

Andrzej Zybała

Jeszcze raz o politykach publicznych we Wrocławiu

Dnia 29 maja tego roku Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego po raz drugi zorganizował konferencję naukową poświęconą nauce o polityce publicznej, tym razem zatytułowaną „Polityka publiczna w dobie wyzwań rozwojowych: analiza problemów i poszukiwanie rozwiązań”.

Organizatorom ponownie udało się zgromadzić szereg kluczowych postaci, które odgrywają istotną rolę w rozwoju nowej dyscypliny wiedzy, jaką jest nauka o polityce publicznej. W konferencji udział wzięli przedstawiciele niezwykle dynamicznego ośrodka krakowskiego, który rozwija wiedzę z zakresu polityk – zarówno z Uniwersytetu Ekonomicznego (prof. Stanisław Mazur), jak i Uniwersytetu Jagiellońskiego (prof. Jarosław Górniak); obecni byli również uczeni z Uniwersytetu Warszawskiego (prof. Grzegorz Rydlewski), Szkoły Głównej Handlowej (prof. Grażyna Wojtkowska-Łodej), Collegium Civitas (dr hab. Andrzej Zybała), a także z Uniwersytetu Opolskiego (dr Rafał Riedel), kierunki swoich prac i zainteresowań zaprezentowali też naukowcy z Uniwersytetu Wrocławskiego (dr hab. Leszek Kwieciński, dr Karolina Borońska-Hryniewiecka, dr Dorota Moroń).

W wydarzeniu uczestniczył również prof. Jerzy Woźnicki, były rektor Politechniki Warszawskiej, a obecnie prezes Fundacji Rektorów Polski. Jest to postać o szczególnym znaczeniu dla nauki o polityce publicznej, gdyż odegrał istotną rolę w doprowadzeniu do uznania tej nauki za „oficjalną” dyscyplinę wiedzy – została ona bowiem wymieniona w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o obszarach wiedzy, dziedzinach nauki i sztuki oraz dyscyplinach naukowych i artystycznych w Polsce (Rozporządzenie...). Poczył również szereg starań o to, aby jej ustanowienie nie zantagonizowało nadmiernie środowiska politologów i rzeczników owej nowej dyscypliny, na tym tle doszło bowiem do pewnych nieporozumień. Niektórzy politolodzy z nieufnością podszli do przyznania polityce publicznej statusu niezależnej dziedziny wiedzy, uznając, że jest ona immanentną częścią politologii i nie ma powodów do jej wyodrębnienia.

Zarówno podczas konferencji, jak i przy wielu wcześniejszych okazjach prof. Woźnicki wyłożył tak pragmatyczne, jak i merytoryczne racje stojące za decyzją ministra nauki i szkolnictwa wyższego. Opisywał problemy, jakie przed kilku laty

sprawiło zakwalifikowanie obszarów badań niektórych doktoratów, które – pomimo że dotyczyły tych samych kwestii – zaliczano raz do socjologii, a innym razem do politologii (podawał przykład doktoratów jako obrazujący problematykę szkolnictwa wyższego). Zaangażował się także w wyjaśniania, czym jest polityka publiczna, jakie są jej cechy charakterystyczne, narzędzia badawcze i dążenia.

We Wrocławiu po raz kolejny podkreślał, że polityka publiczna zajmuje się pomnażaniem i dostarczaniem wiedzy, głównie z myślą, aby mogła być ona wykorzystana przez rządzących do rozwiązywania konkretnych problemów dotyczących zbiorowość. Wykazywał odmiennosć politologii i polityki publicznej rozumianych jako odrębne dyscypliny wiedzy. Politologia jest obszarem badań skoncentrowanym na analizie mechanizmów zdobywania i utrzymywania władzy, z kolei polityka publiczna skupia się na zjawiskach związanych z procesami rozwiązywania problemów publicznych, ich definiowania, analizy itp. Politykę publiczną zaliczył do nauk stosowanych, jej przedmiotem są bowiem badania nad instytucjami i procesami decydowania publicznego, w szczególności w działaniach służących realizacji polityk sektorowych, a cele badawcze mają przede wszystkim charakter utylitarny. Szereg powyższych wątków podjął następnie prof. Rydlewski, który podkreślał, że obie powyższe dyscypliny wiedzy społecznej dysponują szeregiem wspólnych narzędzi analizy oraz przyświeca im wspólny cel, jakim jest zrozumienie mechanizmów funkcjonowania życia publicznego, jakkolwiek w innych wymiarach (rywalizacji grup interesów i tworzenia rozwiązań dla problemów publicznych).

Z różnymi problemami teoretycznymi zapoznał słuchaczy prof. Stanisław Mazur, który opisał kluczowe typy teorii polityk publicznych, a więc linearne (nawiązujące do prac Harolda Lasswella, uchodzącego za ojca założyciela polityki publicznej jako nowej dyscypliny wiedzy) oraz nielinerne. Przypomnijmy, że historycznie powstawanie i funkcjonowanie polityk ujmowano w ramy pewnego linearnego modelu, z natury racjonalnego, zintegrowanego wewnątrznie, wypełnionego analizami, badaniami itp., zgodnie z którym uznaje się, że polityki powstają w pewnych fazach, przez które przechodzą interesariusze, a zwłaszcza decydenci (*decision-makers*). Zazwyczaj wymienia się fazę uznawania i definiowania problemu, z którym państwo i społeczeństwo ma się zmierzyć, a następnie fazę opracowywania możliwych opcji działania, mierzenie skali kosztów i korzyści, wybór konkretnego rozwiązania i instrumentów działania, wdrażanie przyjętych rozwiązań i ewaluację osiągniętych rezultatów.

Z czasem zaczęto jednak formować odmienny obraz procesu powstawania i funkcjonowania polityk. Nowe teorie ukazywały polityki jako rozwijające się w ramach procesu nielinerne, często wewnątrznie niespójnego czy wręcz chaotycznego. Było to związane z postępującym zjawiskiem komplikowania się zagadnień, które stawały się przedmiotem działań publicznych. Rządzący musieli rozwiązywać coraz trudniejsze problemy, które nie dawały się tak łatwo objąć zrjonalizowanymi metodami rozwiązywania (takie jak wykluczenie społeczne, ochrona środowiska, ochrona zdrowia itp.). Naukowcy zaczęli postrzegać proces powstawania

polityk jako mniej racjonalny, często pełen nieoczekiwanych zwrotów, stopniowy (inkrementalny), wypełniony pewną dramaturgią sporu, rywalizacji o wpływy. Uznali, że działania publiczne są często wyrwykowe i niekompletne, a ich ostateczny rezultat długo pozostaje niewiadomy, a przynajmniej trudny do przewidzenia. Już w latach pięćdziesiątych miała miejsce intensywne wymiana argumentów między stronami wywołanej tymi zjawiskami polemiki. Jednym z wczesnych głosicieli inkrementalizmu był Charles E. Lindblom. W 1959 roku opublikował wpływowy tekst *The Science Of „Muddling Through”* (Lindblom 1959: 79–88), w którym wykazał, że tylko względnie proste działania publiczne wpisują się w model linearny. Zarówno czas, jak i pieniądze przeznaczane na rozwiązywanie problemów publicznych nie pozwalają na systematyczne przechodzenie przez fazy wymieniane przez rzeczników powyższego podejścia. Przed zapadnięciem decyzji rozpatrywana jest zazwyczaj ograniczona liczba alternatyw programowych i liczba wartości, na które mają wpływ planowane działania. Lindblom zaproponował metodę formułowania polityk (*policy formulation*), nazwaną metodą kolejnych ograniczonych porównań (*successive limited comparisons*) albo metodą strumieniową (*branch method*), a która została przeciwstawiona metodzie źródłowej (*root method*) jako symbolu zracjonalizowanego modelu formułowania polityk.

Stanisław Mazur omówił wszystkie te zagadnienia, które miały wpływ na ukształtowanie się głównych sporów w obrębie nauki o polityce publicznej. Po nim głos zabrał Jarosław Górniak, który również poddał analizie tradycyjne wyzwania teoretyczne, ale głównie w zakresie ewaluacji. Zastanawiał się, co należałoby zrobić, aby doprowadzić do lepszego wykorzystania w procesie decyzyjnym w państwie powstających opracowań ewaluacyjnych. To zagadnienie, a także kwestia rozwoju badań ewaluacyjnych w Polsce, od kilku lat wywołują coraz intensywniejsze dyskusje. Panuje konsensus co do tego, że zyskują one na znaczeniu w praktyce życia publicznego, ale jednocześnie wciąż istnieje potrzeba przyspieszenia rozwoju opracowań ewaluacyjnych i zwiększenia skali ich wykorzystania w decydowaniu publicznym. Naukowcy podkreślają, że choć dokonuje się ewaluacji, to jednak głównie w odniesieniu do działań publicznych finansowanych ze źródeł unijnych (co jest często wymogiem stawianym przez Komisję Europejską).

Prof. Górniak przedstawił ewaluację jako proces oceny polityki, programu lub projektu, którego celem jest określenie dostarczanych przez nie wartości w oparciu o przyjęte wcześniej zdefiniowane kryteria. Zazaczył, że ewaluacja powinna być naturalnym elementem racjonalnego działania, umożliwia bowiem maksymalizowanie wartości płynących z działania dzięki zastosowaniu różnych narzędzi, takich jak porównanie wyników z zamiarami, czy poprzez refleksję nad przebiegiem działania. Prelegent przedstawił wiele danych o historii ewaluacji, jej najnowszych generacjach, ich funkcjach, a także omówił różne jej typy.

Dr hab. Andrzej Zybala omówił z kolei wyzwania istniejące w sferze dydaktyki (w kilku szkołach wyższych uruchomiono już kierunki związane z polityką publiczną – na przykład na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie otwarto kierunek zarządzanie w politykach publicznych). Wskazał na fakt, że

oświata i szkolnictwo średnie niewystarczająco przygotowują młodzież do analizowania różnych problemów publicznych, ich kontekstu, uwarunkowań itp., a tymczasem to właśnie analiza jest sednem polityki publicznej. Ponadto, w Polsce głęboko zakorzenione jest przekonanie, że państwo niewiele robi, więc przedmiot analizy nie jest zbyt rozległy. Prelegent przedstawiał zagadnienia, które, jego zdaniem, powinny zostać uporządkowane, aby z powodzeniem budować potencjał dla dydaktyki. Zwrócił też uwagę na potrzebę rozpatrzenia dwóch kwestii, mianowicie szans na zatrudnienie dla absolwentów nowego kierunku polityki publicznej (na przykład w administracji publicznej, sektorze pozarządowym) oraz tego, jaki może być popyt na jego absolwentów. Ważne jest również określenie zakresu wiedzy i umiejętności, które powinni nabyć studenci w trakcie kształcenia. W nawiązaniu do tego problemu dr hab. Zybała przedstawił brytyjskie koncepcje zestawów umiejętności, których oczekuje administracja publiczna od pracowników wyspecjalizowanych w zagadnieniach polityki publicznej. W Wielkiej Brytanii skonstruowano ramy kompetencyjne urzędników w zakresie *policy skills*. Jest to bardzo użyteczne narzędzie, pozwalające na porządkowanie sfery umiejętności osób z wykształceniem w polityce publicznej. Dotyczy ono takich kompetencji, jak nadawanie kierunku działaniom publicznym, angażowanie ludzi do działania, tworzenie ram pracy w zakresie analizy kontekstu politycznego i dowodów, realizacja polityki oraz zapewnianie rezultatów podejmowanych działań, a także określonego zestawu umiejętności analitycznych. Są to kwalifikacje umożliwiające zrozumienie kontekst politycznego, w którym powstają polityki publicznej, operowanie argumentacją na rzecz danej polityki, a także myślowe opanowanie procesu realizacji (wdrażania) polityki publicznej.

Kolejni prelegenci przedstawiali wyzwania istniejące w politykach szczegółowych (prof. Grażyna Wojtkowska-Łodej omówiła dylematy w polityce energetycznej, dr Małgorzata Michalewska-Pawlak – w polityce regionalnej, a dr Dorota Moroń – w polityce społecznej). Dwie kolejne prezentacje (dr Karoliny Borońskiej-Hryniewieckiej i dr hab. Leszka Kwiecińskiego) dotyczyły zagadnienia zarządzania publicznego – która to kwestia jest silnie sprzężona z polityką publiczną – oraz zdecentralizowanych modeli zarządzania, co zapoczątkowało wymianę zdań pomiędzy uczestnikami konferencji. Dr Rafał Riedel przedstawił proces europeizacji polityk publicznych, posługiwał się jednak głównie przykładami ujednolicania przepisów prawa w Unii Europejskiej. Podczas dyskusji zwrócono uwagę na to, że polityka publiczna jest pojęciem szerszym niż sam porządek prawny czy proces tworzenia prawa. W polityce publicznej – jako działaniu publicznym – zakłada się, że narzędzia legislacyjne, choć z pewnością bardzo ważne, są tylko jednym z wielu instrumentów działania. Ponadto w nauce o polityce rozważa się takie kwestie jak styl tworzenia polityk, analiza struktury działań publicznych, zagadnienia agendy, interesariuszy i relacji między nimi, itp.

W toku dyskusji zwrócono uwagę na zagadnienie spójności teoretycznej polityki publicznej jako dyscypliny wiedzy. Prof. Mazur przytoczył opinie, zgodnie z którymi jest ona rodzajem swoistego kłusownictwa intelektualnego, gdyż za-

pożycza od innych nauk metody badawcze i przedmiot badania. Andrzej Zybała argumentował natomiast, że istotą polityki publicznej jest wielodyscyplinarność. Harold Lasswell w eseju *The Policy Orientation*, zawartym w publikacji *The Policy Sciences* z 1951 roku, uznał tę naukę za stosowaną dziedzinę wiedzy, która łączy aktywność akademicką, decydentów rządowych i obywateli (Lasswell 1951: 3–15). Wyróżnił on następujące cechy tej nauki:

- wielodyscyplinarność (szereg polityk można zrozumieć czerpiąc wiedzę z różnych dyscyplin nauki),
- skoncentrowanie na problemach pojawiających się w określonych kontekstach sytuacyjnych,
- orientacja normatywna (zakorzenie w humanistycznych wartościach – dążymy do rozwiązania pewnego problemu, na przykład bezdomności, gdyż nakazują nam to nasze wartości).

Zakończenie

Zorganizowana przez Uniwersytet Wrocławski konferencja była interesującym wydarzeniem intelektualnym. Organizatorzy stworzyli ciekawe ramy do wymiany poglądów oraz skonfrontowania różnych teoretycznych i analitycznych punktów widzenia. Z pewnością przysłuży się krystalizacji teoretycznej i dydaktycznej nauki o polityce publicznej.

Istnieje duża potrzeba organizacji takich konferencji, będących okazją do spotkania się zarówno naukowców, jak i praktyków oraz adeptów, a także podejmowania wspólnych działań przez przedstawicieli tej dyscypliny wiedzy wobec rządzących i administracji publicznej – muszą oni bowiem stworzyć atmosferę intelektualną, w której będą mogły powstać odpowiednie warunki dla jej rozwoju. Należy wypracować sprzyjające systemy grantodawcze oraz zapewnić otwartość rządzących na prowadzenie badań wokół działań publicznych, które realizuje administracja publiczna.

Literatura

- Lasswell H.D., 1951, *The Policy Orientation*, w: D. Lerner, H.D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences. Recent developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford.
- Lindblom Ch.E., 1959, *The Science of „Muddling Through”*, „Public Administration Review”, vol. 19, no. 2.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz.U. 2011, nr 179, poz. 1065.