania tych reguł.

Opis efektów wdrożenia BIP

Program okazał się dużym sukcesem w firmach, w których był testowany. Niezależnie od tego, czy był wprowadzany przez indywidualne konsultacje z pracownikami, czy tylko za pomocą listownego zaproszenia do udziału w programie dodatkowego oszczędzania. Sukces miał dwa wymiary: po pierwsze znacznie więcej osób oszczędzało dodatkowe pieniądze na emerytury, po drugie – zachowanie stałego mechanizmu zwiększania składki na oszczędności prowadziło do znaczącego wzrostu przewidywanej kwoty emerytury wypłacanej na zakończenie planu – najmłodszy pracownicy dzięki stałemu udziałowi w programie do końca kariery zawodowej mogliby zwiększyć prognozowaną emeryturę niemal dwukrotnie!

Profilaktyka chorób zakaźnych

Nazwa BIP: Kampania „Warkocz zamiast AIDS” (ang. *Get Braids Not Aids*) (Hallsworth, Dolan, Halpern, King, & Vlaev, 2010) – wykorzystanie mechanizmów behawioralnych do podniesienia skuteczności kampanii społecznej¹³.

Problem, który miała rozwiązać interwencja (cel wdrożenia BIP)

Epidemia HIV/AIDS w największym stopniu dotyka krajów Afryki Subsaharyjskiej. To w tym regionie żyje ponad 2/3 nosicieli wirusa. Niestety, również w tym regionie obserwuje się najwięcej zgonów wywołanych przez AIDS (ponad 70% osób umierających na świecie na AIDS pochodzi z tego regionu). Koszty wdrażania programów lekowych (retrowirusy) są olbrzymie i znacząco przewyższają możliwości społeczeństw tego regionu. Jedną z głównych przyczyn rozprzestrzeniania się wirusa HIV, który powoduje AIDS, są zachowania seksualne (niestosowanie zabezpieczeń), uwarunkowane innymi modelami racjonalności obowiązującymi w tych kulturach (innymi strukturami preferencji). Nieco upraszczając, można powiedzieć, że czynniki endogeniczne, takie jak obyczajowość, role płci, normy społeczne skutkują inną niż europejska architekturą wyboru. Zmiana tych uwarunkowań daje szansę innego ukierunkowania zachowań, a w konsekwencji ograniczenie epidemii HIV.

Podjęte działania (jaki mechanizmy behawioralne wykorzystano i w jaki sposób na nie oddziaływano)

W Zimbabwie, jednym z krajów najbardziej dotkniętych przez epidemię HIV, zorganizowano akcję profilaktyczną wykorzystującą mechanizmy behawioralne do wzmocnienia przekazu wiedzy na temat stosowania zabezpieczeń przed chorobami przenoszonymi drogą płciową. Postanowiono

¹³ W przypadku tej akcji.

wykorzystać działanie heurystyki afektu. Zamiast anonimowej, ogólnonarodowej kampanii społecznej, wdrożono złożony program szkoleniowy dla fryzjerek pracujących na ubogich obszarach. Kobiety zostały wyposażone w wiedzę na temat stosowania tzw. kobiecych prezerwatyw. Tę wiedzę miały przekazywać swoim klientkom podczas codziennej pracy.

Twórcy kampanii postanowili więc wykorzystać pozytywne asocjacje z osobą (znana, lubiana osoba fryzjerki), a także komfortową, codzienną sytuację wizyty w zakładzie fryzjerskim. Wiedza nie była więc wrzucana w próżnię (anonimowe ulotki), nie była też wystawiana w publicznych miejscach niebudzących pozytywnych skojarzeń (billboardy przy ruchliwych skrzyżowaniach), ale przekazywana w sprzyjającym otoczeniu i w takich warunkach, które wzmocnią działanie heurystyki afektu. Łatwiejsze przyswojenie informacji było uwarunkowane także zmniejszeniem dystansu – fryzjerka postrzegana jest często jako osoba bliska, „z tego samego świata”. Nie można tego powiedzieć o działaczach organizacji pozarządowych czy lekarzach, do których mieszkanki Zimbabwe odczuwają naturalny dystans.

Opis efektów wdrożenia BIP

Ewaluacja programu „Get Braids Not Aids” wskazała, że ponad 1000 przeszkolonych fryzjerek sprzedało 450 tysięcy kobiecych prezerwatyw. Mieszkanki Zimbabwe, które miały okazję rozmawiać z fryzjerkami, które wzięły udział w programie, były ponaddwukrotnie bardziej skłonne do stosowania zabezpieczeń niż kobiety, które spotkały się z informacjami na temat tej metody profilaktyki w inny sposób. Odsetek kobiet deklarujących stosowanie tej formy zabezpieczenia przed HIV wzrósł niemal dwukrotnie w porównaniu z wcześniejszymi pomiarami. Międzynarodowe raporty na temat sytuacji w Zimbabwe wskazywały zaś, iż epidemia wydaje się być ograniczana właśnie przede wszystkim dzięki różnym formom zmiany zachowań mieszkańców państwa.

Regulacja usług finansowych

Nazwa BIP: The CARD Act 2009 (Lunn, 2011) – wykorzystanie mechanizmów behawioralnych, aby obniżyć koszty korzystania przez Amerykanów z kart kredytowych.

Problem, który miała rozwiązać interwencja (cel wdrożenia BIP)

Kryzys finansowy, który obserwujemy w wielu krajach świata, stanowił nie tylko wielkie wyzwanie dla polityki fiskalnej i budżetowej państw, ale także uświadomił, jak istotne są bardziej sprawne regulacje rynku kredytowego, aby nie dopuścić do spirali nadmiernego zadłużania zbyt dużej liczby mieszkańców państw. W USA postanowiono wprowadzić nowe regulacje dotyczące stosowania kart kredytowych. Zamiast rygorystycznych ograniczeń, wprowadzono jednak bardziej wysublimowane narzędzie. Odwołano się do dwóch mechanizmów behawioralnych.

Zgodnie z pierwszym z nich, efektem nadmiernego optymizmu, mamy skłonność do zakładania, że będziemy zawsze spłacać karty kredytowe w ustalonym terminie. Dlatego na etapie podpisywania umowy nie zwracamy uwagi na to, jak wysokie będą odsetki i opłaty związane z zadłużeniem niespłaconym w terminie. Drugi mechanizm związany jest z krótkowzrocznością – aby szybko uzyskać dostęp do dodatkowych środków finansowych, nie oceniamy dokładnie przyszłych kosztów zadłużania się z wykorzystaniem karty kredytowej (odsetek, stałych opłat, kosztów dodatkowych wynikających np. ze zwiększenia limitu kredytowego).

Celem wdrożenia regulacji było więc doprowadzenie do zmniejszenia kosztów korzystania z kart kredytowych dla obywateli USA, przede wszystkim kosztów o charakterze „ukrytym”, to znaczy trudnych do oszacowania i przewidzenia na etapie zawierania umowy z bankiem.

Podjęte działania (jakie mechanizmy behawioralne wykorzystano i w jaki sposób na nie oddziaływano)

Na mocy The CARD Act 2009 instytucje finansowe zostały zobowiązane do tworzenia takich warunków korzystania z kart kredytowych, które nie czerpałyby korzyści z krótkowzroczności i nadmiernego optymizmu klientów.

Po pierwsze regulacje zmuszały instytucje wydające karty do zmiany zasad postępowania w przypadku przekraczania limitu zadłużenia przez klienta. Zamiast obowiązującej reguły odpłatności za przekroczenie limitu, wprowadzono nakaz odrzucania transakcji, które ten limit przekraczają. Dopiero na wyraźny wniosek kredytobiorcy możliwe byłoby zwiększenie limitu zadłużenia, a co za tym idzie, zwiększenie opłat za korzystanie z karty.

Po drugie wydawcy kart zostali zobowiązani do przedstawiania na wyciągach czytelnego zestawienia czasu spłaty i kosztów korzystania z karty (opłat i odsetek) zgodne z tzw. minimalnymi kwotami spłaty oraz kosztów i odsetek w sytuacji, gdy zadłużenie spłacane jest w ciągu 36 miesięcy. W ten sposób klienci lepiej uświadamiali sobie, że korzystanie z karty nie jest w rzeczywistości tak optymistyczne i bezkosztowe, jak sobie wyobrażali na początku kredytowej drogi, co miało w założeniu skłonić do większej powściągliwości w korzystaniu z karty.

Opis efektów wdrożenia BIP

Wstępne badania związane z efektywnością systemu przeprowadzone na 150 milionach aktywnych kart kredytowych pokazują, że w ciągu roku konsumenci w USA zaoszczędzili ok. 21 miliardów dolarów.

Transplantologia (dawcy organów)

Nazwa BIP: Donate Life Illinois (Thaler, 2009) – wykorzystanie mechanizmów behawioralnych do zwiększenia liczby osób zapisanych na listę dawców organów w stanie Illinois.

Problem, który miała rozwiązać interwencja (cel wdrożenia BIP)

W wielu krajach świata istnieje duża rozbieżność między zapotrzebowaniem na dawców organów a liczbą osób zarejestrowanych jako dawcy. Co więcej, badania opinii publicznej wskazują, że wiele osób, które deklarują poparcie dla ofiarowywania organów, nie zapisuje się na listy – deklarowane wartości obywateli nie przekładają się na ich działania.

Istnieją dwa modele zapisywania obywateli do rejestru dawców. Pierwszy zakłada, że każdy obywatel musi wykonać świadomy i dobrowolny gest rejestracji (ang. *opt in* lub *explicit consent*), np. wypełnić formularz internetowy bądź zgłosić się do wybranej instytucji publicznej i zapisać na listę dawców (taki system obowiązuje np. w wielu stanach USA). W tym przypadku przeszkodą jest efekt odwlekania działań bądź ochrona *status quo* – niepodejmowania działań, gdy nie ma takiej potrzeby. Ludzie, nawet jeśli popierają dawstwo organów, nie zapisują się na listę dawców.

Ten mechanizm psychologiczny próbuje się wykorzystać w odwrócony sposób w innych państwach, gdzie obowiązuje reguła domniemanej zgody (ang. *opt out*). Tak jest np. we Francji.

W tym systemie każdy obywatel jest potencjalnym dawcą organów. Dopiero wypisanie się z rejestru wymaga podjęcia konkretnych działań. Potencjalnie więc problem jest rozwiązany – istnieje duża grupa osób, które mogą być dawcami. Przeszkodą są jednak normy etyczne – często dochodzi do sytuacji, w której lekarze nie mając jednoznacznej deklaracji ofiary wypadku o gotowości oddania organów, pytają rodziny. Nie zawsze udaje się uzyskać wówczas zgodę i chociaż nie wymaga tego prawo, względy natury moralnej (szanowanie decyzji najbliższych) uniemożliwiają wykorzystanie organów.

Celem działań było przezwyciężenie tych problemów. Dążono do zwiększenia liczby zarejestrowanych dawców organów, którzy wykonują świadomy gest, tj. wprost deklarują gotowość oddania organów. Celem jest więc przezwyciężenie efektu *status quo* przy jednoczesnym uniknięciu słabych stron systemu domniemanej zgody.

Podjęte działania (jakie mechanizmy behawioralne wykorzystano i w jaki sposób na nie oddziaływano)

W stanie Illinois w USA wprowadzono uproszczony system rejestracji w bazie dawców organów. Gdy obywatel chce przedłużyć ważność prawa jazdy, korzysta z internetowego serwisu, w którym np. dodaje aktualną fotografię. W trakcie tego procesu na jednym z ekranów pojawia się proste pytanie: „Czy chcesz zostać dawcą organów?”. Zaznaczenie odpowiedzi pozytywnej skutkuje wpisaniem na listę dawców.

Takie działanie maksymalnie ułatwia zapisanie do systemu (nie trzeba podejmować dodatkowych działań, wychodzić z domu, składać pisemnych deklaracji). Sposób ten odpowiada więc na ograniczenia związane z niechęcią do działania i zmiany *status quo* bez wyraźnej konieczności. Obywatele zapisują się „przy okazji” innych czynności urzędowych, ale istnieje jasno wyrażona zgoda, a nie jedynie domniemanie zgody.

Opis efektów wdrożenia BIP

Według danych statystycznych Donate Life Illionis stopa rejestracji wynosi ok. 60%, podczas gdy stopa rejestracji dla całych Stanów Zjednoczonych wynosi ok. 38%.

Warto w tym przypadku wspomnieć o brytyjskich eksperymentach w tym obszarze. Sprawdzono tam, jakiego rodzaju komunikaty wyświetlane na monitorze komputera przyczyniają się do częstszego zapisywania na listę dawców. Koalicja instytucji przeprowadziła kampanię promującą zapisywanie się na listę dawców organów. Zamiast jednej, wspólnej metody zachęcania, stworzono kilka odmiennych stron internetowych, które różniły się drobnymi elementami. Pierwsza strona (kontrolna) zawierała jedynie prosty komunikat: „Prosimy, zapisz się na listę dawców organów”. Pozostałe wersje zawierały ten sam komunikat, ale dodatkowo informacje oddziałujące na różne mechanizmy psychologiczne. Drugi komunikat wzbogacony był o informację „Każdego dnia tysiące osób widzących tę stronę decydują się zarejestrować”. Próbowano więc oddziaływać, wykorzystując efekt społecznego dowodu słuszności i konformizmu. Trzecia i czwarta wersja zawierały to samo zdanie, jednak wzbogacone o zdjęcie grupy ludzi (3 wariant) oraz logotyp banku dawców (4 wariant) – próba oddziaływania na heurystykę afektu. W piątej wersji podstawowy komunikat uzupełniono negatywną informacją „Trzy osoby umierają każdego dnia, ponieważ brakuje dawców”, 6 wariant wskazywał na możliwość pozytywnego wpływu na świat („Możesz uratować lub zmienić życie 9 osób, jeżeli się zarejestrujesz”). Wariant 7 odwoływał się do zasady

wzajemności: „Czy jeżeli potrzebowałbyś organów do przeszczepu, otrzymałbyś je? Pomóż innym”. Ostatni wariant zachęcał do poparcia swoich przekonań czynami „Jeżeli popierasz dzielenie się organami, zarejestruj się”.

Okazało się, że najmniej skuteczny był wariant 3, tzn. odwołanie się do efektu konformizmu przy jednoczesnym zamieszczeniu zdjęcia ludzi. Najbardziej skuteczne było odwołanie się do poczucia straty (3 osoby giną codziennie) oraz poczucia wzajemności („Czy gdybyś ty potrzebował organów, otrzymałbyś je?”). Wynika z tego jasny komunikat dla osób tworzących polityki publiczne – w różnych kontekstach różnego rodzaju mechanizmy działają z odmienną siłą¹⁴. Dlatego zawsze warto przeprowadzać albo duże badania (w przypadku brytyjskim największy w historii kraju RCT) lub mniejsze pilotaże i testy rozwiązań.

Niwelowanie zatłoczenia miejskich ulic

Nazwa BIP: Elektroniczny system opłat za korzystanie z dróg (Wai Yan LEONG & Yii Der LEW, 2011) – wykorzystanie mechanizmów behawioralnych w celu zmniejszenia natężenia ruchu (kongestii) w Singapurze.

Problem, który miała rozwiązać interwencja (cel wdrożenia BIP)

Singapur to jedno z najbogatszych i najbardziej rozwiniętych państw świata, państwo o ustroju określanym czasami mianem liberalnego absolutyzmu. Rygoryzm w podejściu do zarządzania państwem i sterowania procesami społecznymi wynika z kilku kluczowych uwarunkowań historycznych i geograficznych. Jednym z nich jest niewielki obszar, jaki zajmuje Singapur, a jednocześnie bardzo wysoki poziom gęstości zaludnienia i zabudowy. Wynikają z tego ogromne problemy z ruchem miejskim (zatłoczenie ulic oraz zanieczyszczenie powietrza). Dlatego też przez lata stosowano restrykcyjny system opłat za rejestrację samochodów, a także inne formy ograniczania liczby osób korzystających z dróg, takie jak stałe opłaty związane z użytkowaniem pojazdu. Z czasem zaczęto jednak eksperymentować z bardziej elastycznymi systemami opłat, które mogłyby okazać się skuteczniejsze.

Podjęte działania (jakie mechanizmy behawioralne wykorzystano i w jaki sposób na nie oddziaływano)

Zgodnie z efektem poniesionych kosztów, jeżeli obywatel Singapuru poniósł już stałą, jednorazową opłatę za użytkowanie motoru czy samochodu, to będzie z niego korzystał w większym stopniu, niż potrzeba, aby racjonalizować poniesione wydatki. Po drugie, zgodnie z efektem „księgowania mentalnego” (ang. *mental accounting*) nasz umysł ma tendencję do zapisywania kosztów działań w innych „rubrykach”, jeżeli nie ma bezpośredniego powiązania między działaniem a kosztem. Dlatego wyjście do kina wydaje nam się kosztowne (płacimy za bilet i oglądamy film – jest jednoznaczna więź między kosztem a działaniem), a już podobne

¹⁴ Jak pokazały badania profesora Roberta Cialdiniego, już nawet drobna zmiana słów w komunikacie może mieć duże znaczenie. Jego zespół sprawdzał, jakiego rodzaju komunikaty najsilniej oddziałują na mieszkańców hotelów w Arizonie, aby rzadziej oddawali ręczniki do prania. Prosty komunikat „pomóż chronić środowisko” był mniej skuteczny, niż odwołanie się do norm społecznych („76% mieszkańców tego hotelu chroni środowisko, zmieniając rzadziej ręczniki”). Co ciekawe, skuteczność spadła, gdy zamiast neutralnych mieszkańców, wprowadzono rozróżnienie na płeć, podając dokładnie, ile kobiet i ilu mężczyzn oszczędnie gospodaruje ręcznikami (Martin, 2009). A więc pozornie nieznaczna zmiana może przyczynić się do sukcesu bądź porażki naszych działań prowadzących do zmiany zachowań!

cenowo korzystanie z systemu *pay-per-view* rozliczanego w systemie miesięcznych rachunków już nie (film oglądamy teraz, ale płacimy za niego dopiero przy kolejnym rachunku – mózg „zapisuje w innej rubryce” działanie i koszt). Ten efekt sprawiał, że korzystanie z samochodu w Singapurze nie wydawało się kosztowne, bo opłata była ponoszona w oderwaniu od korzystania z samochodu.

Aby oddziaływać na te dwa mechanizmy, wprowadzono znaczące przesunięcie – stopniowo zmniejszono opłaty za posiadanie samochodu (stałe, ponoszone w regularnych odstępach czasowych) na rzecz zwiększania opłat za konkretne użytkowanie auta (ang. *pay-per-usage*). Celem tego przesunięcia było właśnie oddziaływanie na efekt kosztów poniesionych (całkowite wyłączenie tego efektu z decyzji o korzystaniu z samochodu) oraz efekt księgowania mentalnego (silne powiązanie w świadomości obywatela korzystania z samochodu z jego kosztem, a w konsekwencji ograniczanie użytkowania samochodów). Dodatkowo, aby ten efekt powiększyć, na ulicach umieszczano tablice z informacjami, ile w danym momencie kosztuje używanie auta (aby zniechęcić ludzi do jazdy w tzw. szczytce komunikacyjnym).

Opis efektów wdrożenia BIP

Pierwsze badania naukowe przeprowadzone w celu oszacowania efektów funkcjonowania elektronicznego systemu opłat pokazują, że jest on skutecznym narzędziem (Olszewski & Xie, 2005). Z przeprowadzonego badania wynika, iż system ten w największym stopniu oddziałuje na użytkowników samochodów niż innych pojazdów. Trzeba jednak powiedzieć, że są to dopiero wstępne badania, brakuje bardziej pogłębionych analiz, a przede wszystkim konkretnych wskaźników monitoringu efektywności narzędzia. Niemniej pierwsze oceny ekspertów i zarządzających systemem dróg wskazują, że elektroniczne opłaty przynoszą zakładane efekty.

Promocja zdrowego trybu życia

Nazwa BIP: Portal www.stickk.com (Ayres 2010) – wykorzystanie mechanizmów behawioralnych, by pomóc ludziom skuteczniej wywiązywać się z prozdrowotnych postanowień (np. dotyczących rzucania palenia).

Problem, który miała rozwiązać interwencja (cel wdrożenia BIP)

Dzięki realizowaniu prostych zaleceń dotyczących stylu życia można uniknąć wielu chorób cywilizacyjnych. Badania wskazują jednoznacznie, że aby zachować zdrowie i dobrą formę fizyczną przez długie lata, wystarczy dbać o dietę, uprawiać rekreacyjnie sport, unikać używek (zwłaszcza papierosów), częściej badać się profilaktycznie. Inne badania mówią, że wielu palaczy lub osób mających problemy z nadwagą, zdaje sobie sprawę z tych zaleceń, a także mają świadomość szkodliwości swoich zachowań. Zgodnie z modelem idealnym postępowania *homo economicus*, tacy świadomi ludzie powinni więc zmienić postępowanie, aby osiągnąć wymierne korzyści w wielu sferach życia.

Mimo to wciąż większość nie zmienia swoich postaw. Wiedza o konsekwencjach działań i świadomość tego, że trzeba coś w swoim życiu poprawić, nie są bowiem warunkami wystarczającymi, aby zainicjować, a przede wszystkim konsekwentnie dążyć do zmiany. Ludzie potrzebują dodatkowych, niż tylko intelektualne i normatywne, bodźców.

Celem stworzenia portalu www.stickk.com było właśnie ofiarowanie ludziom chcącym coś zmienić w swoim życiu zewnętrznego wsparcia, zewnętrznych bodźców pomagających wprowadzić zmiany z sukcesem. Słowem – portal miał sprawić, aby tysiące deklaracji nie kończyło się kolejną porażką i powrotem do dawnych, szkodliwych przyzwyczajeń.

Podjęte działania (jakie mechanizmy behawioralne wykorzystano i w jaki sposób na nie oddziaływano)

Dwóch profesorów Uniwersytetu Yale, Ian Ayres (prawnik i ekonomista) oraz Dean Karlan (ekonomista) założyli wraz z gronem młodych przedsiębiorców portal internetowy www.stickk.com, który oferuje możliwość złożenia zobowiązania, tzw. *commitment contract*. Program opiera się na dwóch założeniach – po pierwsze nie zawsze robimy to, co chcemy i lepiej nam wychodzi, gdy mamy jakieś wymierne zachęty do działania, a przede wszystkim ciąży nad nami możliwość straty (a jak wiemy z wcześniejszych części opracowania – istnieje silny mechanizm niechęci do straty). Po drugie – jeżeli publicznie zadeklarujemy nasze postanowienia, to mamy większą motywację do ich realizacji.

Jak wygląda to w praktyce? Każdy może za pośrednictwem strony publicznie zadeklarować realizację pozytywnych działań w wyznaczonym terminie, np. uczestnik deklaruje „Nie zapalę papierosa przez 10 tygodni”. Osoba składająca zobowiązanie wyznacza też stawkę, która jest „zabezpieczeniem” osiągnięcia celu (np. 200 dolarów). Jeżeli zobowiązanie nie jest realizowane, to z karty kredytowej pobierane są pieniądze (np. 10 dolarów co tydzień) i przekazywane wskazanemu przyjacielowi, organizacji społecznej (np. fundacji, uczniowskiej organizacji sportowej etc) lub – co najciekawsze – organizacji, której dana osoba nie lubi (np. osoba o poglądach lewicowych może wskazać konserwatywny *think tank*, co ma wzmacniać efekt niechęci do straty). Mechanizm jest prosty – nie realizujesz swoich postanowień zdrowotnych – tracisz pieniądze.

Aby działania były wiarygodne, uczestnik programu może wskazać kogoś, kto będzie sędzią, osobą potwierdzającą wykonanie zobowiązania (np. teściową albo lekarza rodzinnego). Co ważne – te dodatkowe mechanizmy wzmacniające są dobrowolne – publiczne zobowiązanie można podjąć bez deklaracji kar i bez wsparcia innych osób.

Opis efektów wdrożenia BIP

Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronie stickk.com, od początku jej uruchomienia (styczeń 2008) do 2014 roku, dzięki aplikacji uczestnicy wypalili o ponad 2,5 miliona papierosów mniej oraz zrealizowali ponad 300 tysięcy treningów fizycznych. Wewnętrzne badania portalu, przeprowadzone na próbie ponad 120 tysięcy zobowiązań (tzw. kontraktów), wskazują, że podjęcie zobowiązań bez wskazania kwoty, jaką się straci w przypadku odstąpienia od wyzwania i bez zewnętrznego sędziego, przynosi pozytywny efekt jedynie w co trzecim przypadku. Jeżeli jednak pojawia się zobowiązanie wsparte ryzykiem straty pieniędzy oraz ktoś oceniający postępy, sukces odnosi czterech na pięciu uczestników projektu.

Przykład ten nie jest wprawdzie standardowym działaniem instytucji publicznej, ale jest przejawem współczesnych przemian zachodzących w naszych społeczeństwach. Pokazuje on, że instytucje państwowe nie mają monopolu na wprowadzanie zmian – w niektórych sytuacjach są jedynie ich obserwatorami (nie zawsze w pełni rozumiejącymi wagę zachodzących procesów), czy nieco

spóźnionymi regulatorami przestrzeni społecznych aktywności, które zrodziły się niemal *deus ex machina*. W tym przypadku prywatna inicjatywa doprowadziła do istotnych zmian w prozdrowotnych zachowaniach setek tysięcy Amerykanów.

Inne przykłady

Opisane wcześniej praktyki stanowią jedynie wybrane przykłady rozwiązań testowanych w różnych warunkach społecznych, ekonomicznych i kulturowych. W tabeli 3 przedstawiamy zestaw innych rozwiązań, w których wykorzystano wiedzę z zakresu stosowanych badań behawioralnych.

Tabela 3. Przykłady behawioralnych interwencji publicznych (BIP)

Nazwa BIP	Konstrukcja BIP	
Spersonalizowane, uproszczone listy do płatników zalegających z opłatami	Model zachowania	Brytyjczycy mają niemal 9 miesięcy na wywiązanie się z zobowiązań podatkowych (złożenie deklaracji, opłacenie należności), jednak wielu z nich, ulegając mechanizmowi prokrastynacji, odkłada to działanie, często przekraczając ustawowe terminy. Rodzi to podwójne straty po stronie budżetu (wartość niewpłaconych podatków oraz wartość zasobów koniecznych, by wysłać przypomnienia i odzyskiwać należności).
	Błąd poznawczy	Prokrastynacja – odkładanie działań na później.
	Architekt wyboru	Brytyjskie służby podatkowe i celne (HMRC) oraz rządowa komórka zajmująca się politykami behawioralnymi (BIT).
	Teoria zmiany	JEŚLI wyślemy zwlekającym podatnikom list wskazujący, że większość mieszkańców ich okręgu już zapłaciła podatki (zamiast tradycyjnego, bezosobowego upomnienia) TO zadziała mechanizm normy społecznej I DZIĘKI TEMU ludzie szybciej spłacą swoje zobowiązania, a my wszyscy zaoszczędzimy pieniądze.
	Efekty	Test przeprowadzono na dwóch grupach (w obu było ok. 700 podatników). Do jednej wysłano tradycyjne, bezosobowe upomnienie, do drugiej spersonalizowany list ze wskazaniem, ile osób z danego okręgu zapłaciło już podatki. W grupie, do której odwołano się do normy społecznej, 15% więcej osób spełniło swój obowiązek. Przeprowadzenie takiego działania przez HMRC w całym kraju pozwoliłoby szybciej odzyskać ok. 160 milionów £ zaległych podatków, natomiast HMRC zaoszczędziłaby zasoby pozwalające wygenerować kolejnych 30 milionów £ rocznie.
Źródło: (Behavioral Insights Team, 2012).		
Wygodne zamawianie zdrowych posiłków w szkolnej stołówce	Model zachowania	Ludzie spożywają niezdrowe, wysokokaloryczne produkty spożywcze nie dlatego, że nie znają ich właściwości i negatywnych skutków dla zdrowia. Często powodem kupowania i spożywania niezdrowych dań jest ich większa dostępność, a więc wygoda spożycia (działa mechanizm zachowania status quo), a także preferencja aktualnych korzyści (np. spożywanie słodczy lub innych potraw ze wzmacniaczami smaku, które pobudzają ośrodek przyjemności w mózgu (natychmiastowa korzyść), zamiast zdrowych przekąsek (korzyść odsunięta w czasie – lepszy stan zdrowia w dłuższej perspektywie).
	Błąd poznawczy	Zachowanie status-quo, preferencja czasu teraźniejszego.
	Architekt wyboru	Dyrekcja jednej ze szkół średnich w Nowym Jorku, badacze z Cornell University.
	Teoria zmiany	JEŚLI stworzymy w szkolnej stołówce wygodną linię dystrybucji zdrowych dań, TO zadziała mechanizm zachowania status quo I DZIĘKI TEMU uczniowie będą wybierać łatwiej dostępne zdrowe produkty, a nie te bardziej kaloryczne (trudniej dostępne).
	Efekty	„Wygodna” linia dystrybucji zdrowych dań (jako jedna z dwóch działających) została zainstalowana w jednej ze szkolnych stołówek na 8 tygodni. W tym czasie badacze przeprowadzili kilka pomiarów tego, jaki jest udział zdrowych produktów w wyborach uczniów, ale też jakie jest ich spożycie (tzn. ile tych wybranych produktów spożywają, a ile pozostawiają niezjedzonych). W innym ośmiotygodniowym okresie badacze sprawdzali, jaka jest struktura wyboru i spożycia zdrowych dań, gdy w stołówce funkcjonują dwie tradycyjne linie, w których łatwiej zamówić mniej zdrowe dania lunchowe. Dzięki wprowadzeniu „wygodnej” linii zamawiania zdrowych posiłków uczniowie spożywali o 28% mniej niezdrowych dań (w gramach) w porównaniu z tradycyjnym systemem dystrybucji.
Źródło: (Hanks, Just, Smith, & Wansink, 2012).		

„Czysta miłość do Kopenhagi”	Model zachowania	Mieszkańcy Kopenhagi i turyści odwiedzający miasto wyrzucają coraz więcej śmieci na ulice, a nie do miejskich koszy na śmieci. Miasto „tonie” w ulicznych odpadkach (papierach, puszkach, butelkach).
	Błąd poznawczy	Problemy z samokontrolą (a w efekcie podejmowanie działań, o których się wie, że są szkodliwe i niepożądane).
	Architekt wyboru	Władze miejskie Kopenhagi oraz prywatne przedsiębiorstwa działające na terenie miasta.
	Teoria zmiany	JEŚLI pokażemy ludziom w sposób prosty, widoczny, żywy i angażujący (np. zabawny) drogę do kosza na śmieci, np. nalepiając na chodnik jaskrawozielone ślady stóp prowadzących do kosza TO wpłyniemy na ich emocjonalne zaangażowanie, wzmacniając ich chęć do działania I DZIĘKI TEMU zwiększymy prawdopodobieństwo wyrzucania śmieci do kosza, dzięki czemu miasto będzie czystsze a lokalny budżet zaoszczędzi środki przeznaczone na sprzątanie ulic.
	Efekty	Eksperyment przeprowadzony przez członka duńskiej sieci Nudge, Pelle Guldborga Hansena, na tysiącu osób spacerujących po ulicach Kopenhagi. W grupie, w której przechodnie widzieli kolorowe ślady stóp prowadzące do jaskrawo oznaczonych koszy na śmieci, ok. 46% więcej osób wyrzuciło papier do kosza, a nie na chodnik.
Źródło: (Webster, 2012).		
Fortepianowe schody (<i>Fun Theory</i>)	Model zachowania	Chociaż ludzie wiedzą, że korzystanie ze schodów jest zdrowsze od używania windy, to jednak częściej wjeżdżają windą, gdyż nagroda za korzystanie ze schodów (lepszą kondycja fizyczna, zdrowie), jest odroczone w stosunku do nagrody za korzystanie z windy (natychmiastowe przemieszanie szybciej, prościej, wygodniej).
	Błąd poznawczy	Preferencja czasu teraźniejszego.
	Architekt wyboru	Fundacja Volkswagena.
	Teoria zmiany	JEŚLI damy ludziom dodatkowy impuls, natychmiastową nagrodę za używanie schodów (zabawę, radość z generowania dźwięków przez stąpanie po schodach) TO zminimalizujemy efekt preferencji czasu teraźniejszego w odniesieniu do korzyści płynących z użycia windy I DZIĘKI TEMU zwiększymy prawdopodobieństwo korzystania ze schodów, dzięki czemu więcej ludzi będzie zażywać ruchu, a rachunki za prąd potrzebny do działania windy w metrze będą mniejsze.
	Efekty	Eksperyment przeprowadzony przez Fundację Volkswagena na stacji metra Odenplan w Sztokholmie polegał na zainstalowaniu systemu muzycznego na schodach i pomalowanie stopni tak, by wyglądały jak klawisze fortepianu. Przechodnie korzystający ze schodów, naciskając na stopnie, „grali” melodię. W trakcie eksperymentu 66% ludzi więcej, niż normalnie, skorzystało ze schodów zamiast windy.
Źródło: http://www.rolighetsteorin.se/		

Wiele kontekstów, poziomów zarządzania i merytorycznych aspektów, w odniesieniu do których wykorzystywane są rozwiązania z pola stosowanych badań behawioralnych, pozwala mieć nadzieję, że wkrótce doczekamy się również polskich aplikacji tych rozwiązań. Obecnie trudno jednoznacznie wskazać takie polskie działania, które byłyby wyrazem świadomego oddziaływania na mechanizmy behawioralne. Pojawiają się jednak próby stosowania niekonwencjonalnych zachęt do działania adresowanych do obywateli. Na przykład w okresie wypełniania deklaracji PIT w wielu miastach wojewódzkich trwają akcje informacyjne i promocyjne, które zachęcają do płacenia podatków w miastach, w których się mieszka (a nie w tych, w których jest się tylko zameldowanym). Większość tych akcji ma charakter informacyjno-promocyjny (plakaty, billboardy, spoty w lokalnych mediach). Są jednak takie gminy, które próbują zachęcać potencjalnych podatników loteriami, dodatkowymi punktami w naborach do przedszkoli, tańszymi biletami komunikacji miejskiej, czy nawet darmowymi choinkami na święta (warszawskie Bemowo). Podobny mechanizm wykorzystują fundacje proekologiczne, organizując zbiórki starego sprzętu, za przyniesienie którego można otrzymać bilet na wydarzenie artystyczne. Tego typu działania służą przewyciężeniu beczynności obywateli poprzez zaoferowanie im natychmiastowego „wynagrodzenia” za działanie. Zamiast nieco abstrakcyjnej obietnicy „zapłać podatki w naszej gminie, a będziesz jeździł nowocześniejszymi autobusami”, czy też „oddaj sprzęt do recyklingu, będziesz chronił środowisko”, stosowany jest prosty mechanizm – płacisz

podatki, od razu zyskujesz (bonusy, nagrody, łatwiejszy dostęp do usług), oddajesz stary sprzęt, natychmiast otrzymujesz nagrodę (bilet).

Można zatem oczekiwać, iż także w Polsce stosowane badania behawioralne będą wykorzystywane w projektowaniu bardziej skutecznych projektów, programów i regulacji. Kluczowe w tej fazie będzie pamiętanie o tym, że zgodnie z logiką projektowania działań „Nudge” należy unikać znanego z innych polityk nieskutecznego kopiowania gotowych rozwiązań i bezrefleksyjnego przenoszenia ich do różnych kontekstów. U samych podstaw metodologii „Nudge” istnieje wyraźne wskazanie, że nie istnieją rozwiązania uniwersalne (ang. *one-size-fits-all*). Inspiracje mogą być dopiero punktem wyjścia do przeprowadzenia testów, eksperymentów, pilotaży w danym kontekście.

3. Implikacje dla projektowania i ewaluacji działań publicznych

Odkrycia psychologii kognitywnej podważają założenie o pełnej racjonalności jednostek, na którym opiera się tradycyjne podejście do tworzenia i ewaluacji interwencji publicznych. Dowodzą, że ludzkie decyzje są wypadkową upraszczających reguł wnioskowania i skrzywień poznawczych. Ustalenia te mają fundamentalne znaczenie dla dziedziny polityki publicznej, bo pomagają lepiej wyjaśniać i przewidywać rzeczywiste reakcje ludzi na regulacje i programy publiczne.

Wiedza płynąca z odkryć psychologii jest coraz częściej stosowana w praktyce. Nowe podejście określane jest terminem „stosowane badania behawioralne” (ang. *applied behavioral science*), zaś konkretne projekty, regulacje i programy oparte na tym podejściu nazywane są „Behawioralnymi Interwencjami Publicznymi (BIP) (ang. *behaviorally informed interventions*). Ich cztery główne cechy to:

- jasne zdefiniowanie adresata – użytkownika interwencji i przyjęcie jego perspektywy;
- uznanie, że użytkownik, ale także i sami twórcy interwencji mają ograniczenia poznawcze: ograniczoną racjonalność, siłę woli i interesowność;
- wykorzystanie – w konstrukcji projektu bądź programu – mechanizmu zmiany, rozwiązań działających na ograniczenia poznawcze odbiorców;
- wykorzystanie pilotaży, eksperymentów i symulacji do testowania kształtu interwencji (w tym rozwiązań regulacyjnych) przed ich pełnym wprowadzeniem.

Omówione w tym rozdziale przykłady takich działań dowodzą ich wysokiej wartości dla praktyków polityk publicznych. Dzięki podejściu behawioralnemu decydenci mogą (Leong, 2011, ix; Low, 2011, s. 5–6):

- lepiej zrozumieć decyzje i zachowania obywateli – rzeczywiste, codzienne reakcje na prawo i rozwiązania wdrażane przez administrację publiczną;
- uświadomić sobie własne ograniczenia, bo przecież twórcy polityk publicznych i osoby projektujące regulacje prawne także podlegają upraszczającym regułom wnioskowania i błędom poznawczym;
- projektować bardziej skuteczne interwencje przy minimalnych nakładach, wyłącznie dostrajając istniejące rozwiązania do rzeczywistych mechanizmów decyzyjnych obywateli.

Rosnąca popularność podejścia behawioralnego w niektórych krajach OECD niesie poważne implikacje dla planowania i ewaluacji interwencji publicznych. Warto wskazać na sześć kluczowych kwestii:

1. Konieczność przeskalowania założeń polityk publicznych z abstrakcyjnych procesów społecznych na konkretne perspektywy użytkowników,
2. Potrzeba wprowadzenia nowych pojęć do języka interwencji publicznych,
3. Modyfikacje narzędzi projektowania i ewaluacji interwencji,

4. Zastosowanie pilotaży i testów działań publicznych,
5. Rozważenie kwestii etycznych „psychologicznego państwa”,
6. Podjęcie prób weryfikacji skuteczności BIP w polskim kontekście.

Konieczność przeskalowania założeń polityk publicznych

Schneider i Ingram (1990, s. 513–514) zauważają, że skuteczne narzędzia polityki publicznej muszą wychodzić od teorii indywidualnych decyzji i koncentrować się na tych aspektach działań oraz ich psychologicznych uwarunkowaniach, na które można wpływać i które można modyfikować. To oznacza przeskalowanie naszego myślenia o interwencjach publicznych – z abstrakcyjnego społeczeństwa (czy też abstrakcyjnych procesów społecznych) na mechanizmy podejmowania decyzji przez konkretnego obywatela. Można w pewnym stopniu wskazać, iż jest to podejście podobne do tego wyrażonego w słynnym zdaniu Margaret Thatcher *Nie ma czegoś takiego, jak społeczeństwo. Są kobiety, mężczyźni i rodziny. Żaden rząd nie może działać inaczej niż przez ludzi (...)*. W przypadku BIP nie chodzi jednak o zanegowanie społecznego wymiaru istnienia jednostki (niektóre z rozwiązań wręcz odwołują się do mechanizmów związanych ze współżyciem w grupie społecznej). Chodzi tu o przesunięcie utylitarne – związane z instrumentarium polityk, a nie filozoficzne – zmieniające wizję społeczeństwa i miejsca obywatela w państwie.

Dla twórców interwencji publicznych – decydentów tworzących ramy prawne i urzędników projektujących programy, projekty czy regulacje oznacza to konieczność bardziej pogłębionego zrozumienia odbiorców interwencji i przyjęcie „perspektywy użytkownika” (ang. *user-centered design*). W praktyce chodzi o poszukiwanie i projektowanie rozwiązań przyjaznych dla obywateli, odwołujących się do mechanizmów podejmowania decyzji przez ludzi, ale także kontekstów, które na te decyzje wpływają (np. zrozumienie, dlaczego ojcowie chętnie podejmują krótkotrwałe urlopy „tacierzyńskie”, ale mniej chętnie dłuższe urlopy wychowawcze). Jest to działanie trudniejsze, bardziej złożone niż tylko quasi-biznesowe „dopasowanie oferty do klienta”.

Brak takiego podejścia uwzględniającego motywacje odbiorców może rodzić poważne protesty społeczne, jak w przypadku prób wprowadzania *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA) w Europie, czy też w Polsce w sytuacji obniżenia wieku dzieci objętych obowiązkiem szkolnym (do 6 lat). Innym skutkiem braku takiego myślenia jest duże ryzyko nieskuteczności konkretnych rozwiązań (np. mniejsze od oczekiwanego sięganie po urlopy wychowawcze przez ojców).

W polu projektów i programów publicznych poddawanych ewaluacji perspektywa „użytkownika”, czyli adresata interwencji była obecna od dawna, choć nie zawsze przywiązywano tak znaczącą wagę do „przyjazności” projektów z perspektywy np. aplikujących. Jednak dla regulacji prawnych to podejście jest bardzo nowatorskie. Jak zauważa Sześciło (2012), nasza krajowa nauka prawa staje przed wyzwaniem budowania pomostu łączącego ją z nowoczesnymi nurtami zarządzania. Te połączenia mogłyby znacząco wzbogacić i podnieść jakość instrumentalnej funkcji prawa, czyli zapewniania niezbędnego oprzyrządowania prawnego dla skutecznej realizacji zarządzania publicznego.

Potrzeba wprowadzenia nowych pojęć do języka interwencji publicznych

Stosowanie podejścia behawioralnego wymaga poszerzenia naszego słownika polityki publicznej o nowe terminy. Naszym zdaniem warto dodać następujące:

- „upraszczające heurystyki i błędy poznawcze” (ang. *heuristics and biases*) to ograniczenia naszego systemu podejmowania decyzji i – w dużej mierze przewidywalne – skutki tych ograniczeń. Heurystyki to upraszczające zasady decyzyjne stosowane przez nasz umysł do zaoszczędzenia czasu i energii. Niestety zwykle prowadzą nas na manowce, czyli sprawiają, że popełniamy błędy poznawcze, podejmujemy decyzje dalekie od optymalnych, racjonalnych i korzystnych. Twórcy interwencji muszą być ich świadomi – zarówno wobec adresatów interwencji, jak i wobec siebie;
- „modele decyzji i zachowań” (ang. *models of behavior*) – wyjaśniają zachowania ludzi w konkretnej sytuacji, wskazując kluczowe czynniki, zwykle kombinację kilku błędów poznawczych i uwarunkowań kontekstowych, które decydują o kształcie danego zachowania. Dla twórców interwencji dostarczają informacji, co warunkuje zachowania, których zmiana ma być przedmiotem działania publicznego;
- „architekci wyboru” (ang. *choice architects*) to nowa rola, w którą powinni się wcielić decydenci tworzący ramy prawne, urzędnicy projektujący programy, projekty lub regulacje. Oznacza świadome kształtowanie wyboru adresatów interwencji oparte głównie na miękkiej perswazji wykorzystującej wiedzę o modelach decyzji i upraszczających heurystykach. Architekt taki kształtuje przestrzeń wokół odbiorcy (czy to fizyczną, czy to prawną) i nakierowuje go na pożądane rozwiązania. Choć – co należy podkreślić – pozostawia wolny wybór;
- „teoria zmiany” nazywana też „mechanizmem zmiany” (ang. *theory of change* lub *change mechanism*) – to konkretny, skrojony na miarę sposób zmieniania modelu zachowań określonej grupy odbiorców. To plan stworzony przez architekta wyboru. Opisuje w jaki sposób, jakimi metodami, odwołując się do jakich ograniczeń poznawczych wpływamy na adresata interwencji, by wywołać pożądaną reakcję i osiągnąć cel regulacji czy programu – zmianę zachowania.

Powyższe terminy pozostają ze sobą w logicznej i praktycznej relacji. Najłatwiej zrozumieć to na przytaczanym już wcześniej przykładzie BIP – Spersonalizowane, uproszczone listy do płatników zalegających z opłatami (patrz tabela 3).

Modyfikacja narzędzi projektowania i ewaluacji interwencji

W obecnej praktyce projektowania i ewaluacji interwencji publicznych (zwykle programów i projektów, dużo rzadziej regulacji prawnych) powszechnie stosowane są modele logiczne. Są one graficzną ilustracją tzw. „Teorii Interwencji”. Przypomnijmy, tradycyjny model logiczny obejmuje ciąg przyczynowo-skutkowy:

NAKŁADY umożliwiają DZIAŁANIA, które przynoszą PRODUKTY, a te powodują REZULTATY i EFEKTY

Używając tego modelu do projektowania i ewaluacji interwencji, zakładamy automatyczne przejście od produktów do efektów. Na przykład przeszkolenie 20 osób (PRODUKT projektu) prowadzi do wzrostu ich wiedzy (oczekiwany REZULTAT), a to z kolei do zatrudnienia tych osób na lokalnym rynku pracy (EFEKT).

Behawioralne ujęcie interwencji publicznych wymaga znaczącej modyfikacji tego modelu. Patrzymy z perspektywy użytkownika. Zastanawiamy się, czy planowane produkty uruchomią wśród ich odbiorców pożądane zachowania i procesy, a te z kolei doprowadzą do efektów. Tak więc tradycyjny ciąg logiczny poszerzamy:

NAKŁADY umożliwiają DZIAŁANIA, które przynoszą PRODUKTY, a te uruchamiają MECHANIZM ZMIANY, który przynosi EFEKT – trwałą zmianę.

Odnosząc to do podanego prostego przykładu – pomiędzy PRODUKTEM (dostarczenie szkolenia dla 20 osób) a EFEKTEM (znalezienie przez nich pracy) musi nastąpić cały łańcuch reakcji. Uczestnicy szkolenia muszą: wysłuchać ze zrozumieniem szkoleń, zinternalizować wiedzę, przełożyć ją na działania, mieć okazję wykazania się zdobytą wiedzą przed pracodawcą. Ten cały łańcuch zdarzeń musi się znaleźć w modelu logicznym, bo od prawdopodobieństwa wywołania tej sekwencji zależy powodzenie projektu. W literaturze tematu pojawiły się już pierwsze propozycje praktycznego dostosowania modeli logicznych do podejścia behawioralnego (Olejniczak, 2014; Olejniczak, Newcomer, 2014, s. 85–90; Pawson, 2013, s. 127–131).

Zastosowanie pilotaży i testów działań publicznych

Zwróciliśmy uwagę, że podejście behawioralne promuje „projektowanie zorientowane na użytkownika” (ang. *user-centered design*). To termin zapożyczony z pola projektowania użytkowego, za którym stoi konkretna technika procesowa. Zwykle składa się z cyklu: „Zrozumieć – Zaprojektować – Przetestować – Zmodyfikować” (Wendel, 2013). Cykl jest powtarzalny kilkakrotnie, aż projektant dopracuje formę produktu, która w kolejnym teście okaże się intuicyjna i przyjazna dla użytkowników.

Przenosząc to myślenie na pole polityki publicznej, otrzymujemy dwie rzeczy. Po pierwsze wyraźnie przesuwają się akcenty w cyklu polityki publicznej – z wdrażania pochłaniającego większość naszej dotychczasowej uwagi, na planowanie i badanie – *design* interwencji. W dziedzinie ewaluacji oznacza to skupienie się na ewaluacji *ex-ante*, tyle że nie rozumianej w dotychczasowy sposób – jako dyskursywny proces modyfikowania zapisów programowych, ale jako krytyczna, empiryczna weryfikacja projektu konkretnej teorii zmiany behawioralnej zastosowanej w danej interwencji. Wydaje się, iż może to być jedno z istotnych pól poprawy polskich programów publicznych, które dotychczas cechują się często bardzo pogłębioną diagnozą stanu obecnego (zazwyczaj w formie deskryptywnych statystyk i opisu głównych trendów), wskazują kierunki pożądaných zmian, jednak niemal nie wskazują, jakie mechanizmy trzeba uruchomić i na jakie czynniki oddziaływać, aby te zmiany zaszły. W ten sposób programy niejednokrotnie stają się katalogiem postulatów, a nie jasnym opisem logicznego ciągu działań, które zostaną podjęte dla osiągnięcia pozytywnych zmian w społeczeństwie czy gospodarce.

Po drugie zastosowanie tego podejścia zmusza do prowadzenia testów umożliwiających adaptację pierwotnego projektu (np. ustawy, interwencji, programu) do rzeczywistych zachowań, motywacji i mechanizmów podejmowania decyzji przez adresatów interwencji. Takie podejście pozwala sprawdzić, stosunkowo niewielkim kosztem, które ze strategii behawioralnych są skuteczne, co należy zmienić, udoskonalić, jakie są luki w zastosowanym rozwiązaniu itp. Przykładem takiego testu jest opisana wcześniej akcja społeczna w Wielkiej Brytanii zachęcająca do zapisywania się na listę dawców organów. W trakcie testu do 8 grup odbiorców skierowano 8 różnych form zachęty, porównując, które z nich są najbardziej skuteczne (czyli testując, do jakich mechanizmów decyzji najlepiej się odwołać, aby skłonić obywateli do złożenia deklaracji dawcy organów).

Na poziomie technicznym (organizacji i planu badawczego testu) najczęściej stosowano eksperymentalne plany badawcze (losowe grupy kontrolne) lub znacznie częściej quasi-eksperymenty (grupy porównawcze). Są to podejścia dające bardzo mocne dowody i uważane za złoty standard metodyki oceny efektów. W niektórych przypadkach sięgano też po bardzo innowacyjne rozwiązanie (choć już włączone do kanonu metodyki badań społecznych) – symulacje i gry (Vermaas J., Nieuwland L., 2007). Ich zaletą jest to, że są znacznie tańsze od eksperymentów, nie wymagają szerokiego zaangażowania uczestników, nie są inwazyjne, pozwalają modyfikować testowane

rozwiązania w trakcie badania, a jednocześnie dają wyniki o rzetelności zbliżonej do eksperymentów (de Vaus, 2006).

Rozważenie kwestii etycznych „psychologicznego państwa”

Istotną implikacją płynącą z BIP jest zmiana relacji między państwem a obywatelem. We współczesnym złożonym i dynamicznym świecie, w którym wiedza o człowieku i jego ograniczeniach jest rozpoznana już na poziomie biologicznym, coraz głośniejsze podnosi się kwestie wolności jednostki, poszanowania praw człowieka uwzględniające zagrożenia płynące z coraz doskonalszych metod kontroli, gromadzenia i przetwarzania informacji.

W tym kontekście zastosowanie BIP rodzi ważne pytanie – czy to jest manipulowanie obywatelami? Kwestii tej dotknęliśmy już, pokazując różnice między NUDGE a THINK. Mamy bowiem do czynienia z narzędziem, które na pierwszy rzut oka jest niezwykle skuteczne, ale jego instrumentarium może nieco przypominać rekwizyty z adaptacji powieści Orwella.

Dlatego entuzjastomowi wywołanemu pierwszymi pozytywnymi wynikami skuteczności tego podejścia towarzyszyło wiele artykułów podnoszących kwestię wolności człowieka do tego, by być człowiekiem – omylnym, słabym, popełniającym błędy, ale właśnie człowiekiem. I taka debata zaczyna się toczyć wokół pytań: Czy rodzi się państwo psychologiczne? Jakie są tego konsekwencje dla i tak już mocno asymetrycznej relacji między państwem i jego administracją a obywatelem? Czy idziemy w kierunku manipulowania obywatelami? Obecnie trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Warto jednak pochylić się nad argumentami obu stron dyskusji. Nie można też ignorować tego tematu. Tym bardziej że już od jakiegoś czasu podejmują go prywatne korporacje, które idą dużo dalej i pozbawione regulacji państwa nie wahają się eksplorować takich kwestii jak np. neuromarketing.

Podjęcie prób weryfikacji skuteczności BIP w polskim kontekście

Zastosowanie w polskim kontekście praktyk behawioralnych interwencji publicznych może stanowić istotny wkład w rozwój polskiego nurtu dyscypliny zarządzania i analizy polityk publicznych. Tym bardziej że w badaniach krajowych jak dotąd rzadko podejmowano próby empirycznego wyjaśniania skuteczności interwencji przez pryzmat zachowań ich odbiorców (szczególnie w polu regulacji prawnych). Co więcej, jak pokazały omówione przykłady zagraniczne (np. rozwiązania w przestrzeni Sztokholmu i Kopenhagi), wprowadzenie instrumentarium analiz behawioralnych daje możliwość zainteresowania opinii publicznej złożoną problematyką zarządzania publicznego. Mówiąc kolokwialnie, ciekawe pilotaże i eksperymenty „lepiej się sprzedadzą” niż zawile ustawy czy opasłe strategie.

Dwie kwestie wskazują na to, że zasadnym byłyby wcześniejsze testy poprzedzające systemową zmianę paradygmatu.

Po pierwsze interwencje behawioralne były podejmowane głównie w krajach anglosaskich. Co prawda heurystyki i błędy poznawcze są uniwersalne dla wszystkich ludzi, jednak już ich sprzężenia w konkretnych modelach decyzji i zachowań są wrażliwe na kontekst. Przykłady z literatury wskazują, że na pewno ograniczenia interesowności działają różnie w różnych kulturach. Powstaje więc pytanie, czy wszystkie testowane w kulturze anglosaskiej modele zachowań i mechanizmy ich zmiany działają w kontekście kultury postsocjalistycznej (przypomnijmy, że naszym głównym bagażem jest wyjątkowo niski kapitał zaufania).

Po drugie interwencje behawioralne są dalekie od linearnego automatyzmu. Ludzkie zachowania są wypadkową różnych czynników. Zwykle skuteczna zmiana zachowań wymaga więc zbudowania „teorii zmiany” (mechanizmu) adresującej kilka błędów poznawczych (van der Linden, 2013, s. 210, 213). Literatura pokazuje, że często drobna modyfikacja jednego elementu może dać diametralnie odmienny efekt. Świadczy o tym chociażby brytyjski eksperyment związany z testowaniem 8 różnych form zachęty do wpisywania się na listę dawców organów. Okazuje się, że nie wystarczy odwołać się do jednego mechanizmu behawioralnego, ale trzeba testować, które z wielu mechanizmów będą w danym kontekście najskuteczniejsze.

Uwzględniając powyższe kwestie, naszym zdaniem podejście behawioralne można przetestować w Polsce w relatywnie szerokiej gamie interwencji publicznych, na różnych poziomach zarządzania. Co ważne, może być ono wykorzystane zarówno do projektowania interwencji publicznych, jak i wyjaśniania ich mechanizmu.

Pierwszym polem mogą być projekty i programy realizowane w ramach polityki spójności. Wydaje się, że aspekt „perspektywy użytkownika” i „teorii zmiany opartej na podejściu behawioralnym” są relatywnie łatwe do włączenia w bogatą i rozwiniętą metodykę krajowych badań ewaluacyjnych, przede wszystkim próbujących opisać mechanizmy prowadzące do wystąpienia określonych efektów interwencji. Ciekawym byłoby sprawdzenie, czy ewaluacje wykonywane z użyciem nowego podejścia dadzą lepsze zrozumienie użyteczności projektów współfinansowanych ze środków UE, zwłaszcza tych, które mają bezpośrednio oddziaływać na ludzi (np. związane z aktywizacją bezrobotnych, przeciwdziałaniem wykluczeniu czy ze zdobywaniem nowych kompetencji na różnych etapach życia).

Drugim obiecującym polem testów są regulacje i ustawy. Obecnie są przedmiotem testów regulacyjnych i oceny skutków regulacji. Dużą rolę odgrywają w nich narzędzia ilościowej analizy ekonomicznej, w tym analiza kosztów-korzyści (*Cost-Benefit Analysis* – CBA). Zagraniczne dobre przykłady (np. Singapuru) dowodzą, że uzupełnienie tradycyjnej analizy kosztów-korzyści o podejście behawioralne jest bardzo cenne dla tych interwencji publicznych, w których centralną rolę w skuteczności odgrywają reakcje i podejmowanie decyzji przez obywateli (Low, 2011). W polskim przypadku znaczenia nabiera jeszcze jeden argument. Strategicznym celem kolejnej edycji Programu Operacyjnego poświęconego Dobremu Rządzeniu jest podniesienie jakości regulacji (w tym zwiększenie przejrzystości i przyjazności prawa dla obywateli). Podejście behawioralne ze swoją filozofią „projektowania przyjaznego dla użytkownika” i porządkowania architektury wyboru, wydaje się więc bardzo obiecujące.

Trzecim polem testów krajowych mogą być uregulowania, projekty i inicjatywy dotyczące kształtowania i zarządzania przestrzenią – przede wszystkim przestrzenią miejską. Bogactwo inicjatyw samorządowych oraz prężność naszych samorządów otwiera możliwości testowania innowacyjnych rozwiązań, a następnie powielania ich w innych układach przestrzennych. Chodzi o interwencje lokalne, bezpośrednio dotykające i odczuwalne dla mieszkańców. Wiemy, że polskie miasta borykają się z coraz większymi wyzwaniami związanymi z zachowaniem czystości, segregacją i utylizacją odpadów, zagospodarowaniem przestrzeni, aktywnym i wspólnotowym wykorzystaniem przestrzeni publicznych czy egzekwowaniem lokalnych podatków. Na wszystkie te elementy można oddziaływać, wykorzystując Behawioralne Interwencje Publiczne.

A zatem – drogi Czytelniku – czy nadchodzi rewolucja?

dr Karol Olejniczak – jest doktorem nauk o zarządzaniu, stypendystą seminarium prof. Elinor Ostrom – Indiana University (2006 r.) oraz stypendystą Fundacji Kościuszkowskiej na George Washington University (2011–2012). Jego głównymi polami zainteresowań naukowych są: rozwój regionalny, organizacyjne uczenie się w sektorze publicznym oraz behawioralne interwencje publiczne. Dr Olejniczak realizował szereg ewaluacji funduszy strukturalnych. W 2014 roku został nagrodzony tytułem polskiego Lidera Ewaluacji. Jest autorem kilkudziesięciu publikacji i ekspertyz na temat ewaluacji interwencji publicznych. Karol Olejniczak pracuje jako adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim. Jest także dyrektorem ds. Strategii i Rozwoju w firmie ewaluacyjnej EGO s.c. Od 2008 roku jest kierownikiem merytorycznym Akademii Ewaluacji – elitarnych studiów podyplomowych dla urzędników administracji publicznej.

Paweł Śliwowski – absolwent Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego oraz Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Pracuje jako asystent naukowy w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2010 roku jest koordynatorem Akademii Ewaluacji. Uczestniczył w realizacji projektów doradczych i badawczych dla instytucji publicznych m.in. MIR, MSZ, MKDiN, urzędów marszałkowskich. woj. zachodniopomorskiego, woj. łódzkiego oraz KPRM, NCBR. Specjalizuje się w tematyce uczenia się organizacji publicznych, ocenie potencjału instytucjonalnego w jednostkach administracji publicznej.

Bibliografia

Amadae S. (2007). "Rational Choice Theory", w: Bevir M. (red.) *Encyclopedia of Governance*, Thousands Oaks: Sage Publications, 785–791.

Amir O., Ariely D., Cooke A., Dunning D., Epley N., Gneezy U., ... Silva J. (2005). Psychology, Behavioral Economics, and Public Policy. *Marketing Letters*, 16 (3–4), 443–454.

Ariely D. (2010). *Predictably Irrational. The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. London: Harper Perennial.

Astbury B. & Leeuw F.L. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation, *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363–381.

Barr M., Mullainathan S. & Shafir E. (2013). "Behaviorally Informed Regulations", w: Shafir, E. (red.) *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton: Princeton University Press, 440–461.

Baumeister R. F., & Vohs K. D. (2007). *Encyclopedia of Social Psychology* (1 edition.). Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, Inc.

Beggs J. (2013) Homer Economicus or Homer Sapiens? Behavioral Economics in The Simpsons. <http://www.economistsdoitwithmodels.com/about/dostp: 12.09.2014>.

Behavioural Insights Team. (2012). *Annual update 2011–2012*. London: Cabinet Office, United Kingdom.

- Bemelmans-Videc M.-L.** (2007). "Introduction. Policy Instruments Choice and Evaluation", w: **Bemelmans-Videc M.-L., Rist R., Vedung E.** (red.) *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers, viii–xxvi.
- Bendor J.** (2010). *Bounded Rationality and Politics*. Berkeley, London, New York: University of California Press.
- Cappelli P.** (2014). Les „nudges“, force de Persuasion. Liberation. Pobrano z http://www.liberation.fr/economie/2014/01/19/les-nudges-force-de-persuasion_973983. Dostęp: 12.09.2014.
- Chrabąszcz R. & Zawicki M.** (2014). "Nauki o polityce publicznej", w: Zawicki M. (red.) *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 17–40.
- Cialdini R.B.** (2008). *Influence: Science and Practice* (5th Edition). Allyn and Bacon.
- Coryn C., Noakes L., Westine C. & Schroter D.** (2011). A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice From 1990 to 2009, *American Journal of Evaluation*, 32(2), 199–226.
- Cyert R. & March J.** (1963). *Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Datta, S. & Mullainathan, S.** (2012). Behavioral Design. A New Approach to Development Policy, CGD Policy Paper, 16(November), 1–33.
- de Vaus D.** (2006). "Overview", w: de Vaus D. (red.) *Research Design*, London: Sage Publications.
- DEA.** (2010). Nudge, think or shove? Shifting values and attitudes towards sustainability A briefing for sustainable development practitioners. Londyn.
- Dolan P.** (2013). "Influencing the financial behaviour of individuals: the mindspace way", w: **Oliver A.** (red.) *Behavioural Public Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 191–208.
- Donaldson S.I.** (2007). *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.
- Falkowski A., Zaleśkiewicz T.** (red.) (2012). *Psychologia poznawcza w praktyce. Ekonomia, biznes, polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Frederick S., Loewenstein G., O'donoghue T.** (2002). Time Discounting and Time Preference: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 40(2), 351–401.
- Groome D.** (1999). *An Introduction to Cognitive Psychology: Processes and Disorders* (annotated edition). London ; New York: Psychology Press.
- Hallsworth M., Dolan P., Halpern D.D., King, D., & Vlaev, I.** (2010). *MINDSPACE*. Londyn: Institute for Government.
- Hausner J.** (2008). *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Haynes L., Service O., Goldacre B.** (2012). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. London: UK Cabinet Office. Behavioural Insight Team.
- Howlett M.** (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London, New York: Routledge.
- Hustwit G. - reżyseria.** (2009). *Objectified*, film dokumentalny produkcji brytyjskiej: Plexi Production.

- Hustwit G. - reżyseria.** (2011). *Urbanized*, film dokumentalny produkcji brytyjskiej: Swiss Dots.
- John P., Cotterill S., Richardson L., Moseley A., Smith G., Stoker G., Wales C.** (2011). *Nudge, Nudge, Think, Think: Using Experiments to Change Civic Behavior*. London, New York: Bloomsbury Academic.
- Jolls C., Sunstein C.R. & Thaler R.H.** (2000). "A behavioral Approach to Law and Economics", w: Sunstein, C.R. (red.) *Behavioral Law and Economics*, Cambridge: Cambridge University Press, 13–58.
- Jones R., Pykett J. & Whitehead M.** (2013). *Changing Behaviours. On the Rise of the Psychological State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Just D.** (2013). *Introduction to Behavioral Economics*. Danvers MA: Wiley.
- Kahneman D.** (2013a). "Foreword", w: Shafir E. (red.) *The Behavioral Foundations of Public Policy*, s.vii-vix. Princeton: Princeton University Press.
- Kahneman D.** (2013b). *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*. Poznań: Media Rodzina.
- Krawczyk M. (red.)** (2012). *Ekonomia eksperymentalna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Leeuw F.L.** (2003). *Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved*, *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5–20.
- Leong L.C.** (2011). "Foreword", w: Low D. (red.) *Behavioural Economics and Policy Design: Examples from Singapore*, s.vii-xii. Singapore: World Scientific Publishing Company.
- Levitt B. & March J.** (1988). *Organizational Learning*, *Annual Review of Sociology*, 14, 319–340.
- Low D.** (2011). "Cognition, Choice and Policy Design", w: Low, D. (red.) *Behavioural Economics and Policy Design: Examples from Singapore*, Singapore: World Scientific Publishing Company, 1–13.
- Lunn P.** (2014). *Regulatory Policy and Behavioural Economics*. Paris: OECD Publishing.
- Ly K., Mazar N., Zhao M., & Soman D.** (2013). *A Practitioner's Guide To Nudging*. Toronto: Rotman School of Management, 28.
- Martin S. J.** (2009). *Yes!: 50 Scientifically Proven Ways to Be Persuasive (Reprint edition.)*. New York: Free Press.
- Mullainathan S., Allcott H.** (2010). *Behavior and Energy Policy*, *Science*, 327, 1204–1205.
- Munro A.** (2009). *Bounded Rationality and Public Policy. A Perspective from Behavioural Economics*. Heidelberg, London: Springer.
- Norman D.** (2013). *The Design of Everyday Things*. New York: Basic Books.
- Nutley S.M., Walter I. & Davies H.T.O.** (2007). *Using Evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press.
- Olejniczak K. & Newcomer K.** (2014). "Moving towards accountability for learning", w: Olejniczak K., Mazur S. (red.) *Organizational Learning. A Framework for Public Administration*, Warsaw: Scholar Publishing House, 81–99.
- Olejniczak K.** (2014). "Modele logiczne", w: Ledzion, B., Olejniczak, K. & Rok, J. (red.) *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 21–41.

- Olszewski P., & Xie L.** (2005). Modelling the effects of road pricing on traffic in Singapore. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 39(7–9), 755–772.
- Pawson R.** (2013). *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pedersen A., Nielsen H.Ø., Christensen T., Hasler B.** (2012). Optimising the effect of policy instruments: A study of farmers' decision rationales and how they match the incentives in Danish pesticide policy, *Journal of Environmental Management and Planning*, 55(8), 1094–1110.
- Peng J., Li H., Miao D., Feng X., & Xiao W.** (2013). Five Different Types of Framing Effects in Medical Situation: A Preliminary Exploration. *Iranian Red Crescent Medical Journal*, 15(2), 161–165.
- Plickert P.** (2014). Regierungsberater Kanzlerin sucht Verhaltensforscher. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Pobrano z <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kanzlerin-angela-merkel-sucht-verhaltensforscher-13118345.html>. Dostęp: 12.09.2014.
- Rabin M.** (1998). Psychology and Economics, *Journal of Economic Literature*, 36(1), 11–46.
- Rutter T.** (2014, czerwiec 1). What next for the nudge unit? *The Guardian*. Pobrano z <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/jun/01/nudge-unit-behavioural-insights-team-conference>. Dostęp: 12.09.2014.
- Schneider A., Ingram H.** (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools, *The Journal of Politics*, 52(2), 510–529.
- Shafir E.** (2013a). "Introduction", w: Shafir, E. (red.) *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1–9.
- Shafir E.** (red.) (2013b). *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Simon H.A.** (1956). Rational Choice and the Structure of the Environment, *Psychological Review*, 63(2), 129–138.
- Simon H.A.** (1997). *Administrative Behavior*, 4th Edition. New York: The Free Press.
- Sunstein C.R.** (2014). *Why Nudge?: The Politics of Libertarian Paternalism*. New Haven & London: Yale University Press.
- Sunstein C.R.** (red.) (2000). *Behavioral Law and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sześciło D.** (2012). O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego, *Zarządzanie Publiczne*, 4(22), 5–16.
- Szyska A.** (2009). *Finanse behawioralne. Nowe podejście do inwestowania na rynku kapitałowym*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Tatarkiewicz W.** (1998). *Historia Filozofii. Filozofia starożytna i średniowieczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Thaler R. H.** (2009, wrzesień 27). Opting in vs. Opting Out. *The New York Times*. Pobrano z <http://www.nytimes.com/2009/09/27/business/economy/27view.html>. Dostęp: 12.09.2014.
- Thaler R. H., Benartzi S.** (2001). "Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving."

- Thaler R.H., Sunstein C. R., Balz J.P.** (2010). Choice Architecture (SSRN Scholarly Paper No. ID 1583509). Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Thaler R.H., Sunstein C.R.** (2009). Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. London: Penguin Books.
- Thaler R.H., Sunstein C.R., Balz J.** (2013). "Choice Architecture", w: Shafir E. (red.) The Behavioral Foundations of Public Policy, Princeton: Princeton University Press, 428–439.
- Tucker J.** (2005). "Intervention", w: Mathison, S. (red.) Encyclopedia of Evaluation, Thousand Oaks, Calif.; London: SAGE, 210.
- Tversky A., Kahneman D.** (1974). Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases, Science, 185(4157), 1124–1131.
- Tyszka T.** (2010). Decyzje. Perspektywa psychologiczna i ekonomiczna. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ulen T.** (2012). The Lessons of 30 Years of Law and Economics - and the Prospects for its Future, Polish Yearbook of Law & Economics, 3, 7–19.
- van der Linden S.** (2013). "A response to Dolan", w: Oliver, A. (red.) Behavioural Public Policy, Cambridge: Cambridge University Press, 209–215.
- Wai Yan LEONG, Yii Der LEW.** (2011). A behavioural perspective to managing traffic congestion in singapore. W: Behavioural Economics and Policy Design (T. 1-0, s. 53–67). Co-Published with Civil Service College Singapore.
- Wendel S.** (2013). Designing for Behavior Change. Applying Psychology and Behavioral Economics. Sebastopol CA, Beijing, Cambridge: O'Reilly Media.
- Zaleśkiewicz T.** (2011). Psychologia ekonomiczna. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zielonka P.** (2008). Behawioralne aspekty inwestowania na rynku papierów wartościowych (2nd ed.). Warszawa: CeDeWu.

Komentarze ekspertów do rozdziału
Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne
w interwencjach publicznych

Jarosław Górniak

Bardzo dobrze się stało, że polskiemu czytelnikowi został udostępniony systematyczny przegląd literatury dotyczącej wykorzystania ustaleń psychologii eksperymentalnej i ekonomii behawioralnej w projektowaniu i ewaluacji interwencji publicznych. Karol Olejniczak i Paweł Śliwowski w rozdziale niniejszej publikacji zatytułowanym *Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych* przedstawili polskiemu czytelnikowi spory już dorobek w tym zakresie dostępny w języku angielskim. Zresztą systematyczne prace nad wykorzystaniem ustaleń badań eksperymentalnych w psychologii wyboru i decyzji oraz ekonomii behawioralnej w kształtowaniu polityk publicznych prowadzone są przede wszystkim w krajach anglosaskich, choć spotkać można przykłady takich działań także w innych miejscach świata. Także w Polsce, przy wprowadzaniu ostatnich zmian w systemie emerytalnym, rząd, przyjmując zasadę koniecznej aktywności w przypadku chęci pozostania w OFE, oparł się na wiedzy dotyczącej psychologii działania, która kazała oczekiwać większej skłonności do niepodjęcia dodatkowego wysiłku i biernego zaakceptowania domyślnego, wprowadzonego ustawą status quo w postaci przeniesienia kapitału emerytalnego do ZUS. Jak wiemy, udało się to rządowi umiarkowanie, co rzuca światło także na ograniczenia psychologicznych „recept”. Niemniej udało się, co jednak z kolei nakazuje zainteresowanie się przez policy makers tym obszarem wiedzy.

Już tytuł artykułu ujawnia entuzjastyczne nastawienie Autorów do możliwości, które niesie ze sobą wykorzystanie w prowadzeniu polityk publicznych osiągnięć psychologii i ekonomii behawioralnej. Potwierdzają to z pełną mocą we wstępie, pisząc:

Pierwsze eksperymenty z zastosowaniem behawioralnych interwencji publicznych dowodzą, że są one skuteczniejsze niż tradycyjne programy i regulacje. Stawiamy tezę, że behawioralne interwencje publiczne (BIP) są szansą na znaczące podniesienie skuteczności wielu działań publicznych – regulacji, projektów, programów, a nawet całych polityk (Olejniczak, Śliwowski, niniejsza publikacja, s. 14).

W moim przekonaniu podstawa empiryczna tak mocno sformułowanego stanowiska jest ciągle zbyt słaba, ale rzeczywiście, uzyskiwane wyniki każą się z uwagą przyjrzeć temu obszarowi uprawiania polityk publicznych opartych na dowodach. Warto przy tym spojrzeć na nie nie tylko z punktu widzenia sprawności działania, lecz także z perspektywy istotnych wartości politycznych liberalnej demokracji.

Polityki publiczne w swej istocie polegają na ukierunkowywaniu działań ludzi i zabezpieczaniu zasobów w taki sposób, by można było osiągać ważne cele zbiorowe. Skoro to zachowania ludzi ostatecznie decydują o powodzeniu bądź niepowodzeniu interwencji publicznych, bez wątpienia przydatna jest wiedza na temat tego, w jaki sposób ludzie działają, co wpływa na ich decyzje, wybory czy reakcje. Skoro tak, to słuszne jest zwracanie uwagi, że kierowanie się wyłącznie apriorycznym modelem teorii wyboru racjonalnego, albo inaczej – wąskim podejściem ekonomicznym w projektowaniu regulacji czy inwestycji publicznych zwiększa ryzyko niepowodzenia. Zresztą także w samej działalności rynkowej przedsiębiorstw mamy do czynienia z charakterystycznym rozdzwięciem: z jednej strony mikroekonomia z jej założeniem – raczej normatywnym, modelowym niż realistycznym – racjonalnego wyboru, z drugiej strony marketing czy zarządzanie sięgające pełnymi garściami do bardziej złożonych

założeń teorii zachowań konsumenckich czy organizacyjnych. Zatem sięgnięcie przez polityki publiczne do wyników systematycznych badań nad czynnikami kształtującymi zachowania ludzi wcale nie jest aż tak oryginalne, bo biznes już to robi, oczywiście z zaawansowaniem warunkowanym kompetencjami.

Modele ekonomiczne mają swoje zalety. Należy do nich spójność, elegancja formalna i w wielu przypadkach sensowność narzędzi do badania relacji między wybranymi celami a środkami działania. Słabiej sobie radzi, a często wręcz nie aspiruje do rozstrzygnięcia, dlaczego ludzie wybierają to lub owo, przyjmując po prostu, że mają JAKIEŚ preferencje. Dla oceny prawdopodobnych konsekwencji podejmowanych interwencji czy to publicznych (zmiany regulacyjne, inwestycje publiczne, projekty polityki społecznej itp.), czy biznesowych (kampanie marketingowe, systemy motywacyjne itp.) kluczowe jednak jest to, JAKIE preferencje mają ludzie, a właściwie szerzej – jak kształtują się ich faktyczne wybory i zachowania. Pod tym względem mozolne ustalenia eksperymentalnej ekonomii behawioralnej, badań nad zachowaniami i decyzjami w psychologii i psychologii społecznej, czy porządnym, przyczynowym badaniach działań społecznych i instytucji w socjologii są bez wątpienia użyteczne. Możemy spokojnie zaryzykować tezę, że oparte na podejściu przyczynowym badania tego rodzaju mają w praktyce przewagę nad dedukcją z apriorycznych założeń w teorii ekonomicznej. Uspokajająco dodam, że bardzo sobie cenię dorobek czystej ekonomii i jej wkład w konstruowanie typów idealnych racjonalnego działania.

W kontekście wykorzystania wiedzy na temat zasad rządzących ludzkim zachowaniem w kształtowaniu polityk publicznych pojawiają się wątpliwości natury etycznej. Czy nie idziemy w kierunku manipulowania ludźmi i czynienia z nich marionetek w ręku otoczonych naukowymi Machiavellimi „książąt” polityki publicznej?

Sprawność wdrożenia interwencji publicznych jest wartością, pod warunkiem że cele polityk są społecznie wartościowe. Zasadniczo, interwencja publiczna – jak to już podkreślono – ze swej natury dąży do zmiany ludzkich zachowań. Pociąga za sobą także koszty. Jest więc lepiej, jeśli jest starannie opracowana pod względem narzędzi, by być skuteczną i efektywną. Innym wymiarem oceny jest jej trafność i użyteczność z punktu widzenia obywateli, do których jest adresowana i na których wpływa. Trudno czynić cnotę z nieskuteczności, czyli stosowania nieadekwatnych środków. Oczywiście, same środki też podlegają ocenie etycznej. Tak jak każdy psycholog (a tak naprawdę każdy badacz, którego badanie oddziałuje na istoty żywe), planujący eksperyment musi mieć opinię komisji etycznej o dopuszczalności swoich zabiegów, tak można sobie wyobrazić (a nawet należy!) tego rodzaju ocenę na etapie oceny wpływu regulacji czy ewaluacji *ex-ante*. Zatem należy używać jak najskuteczniejszych instrumentów, poddając je ograniczeniom wynikającym z ocen etycznych. Tym samym nie ma powodu, by nie zwracać się także ku wynikom badań behawioralnych.

Przy całej atencji dla przykładów skutecznego wykorzystania wiedzy tego rodzaju trzeba jednak dostrzegać także ograniczenia socjotechniki prowadzonej przy pomocy instrumentarium wywodzącego się z tej szkoły (jak i każdej innej). Skuteczniejsze są zabiegi wykorzystujące automatyzm decyzji przy sprawach mniejszych, postrzeganych jako mniej znaczące. Przy „większych sprawach” włączają się, przynajmniej u części osób, bardziej zaawansowane procesy decyzyjne, co wystarczy, by uruchomić blokujące zmianę procesy społeczne. Swoją drogą, słabością podejścia opartego na szkole behawioralnej jest zbyt słabe uwzględnianie mechanizmów społecznych i nadmiernie atomistyczne podejście do oddziaływania bodźców w realnych, złożonych sytuacjach społecznych. Ta złożoność

generowania mechanizmów społecznych jest też swego rodzaju zabezpieczeniem przed zagrożeniem radykalnej manipulacji.

Oczywiście, nie należy negować szeregu zagrożeń, które mogą płynąć z wykorzystania psychologii i ekonomii behawioralnej w politykach publicznych.

Zagrożenie paternalizmu państwowego jest pierwszym, które przychodzi na myśl. Jest ono zresztą poważnie obecne nawet w przypadku polityk prowadzonych bez użycia pogłębionej wiedzy o czynnikach wpływających na skuteczność oddziaływań. Kto wie, zresztą, czy nie jest jeszcze większym wyrazem paternalizmu prowadzenie źle przygotowanych polityk opartych na władzy decydowania i przekonaniu, że decydent wie lepiej? Zagrożenie paternalizmu istnieje, ale jest ono związane z każdym sposobem prowadzenia polityk publicznych. Doświadczenia systemów autorytarnych pokazują, że ów paternalizm może być realizowany skutecznie, przynajmniej przez pewien czas, mało subtelnymi środkami.

Zagrożenie socjotechnicznego zniewolenia towarzyszy nam naturalnie w związku z doświadczeniem historycznym z systemami politycznymi, które tyleż odwoływały się do przemocy, co do kontroli nad ludzkimi umysłami. Literackie wyrazy tego zaniepokojenia, jak klasyczny *Rok 1984* Orwella czy *Ciemność w południe* Koestlera są elementem procesu socjalizacji demokratycznej obecnych pokoleń. Nawet z założenia optymistyczny, behawiorystyczny świat *Walden Two* Skinnera budzi u wielu przerażenie i dystans. To *Walden Two* jest w jakim sensie wyidealizowaną opowieścią o świecie skutecznych polityk publicznych opartych na pewnym wariacie teorii zachowań.

Zagrożenie nowego rozwarstwienia społecznego jest także niebagatelnym ryzykiem. Choć tezy ekonomii behawioralnej czy konkluzje rozmaitych badań nad psychologią decyzji i zachowań zwykle są formułowane ogólnie, na poziomie „gatunkowym”, to zdolności ludzi do odczytywania i kontrolowania reakcji na bodźce stosowane w behawioralnych politykach publicznych są różne, co będzie owocowało nowym wymiarem zróżnicowania. Wyzwanie rozwarstwienia społecznego przez kompetencje w zakresie reagowania na instrumenty polityki publicznej towarzyszy także rozmaitym już wykorzystywanym instrumentom, więc po prostu należy je brać pod uwagę. Podkreślmy raz jeszcze: każda polityka publiczna jest w pewnym sensie „manipulacją”. Zatem, jeśli ten nowy rodzaj podejścia wzbudza naszą czujność odnośnie do wolności i podmiotowości, to po namyśle odkrywamy, że była ona dotąd nadmiernie uśpiona. Zatem w tym obszarze i tak warto działać.

Biorąc pod uwagę wszystkie te zagrożenia, czy chcemy polityk nieskutecznych? Otóż zapewne nie. Zatem rzecz nie w tym, by unikać wykorzystania jakiegoś obszaru wiedzy, ile w tym, by prawidłowo kształtować zakres i cele polityk publicznych.

Na pewno tym, czego należy się bać, jest monopolizacja przez ośrodki władzy informacji kierowanej do społeczeństwa i brak kontroli społecznej nad władzami publicznymi. Temu przeciwdziałać należy niezależnie od tego, do jakich przesłanek decydenci publiczni będą się odwoływać, prowadząc swoje działania.

Tekst Olejniczaka i Śliwowskiego zawiera porządną ewidencję doświadczeń i podejść do wykorzystania badań nad zachowaniem i wyborami ludzi w politykach publicznych. Uważny czytelnik dojdzie zapewne sam do właściwego wniosku, że projektując interwencje publiczne, należy korzystać z aktualnej wiedzy naukowej, a ponadto warto prowadzić badania stosowane testujące elementy

planowanych działań. Jednak łatwo też ulec złudzeniu, że dysponujemy gotowymi receptami i listami elementów, które należy „odhaczyć”, by zapewnić sukces podejmowanym przedsięwzięciom. To jednak jest złudzenie, a takie *branded products* jak NUDGES czy MINDSPACE stanowią zbiór reguł prowadzących do sukcesu. Nic z tego. Wprawdzie zrozumiałe jest dążenie do dysponowania gotową „skrzynką z narzędziami”, dzięki której można rozwiązywać napotymane problemy, ale w tym wypadku nie będzie wcale tak łatwo. Trzeba się liczyć z ograniczeniami związanymi z laboratoryjnym kontekstem badań, na których oparte są owe reguły i zalecenia. Są to w rzeczy samej na ogół wyniki badań podstawowych, bardzo ważne dla rozwiązywania zagadek związanych z kondycją ludzką, ale także owa „społeczna inżynieria”, jaką są polityki publiczne, potrzebuje aplikacyjnej aktywności badawczo-rozwojowej i starannej elaboracji innowacji. Innowacje w administracji i politykach publicznych są w ostatnich latach bardzo mocno akcentowane jako poważny i trudny wymiar ogólnej innowacyjności społeczno-gospodarczej. Zaskakuje to, że nierzadko, kiedy jest mowa o innowacjach społecznych czy administracyjnych, to kojarzy się to zainteresowanym – częściej z wykorzystaniem nowych technologii w tych obszarach niż dokonywaniem istotnych zmian w samym sposobie, narzędziach i obszarach działania w politykach publicznych: ich projektowaniu, wdrażaniu i ewaluacji. W politykach publicznych droga „od pomysłu do przemysłu” jest co najmniej równie wymagająca co w przypadku innowacji technicznych. To jest bardzo ważny obszar B+R, tak ważny, jak i w Polsce niedoceniany. Łatwo to sprawdzić, analizując obszary aktywności B+R finansowanej ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. A katalogiem reguł i recept nie da się załatwić problemu sprawności w prowadzeniu polityk publicznych. Ważne projekty należy przygotowywać poprzez dobrze prowadzone badania stosowane dotyczące przyczynowego oddziaływania planowanych instrumentów, najlepiej konstruując takie projekty badań eksperymentalnych czy quasi-eksperymentalnych, w których bodźce i czynniki kontekstowe będą zbliżone do realiów.

Wprowadzenie wyników badań psychologii i ekonomii behawioralnej do polityk publicznych jest jedną z odsłon szerszego zagadnienia prowadzenia polityk w oparciu o dowody. Oprócz wyników badań behawioralnych w dobrze prowadzonych politykach publicznych będzie wykorzystywana cała paleta wysokiej jakości informacji opartych na wnikliwych badaniach i analizach oraz ewaluacji oddziaływania dotychczas podejmowanych interwencji. Oczywiście, na wybory w dziedzinie polityk publicznych wpływają także inne czynniki, jak opinie kluczowych interesariuszy, system wartości politycznych i standardy etyczne decydentów i zaangażowanego personelu, względy polityczne skłaniające do rozmaitych kompromisów, czy wreszcie ograniczenia po stronie zasobów ludzkich i materialnych.

Nawet najlepsza wiedza staje w obliczu złożoności zjawisk społecznych. Naiwnością jest przekonanie, że dysponujemy lub łatwo możemy dysponować regułami działań gwarantujących skuteczne osiągnięcie celów w postaci wywoływania pożądanych zmian społecznych. Jak pisaliśmy ze S. Mazurem:

„Nasze rozumienie polityki publicznej opartej na dowodach nie jest tożsame z przekonaniem o tym, że rzeczywistość społeczna jest maszyną wymagającą tylko rozpoznania zależności po to, aby zaplanować jej gładkie funkcjonowanie. Historia zweryfikowała negatywnie wizję społecznej inżynierii prowadzącej do osiągnięcia jasno zdefiniowanych celów przez racjonalnie skoordynowane mechanizmy. Społeczeństwo jest rzeczywistością ekstremalnie złożoną, co wynika ze strategicznej natury ludzi, którzy je tworzą. Ludzki umysł nie jest zdolny do całościowego ogarnięcia złożoności świata społecznego, a tym bardziej programowania i sterowania interakcjami społecznymi, nawet przy użyciu świetnych komputerów doby współczesnej. Społeczeństwo podlega spontanicznym procesom ewolucji wywoływanej między innymi przez próby wprowadzenia zmian podejmowane przez rządy, rozmaite grupy społeczne, a także jednostki. (...)

Nie chodzi zatem o „naukowy światopogląd” zakładający, że dostępna jest wiedza umożliwiająca centralne planowanie oraz kierowanie procesami społecznymi i gospodarczymi. Chodzi raczej o to, aby interwencje, które władze publiczne podejmują, żeby poradzić sobie z problemami społecznymi wymagającymi rozwiązania, były tak skuteczne i efektywne, jak na to pozwala najlepsza dostępna wiedza, najlepiej oparta na dowodach uzyskanych metodą naukową. Każda interwencja publiczna jest specyficzną hipotezą, która zakłada, że jeśli w określonych warunkach zadziałamy w taki, a nie inny sposób, to możemy spodziewać się zaplanowanego efektu, zwykle z ryzykiem niepowodzenia. W społeczeństwie otwartym interwencje publiczne są podejmowane jako punktowe zmiany – *piecemeal changes*, jak je określał K.R. Popper (Popper, 2002). W procesie tworzenia rozwiązań liczy się także wyobraźnia, kreatywność i intuicja społeczna. Na dokonywane wybory wpływają wartości i normy podzielane przez decydenta. Dowody zaczerpnięte z badań pozwalają przede wszystkim wykluczyć te alternatywy, o których wiadomo, że prowadzą do niepowodzenia lub rozmaitych niepożądanych skutków ubocznych. Często pozwalają sięgnąć po dostępne już rozwiązania, sprawdzone gdzie indziej i cieszące się dobrą reputacją. Jednak zawsze polityki publiczne pozostaną ciągiem prób i błędów. Chodzi o to, aby jak najszybciej umieć rozróżnić sukces od niepowodzenia, podejmując działania korygujące. Polityki publiczne są procesem ewolucyjnego, społecznego uczenia się w toku rozwiązywania stale pojawiających się problemów społecznych. Próba konstruktywistycznego narzucenia całościowych rozwiązań czy wszechogarniających centralnych planów w najlepszym przypadku prowadzi do kryzysów, w najgorszym – do totalitaryzmu¹⁵.

Karol Olejniczak i Paweł Śliwowski podejmują też zagadnienie implikacji podejścia behawioralnego dla ewaluacji działań publicznych. W tym zakresie formułują jednak jedynie wstępne uwagi, a rzecz warta jest namysłu.

W istocie rzeczy, głównym celem zwrócenia się w politykach publicznych ku wynikom badań nad zachowaniami ludzi jest ich lepsze projektowanie i wdrażanie. W gruncie rzeczy temu samemu, czyli uczeniu się w oparciu o dowody, powinna służyć dobra ewaluacja, zatem i ona powinna sięgać po wyniki badania zachowań, gdyż ma dawać wyniki użyteczne w planowaniu polityk publicznych. Ewaluacja w swojej części opartej na teorii programu powinna sięgać nie tylko do rekonstrukcji deklarowanych założeń o zależnościach między instrumentami interwencji a oczekiwanymi efektami, lecz także do ustalenia realnego mechanizmu prowadzącego do zbioru konsekwencji podjętych działań. Wyjaśnienie mechanizmów prowadzących do uzyskanych efektów (pożądanych i niepożądanych) oznacza sięganie do psychologii społecznej, socjologii i ekonomii behawioralnej (która sama sięga do psychologii i socjologii). W części zorientowanej na pomiar efektu programu powinna zmierzać m.in. do weryfikacji ustaleń podejścia behawioralnego w kontekście realnych wdrożeń interwencji publicznych. Wykorzystanie podejścia behawioralnego w ewaluacji oznacza konieczność nastawienia na wyjaśnienia przyczynowe, co samo w sobie stanowi o przewadze nad nadmiernie powszechnym podejściem opisowym. Podejście przyczynowe powinno łączyć pomiar poziomu efektu faktycznie uzyskanego na skutek interwencji (efektu netto) oraz rozpoznanie i zrozumienie mechanizmu stojącego za efektem. Zapewne podejście behawioralne (i nie tylko ono, lecz jest jednym z istotnych elementów) stoi w zgodzie z takim paradygmatem ewaluacji: syntezą podejścia opartego na pomiarze efektu z podejściem zmierzającym do odkrywania realnych mechanizmów społecznych działających w toku procesu wdrożenia. Ewaluacja oparta na teorii programu zakładała przede wszystkim odtworzenie przez ewaluatora teorii programu zamierzonej przez decydentów i zestawienie jej z faktycznym przebiegiem interwencji. Zmodernizowane podejście

¹⁵ J. Górniak, S. Mazur, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, w: J. Górniak, S. Mazur, *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Warszawa 2010, s. 14–15.

oznacza silniejsze zaakcentowanie odkrycia rzeczywistych mechanizmów społecznych zakorzenionych w ludzkich zachowaniach w toku implementacji. Jest to stanowisko pokrewne podejściu ewaluacji realistycznej w ujęciu Raya Pawsona i Nicka Tilleya, jednak nie podzielające niechęci wobec wyników badań eksperymentalnych i ilościowego podejścia do pomiaru efektu.

Podsumowując, nie daję łatwej wiary prostym socjo- czy psychotechnicznym receptom. Jednakowoż projektowanie polityk publicznych i ich ewaluacja wymaga solidnych fundamentów w badaniach podstawowych i opartych na doskonałym warsztacie metodologicznym, pomysłowych i opartych na współpracy z praktykami polityk publicznych badań stosowanych. Ewaluacja powinna wpisywać się także w szeroki program badań stosowanych nad działaniem instrumentów polityk publicznych, w tym badań opartych o osiągnięcia nauk o zachowaniach ludzi, gdyż w gruncie rzeczy, badając programy zrealizowane, powinna być zorientowana na te, które są projektowane, by służyć podniesieniu ich trafności, skuteczności i efektywności. Tak jak przesadzone są niekiedy nadzieje co do skuteczności rad płynących z badania nad zachowaniami, tak przesadzone są przekonania o tym, że wiedza ta służyć będzie łatwej manipulacji i zniewoleniu obywateli przez władze publiczne. Sądzę, że przedstawiłem przekonujące argumenty na rzecz tezy:

Nie bójmy się wiedzy – bójmy się nieokiełznanej władzy!

prof. Jarosław Górniak – socjolog i ekonomista, twórca i kierownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ. Profesor w dziedzinie nauk społecznych specjalizujący się w zakresie metod badań społecznych, metodologii ewaluacji i analizy polityk publicznych, socjologii gospodarki i organizacji oraz statystycznej analizie danych. Dziekan Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz kierownik Zakładu Socjologii Gospodarki, Edukacji i Metod Badań Społecznych w Instytucie Socjologii UJ. Aktualnie jest także kierownikiem naukowym kilku dużych programów badawczych, w tym systemowego projektu Bilans Kapitału Ludzkiego. Był ekspertem UNDP i Banku Światowego, jest autorem licznych opracowań i ekspertyz dla centralnej i regionalnej administracji publicznej dotyczących strategicznego zarządzania rozwojem, ewaluacji i analiz polityk publicznych oraz polityki rynku pracy i edukacji. Służy swą opinią w ciałach doradczych. Obecnie jest członkiem Komitetu Polityki Naukowej, Rady Naukowej Ośrodka Badań nad Przedsiębiorczością PARP i Rady Naukowej Instytutu Badań Edukacyjnych.

Bibliografia

Górniak J., Mazur S. (2010), *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, w: J. Górniak, S. Mazur, *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*. Warszawa.

Rafał Ohme

I.

Uprzywilejowanymi staną się osoby, które przeczytają artykuł „Nadchodzi rewolucja? Behavioralne analizy polityk publicznych”. Wejdą w posiadanie wiedzy do tej pory dostępnej jedynie wybitnym przywódcom, mężom stanu, charyzmatycznym liderom – osobom, które chcą zmieniać świat, wiedzą, jak to robić i to robią. Nieliczni czują to instynktownie, ich „siódmy zmysł” pozwala przewidzieć, co będzie skuteczne, a czego ludzie (organizacje, społeczeństwa) nie „kupią” i nie zrobią. Nigdy wcześniej w Polsce nie spisano tego, jak funkcjonuje prawdziwy, a nie wyidealizowany proces myślowy obywatela w kontekście kształtowania nowych postaw oraz – co najważniejsze – ich przełożenia się na pożądane zachowania prospołeczne. I nikt nie ujął tego zagadnienia w kontekście polityki publicznej i publicznych interwencji. Wcześniej takie informacje były dostępne wybranym, teraz, dzięki niniejszemu artykułowi, są demokratycznie rozprzestrzeniane wszystkim tym, którzy są zainteresowani. To doprawdy jedna z najlepszych rzeczy, jaką w ostatnim czasie czytałem!

„Nadchodzi rewolucja?” opisuje naturę umysłu człowieka, taką jak ją widzi nauka XXI wieku z pogranicza trzech dyscyplin: psychologii, socjologii i neurobiologii. Jest pełna nowej wiedzy, często „niewygodnych prawd”, którą można ująć następująco: **nazwę gatunkową *homo sapiens* – człowiek myślący – otrzymaliśmy nieco na wyrost. Co za tym idzie, szczerę chęci i poparcie dla nawet najlepszych inicjatyw społecznych nie zawsze przekładają się na działanie.** Nie jesteśmy intelektualnie tak sprawni, jak nam się wydaje, co za tym idzie, wiele pomysłów jak skłonić ludzi do zrobienia czegoś pożytecznego, z logicznego punktu widzenia – w świecie idealnym – ma sens, a w praktyce – w świecie realnym – nie spotyka się z należyтым odzewem. Ludzie nie zmieniają swoich nawyków, wszystko pozostaje po staremu. **Ważne jest zatem, aby zawczasu zidentyfikować potencjalne ryzyko** (tego że słowa nie przełożą się na czyny) i – co najważniejsze – **znaleźć sposób, aby prawdziwie zmotywować do zachowania** (stąd nazwa *podjęcie behawioralne*).

Wybitny psycholog Daniel Kahneman z Uniwersytetu Princeton od czterdziestu lat wykazuje, że *homo economicus* to bardziej pobożne życzenie niż fakt. Jego poglądy stoją w sprzeczności z twierdzeniami greckich filozofów i oświeceniowych empirystów. A także z prawie wszystkimi współczesnymi podręcznikami szkolnymi i akademickimi, będącymi apoteozą rozsądku, chłodnej analizy i ekonomicznego myślenia (zgodnych z nauczaniem Arystotelesa, Immanuela Kanta i Adama Smitha). Romantyczne podejście, jakiemu hołdujemy od wieków, zakłada, że człowiek sprawuje pełną kontrolę nad umysłem, emocjami i zachowaniem. Na przykład, jeśli tylko zechce, może bezbłędnie przywołać z pamięci szczegółowe informacje (w trakcie przesłuchań komisji śledczych), powstrzymać się od odczuwania złych emocji (w obliczu niesprawiedliwości przełożonego) albo precyzyjnie zakomunikować własne intencje (podczas wymiany zdań w domu). Zdolność do logicznego myślenia to jedyna rzecz, na której brak ludzkość nigdy się nie skarżyła. Jak stwierdził kiedyś francuski aktor Jacques Tati, „nic na świecie nie jest tak sprawiedliwie rozdzielone, jak rozum: każdy wierzy, że otrzymał go wystarczającą ilość”.

Tymczasem jest nieco inaczej, dużo bardziej „pragmatycznie”. Nasze myślenie jest co najmniej niedoskonałe, język toporny, pamięć wybiórcza, a podejmowanie decyzji odruchowe i irracjonalne. Jesteśmy przekonani, że nasze decyzje są jak najbardziej poprawne i przemyślane, podczas gdy w dużej mierze opierają się na stereotypowej i schematycznej wiedzy, wydobywanej w sposób automatyczny i bezwiedny. Dzięki niej generujemy informacje, które niekoniecznie istnieją obiektywnie. Kiedy ludzie w kasynie grają w kości, są przekonani, że jeśli będą potrząsać kubkiem mocno, to wypadną wyższe numery, a jeśli delikatnie – niższe (albo odwrotnie). Czują się też pokrzywdzeni, jeśli konkurent ma więcej czasu na potrząsanie owym kubkiem. Uwaga: czy zgodziliby się państwo, aby to, jakie numery skreślić w Dużym Lotku, podpowiedział wam największy wróg? Oczywiście że nie! Przecież mógłby złośliwie podać złe liczby. Co innego największy przyjaciel. Tymczasem z punktu widzenia logiki formalnej obojętne jest to kto podaje nam takie informacje – człowiek, koza albo szklana kula mają identyczny potencjał predykcyjny. Większość informacji przetwarzamy płytko i powierzchownie, a decyzje, jakie podejmujemy w dużej mierze bazują na gorącej intuicji, nie chłodnej analizie i wyborze najkorzystniejszej alternatywy. Powyższe odkrycia prowadzą do jednego wniosku: **jeśli komunikat kierowany do grupy społecznej jest uzasadniony, mądry i przydatny, to wcale jeszcze nie oznacza, że będzie skuteczny i że nakłoni do pożądanых zachowań**. Ludzie nie postępują tak, aby *obiektywnie* maksymalizować swoje zyski. Oni je maksymalizują, tyle że *subiektywnie* – nie logicznie, lecz emocjonalnie.

Irracjonalność, o jakiej mowa, nie wynika z braku inteligencji, złego wykształcenia czy niepełnej edukacji społeczeństwa. Przedstawiciele *neuronauki społecznej* twierdzą, że jest to konsekwencją budowy mózgu. Mózgi naszych przodków – hominidów – ukształtowały się 5 mln lat temu i służyły regulacji procesów biologicznych oraz pierwotnych procesów umysłowych zwanych ... emocjami. Dopiero 250 tys. lat temu nabyliśmy zdolność abstrakcyjnego myślenia (nastąpiła mutacja „genu mowy” – FOXP2) oraz bardziej zaawansowanych procesów poznawczych, takich jak analizowanie, weryfikacja, kontrola czy autokorekta. Patrząc na to z ewolucyjnej perspektywy czasowej – umiejętność logicznego myślenia (System 2 w terminologii Kahnemana) jest dwudziestokrotnie młodsza niż umiejętność odczuwania (System 1, tamże). Neuronauka koryguje kartezjańskie *Cogito Ergo Sum* – nie tyle „myślę, więc jestem” lecz „czuję, więc jestem”. W latach 80. XX wieku prof. Joseph LeDoux z Uniwersytetu w Nowym Jorku odkrył w mózgu człowieka tzw. *dolną* drogę reagowania, neuronalny szlak, który służy przetwarzaniu informacji emocjonalnych i jest dużo szybszy niż *górna* droga reagowania, przetwarzająca informacje racjonalne. Za pomocą stopera neuronauka raz na zawsze rozwiązała dylemat postawiony jeszcze przez Arystotelesa „pasja czy rozum?”. Najpierw pasja, emocje, instynkty, intuicje. A dopiero potem rozum i logiczne analizy.

Za swoje prace Kahneman otrzymał w 2002 roku Nagrodę Nobla z ekonomii. Pokolenia, które nadejdą po nas, nazwą ten rok za Malcolmem Gladwellem „punktem przełomowym”, oddzielającym epokę ekonomii klasycznej i nowoczesnej. Kahneman i jemu podobni dołączają do panteonu naturalistów, którzy odbrazowali obraz człowieka, pozbawiając go romantycznej powłoki i nadnaturalnych mocy. Pierwszym z nich był Mikołaj Kopernik, który wykwaterował rodzaj ludzki z centrum Wszechświata, umieszczając go na peryferycznej planecie Ziemi. Drugim był Karol Darwin, po dzień dzisiejszy zbierający ciężki za przybliżenie nas do bardziej owłosionych braci (z szympanсами, jak się okazuje, dzielimy 98,5% genotypu). A dzisiaj, oprócz miejsca zamieszkania i pochodzenia odebrano nam jeszcze tężyznę umysłową. Najpierw Zygmunt Freud odkrył, że nie jesteśmy panem nawet we własnym domu (miotani biologicznymi instynktami i popędami), a potem neuronauka wykazała, że kontrola aparatu mentalnego jest sporadyczna, a to, czego najczęściej świadomie doświadczamy, to owej kontroli iluzji.

II.

W niespełna dwie godziny (tyle potrzeba, aby zaparzyć dobrą herbatę i ze zrozumieniem przeczytać niniejszy artykuł) naszym oczom ukaże się obraz świata inny od tego, wpajanego nam od dzieciństwa, który był co prawda zgodny ze zdrowym rozsądkiem, ale już niekoniecznie z codziennymi obserwacjami. Szczególnie imponuje dostęp do informacji, jak inne państwa zarządzają wiedzą na temat analiz behawioralnych i jakie wymierne efekty się z tym wiążą. Dostęp do takiego źródła informacji będzie z pewnością szczególnie atrakcyjny dla przedstawicieli organów władzy publicznej, gdyż podpowiada bądź inspiruje, jak szczerze chęci i dobre zamiary można przekuć w konkretne działania, które zakończą się sukcesem.

Poniżej odniosę się w punktach do niektórych kwestii podjętych przez Autorów w rozdziale „Implikacje dla projektowania i ewaluacji działań publicznych” w kontekście możliwych działań wdrożeniowych i ewaluacyjnych na terenie Polski.

1. Zgadzam się z Autorami, że nie istnieją rozwiązania *uniwersalne*, które sprawią, że behawioralne interwencje publiczne skuteczne w Singapurze lub Wielkiej Brytanii, przełożone mechanicznie na grunt Polski przyniosą równie spektakularne skutki. W powyższym świetle mowa raczej o **inspiracjach**, jakie mogą wynieść przedstawiciele organów władzy publicznej po lekturze przykładów zastosowań BIP. Stanowiąc one będą punkt wyjścia do kreowania lokalnych/regionalnych/centralnych pomysłów, pilotaży, eksperymentów.
2. Przy projektowaniu ww. pomysłów i pilotaży proponuję, aby zwrócić się z prośbą o konsultację nie tylko do ośrodków akademickich, ale do **przedsiębiorców z krajowych i międzynarodowych korporacji** świadczących usługi w sektorze handlowym, których **wiedza na temat Polaków, ich zwyczajów, nawyków i postaw jest ogromna i nieustannie aktualizowana**. Trafność ich wiedzy jest bezwzględnie weryfikowana wynikiem rynkowym firm, które reprezentują. Dodatkową korzyścią ze współpracy z międzynarodowymi korporacjami jest możliwość odnalezienia międzykulturowych analogii i różnic w percepcji i nawykach Polaków na tle innych nacji (np. firma P&G dysponuje wiedzą o tym, czym dla Polaków i innych narodów jest czystość, o jakiej naukowcy uniwersyteccy i ich doktoranci mogą jedynie pomarzyć). Tego typu refleksja pomoże w oszacowaniu, które z behawioralnych interwencji realizowanych w innych państwach mogą być łatwiej przeniesione na grunt rodzimy.
3. Konieczne jest zgromadzenie jeszcze większej liczby przykładów BIP – pomoże to w podchwyceniu (na drodze nieuświadomianego nabywania kowariancji) samej istoty podejścia behawioralnego i stanie się nieograniczonym źródłem inspiracji (patrz punkt 1).
4. Proponuję stworzenie **Think Tank BIP**, którego celem byłoby (4.1) **edukowanie** oraz (4.2) organizowanie **kreatywnych warsztatów**. (Ad 4.1) Podczas tradycyjnych szkoleń, wideokonferencji bądź webinarów przedstawiciele organów władzy publicznej posiadają wiedzę o tym, czym są zniekształcenia poznawcze i jak nimi zarządzać w konstruowaniu interwencji publicznych. Jako literaturę uzupełniającą do monografii opisanej w punkcie 3 polecam następujące pozycje dostępne w języku polskim: *Kto tu rządzi – ja czy mój mózg?*, Michael Gazzaniga (Smak Słowa, 2013); *Prowizorka w mózgu*, Gary Marcus (Smak Słowa, 2009); *Błądzą wszyscy (ale nie ja). Dlaczego usprawiedliwiamy głupie poglądy, złe decyzje i szkodliwe działania*, Carol Tavris, Elliot Aronson (Smak Słowa, 2008); *Błysk*, Malcolm Gladwell (Znak, 2007). (Ad 4.2) Think Tank BIP organizowałby warsztaty dla przedstawicieli organów władzy publicznej z zaproszonymi przedstawicielami nauki i biznesu

(patrz punkt 2). Celem warsztatów byłoby generowanie lokalnych/regionalnych/centralnych rozwiązań BIP adresujących specyficzne, bieżące potrzeby.

5. Rekomenduję, aby do ewaluacji różnych wariantów rozwiązań BIP wygenerowanych podczas warsztatów opisanych w punkcie 4.2 wykorzystać **najnowsze neurotechnologie badawcze**, które **z powodzeniem mogą uzupełnić i wzbogacić tradycyjne metody oceniania**. Mam na myśli neurofizjologiczne analizy *emocji* na podstawie fal mózgowych (EEG), *pobudzenia* organizmu na podstawie reakcji skórnych (GSR), *uwagi wzrokowej* poprzez śledzenie ruchu oczu za pomocą podczerwieni (ET) oraz *pewności* deklarowanych opinii dzięki analizie czasów reakcji (RT). Uzyskane wyniki wskażą, które warianty generują najwyższy poziom neurofizjologicznego zaangażowania emocjonalnego (*emotional enagement*). Moje ponaddziesięcioletnie doświadczenie w dziedzinie neuronauki konsumenckiej oraz badania prowadzone w 30 państwach na blisko 28 tysiącach respondentów wskazują, że brak specyficznych zmian w aktywności Centralnego i Peryferycznego Układu Nerwowego w odpowiedzi na napływającą stymulację (tutaj: różne warianty BIP) istotnie obniża szansę przełożenia postawy na działanie (tutaj: społecznej opinii i wiedzy na pożądane zachowanie prospołeczne).
6. Jeśli to ode mnie zależało, to Think Tank BIP (patrz punkt 4.2) w pierwszej kolejności zająłby się poszukiwaniem rozwiązań zwiększających: (6.1) bezpieczeństwo na drogach (dla pieszych i zmotoryzowanych); (6.2) częstotliwość poddawania się badaniom okresowym oraz (6.3) frekwencję wyborczą.

prof. Rafał Ohme – jest jednym z pionierów consumer neuroscience na świecie. Jest profesorem nadzwyczajnym, ekspertem w dziedzinie psychologii emocji i badań nad mózgiem. Był stypendystą Fulbrighta w Kellogg School of Management, jako postdoc na Stanford University prowadził badania nad podświadomymi emocjami. Jest wykładowcą na SWPS we Wrocławiu oraz na Renmin University w Pekinie. Założyciel NEUROHM – firmy naukowej tworzącej innowacyjne metody badań konsumenckich, które licencjonuje na całym świecie. Jest członkiem wiodących asocjacji, publikuje w prestiżowych czasopismach naukowych i branżowych. Jest w Zarządzie Neuromarketing Science and Business Association, organizacji zrzeszającej przedstawicieli świata nauki i biznesu z 55+ państw. Był mówcą podczas konferencji i seminariów w ponad 30 państwach na pięciu kontynentach. Jest laureatem Nagrody Premiera RP, Prezydenta RP, Fundacji Nauki Polskiej, Stypendium Fulbrighta.

Bibliografia

Kahneman D. (2013). Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym, Poznań: Media Rodzina.

Krzysztof Motyk

Zarządzanie publiczne jest dynamicznie rozwijającą się dyscypliną wiedzy. Wynika to z potrzeb i wyzwań, przed jakimi staje zarówno administracja, jak i wszystkie inne podmioty zaangażowane w proces decyzyjny dotyczący spraw publicznych. Świat jest dziś bardziej złożony niż kiedykolwiek, a przy tym – m.in. dzięki rozwojowi technik teleinformatycznych – obywatele mają niespotykane wcześniej możliwości docierania do wiedzy i informacji źródłowych oraz w konsekwencji kontrolowania władzy. Jeśli bowiem w nowoczesnym, demokratycznym społeczeństwie obywatel może zapytać o (prawie) wszystko i uzyskać (prawie) każdą informację dotyczącą spraw publicznych nawet bez wychodzenia z domu, to stawia zarządzających sferą publiczną w niezwykle wymagającej sytuacji. Nowego znaczenia nabiera zarówno kwestia rozliczalności władzy, jak i zagadnienie zaangażowania obywateli w kształtowanie polityki publicznej. Od tego, co jeszcze niedawno było jedynie postulatem, przechodzimy nagle do zaspokajania realnych potrzeb:

- informacji po stronie obywatela i potrzeby racjonalnego uzasadnienia działania po stronie administracji;
- wypowiedzenia się obywateli;
- angażowania się obywateli – w ramach aktywnego dialogu dotyczącego konkretnych interwencji czy polityki publicznej.

W powyższych uwarunkowaniach trzeba upatrywać przyczyn, dla których tak wiele mówi się o tworzeniu polityk publicznych. Jest to bowiem sposób na to, aby działania państwa miały charakter należycie uporządkowany, wymierny w sensie produktu i mierzalny co do efektywności. Wykorzystywanie przez administrację zweryfikowanej naukowo wiedzy staje się jednym z niezbędnych warunków powodzenia tych polityk.

Podejmując próbę odpowiedzi na pytanie, na ile stosowanie behawioralnych narzędzi w politykach publicznych może okazać się przydatne w polskich warunkach, należy przedstawić szerszy kontekst zmian, jakie dokonują się w myśleniu o politykach publicznych w ostatnich latach w Polsce. Nie pretendując do sformułowania jednoznacznej i ostatecznej oceny w tym obszarze, warto odwołać się do dorobku organizacji pozarządowych, które opisują stan zarządzania publicznego w krajach OECD. Na szczególną uwagę zasługuje tu badanie SGI (*Sustainable Governance Indicators*) przygotowywane przez Fundację Bertelsmanna¹⁶, a w nim zgodnie z poniższym zestawieniem:

¹⁶ Opracowanie własne na podstawie: <http://www.sgi-network.org/2014/>

Polska w rankingu SGI.2014

Kategoria	SGI.2014 [41 krajów]		SGI.2011 [31 krajów]	SGI.2009 [30 krajów]
	średnia dla 41 krajów	miejsce w rankingu (pkt [max 10])		
I. Efektywność polityk publicznych	6,02	24 (5,86)	26 (5,35)	27 (4,22)
1) polityki budżetowo-gospodarcze	5,86	26 (5,6)		
2) polityki społeczne	6,24	24 (6,1)		
3) zrównoważone polityki środowiskowe	5,97	23 (5,9)		
II. Jakość demokracji	7,29	8 (8,37)	21 (7,31)	
III. Jakość zarządzania publicznego (governance)	6,35	13 (6,71)	26 (5,79)	29 (4,06)
1) potencjał administracji rządowej do realizacji polityk publicznych (<i>executive capacity</i>)	5,84	9 (7,2)	22 (6,26)	
2) warunki rozliczalności polityk publicznych rządu	6,32	22 (6,2)	25 (5,32)	

uwagę zwraca awans naszego kraju w kategorii *potencjał administracji rządowej do realizacji polityk publicznych*. I choć nie ulega wątpliwości, że konieczność stanowienia trafnych, należycie uzasadnionych polityk publicznych oraz budowania potencjału do ich realizacji wydaje się być w Polsce coraz lepiej rozumiana, to jednak nadal jest wiele obszarów, które można rozwijać. Postulowane Behawioralne Interwencje Publiczne (BIP) należy rozpatrywać jako jedno z możliwych narzędzi mogących nie tylko korzystnie wpłynąć na skuteczność i efektywność realizacji przedsięwzięć publicznych, ale również umożliwiające wypracowanie rozwiązań lepiej odpowiadających na współczesne wyzwania społeczno-gospodarcze i bardziej dopasowanych do rzeczywistych mechanizmów decyzyjnych obywateli.

Odnosząc się do postulowanego przez K. Olejniczaka oraz P. Śliwowskiego *przeskalowania założeń polityk publicznych z abstrakcyjnych procesów społecznych na konkretne perspektywy użytkowników i dążenia do modyfikacji narzędzi projektowania i ewaluacji interwencji*, w tym *szerokie zastosowanie pilotaży i testów działań publicznych* należy zwrócić uwagę na kilka zagadnień.

Po pierwsze należy zauważyć, że behawioralne podejście do polityk publicznych jako sposób na wzmocnienie skuteczności i rozliczalności działań władz publicznych wpisuje się w realizację postulatów formułowanych w programach operacyjnych Unii Europejskiej, w tym w szczególności Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (PO KL) w latach 2007–2013 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Wskazano m.in. na *konieczność skoncentrowania wsparcia na priorytetowych wyzwaniach dla podniesienia potencjału administracyjnego, jakimi są: wzmocnienie zdolności do tworzenia wysokiej jakości prawa oraz opracowywania długofalowych programów i strategii (...) oraz wzrost jakości usług publicznych, w szczególności świadczonych na rzecz przedsiębiorców (...)*¹⁷. Wśród wielu przedsięwzięć realizowanych w celu wzmocnienia potencjału administracji rządowej znalazły się także projekty innowacyjne, testujące efektywność nowych rozwiązań. W ich szczegółowym zakresie można dostrzec systemową zachętę do wykorzystania elementów Behawioralnych Interwencji Publicznych. Te szczególne projekty zakładały bowiem wypracowanie produktów użytecznych

¹⁷ http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/POKL_KWIECIEN_2014.pdf, str. 127

w praktyce działania administracji oraz weryfikację trafności i użyteczności wypracowanego produktu finalnego¹⁸.

Po drugie intensywnie wdrażana w polskiej administracji kultura ewaluacyjna z coraz szerszymi stosowanymi kontrfaktycznymi metodami ustalania efektywności ocenianych przedsięwzięć (projektów czy programów) – jak dotąd – dość incydentalnie sięgała po behawioralne metody badań, a jeżeli już, to część istotnych projektów realizowanych w tym zakresie jeszcze trwa i – uwzględniając fakt, że w cyklu życia projektu najistotniejsze rezultaty osiągnane są pod koniec jego realizacji – nie sposób doraźnie ocenić ich wpływu na jakość działania administracji. Inną przyczyną jest to, że bardzo często efekt złożonych działań mających na celu podniesienie skuteczności działania instytucji publicznych jest odsunięty w czasie.

Po trzecie należy zwrócić uwagę na fakt, że podejście BIP to rodzaj polityk publicznych budowanych w oparciu o dowody (*evidence – based policies*). Projektowanie tego typu interwencji, a następnie poddawanie tych działań krytycznej ocenie i wyciąganie wniosków na przyszłość wymaga istnienia odpowiednich narzędzi oraz właściwie przygotowanych kadr. Trzeba z satysfakcją odnotować, że podjęto już szereg kroków w celu stworzenia w polskiej administracji odpowiednich warunków niezbędnych do podejmowania tego typu działań. Odnosi się to zarówno do budowy oprzyrządowania na poziomie proceduralnym, jak wzmocnienia potencjału analitycznego administracji poprzez opracowanie standardowego mechanizmu budowania i rozwijania kadry analitycznej w urzędach administracji rządowej. Dotyczy to nie tylko programów szkoleniowych, ale także specjalistycznych ścieżek rozwoju dla analityków¹⁹.

Na koniec należy zwrócić uwagę na kwestie związane z zaufaniem do administracji i etyką stosowania podejścia BIP. W Polsce, wobec kryzysu zaufania społecznego dostrzegalnego także, albo przede wszystkim, w relacjach państwo–obywatel, podejmowanie przez instytucje publiczne inicjatyw bazujących na idei BIP może okazać się utrudnione. Nie można bowiem abstrahować od przyjętego w naszym kraju modelu relacji państwo–obywatel, odmiennego od anglosaskiego kontekstu społeczno-ekonomicznego i kultury prawnej. Stąd, rozpatrując skuteczność realizowania w naszych warunkach polityk publicznych na poziomie *mikro-*, należy wziąć pod uwagę dyrektywę, którą ustawodawca wyraża w przepisach art. 8 i art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego i adresuje do organów administracji:

Art. 8. *Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.*

Art. 9. *Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków*

¹⁸ Przykładem takiego podejścia, wykorzystującego elementy BIP już na etapie samego konstruowania narzędzi zwiększających efektywność polityk publicznych, był (i) innowacyjny projekt testujący zrealizowany przez Fundację Naukową Instytut Badań Strukturalnych, w ramach którego powstało m.in. oprogramowanie wspomagające ocenę zasadności podejmowania konkretnych drogowych decyzji inwestycyjnych na poziomach krajowym, regionalnym i powiatowym oraz efektywności kampanii promocyjnych w obszarze zdrowia publicznego oraz (ii) projekt Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG) wdrożony w partnerstwie z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie (Małopolską Szkołą Administracji Publicznej), który dostarczył sprawdzonych w szerokim pilotażu narzędzi aktywizujących mechanizmy organizacyjnego uczenia się dostosowane do specyfiki zarządczej polskiej administracji publicznej.

¹⁹ Współfinansowany z EFS projekt realizowany przez Departament Służby Cywilnej KPRM pn. *Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej strona internetowa*: http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/ogolna_informacja_o_projekcie_0.pdf (06.12.14.)

będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

W praktyce nakłada to na organy administracji publicznej obowiązek czuwania, aby obywatel nie poniósł uszczerbku wskutek niezajomości prawa, a niewypełnienie tego obowiązku może spowodować nieważność indywidualnego aktu administracyjnego²⁰.

Wydaje się, że stosowanie narzędzi behawioralnych w zarządzaniu publicznym może przynieść obopólne (tj. z punktu widzenia obywatela-konsumenta usług publicznych oraz państwa-dostawcy tychże usług) korzyści. Należą do nich: obniżenie kosztów interwencji publicznych, skrócenie terminu realizacji zadań oraz ograniczenie konieczności stosowania przymusu przez państwo. Realizacja BIP nie powinna jednak – z uwagi na możliwość utraty zaufania obywateli przez władze publiczne – odbywać się w sposób podprogowy, zbliżony do praktyk marketingowych stosowanych przez podmioty działające na rynku. Inaczej mówiąc, stosowanie BIP powinno zakładać świadomość uczestników procesu co do jego charakteru i być przedmiotem pewnej umowy. Ma to szczególne znaczenie w naszym kraju, gdzie poziom zaufania do organów państwa jest daleko niższy niż w Europie Zachodniej, podobnie jak rzadsze jest przekonanie o tym, że warto jest osobiście angażować się w sprawy publiczne.

Dla przyszłości i rozwoju BIP niebagatelne znaczenie wydaje się mieć fakt, że budowa sprawnie działającego, odpowiedzialnego, otwartego i przyjaznego dla obywateli państwa jest jednym z *main topics* kolejnej perspektywy finansowej UE (2010–2014). W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój²¹ współfinansowanego ze środków wspomnianego wyżej EFS zaplanowano m.in. wsparcie w zakresie:

- a) Wzmocnienia potencjału administracji publicznej w zakresie technik legislacyjnych i analitycznych oraz
- b) Wzmocnienia potencjału partnerów społeczno-gospodarczych i organizacji pozarządowych w zakresie legislacji i procesu stanowienia prawa.

Dlatego też w nadchodzących latach przy konstruowaniu przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł unijnych znacząca uwaga poświęcona zostanie poprawie systemu oceny spodziewanych skutków wprowadzanych przepisów prawnych, w tym finansowych, gospodarczych i społecznych (OSR). Szczególnie ważne będzie zapewnienie systematycznego monitorowania i oceny funkcjonowania prawa i ograniczenie rozbieżności stosowania przepisów. Rozwijane będą również nowoczesne narzędzia debaty publicznej w procesie stanowienia prawa. W celu zwiększania stopnia jej partycypacyjności, wspierane będzie budowanie płaszczyzny współpracy pomiędzy administracją publiczną i partnerami społeczno-gospodarczymi.

Podsumowując, należy stwierdzić, że choć samo podejście BIP wydaje się bardzo obiecujące, to praktyka w tym obszarze zarówno krajowa, jak i w krajach anglosaskich jest jak dotąd dość ograniczona. Na odpowiedź czy jest to tylko kolejna moda, jakich było wiele, czy faktycznie efektywne narzędzie – empirycznego wyjaśnienia skuteczności interwencji przez pryzmaty zachowań ich odbiorców

²⁰ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2013 r. II OSK 919/12 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 2013 r. III SA/Gd 243/13.

²¹ http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/PO_WER_08012014.pdf

(szczególnie na polu regulacji prawnych) – które wniesie istotny wkład w nurt dyscypliny zarządzania i analizy polityk publicznych, jest za wcześnie. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w polskich warunkach naturalną konsekwencją zwiększania zaangażowania obywateli w życie publiczne będzie konieczność wykazania przez administrację, że podejmowane przez nią działania są autentycznie potrzebne i korzystne, przez co są lepiej dostosowane do wyzwań i oczekiwań rynkowych.

Krzysztof Motyk – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz licznych studiów podyplomowych, w tym Akademii Ewaluacji na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2007 r. związany zawodowo z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, odpowiadał za programowanie i wydatkowanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz wzmocnienia potencjału polskiej administracji rządowej w latach 2007–2013. Obecnie kieruje Departamentem Kontroli i Nadzoru KPRM.