

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Andrzej Zybała

Polityki publiczne

Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach.

Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?

Warszawa 2012

Redakcja:
Bogdan Kowalski

Recenzja:
prof. Aleksander Surdej

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

© by KSAP and Andrzej Zybała

ISBN 978-83-61713-57-9

Printed in Poland by
KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

Wstęp	5
Wprowadzenie	13
<i>Rozdział pierwszy</i>	
Czym są polityki publiczne?	19
<p>Polityki publiczne to arena działań zbiorowych, które są podejmowane w odpowiedzi na najważniejsze problemy danego społeczeństwa. Z zasady formatowanie działań ma być oparte na zobiektywizowanej i aktualnej w danym czasie wiedzy, a ich wykonywanie - w ramach usystematyzowanego procesu ich projektowania i wdrażania. Ich celem jest stworzenie warunków do trwałego rozwoju społeczeństwa i jego członków.</p>	
<i>Rozdział drugi</i>	
Kiedy problem staje się problemem	45
<p>Polityki publiczne powstają dlatego, że współczesne społeczeństwa dotyka cały szereg zbiorowych problemów. Są to często uboczne skutki rozwoju cywilizacyjnego, jak choćby urbanizacja, chemizacja żywności, pojawienie się niebezpiecznych technologii, zmiana klimatyczna, zmiana demograficzna. W ostatnich latach znaczny wpływ na polityki mają problemy wynikające z kryzysu gospodarczego.</p>	
<i>Rozdział trzeci</i>	
Piłka w grze. Aktorzy polityk	63
<p>Polityka publiczna w coraz większym stopniu staje się areną współpracy coraz liczniejszych uczestników/aktorów w różny sposób zainteresowanych pewnym jej kształtem czy rozstrzygnięciami zapadającymi w ramach niej. Tradycyjnie jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że rząd tworzy polityki publiczne, on za nie odpowiada i ponosi trudy, aby wszystkie ich składowe były ze sobą zintegrowane i przynosiły oczeki-</p>	

wane rezultaty. Niemniej jednak polityki mają coraz silniejszych uczestników z kręgów pozarządowych.

Rozdział czwarty

Co tam, panie, na agendzie – formowanie polityk publicznych 77

Probleatów zbiorowych jest zazwyczaj więcej niż możliwości i środków do ich rozwiązania. Szereg grup społecznych i organizacji konkuruje o to, aby to właśnie ich problemy były rozwiązywane w pierwszej kolejności. Starają się nadać im szczególne znaczenie, przedstawić jako najbardziej niecierpiące zwłoki. Tym samym wpływają na agendę, czyli proces definiowania problemów publicznych, nadawania im określonego miejsca w hierarchii ważności wśród innych problemów zbiorowych.

Rozdział piąty

Deliberacja – przygotowanie do działań publicznych 99

Tworzenie wysokiej jakości polityki publicznej wymaga klimatu, który ułatwia prowadzenie dojrzałej deliberacji w różnorodnych postaciach. W jej wyniku powinna być wytwarzana racjonalna wiedza ukazująca skalę i złożoność problemów publicznych. W krajach rozwiniętych deliberacja publiczna odgrywa kluczową rolę. Widać to po tym, jak rozrastają się różnego typu społeczności eksperckie czy sieci eksperckie, w tym think-tanki, instytuty uniwersyteckie, fundacje badawcze itp.

Rozdział szósty

Polityka publiczna jako interwencja w bieg rzeczy 129

Polityki i programy publiczne są formą interwencji w pewien stan rzeczy, który uznajemy za niewłaściwy czy zagrażający naszym istotnym wartościom. Gdy spostrzegamy, że stan dróg jest zły, boimy się, że zahamuje on rozwój gospodarki. Gdy stwierdzamy, że klasy szkolne są zbyt liczne, boimy się o poziom wykształcenia. Kluczowa jest ocena tego, kiedy potrzebna jest interwencja publiczna (odgórna), a kiedy wystarczą oddolne działania zorganizowanych obywateli. Niektóre problemy leczy „doktor czas”.

Rozdział siódmy

Do czynu, czyli wdrażanie polityk publicznych 187

Etap wdrażania programów i polityk to kluczowy moment w całej sekwencji działań publicznych. Czasami wśród decydentów rodzi się pewność, że przyniosą one dobre rezultaty, ponieważ etap ich projektowania lub formowania wydawał nam im się dobry, czy wprost doskonały. Przeprowadzono bowiem szeroką deliberację społeczną, rozważono wszystkie za i przeciw, obliczono koszty i potencjalne korzyści, uzyskano poparcie szerokiego grona interesariuszy. Mimo to efekt końcowy zawsze jest niepewny, choćby z racji wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń, jak kryzys. Tym bardziej wiele zależy od tego, jaką zdolność mają – na etapie wdrażania – aktorzy polityki do racjonalne-

go reagowania czy dopasowywania metod działania do zmieniających się okoliczności.

Rozdział ósmy

Metapolityka. Programowanie strategiczne 249

Siła państwa i jego społeczeństwa wyraża się w zdolności do projektowania i realizowania programów strategicznych. Strategia jest całościowym procesem prowadzącym do decydowania w jakim kierunku zmierzamy i jak możemy dotrzeć do zamierzonego celu, natomiast polityki dostarczają bardziej konkretnych środków, które umożliwiają poruszanie się w wytyczonym kierunku. Potrzeba wiele dobrze projektowanych i wykonywanych polityk (sektorowych i horyzontalnych), aby zapewnić realizację strategicznych rezultatów.

Rozdział dziewiąty

**Wiedza o politykach publicznych
(analizy programowe/eksperckie)** 293

Realizacja polityk publicznych wymaga coraz większych zasobów wiedzy społecznej, ekonomicznej, a także technicznej. Wzrasta bowiem poziom złożoności wielu problemów, które dotyczą społeczeństwa. Dlatego powstają coraz bardziej wyrafinowane metody analiz problemów, określania ich kosztów, korzyści, które mogą przynieść, czy konsekwencji, jakie mogą wywołać w różnych perspektywach czasowych.

Zakończenie 353

Bibliografia 357

Indeks 369

Wstęp

Niniejsza publikacja kierowana jest głównie do tych wszystkich, którzy kształcą się czy doksztalcają w zakresie szeroko pojętych nauk społecznych, zwłaszcza nauki o administracji publicznej (zarządzaniu publicznym), socjologii, politologii. Przedstawia ona zarys problematyki „polityk/programów” publicznych, rozumianych jako proces analizy i projektowania rozwiązań problemów publicznych. Wyjaśnia zarówno pojęcia i definicje tej „wielowymiarowej” dyscypliny nauk społecznych, mechanizmy jej uprawiania, jak i prezentuje przykłady jej zastosowania w sektorze publicznym. Przykłady uprawiania polityk/programów publicznych pochodzą z polskich oraz zagranicznych instytucji publicznych, organizacji społecznych i zawodowych. Wszystkie one na swój sposób są częścią stanowienia, wdrażania i oceniania polityk publicznych.

Poniżej nie koncentrujemy się na jednej z polityk, na przykład edukacji czy zdrowia albo gospodarki. Analizujemy bowiem te cechy, które są wspólne dla wszystkich polityk, w szczególności te dotyczące metod ich projektowania i realizacji, ale także analizowania, oceniania (ewaluowania), korygowania, konsultowania itp. Studia nad politykami publicznymi mają głównie cztery cele do zrealizowania. M. Hill wskazuje, że są to:

- ◆ głębsze zrozumienie specyfiki danych polityk;
- ◆ doskonalenie jakości polityk;
- ◆ ewaluacja wyników polityk;
- ◆ zrozumienie środków realizacji polityk i pokazanie zachodzących w nich procesów¹.

Termin „polityki publiczne” zdobywa dopiero obywatelstwo w polskich realiach administracji publicznej czy to na szczeblu centralnym, czy lokalnym. Instytucje publiczne stawiają sobie za cel profesjonalizację swoich

¹ I. Crinson, *Health Policy. A Critical Perspective*, Sage, 2009, s. 2.

działań, aby móc wzmocnić swój potencjał do rozwiązywania współczesnych problemów. Mogą to być kwestie związane z tworzeniem infrastruktury komunikacyjnej (drogi, koleje), budowaniem lepszego systemu edukacji, efektywniejszych mechanizmów gospodarczych, bardziej dopasowanego do potrzeb społecznych systemu zdrowia, sprawniejszego wymiaru sprawiedliwości itp. Większość tych zagadnień zawiera w sobie wiązkę współzależnych problemów, których rozwiązywanie i moderowanie warunkuje możliwość realizacji szans rozwojowych społeczeństwa jako całości, ale także określa jakość życia jednostek.

W Polsce dyscyplina „polityki publiczne” jest obecnie w trakcie wyłaniania się z innych nauk, które wciąż pozostają głównym narzędziem opisu działań państwa. Myślę tu o naukach prawnych, naukach o administracji publicznej, o zarządzaniu publicznym czy też o naukach o polityce. Każda z nich opisuje funkcjonowanie państwa pod innym kątem. Nauki prawne prezentują ramy normatywne, w których funkcjonuje system państwowy, nauki o zarządzaniu publicznym formułują tezy o sposobach funkcjonowania państwa jako systemu form organizacyjnych, nauki polityczne zaś opisują państwo od strony mechanizmu rywalizacji grup politycznych, co stanowi jeden z kluczowych mechanizmów demokracji. Natomiast nauka o politykach państwa opisuje treść funkcjonowania państwa (nie tylko kolejnych rządów). Dotyczy ona zatem sposobu, w jaki państwo radzi sobie z kluczowymi problemami i wyzwaniami, które dotyczą tworzące je społeczeństwa. W państwach rozwiniętych jest to przedmiotem nauki od wielu dziesięcioleci. Wyraża się to w istnieniu całej infrastruktury tej nauki – począwszy od katedr uczelnianych, instytutów eksperckich, po komórki analityczne w instytucjach publicznych czy dobrze przygotowanych merytorycznie zasobach ludzkich. Wyraża się to także w akceptowanych powszechnie metodach uprawiania tych nauk, systemie publikowania analiz, formułowania sądów i tez itp. W Polsce ważnym zdarzeniem z tego zakresu była decyzja Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego², który zaliczył naukę o polityce publicznej do oficjalnych dyscyplin naukowych. Nie oznacza to, że do tej pory polscy naukowcy nie podejmowali zagadnień z zakresu polityk publicznych. W wielu politykach, zwłaszcza branżowych, mają spory dorobek, na przykład w analizach polityki gospodarczej, polityki społecznej, zagranicznej czy edukacji. Naukowcy i eksperci dobrze charakteryzują te polityki pod wybranym kątem, choć widoczna jest przewaga analiz, które koncentrują się na aspektach prawnych i regulacyjnych. Natomiast odczuwalny jest deficyt analiz pod wieloma względami, które

² Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedziny nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. 2011, nr 179, poz. 1065).

są przedmiotem rozważań w krajach zachodnich od dziesięcioleci. Mam tu na myśli choćby zagadnienie agendy w politykach publicznych, analizy narzędzi działania, źródeł wiedzy zwrotnej o rezultatach działań publicznych. Słabo analizowani są aktorzy działań publicznych, rządowi i pozarządowi (organizacje pozarządowe, grupy interesu itp.).

Rozwój współczesnego państwa niejako wymusza coraz większą specjalizację w naukach o państwie. Jest to tyle pożądanego, ile niesłychanie trudne w praktycznym funkcjonowaniu nauk społecznych, a także samych naukowców i ich studentów. Muszą jednak powstawać nowe dyscypliny nauki i wiedzy, które będą funkcjonalne w stosunku do poziomu złożoności zjawisk mających miejsce w państwie. W innym wypadku państwo pozostaje zjawiskiem słabo poznanym i zrozumianym, co tworzy wiele zagrożeń.

II

W Polsce jesteśmy na etapie budowania fundamentów pod dojrzałe mechanizmy projektowania i realizowania polityk publicznych. Obecny obraz sytuacji musi mobilizować do działań. Polska, chcąc dalej modernizować swoje kluczowe systemy, musi lepiej dawać sobie radę w wielu politykach publicznych. Jak każdy inny kraj, by radzić sobie w skomplikowanym otoczeniu międzynarodowym, musi wypracowywać coraz skuteczniejsze narzędzia służące rozwiązywaniu współczesnych problemów. Potrzebna jest swoista inżynieria/technologia społeczna. Składa się ona z zespołu instytucji, technik działania, postępowania, ale także odpowiednio przygotowanych zasobów kapitału ludzkiego (kwalifikacje i umiejętności ludzi), kapitału organizacyjnego, kapitału społecznego (mechanizmy współpracy), kapitału intelektualnego (zasoby wiedzy o problemach, metody badania problemów).

Żadne państwo nie chciałoby podzielić losu Grecji, by wymienić tylko ten kraj europejski, który w ostatnich latach znalazł się w największych tarapatkach. Nie są one jednak dziełem przypadku. W dużej mierze to skutek między innymi jakości działań publicznych. Nieprzypadkowo już na kilka lat przed kryzysem akademicy zaliczyli Grecję do grona państw, które najslabiej radzą sobie z ewaluacją działań publicznych³. Ocenili, że traktuje się ją tam jako czynność fasadową, czy wręcz biurokratyczną mitręgę. Nie analizowano w wiarygodny sposób kosztów i korzyści z działań publicznych. W konsekwencji źle skonfigurowane działania przełożyły się na

³ K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera 2008, s. 25–26.

koszty, których grecka gospodarka nie mogła udźwignąć. Musiało to skutkować zapaścią.

Dzisiaj wiele krajów ma swoje „wąskie gardła” w postaci polityk, z którymi nie mogą sobie poradzić. W ostatnich latach widoczne były zmagania różnych państw z wieloma politykami, jak zdrowia, edukacji, gospodarki, świadczeń społecznych itp. W tej pierwszej widoczne są zmagania w celu poskromienia rosnących kosztów, zapewnienia oczekiwanej jakości świadczeń medycznych, dopasowania ich do starzejących się populacji. W polityce edukacji widzimy, jak państwa i obywatele trudzą się, aby optymalnie dopasować treści i sposoby kształcenia do potrzeb gospodarki i pracodawców. Dwoją się i troją, aby właściwie wpasować nowe technologie do procesu kształcenia, aby stworzyć warunki umożliwiające skuteczne wdrożenie zasady uczenia się przez całe życie, aby dopasować kwalifikacje nauczycieli do faktu, że uczniowie zdobywają coraz więcej wiedzy samodzielnie (np. Internet) i w coraz to nowy sposób. W polityce gospodarczej widzimy, jak państwa zmagają się, aby stworzyć warunki, żeby działające u nich firmy były innowacyjne i wytwarzały konkurencyjne produkty w skali międzynarodowej. Bardzo wiele dzieje się - nie tylko w Polsce - w polityce emerytalnej. Nic dziwnego, skoro w tak znacznym stopniu zmieniają się proporcje demograficzne. Coraz większą część populacji stanowią osoby w wieku poprodukcyjnym. Jednocześnie na świadczenia emerytalne dla nich pracuje coraz mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym. Potrzebne są niezwykle wyrafinowane działania publiczne, aby ustabilizować system emerytalny (jego wypłacalność) oraz aby jednocześnie zapewnić seniorom właściwy poziom życia. Ponadto rośnie rzesza ludzi sędziwych, którzy stopniowo tracą samodzielność w wykonywaniu funkcji życiowych. A więc wydłużające się ludzkie życie wymaga wytworzenia koncepcji, aby tworzyć dla tej grupy odpowiednie warunki życia.

Podobnego typu wyzwania nie brakuje, a ich liczba - jak się wydaje - będzie rosła. Części z nich będzie można sprostać poprzez zastosowanie mechanizmów rynkowych oraz samoorganizację społeczną (organizacje pozarządowe), a część będzie wymagała działań państwa. Te ostatnie będą odgrywały coraz większą rolę, ponieważ wciąż obserwujemy tendencję do mnożenia się problemów o charakterze zbiorowym, co wynika m.in. z tego, że żyjemy w coraz większych skupiskach i w sposób, który sprawia, że oddziałujemy na siebie nawzajem. Potrzeba zatem coraz więcej bezstronnej i profesjonalnej koordynacji oraz współpracy między ludźmi. Część z niej odbywa się poprzez zastosowanie zupełnie oddolnych mechanizmów, a część poprzez odwołanie się do form zinstytucjonalizowanych na poziomie państwa. Dodatkowo w ostatnich dziesięcioleciach obserwujemy coraz większy wpływ zjawisk zewnętrznych w stosunków do państw narodowych.

Powstają bowiem problemy w skali ponadnarodowej. Przykładem mogą być zjawiska klimatyczne, które są najbardziej widoczne. Ale problemem międzynarodowym staje się także kwestia stabilności gospodarki światowej, czy stabilności w gospodarkach regionalnych (na przykład w europejskiej). Obecnie gospodarki narodowe oddziałują na siebie tak intensywnie, że potrzebna jest koordynacja wielu działań publicznych w szerszej skali z myślą o tworzeniu warunków do podtrzymywania stabilności funkcjonowania całego ponadnarodowego organizmu ekonomicznego. Stawia to państwa narodowe w szczególnej sytuacji. Muszą one bowiem przyczynić się do stabilności gospodarki - na przykład europejskiej - a jednocześnie zabiegać o realizację swoich wewnętrznych interesów. Pojawia się tu także pytanie o możliwość zachowania przez nie tradycyjnie rozumianej suwerenności.

Wprowadzenie

Polska - jak większość innych państw, zwłaszcza rozwiniętych - projektuje i realizuje własne polityki publiczne (*policies*), chce bowiem osiągać konkretne cele: wszechstronny rozwój, stabilność, konkurencyjność, spójność społeczną czy wysoką jakość życia obywateli. Poprzez realizowanie polityk państwo tworzy warunki do osiągania celów, które są ważne z punktu widzenia pojedynczych obywateli i społeczeństwa jako całości.

Polityki publiczne można określić jako dziedzinę systemowych, uprządkowanych działań państwa i jego obywateli, które - dodajmy - wpływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe. Wykonywane są one za pomocą szeregu specyficznych narzędzi, takich jak: regulacje (prawne, ale także samoregulacje różnych grup obywateli czy biznesu), współpraca, argumentowanie, debatowanie, badanie, kształtowanie pozytywnych bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wskaźniki efektywności działań, ewaluacja, ekspertyzy (*policy analysis*), instytucje (urzędy publiczne oraz sieci współpracy organizacji społecznych).

Państwa rozwinięte przywiązują zazwyczaj olbrzymią wagę do swoich polityk publicznych, z wielu względów. Chcą efektywnie realizować stawiane sobie cele, ale także mieć pewność, że pieniądze publiczne wydają w sposób efektywny, aby uzyskiwać jak największą wartość z każdej złotówki czy każdego euro. A współczesne państwa (sektor publiczny) wydają znaczną część bogactwa kraju wypracowanego przez obywateli (w relacji do dochodu narodowego PKB). Na początku zeszłego stulecia władze publiczne różnych szczebli wydawały ok. 10% PKB, a dzisiaj średnio ponad 40% (kraje OECD¹). Oznacza to wydatki rzędu miliardów złotych czy

¹ OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Zrzesza 34 wysoko rozwinięte i demokratyczne państwa. Powstała 14 grudnia 1960 r. Polska przystąpiła do niej w roku 1996. Organizacja ma

dolarów, euro itp. Można się spodziewać, że ten trend nie zostanie zatrzymany niezależnie od tego, jak go oceniamy, i niezależnie od tego, jak bardzo narzekamy na rozprzestrzenianie się państwowego monstrum.

~~~~~  
Znaczna część problemów to tak zwane problemy sektorowe, a więc mieszczące się w politykach sektorowych, jak edukacja, środowisko czy gospodarka, polityka społeczna, nauka itp.  
~~~~~

W sferze publicznej realizowanych jest coraz więcej zadań, które są istotne z punktu widzenia obywatela. Nie musi to wynikać z zaborczości władzy publicznej, ale z pewnej logiki, którą zrodził współczesny rozwój. Generalnie urbanizacja zrodziła konieczność regulowania, budowania infrastruktury umożliwiającej funkcjonowanie jednostkom w coraz bardziej współzależnym środowisku. Wynalezienie samochodu spowodowało konieczność budowy infrastruktury drogowej i wprowadzenia mnóstwa regulacji związanych z bezpieczeństwem. To samo jest związane z powstaniem komunikacji powietrznej. Nie inaczej jest z rozwojem przemysłu farmaceutycznego, spożywczego czy wielu innych branż, które oddziałują na zdrowie i życie ludzi. Często różne dramatyczne zdarzenia prowadzą do zainicjowania działań państwa w kolejnych dziedzinach. W przeszłości duże znaczenie miał wielki pożar w Londynie w 1666 roku, który strawił ponad 13 tysięcy budynków. Doprowadził on do powstania polityki bezpieczeństwa miejskiego. Podobny mechanizm wciąż funkcjonuje, na przykład gdy dochodzi do dramatycznych zdarzeń medycznych. W sierpniu 2012 roku w jednej z warszawskich klinik lekarze omyłkowo wycięli pacjentowi zdrową nerkę. Ministerstwo Zdrowia uznało, że musi wprowadzić regulacje w celu minimalizowania ryzyka popełniania błędów okołoperacyjnych, tym bardziej że takie rozwiązania stosują inne kraje. Otóż zaleciło, aby oddziały i jednostki zabiegowe stosowały okołoperacyjną kartę kontrolną (porządkuje ona wszystkie czynności związane z zabiegiem). Badania pokazały, że tam gdzie stosowane są karty, ryzyko błędów zmniejszyło się o ponad 33%, a ryzyko śmierci pacjenta - o 50%².

Rośnie zakres działań państwa. Na ten temat zawsze trwały dyskusje i wciąż padają argumenty na rzecz „małego” i „dużego” państwa. Z czasem te debaty stały się nieco bezprzedmiotowe, ponieważ przeważała konsta-

w znacznym stopniu profil analityczny. Wytwarza znaczną liczbę raportów i analiz w obrębie najważniejszych polityk publicznych.

² M. Sygut, *Okołoperacyjne karty kontrolne: konieczność czy kolejny biurokratyczny obowiązek?*, Rynek Zdrowia, 28.03.2012, www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Okolooperacyjne-karty-kontrolne-koniecznosc-czy-kolejny-biurokratyczny-obowiazek,118256,8.html [4.04.2012 r.].

tacja, że wielość działań publicznych jest prostą konsekwencją modelu rozwoju, który przyjął się w kręgu państw Zachodu. Natomiast trwa dyskusja na temat sposobów, w jaki można optymalizować działania publiczne, czynić je efektywniejszymi, tańszymi itp.

II

Polityki publiczne uznawane są za najbardziej zbałkanizowaną dziedzinę wiedzy społecznej i działań zbiorowych. Mamy tu bowiem do czynienia z olbrzymim nakładaniem się zdarzeń, aspektów, wymiarów, zależności. Każdy problem publiczny można rozpatrywać od dziesiątków stron i często trudno jest ustalić, a na pewno uzgodnić, co jest przyczyną, a co skutkiem (jak w konflikcie bałkańskim). A jednak państwa usilnie próbują wprowadzać logikę do działań publicznych, bo chcą skutecznie brać się za bary z problemami publicznymi i trzymać je pod kontrolą. W innym wypadku muszą liczyć się z greckim scenariuszem, czyli z utratą kontroli nad wieloma swoimi problemami, mało tego - z utratą elementów swojej suwerenności. Greckie niepowodzenia sprawiły, że kluczowe decyzje dotyczące tego kraju podejmowane są poza nim. Dokonują tego różne organy Unii Europejskiej czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Zresztą od wielu dziesięcioleci nad suwerennymi krajami wisiało widmo interwencji MFW, głównie w razie doprowadzenia do nadmiernego zadłużenia, którego rząd nie był w stanie spłacać.

Porażki w politykach skutkują dziś niesłychanymi konsekwencjami, w tym nawet może dochodzić do swoistego wymierania narodów. Gdy społeczeństwo i jego rząd nie potrafią poradzić sobie z szeroko rozumianą polityką rodzinną, skutkiem jest spadek liczby rodzących się dzieci. Jest to wyraz porażki w dopasowaniu różnych parametrów powyższej polityki. W konsekwencji pary małżeńskie zmuszone są zrezygnować z posiadania takiej liczby dzieci, jaką pragnęłyby. Na przykład nie mają dostępu do odpowiednio elastycznych form zatrudnienia, aby pogodzić obowiązki zawodowe z wychowywaniem dzieci. Bariery mogą okazać się także koszty utrzymania dzieci, brak mieszkań po przystępnych cenach, brak dostępu do żłobków, przedszkoli itp. Skutek może być tylko jeden: mniej dzieci. Co więcej, kłopoty w polityce rodzinnej mają dalsze konsekwencje. Przekładają się bowiem na zagrożenia dla systemu emerytalnego. Mniejsza liczba pracujących młodych ludzi może nie być w stanie wytworzyć dochodu potrzebnego do sfinansowania emerytur dla osób starszych. A to tylko krok do prawdziwych kłopotów w systemie finansów publicznych. Emerytury są bowiem zwykle olbrzymią pozycją w budżetach państw.

Warto podkreślić, że żyjemy w czasach niespotykanego rozrostu liczby i typów polityk publicznych. Jest to bezprecedensowe zjawisko

w porównaniu z okresem jeszcze sprzed 20-30 lat. Niemal w każdej dziedzinie życia zbiorowego powstaje jakaś polityka publiczna, czyli publiczne programy działań. Przyzwyczailiśmy się, że w skali całego państwa możemy mówić choćby o polityce edukacyjnej, polityce transportowej, polityce ochrony środowiska, polityce zdrowia, polityce społecznej, polityce zatrudnienia, polityce ekonomicznej itp. Ale w każdej polityce jest coraz więcej subprogramów (polityk tematycznych). Na przykład aktualna polityka społeczna nie polega już tylko na uzupełnianiu dochodów ludzi starszych, bezrobotnych, inwalidów itp. Zakłada ona, że państwo podejmuje coraz szerszą gamę działań, których celem jest reintegracja społeczna tej części obywateli, którzy popadli w tarapaty czy kryzysy życiowe, aktywizowanie ich na rynku pracy. A to oznacza rozrost polityki w nowych kierunkach i podejmowanie takich działań, jak stymulowanie jednostek do prowadzenia określonego stylu życia, które sprzyja ich aktywności społecznej, zawodowej. Budowane są polityki spójności społecznej, obejmujące różne wymiary życia od edukacji, kwestii zdrowia, aż po zaangażowanie obywatelskie itp. Państwo tworzy czy współtworzy coraz więcej programów, które coraz mocniej ingerują w to, co jeszcze niedawno uznawało się za obszar osobistej swobody. Organizuje bowiem programy dotyczące takich kwestii, jak zwalczanie otyłości (zwłaszcza wśród dzieci), poddawania się badaniom medycznym, stosowania określonych diet żywieniowych, określonych postaw wobec dzieci (np. zakaz stosowania klapsów wprowadzony w Polsce w 2010 r.) itp.

~~~~~  
Polityki publiczne uznawane są za najbardziej zbalkanizowaną dziedzinę wiedzy społecznej i działań zbiorowych. Mamy tu bowiem do czynienia z olbrzymim nakładaniem się zdarzeń, aspektów, wymiarów, zależności.  
~~~~~

Gdyby ktoś, kto pożegnał się ze światem choćby w latach 50., a następnie wstał z grobu teraz, to pewnie oniemiałby z wrażenia, widząc, jakim programom społecznym poddany jest człowiek. Przecież ktoś, kto zapamiętał świat z tego okresu, nawet w krajach rozwiniętych, patrzyłby na dzisiejsze społeczeństwa oczami osoby zatroskanej jeszcze o zmniejszenie liczby osób niedożywionych. Nie pomyślałby, że otyłość może stać się problemem do tego stopnia, że wymaga tworzenia kosztownych programów publicznych. Szkoły tworzą programy, które zakładają poprawianie warunków do tego, aby dzieci miały odpowiednio dużo ruchu. Z drugiej strony rodzice są zachęcani, aby zapewniać dzieciom więcej ruchu. Tryb dzisiejszego życia jest taki, że znaczna część społeczeństwa przez dużą część dnia ma niewystarczająco wiele okazji do ruchu fizycznego. Przekła-

da się to na problemy zdrowotne, a to poza obniżeniem indywidualnej jakości życia zagraża także finansom publicznym, ponieważ w większości krajów służba zdrowia jest finansowana, albo przynajmniej współfinansowana, ze środków publicznych czy systemów ubezpieczeń zdrowotnych. W konsekwencji rachunki za indywidualne problemy spadają na społeczeństwo jako całość. Społeczeństwo przestaje przeznaczać pieniądze na rozwój, ale wydaje je na „kłajstrowanie” problemów nierozwiązanych systemowo, czyli w ramach określonej polityki publicznej.

Co więcej, rośnie liczba problemów, które jeszcze do niedawna wydawały się mieć charakter indywidualny, tymczasem z różnych powodów stają się one problemami zbiorowymi. Od tego, jak radzimy sobie z nimi jako jednostki, zależy w znacznym stopniu los zbiorowości. Ciekawym przykładem wydaje się problem stresu. Do niedawna wydawało się, że absolutnie prywatną sprawą przeciętnego Kowalskiego jest to, jak radzi on sobie ze stresem. Tymczasem od pewnego czasu powstają skomplikowane regulacje publiczne w tym zakresie. Europejscy partnerzy społeczni podpisali specjalne porozumienie, aby mobilizować firmy do prowadzenia polityki służącej redukowaniu stresu w miejscu pracy. Okazało się bowiem, że stres Kowalskiego czy Nowaka osłabia gospodarkę. Badania pokazały, że 25% zwolnień lekarskich trwających powyżej dwóch tygodni ma źródło w stresie³. Światowa Organizacja Zdrowia przewiduje, że do 2020 roku głównym źródłem chorób będą czynniki wpływające ze stresu. A więc tu również mamy przykład, że problemy indywidualne stają się wielkimi zagadnieniami publicznymi. Gdy nie uda nam się ograniczyć problemu stresu w miejscu pracy czy na przykład masowej otyłości, to możemy być pewni, że ich skutki będą widoczne w innych sferach, i to nie tylko w obrębie polityki zdrowotnej. Człowiek obciążony problemami wpływającymi z marnej organizacji życia zbiorowego nigdy nie będzie wydajny, innowacyjny. Pokazuje to, że kwestia konkurencyjności ekonomicznej kraju sięga daleko poza same mechanizmy gospodarcze. Stąd w krajach Zachodu powstaje tak wiele szczegółowych polityk publicznych.

~~~~~  
 Rośnie liczba problemów, które jeszcze do niedawna wydawały się mieć charakter indywidualny, tymczasem z różnych powodów stają się one problemami zbiorowymi. Od tego, jak radzimy sobie z nimi jako jednostki, zależy w znacznym stopniu los naszej zbiorowości.  
 ~~~~~

³ B. Surdykowska, *Partnerzy społeczni przeciwko stresowi zawodowemu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 1, s. 24.

Tymczasem gdy przywołamy - ogólnie rzecz biorąc - dawne czasy, zobaczymy, że tam nie było na przykład polityki ekonomicznej w dzisiejszym rozumieniu. Kwestia zaspokojenia potrzeb materialnych leżała bowiem w gestii każdego człowieka osobno. Niemal do końca XIX wieku nie istniała polityka społeczna, ponieważ nie było państwowych, sformalizowanych systemów wsparcia ludzi w okresie przeżywania jakichś trudności w utrzymaniu się czy zabezpieczeniu potrzeb materialnych w okresie starości (zabezpieczenie starości odbywało się w środowisku rodzinnym). Jak wiadomo, niemiecki kanclerz Otto von Bismarck wprowadził pewne elementy polityki społecznej - po zakończeniu kariery zawodowej obywatele mogli liczyć na emeryturę. Ale było to rozwiązanie nieporównywalne do dzisiejszych systemów emerytalnych. Ówczesny emeryt pobierał świadczenie zaledwie przez kilka lat, bo jego życie na emeryturze nie było zbyt długie. Natomiast obecnie ludzie na emeryturze żyją nawet 20-30 lat, a to oznacza, że polityka społeczna państwa stoi przed większym wyzwaniem, aby umiejętnie kształtować politykę dochodów oraz politykę zdrowotną (dostęp do usług opiekuńczych, rehabilitacja, prewencja itp.). Poza tym obecne polityki publiczne w tym zakresie tworzone są w innej sytuacji kulturowej. Kiedyś, dominowały wielopokoleniowe i duże rodziny i w nich problem emerytur nie był tak istotny. To się zmieniło, gdy ukształtował się model rodziny 2 + 1 (rodzice plus jedno, góra dwoje dzieci). Ten nowy model nie daje starszym poczucia bezpieczeństwa.

Rozdział pierwszy

Czym są polityki publiczne?

- Polityki publiczne – długa przeszłość, ale krótka historia
- Różne sposoby definiowania pojęcia „polityka publiczna”
- Brytyjska charakterystyka tworzenia polityk
- Polskie doświadczenia
- Sposoby wyjaśniania polityk publicznych

~~~~~

Polityki publiczne - jako sformalizowana dyscyplina wiedzy - mają długą przeszłość, ale krótką historię. W najdawniejszych czasach władcy zasięgaliby opinii uczonych, którzy wytwarzali i gromadzili wiedzę w zakresie ważnych dla nich zagadnień. Natomiast polityki publiczne mają stosunkowo krótką historię w tym sensie, że jako sformalizowana dyscyplina z odrębnymi metodami badawczymi wyłaniały się dopiero w ostatnich dziesięcioleciach.

~~~~~


Jak powiedział jeden z amerykańskich uczonych, polityki publiczne – jako sformalizowana dyscyplina wiedzy – mają długą przeszłość, ale krótką historię. W najdawniejszych czasach władcy zasięgaliby opinii uczonych, którzy wytwarzali i gromadzili wiedzę w zakresie zagadnień ważnych, przynajmniej z punktu widzenia zachowania władzy. Dotyczyło to zwłaszcza metod prowadzenia stosunków z innymi państwami, w tym prowadzenia wojen, ochrony przed epidemiami, ściągania podatków, porządku publicznego itp. William N. Dunn wskazuje, że ślady analizy polityk publicznych można odnaleźć 21 wieków przed naszą erą w Mezopotamii, w mieście Ur (dzisiejsza południowa część Iraku). Powstał tam jeden z pierwszych zbiorów praw-zasad. Większość jego zapisów nie zachowała się do dzisiaj, natomiast trzy, które ocalały, dotyczą systemu sadzenia drzew, podziału wody podczas nawadniania (kanały irygacyjne, zalanie cudzego pola) i procedur postępowania w przypadku oskarżenia o czary. Szerzej jest znany Kodeks Hammurabiego (XVIII w. p.n.e.), który powstał w Babilonie jako odpowiedź na potrzeby społecznego i ekonomicznego rozwoju miasta. Zapisano w nim zobowiązania, które odzwierciedlały pozycję społeczną określonych grup. Zawarte w nim zbiory praw regulują zagadnienia własności, przestępstw i kar, handlu, odpowiedzialności władz, pracy lekarzy, a także relacji małżeńskich¹.

W starożytnej Grecji powstało wiele traktatów społeczno-ekonomicznych, które można uznać za analizy ówczesnych problemów publicznych (Arystoteles, Platon). Indyjski filozof Čanakja Kautilja, pełniący funkcję doradcy na dworze założyciela dynastii Maurów (panowała w północnych częściach Indii w latach ok. 320–180 p.n.e.), napisał w IV wieku p.n.e. *Arthaśastrę*, traktat o zasadach społecznych, zwłaszcza w zakresie teorii wojny i dyplomacji.

W jakimś sensie poprzedniczką dyscypliny, jaką dziś są analizy eksperckie (programowe), jest tradycja filozofii społecznej. Pod takim kątem można spojrzeć na wielkie dzieła przeszłości typu *Utopia* Tomasza More'a czy *Księżę Nicollò Machiavellego*². Pokazywały pewną wizję, która miała być podstawą procesu podejmowania decyzji.

Tamtejsze analizy nie odpowiadały oczywiście dzisiejszym standardom, które wymagają stosowania metod naukowych. W dawnych wiekach do wyjaśniania zjawisk społecznych i ekonomicznych używano m.in. mistycyzmu, różnorodnych gestów rytualnych. Zdaniem Maxa Webera kluczowe funkcje eksperckie, począwszy od XVI wieku, rozwinęły się w związku

¹ W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, 1981.

² P. DeLeon, E. Sam Overman, *A History of the Policy Sciences*, [w:] *Handbook of Public Administration*, red. J. Rabin, W. Bartley Hildreth, G.J. Miller, Marcel Dekker, Inc. 1998.

z potrzebą zarządzania finansami warstwy książęcej. Rozwijały się także w związku z rosnącym zaawansowaniem technik wojennych czy też zakresem regulacji prawnych. Tymi wymiarami zajmowała się - jak to sformułował - ekspercka biurokracja³. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym, zwłaszcza urbanizacją, analizy stawały się coraz powszechniejsze. Właśnie ów rozwój i urbanizacja generowały potrzebę poszerzania zakresu dostępnej wiedzy, potrzebnej do zarządzania rosnącą liczbą problemów związanych na przykład z transportem publicznym, edukacją publiczną, gospodarką, zatrudnieniem czy czystością w miejscach publicznych. Jak ważne było systemowe rozwiązanie choćby tej ostatniej kwestii, wskazuje fakt, że już w 1850 roku sekretarz brytyjskiego Narodowego Stowarzyszenia Filantropijnego (*National Philanthropic Association*) zwrócił się do władz Londynu z prośbą o fundusze na przeprowadzenie badania dotyczącego ilości końskiego łajna lądującego każdego dnia na ulicach miasta. Choć prośbę odrzucono, tłumacząc, że problem nie należy do priorytetów społeczeństwa, to w owym czasie istniał on niewątpliwie.

~~~~~  
W Polsce trwa wciąż jeszcze specyfikowanie procesów projektowania i wykonywania polityk publicznych. Wydaje się, że obecnie procedura ich tworzenia ogranicza się w znacznym stopniu do procesu stanowienia prawa (mimo że mamy tutaj do czynienia z dwiema odrębnymi dziedzinami).  
~~~~~

Natomiast polityki publiczne mają stosunkowo krótką historię w tym sensie, że jako sformalizowana dyscyplina z odrębnymi metodami badawczymi wyłaniały się dopiero w ostatnich dziesięcioleciach. W tym czasie dyscyplina ta uzyskiwała swój specyficzny profil. Było to skojarzone z procesem wzrostu stopnia skomplikowania wielu problemów publicznych, które wymagały coraz bardziej wyrafinowanych działań - choćby - zapobiegawczych czy prewencyjnych. Max Weber argumentował, że wraz z rozwojem cywilizacji będzie miał miejsce proces poszukiwania coraz bardziej racjonalnych form organizacyjnych funkcjonowania państwa, pozwalających rozwiązywać zbiorowe problemy. Weber przewidywał, że z uwagi na te uwarunkowania dojdzie do pewnego typu separacji, a więc oddzielenia polityki partyjnej od polityki publicznej. Ta druga ma symbolizować typowo racjonalne podejście do analiz problemów i wypracowywania ich rozwiązań. Z kolei John Maynard Keynes w okresie międzywojennym uważał, że w przyszłości decyzje publiczne będą podejmowane w większym stopniu w oparciu o analizę ekonomiczną niż o polityczne rozstrzygnięcia (czy polityczne interesy).

³ W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, dz. cyt., s. 10-11.

Potrzeby w zakresie wypracowywania racjonalnych analiz problemów zbiorowych i opierania na nich rozwiązań stawały się coraz bardziej naglące. W USA w latach 60. nastąpił proces znacznego upowszechnienia analiz problemów publicznych. Powstawały specjalne instytucje, które miały za zadanie ich wytwarzanie. W ministerstwie obrony powołano *Planning Programming and Budgeting System*⁴. Już w połowie lat 60. powstawały - i to rutynowo - instytucje analityczne. Doprecyzowywano koncepcje analiz programowych (*policy analysis*). W efekcie stwierdzano, że do sprawnego rządzenia władza potrzebuje coraz więcej informacji na temat funkcjonowania systemu edukacji, planowania przestrzennego, transportu, zdrowia, spraw socjalnych. Dane te były ważne w czasie ekspansji instytucji rządowych, które podjęły takie programy, jak „Great Society” (program praw dla czarnoskórych obywateli), „Medicare” (służba zdrowia dla starszych), „Medicaid” (służba zdrowia dla biednych), „War on Poverty” (walka z ubóstwem).

Badacze amerykańscy odegrali kluczową rolę w doprecyzowywaniu zasad uprawiania, wdrażania i ewaluowania polityk. Harold Lasswell jest uznawany dzisiaj za twórcę nauki o politykach publicznych jako odrębnej dziedziny wiedzy (*policy sciences*). Dużą rolę odegrał jego esej *Policy Orientation* zawarty w publikacji *The Policy Sciences* z 1951 roku. Lasswell uznawał tę naukę za stosowaną dziedzinę wiedzy, która łączy aktywności: akademicką, decydentów rządowych i obywateli. Cechy tej nauki według Lasswella to:

- ♦ podejście wielodyscyplinarne (polityki sektorowe można bowiem zrozumieć, dostrzegając skalę ich zależności od stanu innych polityk);
- ♦ skoncentrowanie na problemach, które są podejmowane w określonych kontekstach sytuacyjnych;
- ♦ orientacja normatywna (zakorzenie w humanistycznych wartościach; chcemy rozwiązać pewien problem, np. bezdomności, bo nakazują nam to nasze wartości).

Zdaniem Lasswella nauka o politykach obejmuje trzy istotne elementy: (1) metody stosowane do badania procesu programowania i wykonywania polityk, (2) rezultaty studiowania polityk oraz (3) wnioski dyscyplin, które wnoszą największy wkład do zgromadzonej wiedzy o politykach⁵.

⁴ W.K. Bellinger, *The Economic Analysis of Public Policy*, Routledge, 2007, s. 298 (wydanie Kindle).

⁵ W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 2001, s. 18.

Deficycyjne labirynty. Poniżej będę posługiwać się najszerszym rozumieniem pojęcia „polityka publiczna” – jako termin oznaczający zróżnicowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań. Jednocześnie poniżej przedstawiam wybór kilku różnych definicji wypracowanych w kręgu zachodnich akademików. W. Parsons wskazuje podobnie, że termin *public policy* (polityka/program publiczny) stosowany jest na oznaczenie wielu typów działań mających miejsce w sektorze publicznym⁶. Przedmiotowo polityki dotyczą w zasadzie wszystkiego, czym zajmuje się rząd, samorząd. Według M.E. Kraft i S.R. Furlog: *Polityka publiczna jest tym, co funkcjonariusze publiczni w rządzie i obywatele, których oni reprezentują, postanawiają robić albo nie robić w zakresie problemów publicznych. Problemy publiczne odnoszą się do warunków, które społeczeństwo szeroko uznaje za nie do zaakceptowania, a zatem wymagają interwencji*⁷. Warto zwrócić uwagę na podejście B. Guya Petersa⁸. Ten uczony podkreśla, że polityka publiczna to ciąg działań – albo czasami braku działań – które wywierają wpływ na życie obywateli. To zagadnienie, jak, dlaczego i z jakim skutkiem rządy realizują swoje programy. Peters wyróżnia trzy poziomy w polityce publicznej:

- 1) **Wybory programowe** (*policy choices*). Są one dokonywane przez polityków, urzędników i przedstawicieli innych ciał, które używają władzy publicznej do wpływania na życie obywateli. Chodzi o programy, projekty, pomysły, które można wykorzystać w działaniu.
- 2) **Wykonywanie programów publicznych** (*policy output*). Działania wykonywane przez uruchomienie całego zaplecza administracji i jej współpracowników (np. NGO). Na tym poziomie rząd wydaje pieniądze, wdraża regulacje, wprowadza programy działań, zakłada czy likwiduje instytucje wykonawcze. To wszystko obejmuje to, co można nazwać produktem w polityce publicznej, a więc widzialne efekty działań publicznych (szkoła, szpital itp.).
- 3) **Rezultaty działań publicznych** (*policy impact*) i ich wpływ na życie obywateli. Co może być rezultatem? Na przykład w polityce edukacji rezultatem powinno być podwyższenia umiejętności uczniów w wyniku oddziaływania szkoły czy podniesienie kwalifikacji pracujących w wyniku kształcenia ustawicznego.

⁶ Tamże, s. 14.

⁷ M.E. Kraft, S.R. Furlog, *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington 2007, s. 4-5.

⁸ B. Guy Peters, *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, 2004, s. 4-6.

W zakresie polityki zdrowia rezultatem może być na przykład określona stopa przeżywalności osób dotkniętych chorobami nieuleczalnymi.

Definicja B. Guy Petersa wydaje się dość kompleksowa. Skracając nieco jej brzmienie można powiedzieć, że polityka publiczna obejmuje pomysły na rozwiązania problemów publicznych, działania publiczne (ich materialne efekty) oraz ich rezultaty. Warto tu podkreślić odmienność między produktem w polityce publicznej a rezultatem. Produkt to jest to, co najbardziej nam się rzuca w oczy. Gdy zastanawiamy się nad polityką edukacji, to często mamy skłonność do myślenia o szkole jako budynku, instytucji wypełnionej przez uczniów, nauczycieli i różnego typu personel. Problem zaczyna się wówczas, gdy zatrzymujemy się na tym etapie. Oczywiście ważny jest budynek szkoły w sensie jego właściwego wyposażenia (np. komputery, oprogramowanie, przybory szkolne). Jednak ładne szkoły jak nowoczesne ich wyposażenie nie są ostatecznym kryterium powodzenia w polityce szkolnej. Kluczowe są rezultaty, czyli wiedza i umiejętności, jakie zdobywają uczniowie w szkołach. Czasami zdarzają się paradoksy. Szkoły mogą być gorzej wyposażone, ale ich uczniowie odnoszą większe sukcesy edukacyjne niż uczniowie z lepszych technicznie placówek. Paradoksy w skali międzynarodowej łatwo dostrzec w odniesieniu do nakładów na edukację. Otóż niektóre kraje, które więcej wydają na edukację, odnotowują gorsze wyniki niż kraje wydające mniej. Obrazują to wyniki międzynarodowych testów PISA. Polscy 15-latkowie wypadają w tych badaniach lepiej niż ich rówieśnicy z innych krajów, gdzie na edukację przeznaczane jest znacznie więcej pieniędzy. Paradoksalnie szkoła w sensie materialnym staje się coraz większym problemem, a nie rozwiązaniem. Mijają czasy, kiedy była ona jedynym źródłem dostępu do wiedzy. Obecnie dzieci i młodzież mają wiele innych źródeł wiedzy i formowania postaw. A więc w czasie, kiedy szkoła przestała być jedyną odpowiedzią na potrzeby edukacyjne, wyzwaniem jest dopasowanie jej modelu do nowych realiów. Natomiast odnośnie do oceny rezultatów w polityce edukacyjnej kryterium pozostaje to samo, czyli wysoki poziom umiejętności, które pozwalają uczącym się na twórcze zaadaptowanie się w realiach życia.

Zwróćmy jeszcze uwagę na inny aspekt definicji B. Guya Petersa. Otóż tłumaczy się on nieco z takiego, a nie innego ujęcia w niej roli rządu. Wskazuje, iż w rzeczywistości jest tak, że istotną funkcję w politykach publicznych pełnią inni aktorzy, jak władze regionalne, lokalne i szereg innych podmiotów. Ta uwaga ma szczególne znaczenie w przypadku państw federalnych. Trwają tam nieustające dyskusje o tym, jak daleko rząd może posunąć się w narzucaniu określonych rozwiązań stanom czy landom. Zazwyczaj jednak w trakcie procesu decydowania dochodzi tam do pewne-

go sprzężenia i konsensusu. Wiadomo też, że w projektowaniu i wykonywaniu polityk olbrzymią rolę odgrywają organizacje pozarządowe, akademickie, zawodowe itp. Projektując polityki, trzeba więc zawsze pamiętać o długim łańcuchu podmiotów zaangażowanych w publiczne procesy decyzyjne i działania.

Spoleczna samoregulacja. Ciekawy aspekt rozumienia zagadnienia polityk publicznych analizują M.E. Krafta i S.R. Furloga, którzy stwierdzają, że: *polityki mogą być rozumiane jako instrumenty, poprzez które społeczeństwa regulują same siebie i usiłują ukierunkowywać ludzkie zachowania w akceptowalnych kierunkach.* To drugie stwierdzenie wydaje się bardzo interesujące, a wskazuje na pewne ostateczne cele, które przyświecają prowadzeniu polityki publicznej. A więc celem jest to, aby świadomie kształtować społeczeństwo w określonych kierunkach. Można zapytać o to, w jakich kierunkach miałyby to następować. Odpowiedź może obejmować głównie miejsce danego społeczeństwa w obrębie danego państwa w sferze jego relacji z innymi państwami. Jak wiadomo, jest wciąż spora rywalizacja o zasoby w środowisku międzynarodowych. Państwa tak kształtują swoje wewnętrzne polityki, aby służyły one wzrostowi własnej konkurencyjności.

Ale powyższe tezy M.E. Krafta i S.R. Furloga można także rozumieć jako stwierdzenie, że polityki publiczne są instrumentem wpływu na społeczeństwo, aby mogło ono, spełniając najważniejsze swoje funkcje, realizować określone wartości. W podobny sposób można rozumieć sformułowanie pochodzące z jednej z publikacji wydanej przez brytyjski Institute for Government. Wskazuje się tam na to, że centralnym elementem polityki publicznej jest wpływanie na ludzkie zachowania: *Większość celów polityki publicznej służy kształtowaniu i zmienianiu naszego zachowania. Jako obywatele, społeczności i decydenci (policymakers) chcemy zatrzymać „złe zachowania”: ludzie niszczą nasze samochody, kradną naszą własność czy zagrażają naszym dzieciom. Chcemy wspierać „dobre zachowania”: wolontariat, udział w wyborach czy powtórne wykorzystywanie odpadów. Czasami chcemy nawet trochę pomóc sobie, aby robić „dobre rzeczy”: oszczędzać trochę więcej, jeść trochę mniej czy ćwiczyć trochę więcej – jednakże możemy być nieco ambiwalentni co do tego, jak i na ile chcemy, aby państwo interweniowało w kwestie tych zachowań⁹.*

W powyższym rozumieniu polityka publiczna jest wyrazem zdolności danego społeczeństwa do samorozwoju, do panowania nad problemami, które je dotyczą. Profesjonalne projektowanie i wykonywanie polityk jest znakiem, że potrafi ono efektywnie tworzyć działania publicz-

⁹ www.instituteforgovernment.org.uk/images/files/MINDSPACE-full.pdf.

ne, a w konsekwencji społeczeństwo i władza uzyskują sterowność, kontrolę nad rozmaitymi turbulencjami w postaci na przykład kryzysów ekonomicznych.

~~~~~  
 Polityki publiczne - jako sformalizowana dyscyplina wiedzy - mają długą przeszłość, ale krótką historię. W najdawniejszych czasach władcy zasięgali opinii uczonych, którzy wytwarzali i gromadzili wiedzę w zakresie ważnych dla nich zagadnień.  
 ~~~~~

Sformułujmy jeszcze szersze rozumienie kwestii umiejętności kreowania adekwatnych polityk. Można je rozumieć jako wyraz zdolności do zachowania atrybutów suwerenności danego państwa. Innymi słowy, dobrze przygotowane mechanizmy funkcjonowania polityk publicznych dają nam szanse na przystosowanie się kraju i nas samych do życia we współczesnych warunkach, czyli do rywalizacji o zasoby, które pozwolą nam na przyzwoite życie. W tym rozumieniu polityki są sztuką gospodarowania dostępnymi zasobami publicznymi, z myślą o osiągnięciu jak najwyższej wartości dodanej dla społeczeństwa. Trudność polega tu na tym, że polityka publiczna jest uprawiana zazwyczaj w sytuacji ograniczonych zasobów. Trzeba decydować, w jakie działania je zaangażować, aby uzyskać najlepszy efekt. Co więcej, polityki są realizowane w sytuacji, gdy różne grupy społeczne mają zróżnicowane czy wręcz sprzeczne interesy, między nimi widoczna jest zazwyczaj asymetria w zasobach jakimi one dysponują, asymetria w sile przebicia, jaką posiadają, oraz zdolności do realizowania swoich interesów. Wykonywanie polityk w sposób efektywny wymaga zazwyczaj ustanowienia pewnego choćby ramowego konsensusu między nimi (interes publiczny, ogólnospołeczny, narodowy itp.). Nadmierny konflikt społeczny jest znaczącą barierą. Nawet najslabsze ekonomicznie grupy mogą hamować - w różnorodny sposób - szereg istotnych działań publicznych. Dlatego władza zazwyczaj uruchamia procesy takie jak dialog społeczny, konsultacje w różnych formach.

Brytyjskie podejście. Stosunkowo prostą i klarowną definicję polityki publicznej zaproponowali eksperci rządu Partii Pracy (1997-2010) już na początku jego urzędowania. Zdefiniowali *policy making* jako *proces, poprzez który rząd przekłada swoją polityczną wizję na program i działania, aby zapewnić rezultaty - zamierzone zmiany w realnym świecie*¹⁰. Wielka Brytania posiada znaczny dorobek w zakresie metod tworzenia i wdrażania polityk publicznych. Ma to związek z silnie rozbudowanymi i rozwiniętymi tam naukami społecznymi, które mają długą tradycję wspomagania decyzji podejmowanych przez decydentów. Nowy wówczas rząd zadekla-

¹⁰ *Modernising Government*, Gabinet Office, 1999, s. 15.

rował swoją wiarę w efektywność publicznych działań¹¹. Chciał nadać im głębszy walor. Budził także większe oczekiwania społeczne co do lepszych efektów działań publicznych. W konsekwencji rząd bardzo klarownie i kompleksowo wyłożył zasady, którymi zamierzał się kierować, realizując politykę publiczną. Wskazano na 7 głównych zasad¹²:

- 1) projektowanie polityk/programów ma miejsce wokół wspólnych celów i starannie zdefiniowanych rezultatów, a nie wokół struktur organizacyjnych czy istniejących funkcji;
- 2) polityki publiczne mają być inkluzywne (włączające), a więc mają uwzględniać potrzeby wszystkich obywateli, których obejmą planowane działania publiczne w określonych politykach;
- 3) unikanie narzucania niepotrzebnych ciężarów. Polityki nie powinny być podejmowane dla nich samych czy dla samej zasady regulowania publicznego. Działania (w postaci regulacji) mają wynikać z oczekiwanych korzyści, jakie mają przynieść, oceny kosztów, które pociągają;
- 4) partnerstwo - tworzenie polityki ma miejsce w oparciu o angażowanie różnorodnych podmiotów, które wdrażają je, ale także tych, którzy będą przez nie dotknięci;
- 5) stałe doskonalenie sposobu, w jaki ma miejsce zarządzanie ryzykiem niepowodzenia realizacji danych polityk;
- 6) orientowanie polityk na przyszłość i na praktyki innych krajów. Rząd ma wychodzić poza bieżące działania i dostrzegać nadciągające problemy, a rozwiązań ma szukać w metodach stosowanych również w innych krajach;
- 7) uczenie się z doświadczenia. Rządzący mają postrzegać tworzenie polityk jako proces nieprzerwany, jako proces uczenia się. Polityki nie są bowiem jednorazowymi działaniami. Są one oparte na wykorzystywaniu dowodów i badań, które umożliwiają lepsze zrozumienie problemów. Wykorzystane mają być programy pilotażowe, aby zachęcać do innowacyjności, a także do testowania, czy dane programy rzeczywiście działają. Podstawową zasadą jest ewaluowanie polityk.

Powyższe zasady wskazują na najważniejsze cechy polityk publicznych, a w zasadzie cechy procesu ich tworzenia i wdrażania. Widzimy tu pewną perspektywę patrzenia na nie jako na złożony proces, który ma

¹¹ P. Burton, *Modernizing The Policy Process. Making policy research more significant?*, „Policy Studies” 2006, Vol. 27, No 3.

¹² *Modernising Government*, dz. cyt., s. 16-17.

miejsce wokół celów. Uczestniczą w nim liczni aktorzy, którzy mają działać w oparciu o określone zasady.

Profesjonalne działanie publiczne

Brytyjscy analitycy wyróżnili następujące cechy profesjonalnego działania publicznego w politykach publicznych:

- **zorientowane na przyszłość** (*forward looking*). Działania publiczne mają bazować na długoterminowym spojrzeniu na problemy zbiorowe. Powinny opierać się na wiedzy płynącej z analizy trendów statystycznych czy prognoz podpartych badaniami dotyczącymi ich prawdopodobnego wpływu;
- **zorientowane na zewnątrz** (*outward looking*). Działania publiczne mają uwzględniać czynniki i zjawiska, które występują w kraju, w Europie i na świecie. Powinny efektywnie komunikować treść programów publicznych;
- **innowacyjne i kreatywne**. Działania publiczne powinny kwestionować tradycyjne sposoby radzenia sobie z problemami, wspierać nowe pomysły, być otwarte na komentarze i sugestie innych;
- **oparte na dowodach** (*evidence*). Działania publiczne powinny opierać się na najlepszych dostępnych dowodach z najszerzych źródeł oraz angażować interesariuszy na każdym etapie programowania;
- **inkluzyjne** (*włączające*). Działania publiczne mają uwzględniać potrzeby wszystkich, którzy zostaną dotknięci ich wpływem;
- **zintegrowane** (*joined up*). Działania publiczne mają wychodzić ponad instytucjonalne bariery i orientować się na strategiczne cele rządu. W programowaniu działań istotną jest podstawa prawna i etyczna;
- **ewaluowane**. Działania publiczne mają zawierać mechanizmy systemowej ewaluacji ich wyników (*outcomes*);
- **poddawane przeglądowi** (*reviews*). Działania publiczne powinny być poddawane stałym przeglądom. Służą one analizie, która ma wskazać, czy wciąż są one zorientowane na rozwiązywanie założonych problemów publicznych, i wskazywaniu efektów działań, które występują w różnych sferach/dziedzinach;
- **oparte na uczeniu się** (*learns lessons*). Działania publiczne powinny zakładać stały proces uczenia się z doświadczenia tego, co jest efektywne w praktyce, a co nie.

Źródło: *Professional Policy Making for the Twenty First Century*. Report by Strategic Policy Making Team Cabinet Office, September 1999.

Polityka publiczna w akcji. Część rządów tłumaczy swoim obywatelom zasady, w oparciu o które projektuje i wykonuje swoje polityki. Bardzo klarownie wyjaśnił to wspomniany powyżej rząd brytyjski. Na początku kadencji zakomunikował, że prowadzone dotychczas polityki wymagają modernizacji. Zmienia się bowiem świat, który otacza kraj. Należy się do niego twórczo dostosować, aby pozostać konkurencyjnym

i zapewniać przyzwoitą jakość życia obywatelom. Brytyjczycy wskazali na powody modernizacji polityk/programowania (*policymaking*)¹³:

- ♦ świat, w którym rozwijane są polityki/programy publiczne, staje się coraz bardziej złożony, niepewny i nieprzewidywalny;
- ♦ elektorat/społeczeństwo jest coraz lepiej wykształcone, ma coraz wyższe oczekiwania i chce coraz lepszych usług publicznych, dopasowanych do indywidualnych potrzeb;
- ♦ kluczowe zagadnienia publiczne, takie jak wykluczenie społeczne i redukcja przestępczości, zazębiają się i wymagają nowych metod radzenia sobie z nimi;
- ♦ świat jest coraz bardziej współpołączony (*inter-connected*) i współzależny (*inter-dependent*);
- ♦ zagadnienia/problemy publiczne szybko przesuwają się z areny krajowej na międzynarodową i coraz bardziej różnorodne interesy oraz potrzeby muszą być koordynowane i wzajemnie wykorzystywane/ograniczone;
- ♦ rządy na świecie muszą umieć szybko reagować na zdarzenia, aby dostarczać wsparcia ludziom, którzy muszą przystosować się do zmian, i gospodarce, aby prosperowała;
- ♦ należy koncentrować się na rozwiązaniach, które są skuteczne w rozwiązywaniu realnych problemów, i umieć pokonywać bariery, które istnieją między różnymi instytucjami, współuczestniczącymi w rozwiązywaniu problemów.

Rząd wyjaśniał także, jak powinien wyglądać proces projektowania i realizowania polityk publicznych po jego zmodernizowaniu. Otóż polityki powinny być:

- ♦ **zorientowane strategicznie** - zorientowane na przyszłość, aby przyczyniały się do realizacji długoterminowych celów;
- ♦ **skoncentrowane na rezultatach** (*outcome focused*) - powinny osiągać konkretne rezultaty oczekiwane przez społeczeństwo, na przykład lepszej jakości usługi publiczne w edukacji, wsparciu społecznym itp.;
- ♦ **zintegrowane** (*joined up*) - efektywne w każdym układzie instytucji, które uczestniczą w rozwiązywaniu problemów publicznych (*across organisational boundaries*);

¹³ *Professional Policy Making for the Twenty First Century*. Report by Strategic Policy Making Team Cabinet Office, September 1999 (brak numeracji w publikacji; s. 8 licząc z okładką).

- ♦ **inkluzywne/włączające** - właściwe/sprawiedliwe i uwzględniające interesy wszystkich;
- ♦ **elastyczne i innowacyjne** - mają sięgać do przyczyn problemów, a nie tylko do ich przejawów. Nie powinny unikać eksperymentowania;
- ♦ **zdecydowane/solidne** - powinny sprostać sprawdzianowi czasu i efektywności w praktyce od początku.

Powyższe treści wypracowano z pewnością olbrzymim wysiłkiem koncepcyjnym. Z niezwykłą klarownością przedstawiono kluczowe kategorie dla polityk publicznych. To wielkie osiągnięcie doceniane w świecie polityków, akademików i analityków. Cóż to jednak znaczny? Czy jest to gwarancja, że problemy publiczne będą rozwiązywane idealnie, że koncepcje działań publicznych będą najlepsze z możliwych? Wielka Brytania rzeczywiście znakomicie rozwijała się gospodarczo od końca lat 90. Dochód narodowy rósł spektakularnie, niski poziom bezrobocia, spadek odsetka społeczeństwa, który żył w warunkach zubożenia, w tym spadek odsetka dzieci żyjących w biednych rodzinach itp. W 2008 roku Wielką Brytanię dotknął jednak kryzys, rozpoczęty przez upadek jednego z największych banków - Northern Rock. Kraj zaczął odnotowywać nieznaczny wzrost gospodarczy, wzrosło zadłużenie, nastąpiły cięcia w wydatkach na ważne usługi publiczne, wzrósł odsetek społeczeństwa żyjący w trudnych warunkach, itp. W trakcie kryzysu analitycy wskazywali, że podczas okresu boomu popełniono szereg błędów w licznych politykach publicznych. Wskazywano głównie na politykę gospodarczą, w której doszło do zachwiania proporcji między poszczególnymi sektorami. Krytykowano nadmierny rozrost sektora finansowego, którego symbolem jest londyńskie City, kosztem rozwoju przemysłu.

Polskie doświadczenia. W języku polskim nie mamy właściwego, czy może jednoznacznego terminu, na oddanie tego, co w języku angielskim oznacza termin *public policy* albo samo słowo *policy*. Skazani jesteśmy - przynajmniej na razie - na używanie terminów: „polityka publiczna”, „program publiczny”, „programowanie publiczne”, „programowe działanie publiczne” itp.

Słabością naszego terminu „polityka publiczna” jest to, że rodzi skojarzenia, zwłaszcza wśród mniej zaawansowanych odbiorców, z polityką rozumianą jako rywalizacja między partiami politycznymi¹⁴. Jerzy Hausner dokonuje analizy semantycznej, w której wskazuje na cztery znaczenia

¹⁴ A. Surdej, *Od redaktora*, [w:] G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, WN Scholar, Warszawa 2004.

terminu „polityka”. Rozumiany jest on jako dyskurs, system polityczny, działania polityczne, a także polityka publiczna. Politykę publiczną traktuje jako płaszczyznę funkcjonalno-techniczną, której istotą jest władza nad zasobami (w domyśle zasobami publicznymi, które muszą podlegać określonej redystrybucji).

Niektórzy wskazują, że w Polsce trudno mówić o politykach państwa w rozumieniu zachodnioeuropejskim. Wymieniają wiele powodów takiego stanu rzeczy. Wskazują na brak uporządkowanego, zracjonalizowanego procesu projektowania działań publicznych oraz ich oceny (ewaluacji), a także nieistnienie systemowego, spójnego procesu analizy problemów zbiorowych jako podstawy podejmowania działań. Według nich dominować mają u nas działania przypadkowe, doraźne, oparte jedynie na intuicyjnych i niemerytorycznych przesłankach decydentów. Co więcej, wiele działań publicznych jest prowadzonych bez szczególnego przywiązania do danych płynących z badań i do wiedzy zwrotnej (dokumentującej, jak funkcjonują wdrożone rozwiązania), bez stosowania nowoczesnych metod zarządzania publicznego (na przykład bez dbałości o wskaźniki pomiaru efektywności), bez audytowania, ewaluowania i konsultowania projektowanych działań z interesariuszami.

Z powyższą diagnozą można się – przynajmniej częściowo – zgodzić. Ale w wielu państwach takie zarzuty stawiane są pod adresem sposobu rozwiązywania problemów publicznych. Pod pręgierzem stawiani są zwłaszcza politycy i administracja publiczna. W Polsce kwestia systemowości i spójności działań publicznych jest rzeczywistym problemem występującym od wielu lat. Ale sytuacja jest dynamiczna. Ostatnio prowadzi się wiele badań i przedsięwzięć, które pozwalają wyjaśnić, czy zrekonstruować zjawiska w różnych politykach publicznych, a nawet wypracować narzędzia analityczne usprawniające wykonywanie określonych polityk państwa (na przykład polityki rynku pracy, polityki społecznej czy edukacji). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego prowadzi na przykład działania w zakresie przeformatowania trybu programowania strategicznego, co jest silnie powiązane z zagadnieniem polityk publicznych państwa. Uporządkowano również strukturę krajowych dokumentów strategicznych oraz tryb i sposób ich uzgadniania. Kluczowe jest jednak to, czy ten dorobek zostanie wykorzystany do zorganizowania bardziej efektywnego i spójnego systemu działania w poszczególnych urzędach.

Z pewnością w Polsce nie nastąpiło jeszcze wyspecyfikowanie procesów projektowania i wykonywania polityk publicznych, jak się to stało w Wielkiej Brytanii. Wydaje się, że obecnie procedura ich tworzenia ogranicza się w znacznym stopniu do procesu stanowienia prawa (mimo że mamy tutaj do czynienia z dwiema odrębnymi dziedzinami) – są więc one

rozwinęte do takiego stopnia, w jakim są potrzebne, aby dochodziło do powstawania nowego czy skorygowanego prawa. Innymi słowy, mamy niewiele więcej elementów deliberacji nad programowaniem działań publicznych ponad to, czego wymaga stanowienie prawa. Oczywiście w niektórych wypadkach występują istotne składniki polityk publicznych: debaty, znaczna produkcja wiedzy eksperckiej (przeeglądy polityk, ewaluacje, badania porównawcze, analizy „koszty - korzyści”), konsultacje i dialog z interesariuszami, współkształtowanie agendy. Przykładem mogą być takie dziedziny, jak polityka emerytalna, polityka energetyczna czy polityka gospodarcza (ale traktowana dość wycinkowo, bo ograniczona np. do kwestii stabilności finansów państwa lub zagadnienia inflacji).

Można mówić o poważnych konsekwencjach wskazanego wyżej ograniczenia kształtowania polityk publicznych jedynie do procesu stanowienia prawa. Oznacza to bowiem, że proces ich programowania jest dość szczupły, a więc często pozbawiony rozległych - jak w innych krajach - mechanizmów deliberacji nad problemami publicznymi. Nie są wykorzystywane instrumenty, które mają zapewnić, że do przeprowadzenia planowanych działań publicznych zostały właściwie dopasowane zasoby ludzkie i finansowe. W szczególności wciąż nie znajdują zastosowania na szerszą skalę mechanizmy zapewniające kontrolę osiągniętych rezultatów (*performance management*).

Brak odpowiednio rozbudowanej formuły deliberacji nad politykami obrazuje także praktyka dyskursu, zwłaszcza wśród parlamentarnych partii politycznych. Istnieje swoista magia projektów ustaw. Słychać, jak niektórzy politycy mówią: nie ma projektu ustawy, nie ma o czym mówić. Stworzenie projektu jest uznawane za mocne postawienie sprawy. Natomiast znacznie mniejsze uznanie ma przedstawienie założeń, które mają być podstawą proponowanych działań publicznych. Co więcej, programowanie polityk często sprowadza się do planowania kolejnych regulacji, co w konsekwencji powoduje mnożenie przepisów prawnych. Tymczasem nie zawsze są one dobrą drogą do osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

Kolejną cechą charakterystyczną procesu tworzenia polityk jest to, że nie dochodzi do generowania odpowiedniej ilości i właściwej jakości wiedzy o wynikach przeprowadzonych działań publicznych. Problemem jest to, że urzędy publiczne mają raczej zwyczaj tworzenia różnego typu sprawozdań, w których opisuje się przebieg wykonanych działań, a nie ich rezultaty dotyczące tych, których działania dotyczyły. Publikowane są dane w zakresie liczby przeprowadzonych szkoleń czy liczby zatrudnionego personelu w określonych działaniach, liczby łóżek szpitalnych, natomiast brakuje wniosków, które mogłyby wskazywać, w jakim stopniu podjęte działania rozwiązują problemy ludzi, dla których działania zostały urucho-

mione. Takie podejście ułatwia treść szeregu ustaw, które wymagają od urzędów tworzenia takich sprawozdań.

~~~~~  
Proces programowania polityk publicznych pozostaje w Polsce dość szczupły, w tym pozbawiony często rozległych - jak w innych krajach - mechanizmów deliberacji nad problemami publicznymi. Tym samym rośnie ryzyko podejmowania błędnych decyzji.  
~~~~~

Wśród decydentów brakuje skłonności do organizowania przedsięwzięć analitycznych, w ramach których ma miejsce profesjonalne, bezstronne ewaluowanie działań, budowanie mechanizmów konfrontowania różnych argumentów i racji, z których mógłby wyłonić się bardziej zobiektywizowany obraz sytuacji. W tym sensie sytuacja w większości polityk jest taka, że jesteśmy na razie na etapie, na którym można powiedzieć, że decydenci posiadają umiejętności analizy produktu, jaki powstaje w wyniku realizacji polityki publicznej. Natomiast mają problemy z umiejętnościami polegającymi na wypracowywaniu i ocenianiu jej rezultatu.

Można powiedzieć, że potrafimy analizować szkołę jako fakt materialny czy jako środowisko ludzkie, ale gorzej jest z analizą warunków, w jakich może ona zapewniać osiągnięcie rezultatu, czyli właściwego przygotowania młodzieży do życia i pracy w realnym świecie (ich adekwatne umiejętności i wiedzę). W polityce zdrowia rozumiemy instytucje typu szpital, ośrodek zdrowia (ich organizacyjny i ludzki wymiar), ale gorzej jest z ogarnięciem sekwencji działań w systemie ochrony zdrowia, które mogą przynieść rezultat w postaci adekwatnych, oczekiwanych przez społeczeństwo usług medycznych, czy wręcz dobrostan obywateli, ich wysoką jakość życia i zdrowia.

W konsekwencji w sektorze publicznym w Polsce nie doszło jeszcze do sformułowania w takiej skali, jak w wielkiej Brytanii, zasad, w oparciu o które należy projektować polityki i działania publiczne. Natomiast z pewnością widoczne są u nas różne ważne elementy procesu tworzenia polityk, które praktykowane są w krajach Zachodu. Prowadzone są analizy kontekstu, w którym ma miejsce realizowanie polityk publicznych. Usystematyzowano sposób realizacji polityk publicznych w zakresie działań strategicznych (rozwojowych), które podejmuje państwo. Powstały wytyczne dotyczące sposobu realizacji strategii i programów rozwoju. Według założeń mają one opierać się na następujących zasadach¹⁵:

¹⁵ Plan uporządkowania strategii rozwoju. Tekst uwzględniający dokonaną w dniu 10 marca 2010 r. reasumpcję decyzji Rady Ministrów z 24 listopada 2009 r., Warszawa, marzec 2010 r.

- ♦ zasada zrównoważonego rozwoju. Oznacza ona, że projektując działania publiczne, należy równoważyć cele gospodarcze, społeczne i te związane z ochroną środowiska. Innymi słowy, decydecyom ma towarzyszyć całościowe spojrzenie na kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe;
- ♦ zasada niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Projektując działania publiczne, należy eliminować takie rozwiązania, które dyskryminują określone grupy osób z uwagi na ich określone cechy;
- ♦ zasada solidarności (w tym również solidarność wewnątrz- i międzypokoleniowa). Projektując działania publiczne, należy zakładać zasadę solidarności między grupami, które znajdują się w odmiennym położeniu materialnym i życiowym;
- ♦ zasada spójności (spójność terytorialna, regionalna, regulacyjna). Projektując działania publiczne, należy zakładać, że kraj ma być spójną całością, w której ludzie niezależnie od miejsca zamieszkania mają porównywalne szanse życiowe;
- ♦ zasada dobra publicznego i demokratycznego państwa. Działania publiczne mają opierać się na założeniu, że priorytetem jest dobro publiczne, czyli dobro wszystkich obywateli w ramach systemu demokratycznego państwa, a nie wyselekcjonowanych grup.

Powyższe zasady odgrywają rolę wytycznych. Odrębną sprawą jest to, na ile są one stosowane w praktyce projektowania określonych działań. Jak wyżej wspomnieliśmy, stosują się one jedynie do działań strategicznych, a te z zasady są ogólnikowe. Wielu naukowców zwraca uwagę na niedostatecznie silne powiązanie zapisów zawartych w strategiach państwowych z praktyką działania czy praktyką realizacji polityk.

Ponadto Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w oparciu o decyzje Rady Ministrów wskazało, że koncepcje działań państwa w zakresie strategii mają zawierać odpowiedź na kilka kluczowych wyzwania:

- ♦ sprostanie wymogom konkurencyjnej gospodarki światowej;
- ♦ uwzględnienie trendów demograficznych;
- ♦ uwzględnienie trendów epidemiologicznych (struktura chorób w populacji, czynniki wpływające na stan zdrowia ludności);
- ♦ dążenie do poprawy spójności społecznej.

Wyspecyfikowanie zasad uprawiania polityk strategicznych jest cenne, chociaż ważnym zadaniem do wykonania jest wyspecyfikowanie i stwo-

zenie zasad metodologicznych dla większości polityk sektorowych i horyzontalnych. Polityki strategiczne mogą być efektywnie realizowane w sytuacji profesjonalnego kształtowania polityk sektorowych. Polityka strategiczna doczekała się sporego zbioru opracowań, szerszego zainteresowania (bardziej w kręgach akademickich) itp. Nastąpiło scharakteryzowanie polityki rozwoju, określenie zasad ich formułowania (jak powyżej). Zaczyna się cenny rozwój w kierunku określenia zasad polityki miejskiej, czyli rozwoju terenów miejskich. Kwestią do rozważenia jest jednak to, na ile powyższy rozwój był wynikiem wymogów postawionych przez Unię Europejską, a dokładnie tych związanych z udostępnieniem wsparcia unijnego finansowego¹⁶.

Skorzystanie ze wsparcia finansowego UE wymagało od władz określenia strategicznych celów wsparcia, czyli pisania strategii, w których precyzowano formy jego wykorzystania, sposoby przedstawienia rezultatów. Stąd powstał bardzo sformalizowany reżim kalibrowania działań publicznych. Wymagane jest bowiem wykorzystanie wielu nowoczesnych narzędzi, jak ewaluacje, określenie celów działania, priorytetów, produktu, oczekiwanych rezultatów, monitoringu itp. Projekty dofinansowane ze środków unijnych można tu uznać za działanie modelowe. Nie oznacza to, że przynosiły one tylko znakomite rezultaty, ale przyzwyczajały do bardziej metodycznej formuły realizowania działań publicznych. Na przykład w zakresie działań w politykach społecznych (edukacja, zdrowie, rynek pracy, integracja społeczna) powstał dokument strategiczny *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*. Zapisano w nim 9 priorytetów, którym przyporządkowano cele strategiczne i szczegółowe oraz adekwatne do nich działania. Sformułowano wskaźniki produktu i rezultatu, które pozwalają na ocenę wyników zrealizowanych działań.

Na przykład pierwszym priorytetem jest *Wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej*, towarzyszą temu następujące cele: modernizacja publicznych służb zatrudnienia (głównie urzędów pracy), zwiększenie zasięgu oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy, wzmocnienie instytucji pomocy społecznej i budowa partnerstwa na rzecz integracji społecznej. W ramach szóstego priorytetu *Rynek pracy otwarty dla wszystkich* przewidziano realizację takich celów, jak:

- ◆ zwiększenie zasięgu oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy;
- ◆ zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób młodych;

¹⁶ Zob. T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej 2012.

- ♦ zmniejszanie bezrobocia wśród osób znajdujących się w szczególności trudnej sytuacji na rynku pracy (kobiet, osób długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych, osób bezrobotnych zamieszkujących na obszarach wiejskich);
- ♦ zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób starszych.

Wprowadzono liczbowe wskaźniki określające cele do osiągnięcia. W przypadku celów głównych całego PO KL wskaźniki dotyczą oczekiwanego poziomu zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (wzrost z 54,5% w roku 2007 - kiedy uruchomiono wsparcie z funduszy UE - do 60% w 2013 roku), zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych (spadek odsetka zagrożonych ubóstwem z 21% do 14%).

Sformułowano także wskaźniki realizacji celów strategicznych PO KL. Na przykład są to:

- ♦ wskaźnik zatrudnienia w podziale na podstawowe grupy wiekowe (15-24, 25-54, 55-64 lat);
- ♦ wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 15-64 lat (ma on wzrosnąć z 17,3% do 23%);
- ♦ stopa bezrobocia długookresowego (założono spadek z 7,8% do 3%);
- ♦ wskaźnik osób w wieku 18-59 lat żyjących w gospodarstwach domowych, w których żadna osoba dorosła nie pracuje (założono spadek z 13,5% do 9,8%);
- ♦ struktura pracujących według sektorów gospodarki (rolnictwo/-przemysł/usługi. Zakłada się, że udział pracujących Polaków w rolnictwie spadnie z 17,4% do 12%, z kolei w przemyśle nastąpi spadek z 29,2% do 26%. Natomiast udział pracujących w usługach ma wzrosnąć w okresie obowiązywania PO KL, czyli w latach 2007-2013, z 53,4% do 62%).

Finansowanie części działań publicznych z funduszy UE zrodziło pewne problemy logistyczne. Powstał swoisty dualizm między rutynowymi działaniami i działaniami finansowanymi z unijnych funduszy (programów operacyjnych). W drugim wypadku obowiązują bardziej restrykcyjne reguły rozliczania finansowego i odpowiedzialności za zaplanowane rezultaty. Ponadto część ekspertów wskazuje na to, że polityka rozwoju została bardziej dopasowana do realizacji celów sformułowanych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, a mniej do strategii czysto wewnętrznych¹⁷.

¹⁷ T. Grosse, *Wokół działań strategicznych państwa. Powstała Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 3.

Wyjaśnianie polityk. Kluczowe wydaje się pytanie o to, jak dochodzi do powstania polityk, czyli co decyduje o tym, że w określonych krajach powstają takie czy inne polityki o takiej czy innej charakterystyce. Teorie polityk publicznych wyjaśniają, jak są one uprawiane, jakie czynniki przesądzą o ich kształcie, o ich jakości, o mechanizmach, na podstawie których dochodzi do zmiany czy reformy w określonych politykach. J.R. Adolino i Ch.H. Blake wskazują na 4 szkoły, które odmiennie wyjaśniają te kwestie¹⁸:

1. Szkoła kulturowa - uznaje, że poszczególne kraje mają odmienne sposoby i obszary uprawiania polityk publicznych z uwagi na dzielące je odmienności kulturowe. Francis Castles wyróżnił cztery grupy krajów, które mają zbliżone modele czy dynamiki swoich polityk. Wskazuje na grupę krajów anglosaskich (USA, W. Brytania, Australia, Irlandia, Kanada), niemieckojęzycznych (Niemcy, Austria, Szwajcaria), kraje łańskie/południowe (Francja, Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania) i kraje skandynawskie (Dania, Finlandia, Holandia, Norwegia, Szwecja).

Każda z grup posiada odrębne tradycje historyczne i kulturowe (tak zwane czynniki długiego trwania). To one przesądzą w znacznym stopniu o tym, że jedne społeczeństwa preferują tworzenie rozwiązań problemów zbiorowych w oparciu o działania publiczne (odgórne), a inne w oparciu o różnorodne działania podejmowane oddolnie przez obywateli czy samoorganizujące się grupy obywateli. O społeczeństwach anglosaskich mówi się, że są indywidualistyczne, a społeczeństwa skandynawskie - kolektywistyczne (nie ma powodów, aby mylić je ze społeczeństwami, które zostały odgórnie skolektywizowane przez sowiecki system). Z kolei kraje łańskie mają długie tradycje oddolnego poparcia dla działań rządu centralnego.

Poszczególne społeczeństwa mają także odmienne oczekiwania odnośnie do działań publicznych (w tym odmienne modele kapitalizmu). Na przykład w krajach anglosaskich znaczna część społeczeństwa z nieufnością odnosi się do działań publicznych. Dopatruje się nieefektywności, niedopasowania ich do potrzeb. Uważa się, że potrzeby społeczne lepiej wypełniają rynek czy mechanizmy samoorganizacji społecznej. Odmienne tendencje łatwo można dostrzec w Europie kontynentalnej. We Francji obywatele silniej wierzą w zdolność państwa do adekwatnego działania. Powyższe tendencje skutkują tym, że w tych państwach istnieją odmienne podejścia do polityk. W niektórych z nich państwo w znacznie mniejszym stopniu angażowane jest w rozwiązywanie problemów, na przykład w za-

¹⁸ J.R. Adolino i Ch.H. Blake, *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, CQPress, 2001, s. 31-45.

kresie walki z bezrobociem. W Wielkiej Brytanii działania publiczne są znacznie mniejsze w tym zakresie niż na przykład we Francji czy w Niemczech.

2. Szkoła ekonomiczna - o tym, jakie polityki publiczne dany kraj prowadzi decyduje jego sytuacja ekonomiczna. Realizuje te polityki, na które go stać. Gdy sytuacja gospodarcza poprawia się, wówczas istnieje tendencja do organizowania większej liczby działań publicznych. Łatwo dostrzec różnice w skali działań publicznych między państwami wysoko rozwiniętymi a słabo rozwiniętymi. Te pierwsze mają tendencję do angażowania większych publicznych pieniędzy w infrastrukturę, w edukację, zdrowie itp. Na przykład w Japonii w okresie szybkiego rozwoju w latach 60. wydatki publiczne rosły rocznie o 16% (przy inflacji 5,5% rocznie)¹⁹. Z kolei podczas kryzysów widoczne jest cięcie wydatków publicznych, aby równoważyć finanse publiczne. Natomiast generalnie bogatsze kraje wydają większą część swojego dochodu na działania publiczne niż kraje biedniejsze. Można to obserwować po udziale wydatków publicznych w dochodzie narodowym PKB. Są jednak pewne wyjątki. Stany Zjednoczone oraz Japonia mają stosunkowo niskie wydatki publiczne w relacji do PKB. Niektórzy akademicy głoszą tezę o konwergencji, która zakłada, że kraje osiągające wyższy poziom zamożności upodabniają strukturę swoich wydatków do zamożniejszych. Taki trend widoczny jest w niektórych politykach. Rosnący poziom zamożności wiąże się zazwyczaj z rosnącymi wydatkami na politykę zdrowia. Przyczyn może być wiele. Obywatele w krajach zamożniejszych cieszą się dłuższym życiem, a to oznacza, że w tych krajach mieszka wyższy odsetek seniorów. Ci z kolei częściej korzystają ze służby zdrowia. Wydatki rosną.

3. Szkoła teorii politycznej - uznaje ona, że o podjęciu realizacji bądź zaniechaniu realizacji określonych polityk decyduje istniejący układ interesów wśród wiodących grup społecznych. Koalicje określonych interesów mają wpływ na decydentów i przesadzają o tym, jakie decyzje oni podejmą. Rzeczywiście, nadmiernym idealizmem byłoby założenie, że decydenci podejmują decyzje o działaniach publicznych wyłącznie na podstawie rozważań, które z nich są najbardziej efektywne albo które służą najbardziej dobru wspólnemu (publicznemu). Naukowcy amerykańscy wspominają często o żelaznej trójce, która ma decydujący wpływ na podejmowane decyzje - biurokratyczne instytucje administracji publicznej, podkomisje parlamentarne oraz kluczowe sektorowe grupy interesów. W zależności od danej polityki publicznej tworzą one różnicowe tematyczne sieci wpływu (*issue network*). Zaczynają działać, gdy wyłania się kwestia,

¹⁹ Tamże, s. 34.

którą trzeba rozwiązać, po czym następuje ich demobilizacja. Każdy kraj ma w znacznym stopniu odmienną konfigurację żelaznej trójki, grupa wpływu może być szersza albo węższa. Niewykluczone, że w Polsce mamy sytuację podobną do tej z USA.

Po drugiej wojnie światowej w wielu krajach zachodnich przez kilka dziesięcioleci kluczowe były interesy dwóch korporacji - pracowników (reprezentowani przez związki zawodowe) i pracodawców (zrzeszeni we własnych organizacjach). Kompromisy między tymi grupami interesów były kluczowe dla realizacji określonych polityk publicznych. Na przykład one określały w znacznym stopniu politykę wynagrodzeń poprzez porozumienia, których wyrazem były układy zbiorowe pracy. Taki model interesów był jednak specyficzny dla realiów połowy lat 70. Z czasem zmieniała się sytuacja po stronie grup interesów. Nastąpiło bowiem znaczne zróżnicowanie interesów po stronie korporacji pracowników i korporacji pracodawców. Powstawały mniejsze grupy interesów. Widoczne jest to po stronie pracodawców, gdzie nastąpiło zróżnicowanie interesów z uwagi choćby na zasięg działalności ich firm. Z jednej strony powstał odłam bardzo dużych przedsiębiorstw o zasięgu globalnym. Ich interesy stały się odmienne od małych lokalnych firm, nawet średnich o zasięgu narodowym. Te pierwsze zainteresowane były polityką liberalizacji handlu, a te drugie - nie.

Również w korporacjach pracowników nastąpiła fragmentaryzacja. Odmienne interesy mają pracownicy określani mianem niebieskich kołnierzyków, czyli pracownicy fabryczni, wielkich sieci handlowych (wykonujący względnie proste prace ręczne), i pracownicy określani mianem białych kołnierzyków, którzy mają funkcje albo samodzielne, albo kierownicze. Odmienne są wreszcie interesy członków zarządów, którzy wprowadzają pracę najemne, ale odpowiadają za całe, nieraz globalne przedsiębiorstwa. Ich pozycja i uprawnienia są zbliżone do tych wynikających z posiadania własności.

Tradycyjnie partie lewicowe reprezentowały interesy korporacji pracowników. Wykazywały skłonność do inicjowania wielu polityk publicznych, zwłaszcza redystrybucyjnych, które zakładały poprawę sytuacji pracowników, np. ograniczały niektóre mechanizmy rynkowe (protekcjonizm). Natomiast partie prawicowe bliższe były korporacji pracodawców. Miały tendencję do ograniczania zaangażowania rządu w działania publiczne. Prowadziły bardziej liberalną politykę gospodarczą. Ale takie proste realia odeszły w przeszłość wraz z tym, jak nastąpiła fragmentaryzacja interesów w obu korporacjach. Partie adresują swoje przekazy do niemal całego spektrum grup interesów, zwłaszcza do tak zwanej klasy średniej, i chętnie określają się mianem politycznego centrum. W takich realiach realizacja

określonych polityk musi mieć za sobą konsensus różnorodnych interesów, które dostrzegają korzyści z prowadzenia takich czy innych działań publicznych. W krajach europejskich od początku lat 90. obserwowaliśmy specyficzne zjawisko zawierania szerokich konsensusów społecznych między rzecznikami odmiennych interesów (związki zawodowe, pracodawcy, różne organizacje pozarządowe) na rzecz przeprowadzenia określonych polityk i działań publicznych. Ich celem było przeprowadzenie kraju przez proces dostosowania narodowych gospodarek do funkcjonowania w warunkach obowiązywania nowej waluty euro²⁰. W ostatnich latach mówi się, że jesteśmy w dobie neokorporatyzmu, który nadszedł po korporatyzmie. A więc jesteśmy w czasie pluralizmu interesów społecznych i ekonomicznych. Różne grupy zabiegają o uwagę rządu. Istnieją także różne konfiguracje interesów, które mogą liczyć na powodzenie w zwracaniu uwagi rządu.

4. Szkoła instytucjonalna - uznaje się tu, że kraje wykonują określone polityki publiczne, jeśli wypracowały adekwatny potencjał instytucjonalny, a także sprzyjające normy (formalne i nieformalne). Analitycy wskazują, że zgodnie z tą szkołą myślenia kraje podejmują takie polityki, które są adekwatne do jakości ich systemu politycznego czy do specyfiki relacji istniejących między egzekutywą a parlamentem, rządem centralnym a samorządami lokalnymi, organami wybieralnymi a niewyberalnymi itp.

Naukowcy wskazywali, że na przykład rządowi federalnemu trudniej jest przeprowadzić działania w politykach ogólnokrajowych. Rządy regionalne posiadają różne stopnie autonomii i mogą wpływać na działania centralne bądź ich zaniechanie. Inaczej jest w krajach, gdzie działa rząd unitarny, który posiada większe władztwo w wielu dziedzinach. Łatwiej mu przeprowadzić zmiany o dużym znaczeniu. Za przykład podawana jest często M. Thatcher, która przekonfigurowała znaczną część polityk państwa, co miało miejsce właśnie w warunkach rządu unitarnego i dodatkowo jednopartyjnego. Przedmiotem rozważań jest także kwestia uprawiania polityk publicznych w systemie prezydenckim czy półprezydenckim (Francja). System prezydencki ma to do siebie, że istnieje w nim większa liczba tak zwanych punktów decyzyjnych. Potencjalnie utrudnia to podejmowanie decyzji. Widoczne jest to choćby w Stanach Zjednoczonych. Decyzje prezydenta muszą być poparte decyzją parlamentu. Wielu prezydentów porzucało swoje plany programowe z uwagi na układ polityczny w parlamencie. Prezydent Clinton obejmował urząd z intencją wprowadzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Okazało się to niemożliwe z uwagi na to, że Demokraci stracili większość parlamentarną, która

²⁰ Zob. *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century*, red. S. Berger, H. Compston, Berghahn Books 2002.

mogłaby poprzeć jego plany. Przeworsowanie takiego planu udało się, choć z wielkim trudem, prezydentowi B. Obamie.

Przedstawiciele tej szkoły analizują także wpływ różnych instytucji niewybieralnych na możliwość realizowania polityk. Pod tym względem szczególnie istotna jest administracja publiczna. Wskazuje się, że jej rola w projektowaniu i wykonywaniu polityk uzależniona jest od szeregu czynników: potencjału eksperckiego, pozycji wśród różnych instytucji eksperckich, zdolności do osiągnięcia wewnętrznego konsensusu jako warunku podjęcia działań, stabilności personelu, umiejętności menedżerskich, zdolności do uzyskiwania poparcia politycznego dla swoich działań, poziomu neutralności politycznej itp.

O potencjale instytucjonalnym kraju do efektywnego tworzenia polityk decydują także nieformalne reguły. Na przykład w Stanach Zjednoczonych przez bardzo długi okres istniała zasada senioratu jako nieformalna reguła, zgodnie z którą na szefów komisji parlamentarnych wybierano najstarszych przedstawicieli poszczególnych partii. W latach 70. ubiegłego wieku uzgodniono nawet odejście od tej zasady, ale w kolejnych latach wciąż jednak kierowano się nią. Istnienie takiej zasady nie sprzyjało efektywności projektowania polityk. Lepiej służyłoby jej stosowanie zasady merytorycznej, według której na stanowiska powoływane są osoby z uwagi na ich merytoryczne kwalifikacje. Dzięki temu mogłyby powstawać lepsze projekty prawa i działań publicznych.

W Polsce również należałoby dobrze przebadać wpływ czynników instytucjonalnych na potencjał kraju do projektowania i wykonywania polityk. Będzie to przedmiotem rozważań poniżej. W tym miejscu warto wskazać, że niektóre czynniki instytucjonalne sprzyjają politykom, a inne utrudniają ich projektowanie i wykonywanie. Weźmy pod uwagę rząd. Mamy model rządu unitarnego (czyli rząd nie dzieli swoich zasadniczych kompetencji z rządami regionalnymi), a struktura organizacyjna państwa jest taka, że posiada on dominujące znaczenie dla działań publicznych. Może on swobodnie działać, jeśli posiada odpowiednią większość w parlamencie, ale jednocześnie w systemie organizacyjnym państwa funkcjonuje urząd prezydenta, który posiada prawo weta. Istnieje zatem dodatkowy punkt decyzyjny na drodze prowadzącej do podejmowania działań. Funkcjonowanie obu instytucji - rządu i prezydenta - zrodziło dwa doświadczenia. Doświadczenia z okresu kohabitacji, kiedy premier i prezydent reprezentują odmienne obozy polityczne - są takie, że hamuje to realizację programu działań władzy rządowej. Inaczej jest zazwyczaj, gdy zarówno rząd, jak i prezydent pochodzą z jednego czy zbliżonego obozu politycznego.

Zwróćmy jeszcze uwagę na kolejne rozwiązania instytucjonalne w naszym państwie, które mają wpływ na sposób projektowania i wykonywania programów publicznych. Chodzi o poziom rozproszenia części władzy z uwagi na daleko posuniętą decentralizację. Funkcjonują trzy szczeble samorządu terytorialnego, które posiadają rozległe uprawnienia wykonawcze w szeregu kluczowych polityk, począwszy od polityki edukacji, zdrowia, aż po politykę gospodarczą. Można zadać pytanie, czy tak złożona struktura organizacji władzy publicznej sprzyja wykonywaniu polityki publicznej, czy ją utrudnia. Efektywne projektowanie i wykonywanie polityk na pewno wymaga, aby władze z poszczególnych poziomów organizacji państwa współpracowały w działaniach publicznych w oparciu o solidne partnerstwo. Łatwo dostrzec szereg barier, które to utrudniają. Wynika to z wielu źródeł, w tym z braku sprzyjających norm formalnych i nieformalnych, które skłaniałyby poszczególne władze do współpracy, jako podejścia pierwszego wyboru. Można zaryzykować tezę, że w takich złożonych strukturach władzy publicznej łatwiej jest wykonywać politykę publiczną krajom, które cieszą się wyższym kapitałem społecznym.

Kolejną dziedziną, którą należałoby analizować, jest parlamentarny system prac nad prawem rozumianym jako programy publicznego działania. W naszym systemie mamy dwa punkty decyzyjne w postaci obu izb parlamentu (Sejm i Senat). To jednak nie stanowi zbyt często bariery, działają one bowiem zwykle dość zgodnie, co wynika z tego, że partie, które dysponują większością w Sejmie, mają ją również w Senacie. Proces decyzyjny nie jest zatem zakłócony. Natomiast problem kryje się w trybie prac nad projektami ustaw. Powstał zwyczaj bardzo silnej ingerencji parlamentarzystów w treści projektów, które nadsyła rząd. Są one często gruntownie przeformułowywane w stosunku do pierwotnych zapisów rządowych. W wyniku tego tracą często wewnętrzną spójność, a także spójność z innymi aktami prawa. Bywa, że parlamentarzyści włączają w projekty różnorodne niekoherentne elementy, które korespondują bardziej z interesami terytorialnymi czy zawodowymi określonych grup niż z pierwotnym interesem ogólnospołecznym. W konsekwencji powstają często regulacje prawne o zbyt niskiej jakości, co musi odbijać się na jakości działań publicznych. Tworzą one niewłaściwe ramy dla tych działań. Czasami są one nadmiernie szczegółowe, a czasami nieprecyzyjne, albo w sposób niespójny opisują przedmiot działań czy ich charakterystykę.

Rozdział drugi

Kiedy problem staje się problemem

- Źródła polityk publicznych – problemy zbiorowe (zagrożenia dla stabilności społecznej)
- Cykle życia problemów
- Postrzeganie problemów
- Kategorie problemów
- Diagnozowanie problemów

Dojrzała realizacja polityk publicznych wymaga, aby społeczeństwo dzięki swoim przedstawicielom potrafiło dostrzegać skalę i wagę zjawisk i zdarzeń, które są kluczowe z punktu widzenia jego rozwoju i generalnego dobrostanu.

Nie byłoby polityki publicznej, gdyby nie występowały problemy, które dotyczą społeczeństwa. Wówczas polityki byłyby zupełnie bezprzedmiotowe, czy po prostu moglibyśmy uznać je za zawracanie głowy. Tymczasem wraz z rozwojem cywilizacyjnym, w którym uczestniczymy, coraz więcej problemów powstaje niestety jako skutki uboczne takich procesów, jak choćby urbanizacja, chemizacja żywności, pojawienie się niebezpiecznych technologii, zmiana klimatyczna, zmiana demograficzna.

Ostatnio obserwujemy wzrastające problemy z utrzymaniem stabilności makroekonomicznej. Państwa popadają w kryzysy fiskalne, które zagrażają finansom publicznym. Wzrastają obawy o wypłacalność systemów emerytalnych czy systemów ochrony zdrowia. Są to zatem problemy fundamentalne, które nakazują przemyślenie na nowo wielu założeń leżących u podstaw dotychczasowego modelu rozwoju cywilizacyjnego.

Polityka jest tworzona, gdy jako społeczeństwo - czy jego grupy - uznajemy dane zjawisko, zdarzenie czy trend za problem, zwłaszcza problem zagrażający istotnym naszym dobrom (zdrowiu, własności, rozwojowi itp.). Richard C. Fuller i Richard R. Myers uznają, iż problem społeczny to jest *stan/okoliczności, które są zdefiniowane przez znaczącą liczbę osób jako odstępstwo od pewnej normy społecznej, którą pielęgnują*¹. Emile Durkheim z kolei uznaje, że problemem jest to wszystko, co zagraża stabilności społecznej.

Definicja słownikowa mówi, że problem społeczny to spektrum warunków/sytuacji i zachowań, które uznawane są za przejaw dezorganizacji społecznej i za coś, co wymaga zmiany poprzez metody inżynierii społecznej². Z kolei Talcott Parsons prezentuje nieco złagodzone podejście do kategorii problemu społecznego. Uznaje go nie za wyraz zagrożenia stabilności, ale dostosowywania się do zmian, za wyraz dążenia zbiorowości do osiągnięcia stanu równowagi.

Problem ma dwa wymiary, które należy rozpoznać: obiektywny stan rzeczy i jego subiektywne postrzeganie. Przytoczona powyżej koncepcja Fullera i Myersa w najbardziej potocznej wersji zakłada, że problemem jest to, co ludzie uważają za problem. Wspominają oni jednak, że różne grupy społeczne w różny sposób definiują określoną sytuację, w zależności od swoich wartości oraz interesów. W różny sposób definiują także to, co nie jest problemem. Dla jednego człowieka czy grupy społecznej dane zjawisko może uchodzić za problem, a dla innych - nie. Dla kogoś problem bezdomności zacznie się, gdy dotyka go niemal osobiście, na przykład kogoś z sąsiedztwa albo rodziny. Dla kogoś innego problem zaczyna się, gdy po-

¹ *Social Problems: A Modern Approach*, red. H.S. Becker, John Wiley and Sons, 1966, s. 2.

² Gordon Marshall, *A Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, 1998.

jawiają się takie osoby w środowisku zamieszkania albo gdy słyszy w telewizji, że w kraju rośnie liczba bezdomnych lub że bezdomni nie otrzymują określonego wsparcia.

Subiektywny wymiar problemu możemy zobaczyć również choćby na przykładzie praw obywatelskich dla społeczności murzyńskiej w USA. W latach 60. był to jeden z największych amerykańskich problemów, większy niż kilka dziesięcioleci wcześniej. Było tak, pomimo że obiektywnie rzecz biorąc, sytuacja tej społeczności znacznie polepszyła się. Społeczeństwo nadawało mu jednak z czasem coraz wyższą rangę.

Dynamika problemu. Problemy mają swoją dynamikę, a także zwyczaj i swoją historię. Wyróżniane są stadia ich rozwoju w świadomości społecznej. Problem kształtuje się w toku przedstawiania różnych, opozycyjnych poglądów na jego temat. Howard Becker pisze: *Pierwszy etap w rozwoju problemu społecznego przychodzi wówczas, gdy osoba lub grupa postrzega zespół obiektywnych warunków jako problematyczne, przedstawiając je jako zagrożenie albo ziarna przyszłych problemów*³. „Autorzy” problemu muszą jednak przekonać innych, że dany stan rzeczy zasługuje na rangę problemu zbiorowego. Czym innym jest „znalezienie” problemu czy wskazanie na jego istnienie albo znaczenie, a czym innym rozwiązywanie problemu. Kim są zatem ci inni, których trzeba przekonać? Czasami wystarczy przekonać gremia decydenckie albo przynajmniej wpływowe. Innym razem zjawisko uznane jest za problem publiczny, gdy aktywność tysięcy ludzi – na przykład demonstrujących – wyznacza jego rangę.

W każdym razie decydenci zaczynają zazwyczaj zajmować się problemami, tworzą plany ich rozwiązania, gdy powstaje pewna masa krytyczna w postaci presji społecznej albo presji grup interesów. Czasami jest to presja wynikająca z widocznych skutków danego problemu (np. zwiększające się wydatki publiczne). Jest szereg wyrazów tego, że problem został uznany za publiczny. Decydenci powołują instytucję państwową, która ma się nim zająć, albo tworzą partnerstwo między różnymi instytucjami i organizacjami społecznymi. Uchwalają akty prawne. W USA wyrazem uznania znaczenia problemu uzależnienia od narkotyków było powołanie instytucji Narcotics Bureau, które zostało stworzone w celu walki z tym problemem. W Polsce przynajmniej od początku pierwszej dekady widać, że obywatele uznają rosnące znaczenie problemu starzenia się populacji. Wyrazem tego są coraz intensywniejsze debaty na ten temat, zaangażowanie w nie polityków, ekspertów, rosnąca liczba badań tematu, a także zapowiedź powołania departamentu do spraw polityki senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

³ H.S. Baker, *Introduction*, [w:] *Social Problems: A Modern Approach*, dz. cyt., s. 12.

Teoretycznie sama ranga problemu powinna tworzyć dynamikę działania wokół niego. Na przykład społeczeństwo uznaje w debacie, że problemem, który wymaga działań, jest bezdomność. Dynamika działania może rodzić się z konstatacji, że prowadzi on do destrukcji kapitału ludzkiego, zaprzepaszczenia szans życiowych czy pewnego potencjalnego wkładu określonej grupy w życie zbiorowe, ponoszenia określonych kosztów tego zjawiska, złego wpływ na inne relacje społeczne itp. Odpowiedzią jest tworzenie programu/polityki (np. walki z bezdomnością). Wskazujemy wtedy na cele programu (wyjście z bezdomności, reintegracja i podniesienie jakości życia osób nią dotkniętych) i priorytety (powrót na rynek pracy – czyli wzrost zatrudnienia wśród osób z doświadczeniem bezdomności), a przede wszystkim określamy metody działania (np. wzrost zasobów mieszkaniowych dostępnych cenowo, programy podniesienia kwalifikacji zawodowych i życiowych osób bezdomnych).

Praktyka jest zazwyczaj bardziej złożona. Różnorodne czynniki sprawiają, że dane zjawisko zostaje uznane za problem publiczny, który wzbudza uwagę rządzących. Czasami można mówić o pewnym swoistym cyklu wokół danej kwestii. Społeczeństwo staje wobec pewnego alarmującego odkrycia czy zdarzenia, które burzy dotychczasowy stan rzeczy. Choć nie zawsze prowadzi to do podjęcia działań publicznych, to często jednak tak. I tu może dojść do różnych scenariuszy. Według jednego z nich może nastąpić uświadomienie skali kosztów podjęcia działań. Wskutek tego na kolejnym etapie społeczeństwo zaczyna wykazywać coraz mniejsze zainteresowanie problemem.

W. Parsons wskazuje na pewną sekwencję rozwoju zdarzeń wokół czegoś, co zdobywa rangę problemu⁴. Sekwencja jest taka: dochodzi do spektakularnego zdarzenia (np. ujawnienie korupcji). Media podejmują temat. Pokazują go jako szerszy problem, który ma znaczną skalę w społeczeństwie. Następnie wyłaniają się stereotypy – przerysowania w skali, znaczeniu problemu. Dochodzi do paniki publicznej. Pojawiają się żądania pod adresem decydentów, aby coś zrobili. Ci czasami czekają, aż problem zniknie w wyniku utraty zainteresowania nim. Ale często tworzą koncepcje jego rozwiązania. Zlecają opracowanie raportów analizujących potencjalne przyczyny, które mogły doprowadzić do powstania niepożądanego zdarzenia czy zjawiska. Powołują grona eksperckie, organizują konferencje, czasami przeprowadzają przesłuchania w parlamencie itp.

Na przykład w Wielkiej Brytanii prasa opisała przypadek dziecka zamęczonego przez swoich opiekunów. Wybuchła dyskusja, w której deba-

⁴ W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 2001, s. 107.

towano, jak w ogóle mogło do tego dojść, dlaczego instytucje opieki społecznej nie zareagowały właściwie i nie uprzedziły tragicznych zdarzeń? Ukazały się setki artykułów w prasie, wyemitowano setki relacji w mediach elektronicznych. Rząd zareagował szybko. Wymusił na kierowniku placówki socjalnej rezygnację ze stanowiska. Podjął decyzję o dokonaniu przeglądu polityki wobec służb socjalnych. Powstał raport, który zawierał rekomendacje do przeprowadzenia w niej zmian. W mediach przez bardzo długi okres utrzymywało się zainteresowanie tym zdarzeniem. W Polsce również jest szereg przykładów występowania podobnych sekwencji. Jednym z nich jest tak zwana afera hazardowa, która wybuchła w październiku 2009 r. Dziennik „Rzeczpospolita” ujawnił wówczas stenogramy rozmów kilku polityków z przedsiębiorcami z branży hazardowej. Ci pierwsi deklarowali, jak dużo robią dla nich, aby nie dopuścić do zmian w ustawie o grach losowych i zakładach wzajemnych, które podnosiły obciążenia firm z tej branży. W wyniku tego zdarzenia rząd przeprowadził szybkie zmiany w regulacjach.

Problemy wyłaniają się w różnorodny sposób. Czasami wpływowe organizacje międzynarodowe wskazują na pewne zjawiska, które społeczeństwo następnie uznaje za problem publiczny. Przykładem może być Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który z reguły wskazuje na zagrożenia dla stabilności międzynarodowej gospodarki. Publikuje analizy, które podchwytyją krajowi eksperci, a za nimi media. Innym razem samo środowisko eksperckie publikuje opracowania, które wskazują na znaczenie różnorodnych trendów, na przykład demograficznych. Eksperci organizują konferencje, seminaria, spotkania z mediami. Te ostatnie podchwytyją niektóre wątki, które mogą wpływać na kształt debat publicznych i w konsekwencji na działania decydentów.

Trudno pominąć rolę mediów, które niejako zawodowo zajmują się „produkcją” problemów. Uchodzą za swoistych strażników, którzy selekcionują treści trafiające do społeczeństwa. Przesądzają w znacznym stopniu o tym, jakie zdarzenie czy zjawisko zostaje uznane za problem. Jednocześnie niektóre problemy mogą zostać wykreowane przez grupy interesów posługujące się mediami. Tworzą one wrażenie, że dany problem jest kluczowy i wymaga priorytetowego rozwiązania. Natomiast w rzeczywistości może być tak, że to inne problemy w większym stopniu spełniają określone kryteria pilności. Zagadnienie to podejmiemy poniżej w rozdziale o agendzie w politykach publicznych.

Postrzeżenie problemów. Wskazywaliśmy powyżej na zagadnienie subiektywności w uznawaniu rangi problemu. Ma to silny związek ze sposobem, w jaki postrzegamy określone zjawiska i zdarzenia oraz na ile uznajemy je za problemy publiczne. Na przykład bezrobocia trudno nie

uznać za problem publiczny, zwłaszcza, gdy jest wysokie (co znajduje potwierdzenie w badaniach i przekazach medialnych). Jednak pewna część społeczeństwa może uznać, że bezrobocie jest winą samych bezrobotnych. Nie mają pracy, ponieważ są leniwi, nie wykształcili się odpowiednio, nie uzyskali odpowiednich umiejętności. Część obywateli może nie dostrzegać, że w danym powiecie nie ma odpowiedniej liczby miejsc pracy, a przyczyny tego stanu rzeczy są strukturalne (niedopasowanie struktury kwalifikacji zawodowych obywateli do zapotrzebowania zgłaszanego przez przedsiębiorstwa). Natomiast za brak zatrudnienia mogą obciążać winą indywidualnych bezrobotnych. Niektórzy mogą nie zdawać sobie sprawy, że w miejscu, gdzie mieszkają, stopa bezrobocia wynosi 30%. Mogą sami ciężko pracować i nie dostrzegać, że w pewnych kategoriach zawodowych o zdobycie zatrudnienia jest bardzo trudno albo jest to nawet niemożliwe.

W konsekwencji powyższego sposobu postrzegania zjawiska braku miejsc pracy bezrobocie zostaje redukowane – w sferze powszechnej bądź indywidualnej świadomości – jako problem. Nie jest ono problemem zbiorowym, a tylko indywidualnym tych osób, które są same dotknięte brakiem zatrudnienia. Gdy dominuje takie postrzeganie problemu bezrobocia, to powstaje niskie prawdopodobieństwo, że decydenci podejmą intensywne działania publiczne w tej sprawie. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przytaczane nieraz przez media wypowiedzi pracowników urzędów pracy. Mają oni wiedzę, że poziom bezrobocia jest wysoki, ale mimo wszystko czasami twierdzą, że jak ktoś naprawdę chce, to znajdzie pracę. Redukują zatem znaczenie zjawiska bezrobocia do rangi indywidualnego problemu: bezrobotni, którym mają pomagać, sami tak naprawdę nie zabiegają o zdobycie pracy⁵.

W podobny do powyższego sposób można rozważać postrzeganie zjawiska bezdomności. Czy w Polsce mamy tendencję do uznawania go za problem zbiorowy, czy za prywatny/indywidualny tych, którzy są nim dotknięci? W tym kontekście można na przykład zastanawiać się, dlaczego nie doszło u nas w ostatnich latach do ustanowienia strategii walki z bezdomnością, na co nalegają różne gremia unijne. Podejmowano szereg działań analitycznych w ramach projektów finansowanych ze środków unijnych, ale dokumentu publicznego nie ma⁶. Można domyślać się dwóch powodów takiego stanu rzeczy. Pierwszy: społeczeństwo i władze uznają kwestię zapewniania sobie dachu nad głową za problem prywatny i w takim razie państwo nie musi inicjować działań publicznych. Druga odpowiedź

⁵ Zob. J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 151.

⁶ Stan na połowę 2012 r.

może zahaczać o kwestie etyczne: społeczeństwo i władza nie dostrzega kwestii etycznych w problemie istnienia bezdomności i nie czuje się zmotywowana do działania.

Tego typu problemów jest wiele. Ciekawym zagadnieniem są nierówności. Chociaż zazwyczaj do jakiegoś stopnia uznajemy je za naturalne, to jednak pewne granice są stawiane. Na przykład badania wykazały, że w Warszawie istnieje olbrzymia różnica w długości życia wśród mieszkańców gminy Praga-Północ i dzielnic Ursynów oraz Wilanów⁷. W Wilanowie średnia życia kobiety wynosi 87,5 roku, natomiast na Pradze-Północ - 76,8. Wśród mężczyzn w Wilanowie średnia wynosi 82,5, a na Pradze-Północ - 65,7. Powyższe zestawienie nakazuje zapytać, do jakiego stopnia mamy do czynienia z problemem publicznym, a do jakiego momentu jest tu problem prywatny osób, które wybierają określony styl życia, szkodzący zdrowiu.

Z badań wiadomo, że w długości życia ważną rolę odgrywają tak zwane społeczne determinanty zdrowia, a więc sposób, w jaki żyjemy (czy ćwiczymy, dobrze odżywiamy się, czy prowadzimy aktywne kontakty towarzyskie itp.). Przyczyn powyższych różnic łatwo się domyśleć. Praga-Północ znana jest jako dzielnica ze znacznie poważniejszymi problemami społecznymi (dwa razy wyższe bezrobocie niż na Ursynowie, osób z wyższym wykształceniem jest tam poniżej 15%, gdy w dwóch wiodących dzielnicach powyżej 30%, dwa razy wyższy jest udział urodzeń dzieci poza małżeństwami, jest tam znacznie więcej urodzeń dzieci o małej masie urodzeniowej)⁸. Na ile zatem te różnice są efektem pewnych wyborów publicznych, których skutkiem są odmienne warunki życia dla społeczności obu tych dzielnic? Trzeba byłoby rozpoznać zagadnienie dostępność opieki medycznej i różnych innych usług publicznych, które mogą wpływać na średnią długość życia mieszkańców. Raport o stanie zdrowia mieszkańców Warszawy nie daje odpowiedzi na te pytania, chociaż możemy z sensem zakładać, że większe problemy z dostępnością istotnych dla życia usług występują na Pradze-Północ. A więc czy powyższe zróżnicowanie długości życia jest problemem publicznym, czy prywatnym? Odpowiedź na pewno zależy od postrzegania kwestii etycznych, od stopnia uwrażliwienia na losy innych, od tego, na ile istotne są w naszym społeczeństwie kwestie spójności społecznej.

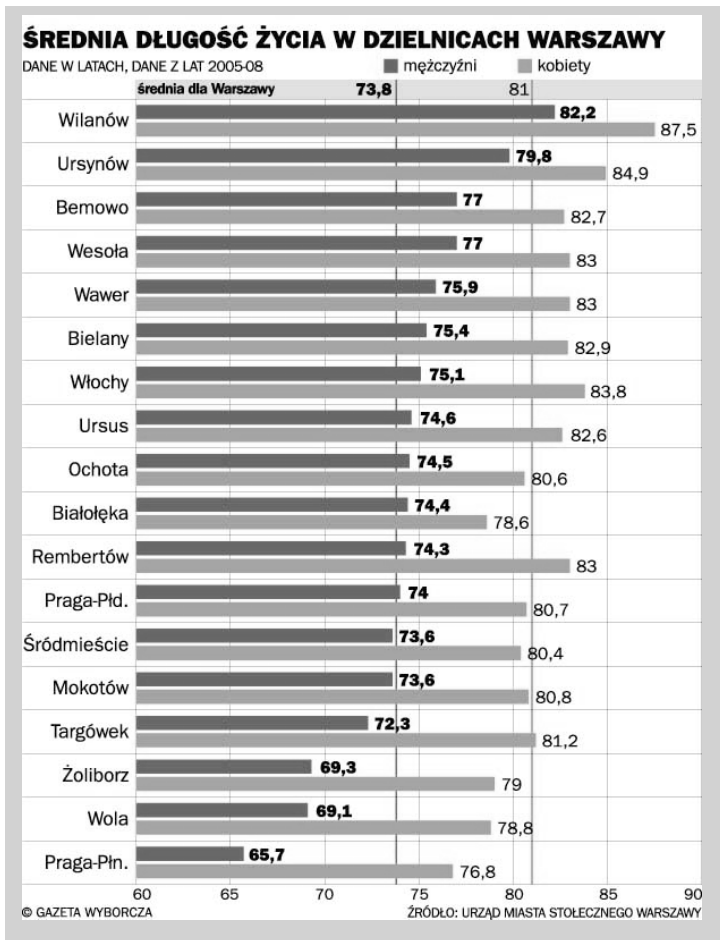
⁷ *Na Pradze-Północ żyje się 15 lat krócej. Dlaczego?* Rozmowa z dr. Bogdanem Wojtyniakiem, zastępcą dyrektora Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego - Państwowego Zakładu Higieny, współautorem raport o zdrowiu mieszkańców Warszawy, „Gazeta Stołeczna”, 4.02.2011, http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,9051951,_Pradze_Polnoc_zyje_sie_15_lat_krocej__Dlaczego_.html.

⁸ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Biuro Polityki Zdrowotnej, *Stan zdrowia mieszkańców Warszawy w latach 1999-2008*, red. G. Broda, E. Olsińska, Warszawa 2010.

Podobny wydzźwięk mają kwestie obecne w edukacji: do jakiego stopnia problemem publicznym są słabe wyniki szkolne niektórych grup uczniów? W jakiej skali zasoby publiczne powinny być przekierowywane na rzecz tej grupy? W różnych krajach w różnym stopniu podejmowana jest interwencja publiczna w tym zakresie. Motywy mogą być różne, zarówno etyczne, społeczne, jak i pragmatyczne. Te ostatnie mogą wynikać ze zrozumienia istnienia pewnej istotnej zależności. Otóż badania edukacyjne wskazują na istnienie korelacji między kapitałem umiejętności i postaw, który wynosimy ze szkół, a późniejszym losem życiowym, który nas dotyka. Dotyczy to również sfery gospodarki i innych dziedzin. Umiejętności wyniesione ze szkół w znacznym stopniu przesądzają, czy będziemy dobrymi pracownikami, czy będziemy obywatelami, którzy wnoszą istotny wkład w rozwój i dobro ogólnospołeczne. Brak właściwej interwencji publicznej w okresie szkolnym może przyczynić się do utrwalenia określonych problemów społecznych (przestępczość, niezaradność życiowa itp.). W Wielkiej Brytanii obliczono, że znaczną część kosztów społecznych generuje grupa 120 tysięcy rodzin, które nie radzą sobie z prowadzeniem zbalansowanego życia i reprodukują negatywne postawy wśród dzieci. Rząd zdecydował się tam na uruchomienie dodatkowego wsparcia dla nich. Można odnieść wrażenie, że przy podejmowaniu interwencji w obrębie tej grupy społecznej dominowała pragmatyka.

W Polsce do niedawna nie było doprecyzowanego profilu interwencji publicznej jako odpowiedzi na problem zagrożenia dzieci i młodzieży (czy szerzej rodzin) różnego typu patologiami społecznymi. Źródłem tego stanu rzeczy może być postrzeganie tych problemów jako czegoś prywatnego, indywidualnego. W ostatnich kilku latach zaczęto podejmować bardziej konkretne działania, część z nich w ramach Programu Walki z Przemocą w Rodzinie. W 2012 roku wyodrębniono funkcje asystentów rodzinnych dla rodzin, które nie radzą sobie ze sprawami życiowymi i wytwarzają problemy mogące prowadzić do przemocy. Ponadto zaplanowano działania na poziomie szkół. Sformalizowano procedurę identyfikowania dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Mają powstawać zespoły szkolne, które w sposób kompleksowy będą wspierać je w zakresie postępów w nauce i formowania właściwych postaw.

Wykres 1. Średnia długość życia w dzielnicach Warszawy



Źródło: Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Biuro Polityki Zdrowotnej, *Stan zdrowia mieszkańców Warszawy w latach 1999–2008*, red. G. Broda, E. Olsińska, Warszawa 2010, s. 26.

Dojrzała realizacja wielu polityk publicznych wymaga szerokich umiejętności pozwalających na dostrzeganie skali i wagi zjawisk oraz zdarzeń, które są kluczowe dla danej zbiorowości z punktu widzenia jej rozwoju i generalnego dobrostanu. Zarówno decydenci, jak i przedstawiciele grup społecznych powinni umieć dostrzegać sieci powiązań między różnorodnymi problemami i rozumieć potencjalną dynamikę określonych zjawisk. Jak wyżej stwierdziliśmy, problemy społeczne – nierozwiązywane odpowiednio wcześniej – mają to do siebie, że ulegają kumulacji. Zapętlają się, powstają czasami sytuacje trudne do skorygowania, czy wręcz bez

wyjścia. A zatem wielką sztuką jest szybkie i trafne konstatowanie, kiedy interwencja jest potrzebna, aby adekwatnie zareagować na wyłaniające się zjawiska problemowe.

Ciekawym przykładem może być tu polityka zagospodarowania przestrzennego. Brzemienne w skutkach mogą być błędy w zakresie identyfikacji rangi problemów z tej dziedziny. W wielu miastach widoczny jest rozwój zabudowy mieszkaniowej przy jednoczesnym braku planów rozwoju sieci komunikacji zbiorowej. W konsekwencji dochodzi do blokad komunikacyjnych. Marnowany jest ludzki czas i szereg różnorodnych zasobów prywatnych i publicznych. Brzemienne w skutki może być także mylna ocena problemu zagrożenia danych terenów przez powodzie. Jeśli w ramach polityki zagospodarowania przestrzennego umożliwimy zabudowę na terenach nadmiernie zagrożonych (zalewowych), to szykujemy tragedię dla wielu ludzi, a dla państwa olbrzymie koszty. W każdej polityce można wymienić zjawiska, które niewłaściwie ocenione czy pozostawione bez adekwatnej reakcji publicznej, powodują ogromne koszty społeczne i prywatne. Dlatego wielką sztuką jest umiejętność diagnozowania sytuacji w politykach, śledzenie kluczowych zjawisk, ich dynamiki i wpływu na różne pokrewne subsystemy społeczne i ekonomiczne.

Problemy w różnych przekrojach. Problemy możemy obserwować w różnych ich przekrojach. Na przykład w przekroju czasu można wymienić problemy bieżące, średnioterminowe, długoterminowe. W innym przekroju problemy mogą być doraźne, strukturalne, czy też sektorowe i horyzontalne. Każda kategoria problemu wymaga innych form działania publicznego, w różnym horyzoncie czasu, przy użyciu różnych instrumentów.

Polska ma wiele problemów, których występowanie jest silnie powiązane z poziomem jej rozwoju. Paradoksalnie ma to także związek z jej mocnym osadzeniem w gronie państw najwyżej rozwiniętych (choćby jako członek Unii Europejskiej). Jako kraj średnio rozwinięty czy półperyferyjny przeżywa szereg specyficznych problemów, z których część ma charakter strukturalny (wynikają np. z niedorozwoju określonych przemysłów, sfery usług czy nadmiernego rozmiaru zatrudnienia w rolnictwie).

W krajach półperyferyjnych obserwujemy pewien paradoks: zaczynają je dotykać problemy świata rozwiniętego, ale wciąż nie mają one narzędzi do rozwiązywania ich tak, jak robią to kraje najwyżej rozwinięte. Brakuje im dochodów, którymi dysponują kraje najwyżej rozwinięte. Brakuje im też narzędzi typu: umiejętności zawodowe, społeczne itp. Problemem jest to, że kultura organizacyjna krajów półperyferyjnych może nie zostać na czas sfunkcjonalizowana z punktu widzenia potrzeb kontynuowania wszechstronnego i trwałego rozwoju. Co to w praktyce oznacza?

Szkoły nie przygotowują w odpowiednim stopniu do funkcjonowania w warunkach rozwiniętego społeczeństwa. A więc uczniowie nie mają właściwych umiejętności (np. innowacyjne działanie, zaufanie, współpraca). Instytucje, przedsiębiorstwa, organizacje zarządzane są w sposób przestarzały, czyli scentralizowany, hierarchiczny, co może utrudniać osiągnięcie wysokich wyników.

Innymi słowy, kraje na poziomie rozwoju zbliżonym do Polski mogą odczuwać problemy strukturalne, które wynikają z takich kwestii, jak:

- ♦ (nie)dopasowanie instytucjonalne do wymagań, które stawiają integracja europejska czy realia globalizacji (zdolność do konkurencyjności w gospodarce);
- ♦ (nie)dopasowanie kulturowe do funkcjonowania w złożonym i współzależnym środowisku międzynarodowym (kompetencje cywilizacyjne);
- ♦ (nie)dopasowanie podaży kwalifikacji na rynku pracy do zapotrzebowania na kwalifikacje (potrzeby pracodawców w zakresie kwalifikacji osób poszukujących pracy);
- ♦ struktura gospodarki (zdolność do uczestnictwa w konkurencji dobrami technologicznymi);
- ♦ jakość infrastruktury transportu i komunikacji.

Na nasze problemy długoterminowe, w znacznej mierze strukturalne, wskazuje na przykład raport uznanych ekspertów pt. *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*⁹. Opisują oni zagrożenie, jakim jest dryf rozwojowy. Jest to brak umiejętności w zakresie projektowania i realizowania polityki rozwoju w nowoczesnym rozumieniu, czyli zarządzania kluczowymi mechanizmami, które decydują o nim. Autorzy uznają to zagrożenie za wynik niedostatecznej sprawności państwa. Problem ten wyrasta z takich zjawisk, jak:

- ♦ niska jakości przywództwa politycznego;
- ♦ niewielkie znaczenie sfery publicznej i dyskursu publicznego o zasadniczych kwestiach rozwoju kraju;
- ♦ wadliwe mechanizmy ustanawiania celów strategicznych państwa;
- ♦ słabość instrumentów prowadzenia, monitorowania i ewaluacji polityki rozwoju.

⁹ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, dz. cyt.

Ponadto autorzy raportu wskazują na takie problemy, jak brak umiejętności wygenerowania znaczących środków na rozwój (zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym), ograniczenie polityki rozwoju Polski do realizacji celów sformułowanych na poziomie Unii Europejskiej. Za problem uznają także sposób i strukturę wydatkowania funduszy europejskich (nacisk na szybkość wydatkowania kosztem jakości). Dostrzegają problem w postaci wyczerpywania się impulsu rozwojowego, wynikającego z wejścia Polski do Unii Europejskiej. Sytuację pogarsza to, że brakuje suwerennej myśli i koncepcji rozwojowych, dominuje reaktywny styl uprawiania polityki publicznej.

Problem zagrożenia dryfem rozwojowym jest podejmowany w Polsce stosunkowo często, również w dokumentach autoryzowanych przez rządzących. Wskazuje na to choćby raport *Polska 2030*. Dryf definiuje on jako inercję w zakresie decyzji dotyczących podstawowych dylematów rozwoju, brak zainteresowania podjęciem takich decyzji. *Zamiast strategii rządzenia mamy rządy przypadku. Horyzont czasowy zamyka się w kalendarzu wyborczym, a nie perspektywie cyklu życia zawodowego i osobistego obywateli czy solidarności międzypokoleniowej*¹⁰. Zdaniem autorów raportu problem dryfu rozwojowego można moderować poprzez politykę wspierania „lokomotywu rozwoju” (obszary metropolitalne) oraz stworzenie warunków do zaistnienia dyfuzji, czyli przenikania korzyści rozwojowych do mniejszych społeczności regionalnych i lokalnych. To sposób na pokonanie strukturalnych problemów kraju, czyli na stworzenie – analogicznych do zachodnich – proporcji między rozwojem usług oraz przemysłu i rolnictwa. *Polska wytwarza w rolnictwie ok. 5% produktu – dwa razy więcej niż USA czy Niemcy. Jest to pochodna bardzo wolnej (zwłaszcza w ostatnich latach) realokacji czynnika pracy do przemysłu i usług. Powolne przemiany strukturalne na wsi stanowią hamulec dynamiki PKB i wzrostu zamożności nie tylko całej Polski, lecz także samych obszarów wiejskich. Dzieje się tak ze względu na względnie niską produktywność rolnictwa oraz relatywnie niewielki potencjał jej wzrostu w przyszłości*¹¹.

Problemy długoterminowe są silnie powiązane z problemami strukturalnymi. Te drugie oznaczają zazwyczaj stan trwałego, znacznego niedopasowania różnych subsystemów do siebie nawzajem. Na przykład bezrobocie w Polsce ma charakter strukturalny¹². Oznacza to, że zasoby pracy (pracujący) mają cechy, które powodują ich słabe wykorzystanie w gospo-

¹⁰ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Raport Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 2.

¹¹ Tamże, s. 31.

¹² U. Sztanderska i M. Socha, *Bezrobocie po polsku*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2007, nr 1.

darce. Pracujący nie mają kwalifikacji, które są ważne dla przedsiębiorstw. W konsekwencji ma miejsce na przykład wysoki stan bezrobocia frykcyjnego (czyli wysoki poziom napływów do bezrobocia i odpływów z niego). Ukształtowała się duża różnica w stopie bezrobocia między grupami określonymi przez poziom wykształcenia. Przedsiębiorstwa stawały się z czasem coraz mniej zainteresowane zatrudnianiem nisko wykształconych pracowników. A ci nie zdołali podwyższyć kwalifikacji, więc nie mogli zdobyć pracy.

Problemy strukturalne widoczne są także w sytuacji, gdy jeden sektor nie może rozwijać się z uwagi na niski poziom rozwoju innego sektora. Na przykład sektor wysokich technologii nie rozwija się w szybkim tempie, ponieważ szkoły wyższe nie posiadają odpowiednich urządzeń, na których młodzież mogłaby uczyć się ich obsługi i rozwijania ich funkcji. Szkoły nie posiadają odpowiednio dużo pieniędzy, aby kupić potrzebne urządzenia, albo nie potrafią wchodzić w partnerstwa z przedsiębiorstwami, które mogłyby im udostępnić je na cele związane z kształceniem. Problemy strukturalne mają miejsce w systemach emerytalnych. Zmieniają się bowiem proporcje między tymi, którzy pracują i wkładają środki do systemu, a tymi, którzy już nie pracują i korzystają z zasobów systemu. W rezultacie w wielu krajach brakuje środków na wypłaty emerytur.

Odpowiedzią na problemy strukturalne są zwykle reformy strukturalne. Zakładają one przeprowadzenie istotnych zmian w samej strukturze danego systemu. W przypadku systemu emerytalnego rozwiązaniem doraźnym jest dofinansowanie go z budżetu państwa. Ale powszechnie nie jest to uznawane za docelowe rozwiązanie. Dlatego rządy czynią starania, aby ludzie dłużej pracowali, a więc dłużej „wkładali” do systemu. W wyniku tego być może powstanie właściwa proporcja między latami pracy i zasilań systemu a latami korzystania z niego. Przykładem kolejnego działania strukturalnego jest włączanie sektora prywatnego w system emerytalny (prywatne fundusze emerytalne), a także mobilizowanie obywateli do gromadzenia oszczędności, z których będą mogli korzystać po przejściu na emeryturę. Ponadto w tym systemie za część reform strukturalnych uznaje się także działania na rzecz poprawy dostępu pracujących do opieki zdrowotnej czy do kształcenia ustawicznego (aby mogli zmienić kwalifikacje w późniejszym etapie kariery zawodowej).

Problemy długoterminowe skutkują problemami bieżącymi (sprzężenie zwrotne jest tu widoczne). Zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach są to problemy typu: zadłużenie finansów publicznych, wysoki poziom wykluczenia społecznego, słaba infrastruktura transportowa, niewydolność licznych instytucji publicznych (słabe zarządzanie publiczne), niska jakość stanowionego prawa, wysokie bezrobocie strukturalne, niedo-

pasowanie kształcenia do potrzeb gospodarki. Problemy te wywołują liczne napięcia w różnych sferach funkcjonowania państwa, odbijają się negatywnie na jakości życia obywateli. Jeśli nie są stopniowo rozwiązywane, utrwalają się, przekształcając się w problemy strukturalne, długoterminowe. Wywołują koszty, które multiplikują się w różnych sferach.

Wiele problemów widocznych jest w poszczególnych sektorach, czy politykach sektorowych (branżowych). Nazywano je kiedyś „silosami”, obejmującymi pokrewne sobie przedmiotowo problemy. Mocno się one utrwały w świadomości, ponieważ zgodnie z ich granicami organizowano kiedyś działy administracji centralnej. Powstało ministerstwo oświaty, bo wyodrębniona była polityka oświatowa, ministerstwo zdrowia, ponieważ wyodrębniano problemy zdrowotne. Z czasem ten obraz problemów sektorowych stawał się coraz mniej klarowny, ponieważ powstawały nowe kategorie problemów, które przecinały granice tradycyjnych branż. Ponadto w obrębie samych polityk branżowych rodziło się coraz więcej zjawisk uznawanych za problemowe. Oczywiście nie jesteśmy w stanie poniżej wymienić nawet w zarysie wszystkich problemów sektorowych. Ograniczmy się do wrywkowego zestawienia. W polityce edukacji łatwo dostrzec na przykład problem niedopasowania kwalifikacji absolwentów wielu typów szkół i uczelni do potrzeb, jakie na rynku pracy zgłaszają pracodawcy. Powiązane jest to z problemem ukształtowania właściwych relacji między nauczaniem teoretycznym a kształceniem umiejętności praktycznych (w tym wymiar czasowy praktyk w przedsiębiorstwach w przypadku uczniów szkół średnich i wyższych). Problemem są specjalne potrzeby edukacyjne dzieci i młodzieży, które mają gorsze wyniki w szkole, oraz zakres należnego im wsparcia. W zakresie polityki rynku pracy widoczne są występujące od lat problemy z instytucjami, które założone zostały dla łagodzenia problemu bezrobocia, czyli urzędami pracy (inaczej publiczne służby zatrudnienia). W zakresie polityki zdrowia najbardziej widocznym problemem wydaje się brak odpowiednio wysokich środków na leczenie, ale występują też problemy strukturalne typu: brak standardów leczenia i zarządzania placówkami medycznymi oraz systemem zdrowia, brak racjonalnych mechanizmów regulacyjnych, a także struktury właściwych bodźców dla interesariuszy systemu, aby kształtowali pożądane postawy z punktu widzenia możliwości wytwarzania wysokiej jakości usług medycznych. W zakresie polityki gospodarczej widoczne są problemy strukturalne, które skutkują niskim poziomem innowacyjności, strukturą eksportu, w którym niski udział mają produkty zaawansowane technicznie, problemem jest słaby dostęp do kredytów dla małych i średnich firm itp.

Przeciwieństwem problemów sektorowych są problemy horyzontalne. O ile te pierwsze dotyczą ściśle określonych obszarów zdefiniowanych

przedmiotowo, o tyle te drugie z zasady przecinają podziały branżowe. Problemy regionalne czy lokalne są pierwszym z brzegu przykładem. Mieszczą się w nich liczne zagadnienia branżowe – gospodarcze, edukacyjne, społeczne, zdrowotne. Rozwiązywanie problemów regionalnych wymaga interwencji publicznych w ramach wielu polityk branżowych. Województwo, powiat czy gmina to swoiste mikroświaty. Występują w nich zazwyczaj wszystkie problemy, które dotyczą kraj jako taki, choć w różnych proporcjach. Sztuką jest tu umiejętne wykorzystanie instrumentów działania z poszczególnych polityk. Zwykle potrzebny jest swoisty pakiet narzędzi, zarówno ekonomicznych (na przykład tak zwane janosikowe, czyli transfery z bogatszych do biedniejszych rejonów), jak i z zakresu edukacji, rozwiązań infrastrukturalnych (wzbogacanie infrastruktury), zdrowotnych, środowiskowych itp.

Warto wspomnieć także o kolejnych problemach horyzontalnych: nierówności społecznej, niskim poziomie dzietności, ociepleniu klimatu, zmianach proporcji demograficznych. Właśnie problemy demograficzne wywołują w politykach sektorowych szereg kolejnych. Powiększająca się rzesza osób starszych wymaga niejednokrotnie zupełnego przemodelowania sposobu, w jakim funkcjonują instytucje w zakresie polityki zdrowotnej, ale również polityki rynku pracy, edukacji itp. W kategorii osób starszych coraz liczniejsza staje się grupa osób sędziwych (po 75. roku życia). Tym samym potrzebna jest większa liczba lekarzy o specjalizacji geriatrycznej, którzy potrafią leczyć osoby dotknięte z zasady wielochorobowością. Potrzebne są nowe rozwiązania w zakresie funkcjonowania placówek opiekuńczych, ale także placówek edukacyjnych sprofilowanych na podtrzymywanie wszechstronnej sprawności osób starszych.

Światowe problemy. Warto podkreślić, że państwa stają także przed wieloma problemami, które wypływają z istnienia wielu globalnych trendów. Każdy kraj chce im sprostać, aby móc nadal się rozwijać, w tym aby móc wypracować sobie lepsze miejsce w łańcuchu korzyści z funkcjonowania w globalnej gospodarce. Dlatego dopasowują one swoje wewnętrzne systemy do:

- ♦ zmieniającego się modelu gospodarki (przejście z modelu gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy);
- ♦ zmieniającego się modelu społeczeństwa (przejście z modelu społeczeństwa tradycyjnego do społeczeństwa opartego na wiedzy);
- ♦ wyzwań w zakresie problemu ocieplenia klimatu, starzenia się populacji, spójności społecznej, sterowności władzy publicznej itp.;

- ♦ oczekiwań społecznych w zakresie wyższej jakości życia;
- ♦ rosnącej złożoności problemów społecznych i gospodarczych.

Cały zbiór nowego typu problemów wynika z narastającej współzależności między państwami. Widoczny jest choćby coraz większy wpływ turbulencji (kryzysy) w jednych państwach na tempo rozwoju w innych. Ale to idzie głębiej. Problemy ekologiczne jednych państw przekładają się na problemy innych. Przepięczość przepływa ponad granicami bez większego problemu.

Diagnozowanie problemów. Państwa posiadają zazwyczaj różnorodne systemy, które pozwalają im na profesjonalne diagnozowanie problemów. Służą temu ośrodki analityczne zlokalizowane w administracji publicznej, think-tanki, ośrodki akademickie, mechanizmy konsultacji społecznych, instrumenty partycypacji obywateli w życiu publicznym itp. Media odgrywają także rolę źródła, które diagnozuje wiele problemów. Prasa, telewizja są o tyle ważne, że szybko docierają z diagnozami do znacznej części społeczeństwa. Nie jest dobrze, jeśli ich oceny silnie różnią się z bardziej zobiektywizowanymi źródłami diagnoz. Natomiast wielkie korzyści odnoszą kraje, których media są w stanie przedstawiać problemy w sposób zobiektywizowany i pogłębiony merytorycznie, a także klarowny treściowo. Obywatele mają wówczas większe szanse na ich zrozumienie i włączenie się w ich rozwiązywanie.

W środowiskach lokalnych władze samorządowe prowadzą czasami badania nad tym, gdzie obywatele postrzegają problemy, które utrudniają im życie albo obniżają jego jakość. Do przeprowadzenia badań wybierane są różne dziedziny, od sfery komunikacji miejskiej do oceny jakości relacji międzyludzkich. W brytyjskim mieście Bristol powstała diagnoza wykonywana w oparciu o 58 wskaźników. Odzwierciedlają one subiektywne odczucia mieszkańców na temat poziomu zadowolenia z życia oraz ich opinie o dostępie do różnego typu usług publicznych i prywatnych. Diagnoza dotyczy także problemów demograficznych społeczności, kwestii zatrudnienia, sytuacji mieszkaniowej, dostępu do określonych form wypoczynku, aktywności obywatelskiej mieszkańców miasta. Pytania badawcze dotyczą na przykład tego, czy problemem są dla nich narkotyki, bezpieczeństwo, czy niewłaściwe zachowanie młodzieży.

W Polsce w niektórych społecznościach powstają podobne diagnozy problemów lokalnych. Przeprowadzono je m.in. w Poznaniu, Gliwicach, Gdańsku, Ostrowie Wielkopolskim, Sopocie. W Poznaniu władze miasta¹³ przeprowadziły już kilka edycji takich badań. Zostały one oparte na zesta-

¹³ www.poznan.pl/mim/public/s8a/pages.html?id=843&ch=844&tp=846&instance=10-17&lang=pl&lhs=cbjz&rhs=publications.

wach wskaźników subiektywnych (na próbie 600 mieszkańców miasta), a także wskaźników obiektywnych (m.in. na podstawie danych z GUS oraz innych instytucji, jak urząd miasta, komenda miejska policji, powiatowy urząd pracy itp.). Badania obrazują całą gamę problemów występujących w kluczowych wymiarach życia obywateli: jakość komunikacji miejskiej, służby zdrowia, poziom bezpieczeństwa, sytuacja na rynku pracy, wyniki szkół itp.

Piłka w grze. Aktorzy polityk

- Interesariusze (uczestnicy/aktorzy) polityk
- Zarządzanie publiczne
- Polityki publiczne w wielocentrycznym społeczeństwie
- Silniejsi i słabsi aktorzy polityk
- Aktorzy polityki emerytalnej w Polsce

~~~~~  
W ostatnich 2-3 dziesięcioleciach zmieniał się sposób rządzenia, w tym role, jakie pełnią w politykach władze wybieralne oraz inne podmioty. Zarządzanie problemami publicznymi (*governance*) ma miejsce w środowisku, w którym funkcjonuje coraz więcej podmiotów społecznych.  
~~~~~


Każda polityka publiczna ma swoich interesariuszy, czyli uczestników/aktorów w różny sposób zainteresowanych pewnym jej kształtem czy rozstrzygnięciami w ramach niej. Są to m.in. politycy rządzący, politycy opozycyjni, kadry administracji, działacze organizacji pozarządowych (NGO), zawodowych (organizacje pracodawców, związków zawodowych), a także niesformalizowane grupy obywateli czy pojedynczy obywatele. To oni w różnym stopniu przyczyniają się do tego, jaki kształt otrzymuje dana polityka.

Tradycyjnie jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że rząd tworzy polityki publiczne, on za nie odpowiada i ponosi trudy, aby wszystkie ich składowe były ze sobą zintegrowane i przynosiły oczekiwane rezultaty. Rząd wciąż decyduje o kształcie polityk. To oczywiste, ale nim podejmie decyzję, dzieje się bardzo dużo. Wiele podmiotów usiłuje wpłynąć na decyzje władz i często odnoszą w tym sukcesy. Często rząd sam, z własnej inicjatywy, zaprasza różnych aktorów społecznych do współdecydowania w różnej postaci. Zaprasza do udziału w konsultacjach, czasami też w negocjacjach i dialogu (zwłaszcza w przypadku bardziej wpływowych reprezentantów ważnych grup społecznych).

W ostatnich 2-3 dziesięcioleciach zmieniał się sposób rządzenia, w tym role, jakie pełnią w politykach władze wybieralne i inne podmioty. Zarządzanie problemami publicznymi (*governance*) ma miejsce w coraz większej konstelacji podmiotów. Rząd przestał być swoistym hegemonem w zakresie zarządzania politykami publicznymi i decydowania. Władza centralna nie posiada takiej przewagi – eksperckiej, operacyjnej, nawet finansowej – nad innymi podmiotami, jak to miało miejsce w przeszłości. Znaczna część kluczowych współczesnych zasobów znajduje się często poza sektorem publicznym. Można je wyliczyć, począwszy od wielkich koncernów gospodarczych po wielkie fundacje, które dysponują olbrzymimi środkami na przedsięwzięcia społeczne. Nie można też zapominać o wpływowych instytucjach eksperckich, think-tankach, ale także ośrodkach lobbingowych. Bez ich zasobów rządy nie są w stanie realizować polityk w sposób profesjonalny, czyli nie są w stanie rozwiązywać problemów publicznych. Dlatego uczeni już kilka dziesięcioleci temu stwierdzili, że zaczął się proces przechodzenia od rządu do zarządzania (*governance*). Zarządzanie publiczne jest definiowane często jako elastyczny model, w którym decyzje podejmowane są w oparciu o luźne powiązania poziome pomiędzy różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi). H. Izdebski uznaje je za zadanie *koordynowania działań podmiotów należących do różnych sektorów*¹. Z kolei G. Stoker określa zarządzanie publiczne jako *system, w którym*

¹ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzenie publiczne” 2007, nr 1.

granice między organizacjami, publicznym i prywatnym sektorem zacierają się (...) istotą są interaktywne relacje między instytucjami rządowymi i pozarządowymi (w tym prywatnymi)².

A zatem władza centralna (wybieralny rząd), chcąc pozostać efektywną, musi budować rozmaite konfiguracje z innymi podmiotami społecznymi i obywatelskimi, aby wykorzystywać ich zasoby do rozwiązywania problemów publicznych. W społeczeństwie opartym na wiedzy istotne zasoby rozwojowe znajdują się w ośrodkach naukowych, instytucjach obywatelskich i prywatnych, organizacjach zawodowych.

R.A.W. Rhodes pisał w 1996 roku, że system polityczny staje się coraz bardziej zróżnicowany. Żyjemy w społeczeństwie pozbawionym centrum (*centerless society*) czy - innymi słowy - w stanie wielocentryczności, funkcjonowania wielu ośrodków, które są w stanie wpływać na sprawy publiczne³. *Zadaniem rządu jest uaktywnianie interakcji społeczno-politycznych, aby zachęcać wiele zróżnicowanych porozumień/układów do radzenia sobie z problemami, aby upowszechnić usługi między wieloma aktorami. Powstało mnóstwo takich nowych modeli interakcji: na przykład samoregulacje, współregulacje, partnerstwo publiczno-prywatne, kooperatywne zarządzanie i wspólne przedsięwzięcia*⁴.

Sieć i łączenie zasobów różnych instytucji i organizacji stały się zatem kluczowe. Uchodzi to za swoisty symbol współczesnego zarządzania, a także warunek uzyskania efektywności w zmaganiu się z problemami publicznymi. Sieci stwarzają szanse na pokonanie biurokratycznego podejścia w zarządzaniu. Jeszcze kilka dziesięcioleci temu ujawnienie określonego problemu publicznego pociągało za sobą zwykle tworzenie instytucji administracyjnych do walki z nim. Obecnie władze w krajach najlepiej rozwiniętych inicjują powstanie sieci różnorodnych podmiotów, które posiadają kompetencje w zakresie danego problemu. Uruchamiają dialog, konsultacje z organizacjami obywatelskimi, zawodowymi, regionalnymi itp. Zaletą sieci jest także to, że stwarzają one lepsze warunki do rozwiązywania problemów horyzontalnych, czyli takich, które przecinają granice różnych sektorowych silosów (typu zdrowie, edukacja, gospodarka, środowisko itp.). A właśnie taki charakter ma wiele kluczowych współczesnych problemów. Ich rozwiązywanie czy choćby moderowanie wymaga łączenia zasobów, różnego typu wiedzy, konfrontowania różnych punktów wi-

² Cyt. za: P. Swianiewicz, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 4.

³ R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governance without Government*, „Political Studies” 1996, nr XLIV, s. 652-667.

⁴ Tamże, s. 657.

dzenia itp. Sieci działają zadaniowo w oparciu o mierzalne kryteria, które mają pozwolić na zobrazowanie uzyskiwanych rezultatów.

Wykorzystanie zalet sieci nie jest jednak zazwyczaj łatwe. Czasami wymaga bowiem spełnienia wielu warunków. Najważniejsze wydaje się to, czy aktorzy działający w sieci potrafią kształtować swoje relacje w oparciu o wzajemną podmiotowość. Sieci działają bowiem bardziej jako partnerstwa niż układy zorganizowane hierarchicznie, w których istnieje tradycyjna relacja podporządkowania.






R.A.W. Rhodes przypisuje sieciom atrybut samoorganizacji wewnętrznej. W swych rozważaniach dochodzi do listy kluczowych atrybutów dzisiejszego zarządzania publicznego. Warto je wymienić:

- 1) *współzależność między organizacjami. „Zarządzanie” – obejmując aktorów pozapaństwowych – jest pojęciem szerszym niż pojęcie „rząd”. Granice władztwa państwa, oznaczające granice między sektorami publicznym, prywatnym i wolontariackim, stały się zmienne i nieprzejrzyste;*
- 2) *stałe oddziaływanie między członkami sieci, powodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów;*
- 3) *oddziaływanie podobne do gry, zakorzenione w zaufaniu i regulowane przez zasady gry negocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci;*
- 4) *znaczący poziom autonomii od państwa. Sieci nie są rozliczane przez państwo. Są samoorganizujące. Mimo że państwo nie zajmuje uprzywilejowanej, suwerennej pozycji, może ono niebezpośrednio i w sposób niedoskonały kierować sieciami⁵.*

R.A.W. Rhodes wskazuje, że rząd traci kontrolę nad aktorami, ale może jednak wzmacniać kontrolę nad zasobami publicznymi. Musi zatem wypracowywać adekwatne zestawy wskaźników, które pozwolą na zaprezentowanie rezultatów działań publicznych wykonywanych z udziałem pozarządowych aktorów. Niewątpliwie jest, że w krajach Zachodu położono nacisk na tworzenie różnych kompozycji wskaźników i miar, które obrazowały korzyści z wykorzystania środków publicznych. W Polsce można mówić, że widoczny jest postęp w zakresie posługiwania się wskaźnikami (przedstawimy to zagadnienie poniżej w kolejnych rozdziałach).

⁵ Tamże, s. 660.

Tabela 1. **Partycypacja w procesie projektowania i wykonywania polityk publicznych**

Etapy w polityce publicznej	Liczba i zróżnicowanie aktywnych uczestników w tworzeniu polityk
Tworzenie agendy	
Formułowanie polityki publicznej	
Decydowanie	
Wdrażanie	
Ewaluacja polityki	

Źródło: J.R. Adolino i Ch.H. Blake, *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, CQPress, 2001, s. 29.

Podsumowując powyższy wątek, zwróćmy jeszcze uwagę na pewną ewolucję dotyczącą władzy publicznej. Otóż jeśli rozumiemy ją jako zdolność wpływu na bieg rzeczy, w tym na rozwiązywanie realnych problemów, to można powiedzieć, że uległa ona pewnemu rozproszeniu (zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym). Taka ewolucja ma miejsce zarówno w krajach najwyżej rozwiniętych, jak i tych, które znajdują się na drodze rozwoju. To rozproszenie wynika z wielu powodów, m.in. z tego, że polityki publiczne zaczynają dotyczyć dziedzin, które wymagają coraz bardziej specjalistycznej wiedzy. Tym samym uznano, że mandat wyborczy nie może już zapewniać wystarczającej zdolności do prowadzenia efektywnej polityki publicznej, czyli do efektywnego rozwiązywania problemów zbiorowych. Konieczne jest spełnienie całego szeregu dalszych warunków. Sprowadzają się one do umiejętnego tworzenia mechanizmów partycypacji różnych podmiotów.

Dlatego zwolenników zdobywał z czasem model demokracji partycypacyjnej, który wypierał model demokracji reprezentacyjnej (zakładał właśnie dominację reprezentantów społecznych wyłanianych w wyborach). Demokracja partycypacyjna zakłada intensywne tworzenie mechanizmów, które umożliwiają angażowanie różnorodnych podmiotów w zarządzanie problemami publicznymi.

Weźmy przykład kodeksu pracy. Rządy posiadają mandat, aby je uchylać w parlamentach jako obowiązujące prawo, ale nie mają wszystkich zasobów wiedzy do przeprowadzania tego na własną rękę. Prawo pracy stało się bowiem niesłychanie rozbudowane, choćby na skutek poja-

wienia się bardzo różnorodnych form zatrudniania. Wiedza pracowników i pracodawców, ekspertów oraz naukowców jest potrzebna, aby wypracować optymalne normy prawa pracy. Tylko oni w uczciwym dialogu mogą uzgodnić rozwiązania, które mają szansę być optymalne dla rozwoju gospodarczego. W wielu krajach to partnerzy społeczni uzgadniają przepisy dotyczące prawnych form zatrudnienia, a rządy podejmują się przeprowadzania ich przez parlament, aby stały się obowiązującym prawem.

Spójrzmy na inny przykład. W latach 2008-2010 wystąpił globalny kryzys ekonomiczny. Odpowiedzią rządów były tak zwane pakiety antykryzysowe. Powstawały one w szerokiej sieci współpracy władz publicznych z różnego typu organizacjami zawodowymi (pracodawcy, związki zawodowe) i pozarządowymi. Rządy wchodziły w partnerstwa, aby móc lepiej sprofilować swoje programy odpowiednio do potrzeb tych, do których adresowane były działania antykryzysowe.

Problemy społeczne i ekonomiczne - nawet bez kryzysu - są coraz bardziej złożone. Radzenie sobie z nimi wymaga olbrzymiego zakresu wiedzy i olbrzymiej dozy współpracy między różnymi sektorami w społeczeństwie. Specyfiką dzisiejszych czasów jest to, że poprawne funkcjonowanie wielu sfer, w których żyje człowiek (rynek pracy, edukacja, system zdrowia), wymaga niezwykle rozbudowanych zasobów wiedzy i doświadczeń. Czasami pozornie najprostsze decyzje - na przykład dotyczące sposobu odżywiania w szkołach - muszą być podejmowane w oparciu o niezwykle rozbudowaną wiedzę. Antony Giddens, brytyjski socjolog, wskazuje, że jest to jedna z dwóch cech współczesności. Żyjemy w tak zwanych systemach eksperckich. Wiedza ekspercka profesjonalistów staje się podstawą funkcjonowania większości dziedzin życia zbiorowego, począwszy od na przykład bezpieczeństwa w budynkach czy zasad prowadzenia samochodu⁶.

Selekcja aktorów w politykach. Nie może jednak być aż tak dobrze, aby każdy mógł w równym stopniu uczestniczyć w formułowaniu polityk publicznych. Zawsze istnieje pewien tryb selekcji aktorów, którzy uczestniczą w tym procesie. Jedni mają większą, a inni mniejszą siłę przebicia i adekwatnie do tego w różnym stopniu wpływają na ostateczne rozstrzygnięcia. W dziedzinie polityk związanych z biznesem jest oczywiste, że proces ich kształtowania przyciąga różne grupy interesów. Dlatego też rząd i administracja mają powodować, aby polityki te uzyskały kształt zgodny z interesem publicznym.

W Polsce w politykach uczestniczą według J. Hausnera określone kręgi⁷, posiadające określony wpływ na rozstrzygnięcia. Autor wskazuje na

⁶ A. Giddens, *Konsekwencje nowoczesności*, tł. E. Klepkot, WUJ 2008.

⁷ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar 2008, s. 46.

wewnętrzny krąg władzy (kilku najważniejszych decydentów), następnie na krąg elit polityczno-rządowych (kilkudziesięciosobowy krąg: parlamentarzyści, politycy rządowi, najważniejsi urzędnicy), krąg elit społeczno-gospodarczych (przedstawiciele środowisk opiniotwórczych, nauki, biznesu), krąg grup nacisku reprezentujący interesy ekonomiczne, regionalne, etniczne itp.

Rolę poszczególnych aktorów w kształtowaniu polityk widzielibyśmy najlepiej, gdybyśmy analizowali ich działania. Można te role prześledzić np. w konsultacjach społecznych czy w zinstytucjonalizowanych formach debat publicznych (jak zespoły doradcze w ministerstwach albo przy premierze). Szereg aktorów aktywnych jest w instytucjach dialogu społecznego i obywatelskiego. Członkami Trójstronnej Komisji⁸ obok rządu są związki zawodowe i organizacje pracodawców, które mają status organizacji reprezentatywnych. Struktury tego dialogu istnieją także na szczeblu województw (wojewódzkie komisje dialogu społecznego). Istnieją fora dialogu obywatelskiego, czyli dialogu, który adresowany jest do organizacji pozarządowych.

Wpływ poszczególnych aktorów jest często trudny do oszacowania, ale czasami widać go wyraźnie. Na przykład w debatach nad reformami w polityce szkolnictwa wyższego korporacja profesorska uzyskała znaczny wpływ na ostateczne decyzje w sprawie habilitacji. Wyjściowo minister proponował rezygnację z tego stopnia naukowego. Skończyło się jedynie na zmianie formy jego zdobywania. W takim rozstrzygnięciu i wpływie grupy profesorskiej nie ma nic dziwnego. Posiada ona znaczne zasoby w zmaganiach o swoje interesy, na przykład wpływ w mediach, umiejętność prezentowania swoich racji itp. Niemniej jednak rząd przeforsował cały szereg innych regulacji, które mogą niezbyt podobać się kadrze profesorskiej. Spójrzmy na kilka przykładów. Wprowadzono mechanizmy oceny pracy nauczycieli akademickich. Dla większości z nich ocena ta jest formułowana przynajmniej co 2 lata, a dla profesorów raz na 4 lata (oceniająca jest działalność naukowa, dydaktyczna i organizacyjna). Druga negatywna ocena zmusza rektora do rozwiązania stosunku pracy z tak ocenionym nauczycielem. Ponadto wprowadzono zasadę przeprowadzania konkursów na wszystkie stanowiska w uczelniach. Ograniczono zjawisko wieloletowości. Pracownik akademicki może podjąć pracę na dodatkowym etacie w innej placówce jedynie po uzyskaniu zgody rektora. Ponadto wprowadzono mechanizmy oceny kształcenia za pomocą badań dotyczących losów karier zawodowych absolwentów (może stać się to w przyszłości głównym kryterium jakości kształcenia).

⁸ Pełna nazwa: Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Działa od 1994 r. (na mocy ustawy działa od 2001 r.).

Dość klarownie przedstawia się obraz swoistego przetargu interesów w polityce edukacji podstawowej i średniej. Widoczna jest siła wpływu lobby nauczycielskiego na decyzje publiczne, na przykład w zakresie liczby godzin pracy, różnych form pracy pozalekcyjnej czy w zakresie zachowania przywilejów zawartych w Karcie nauczyciela. Przez wiele lat istniała względnie stabilna sytuacja w tym zakresie. Rządy z wielką ostrożnością podchodzą do tego środowiska, zdając sobie sprawę, że jest bardzo liczne i dobrze zorganizowane. Potrafi formułować nośne społecznie hasła i je prezentować. Natomiast w 2011 i kolejnym roku coraz widoczniejszym aktorem w polityce stały się samorządy lokalne. Odpowiadają one za prowadzenie szkół. Wprawdzie korzystają z subwencji rządowych, ale nie pokrywają one kosztów utrzymania i funkcjonowania placówek. Samorządy mają coraz poważniejsze trudności z ich finansowaniem i dlatego coraz śmielej kwestionują przywileje nauczycielskie, które je szczególnie dużo kosztują. Szereg samorządów zaczęło np. wymagać od nauczycieli dłuższej pracy (ponad tak zwane pensum). A przede wszystkim przedstawiać wizję, że przekażą szkoły organizacjom pozarządowym albo utworzą odrębne podmioty do ich prowadzenia. W takiej sytuacji nauczyciele nie byłiby zatrudniani w oparciu o Kartę nauczyciela (m.in. pracowaliby dłużej). Powstała zatem nowa sytuacja, która może doprowadzić do przetasowania sił w polityce edukacji. Powyższe spory dotyczą jednak tylko jednego aspektu - finansów. Natomiast nie ma w nich sporów o metody i wyniki kształcenia.

Aktorzy polityki emerytalnej w Polsce. Szczególnie interesująca wydaje się sytuacja w polityce emerytalnej. Tutaj aktorów powinno być z zasady wielu, a poziom ich zaangażowania - niemal nieograniczony. W krajach zachodnich próby zmian w zasadach przyznawania świadczeń emerytalnych zawsze wywołują nie tylko gorące debaty, ale czasami wielodniowe demonstracje. W Polsce - jak na kraj o nie najwyższym poziomie aktywności społecznej - atmosfera debat emerytalnych jest wyjątkowo gorąca. Widać to, gdy porównamy ją z atmosferą debat w innych politykach. Nabiera ona szczególnych barw i tempa w okresie, gdy ustalane są kluczowe rozwiązania.

Takie momenty były w okresie reform/zmian w 1999 roku. Wówczas rząd wniósł projekty zakładające utworzenie drugiego filaru w systemie, czyli uruchomienie prywatnych funduszy emerytalnych, do których miała być kierowana spora część składki emerytalnej. Następne gorące debaty wybuchły w okresie 2010-2011, gdy jeden z kolejnych rządów zaproponował zredukowanie wielkości składki kierowanej do funduszy. Uznał bowiem, że generuje to zbyt wysoki dług publiczny, a także że fundusze nie zapewnią przyszłych emerytur w odpowiedniej wysokości. Nastąpił

okres intensywnych debat. Aktorzy tej polityki przedstawiali swoje stanowiska. A. Zybala i K. Hagemeyer dostrzegli trzy główne grupy stanowisk w debacie emerytalnej z lat 2010-2011⁹. Reprezentują je dość jednorodne grupy interesów czy aktorów o zbliżonych interesach.

Aktorzy z grupy kapitałowo-biznesowej. Wskazywali na to, że system emerytalny powinien być wyposażony w znacznych rozmiarów filar kapitałowy. Przyczynia się on bowiem do rozwoju gospodarczego (fundusze emerytalne inwestują w akcje na giełdzie) i tworzy zachęty, aby pracujący dłużej pozostawali na rynku pracy (im dłużej ktoś pracuje, na tym wyższą emeryturę może liczyć). Zaletą filara jest to, że chroni on finanse publiczne przed skutkami trendów demograficznych. Zapewnia także w znacznym stopniu odpolitycznienie systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Za tymi argumentami leży też niechęć do systemu emerytur publicznych opartych na zasadach ubezpieczeń społecznych, czyli systemu reparycyjnego (pracujący odprowadzają składki, z których finansowana jest wypłata bieżących emerytur). Składki trafiające do ZUS-u uznawane są za wirtualne pieniądze czy pseudoskładki.

Argumenty aktorów z tej grupy nie podnoszą kwestii zadań systemu emerytalnego, związanych z adekwatnym zabezpieczeniem dochodów obywateli na starość. Nie wskazuje się na te jego elementy, które w gorszym położeniu stawiają niżej ekonomicznie sytuowane grupy społeczne. Na przykład propozycja wprowadzenia emerytury obywatelskiej została oceniona w tym kręgu jako psucie systemu. Demotywuje ona bowiem do pracy i do odkładania kapitału. Ponadto w tej grupie nie była podnoszona kwestia bezpieczeństwa emerytury.

Kręgi kapitałowo-biznesowe uznają system emerytalny ustanowiony w 1999 roku za jedno z największych osiągnięć programowych okresu transformacji systemowej. Jednocześnie propozycję rządu zmniejszenia puli składek odprowadzanych do otwartych funduszy przedstawiają jako niemal bezprawie. Ich zdaniem jest to pozbawienie obywateli czegoś, co było prywatne i osobiste, na rzecz czegoś, co jest państwowe, a więc niewłaściwe.

Blok argumentów kapitałowo-biznesowych okazuje tendencję do uznawania emerytur za produkt podobny do wielu innych, które są dostępne na typowym wolnym rynku. W związku z tym sektor prywatny może efektywniej go „wytwarzać”, to jest w sposób sprawniejszy i bardziej optymalny ekonomicznie.

⁹ K. Hagemeyer, A. Zybala, *Emerytalne dylematy. Podstawy dla dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu społecznego” 2011, nr 1.

Aktorzy z grupy kapitałowo-publicznej. Opowiedzieli się za ograniczeniem rozmiaru filaru kapitałowego. Uznają bowiem, że nadmiernie obciąża on finanse publiczne (państwo musi zaciągać długi na sfinansowanie tej części składki emerytalnej, która odprowadzana jest do prywatnych funduszy emerytalnych). Wysuwają także argument, iż otwarte fundusze emerytalne nie wspierają rozwoju w pożądanym stopniu: większość składek inwestują bowiem w obligacje skarbu państwa. Rzecznicy tej grupy wskazują na istotne wady systemu emerytalnego utworzonego w 1999 roku. Jeden z najbardziej widocznych przedstawicieli powyższego nurtu wskazuje na następujące wady:

- ♦ reforma emerytalna z 1999 roku to klasyczny przykład reformy wprowadzanej przez zaskoczenie. Podjęto ją w dobrej wierze, ale ze świadomością, że nie można powiedzieć o niej całej prawdy. Reformatorzy pozostawili ją następcom jako dzieło niedokończone;
- ♦ wywołanie nadmiernych oczekiwań w stosunku do możliwości nowego systemu emerytalnego. Stworzono wrażenie, że: *Polska znalazła rozwiązanie problemu starzejących się społeczeństw Zachodu. Że znaleziono system, który uzdrowi finanse publiczne i zapewni ludziom „godziwe” emerytury. A prawda jest taka, że istotą reformy z 1999 r. było znaczne obniżenie emerytur nowego portfela;*
- ♦ system *nie zbilansuje się jeszcze przez kilkadziesiąt lat.* Oferuje świadczenia wynoszące, przy optymistycznych założeniach, około 30% ostatniego wynagrodzenia, wobec ponad 60% przed reformą;
- ♦ w 1999 roku *założono wygenerowanie oszczędności na rzecz systemu, które były niewykonalne.*

Aktorzy z grupy ubezpieczeniowo-społecznej. Wskazują, że system ustanowiony w 1999 roku ma zasadnicze wady. Za niepotrzebny uznają filar kapitałowy, który obniża albo wręcz znosi jego ubezpieczeniowy charakter. Zasady ubezpieczeń mają tę zaletę, że chronią one – przed zubożeniem w okresie starości – grupy gorzej sytuowane pod względem ekonomicznym. Podkreślają, że nowy system doprowadzi do nadmiernego obniżenia emerytur. W konsekwencji państwo będzie musiało pomóc socjalnie zubożałym emerytom.

Wskazują, że nowy system emerytalny nie został oparty na właściwym konsensusie społecznym. Debata miała miejsce pod wpływem siły lobby instytucji finansowych. Nowy system uprzywilejowuje je w zakresie osiąganych korzyści.

Tabela 2. Grupy argumentów w sporze o kształt systemu emerytalnego

Kryteria, które poszczególne grupy biorą pod uwagę przy ocenie systemu emerytalnego	Kapitałowo-biznesowa	Kapitałowo-publiczna	Ubezpieczeniowo-społeczna
Wpływ rozwiązań przyjętych w systemie na stabilność makroekonomiczną finansów publicznych (w średnim i długim terminie)	Bardzo pozytywny	Pozytywny, ale warunkowo	Negatywny z uwagi na późniejsze koszty (państwo będzie zmuszone uzupełniać niski dochód emerytów)
Odporność systemu na przemiany demograficzne	Wskazują jako czynnik, który niejako legitymizuje to podejście	Wskazują jako kluczowy czynnik	Aspekt znaczący
Wpływ rozwiązań w systemie na poziom stopy zastąpienia	Brak zainteresowania lub pozytywna ocena obniżki	Wskazują na ewentualny problem, ale w przyszłości	Mocno artykułują ten aspekt jako zasadniczy wymiar
Wpływ rozwiązań w systemie na sytuację słabszych ekonomicznie grup społecznych (w tym na spójność społeczną)	Brak zainteresowania	Wskazują na ewentualny problem w przyszłości (obciążenie systemu socjalnego)	Mocno artykułują ten wymiar systemu
Wpływ rozwiązań w systemie na rozwój gospodarczy kraju	Bardzo pozytywny	Bardzo pozytywny	Traktują to jako drugorzędny cel działania systemu
Wpływ na poczucie sprawiedliwości wśród społeczeństwa	Nie rozważają zwykle tej kwestii	Bywa to rozważane, ale bez konkluzji	Traktują to jako zasadniczy wymiar
Docelowe wydatki na zabezpieczenie emerytalne w relacji do PKB	Niższe niż obecnie	Nie wyższe niż obecnie	Wyższe niż obecnie

Źródło: K. Hagemeyer, A. Zybala, *Emerytalne dylematy. Podstawy dla dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu społecznego” 2011, nr 1.

A. Zybala i K. Hagemeyer wskazują także na zagadnienie rozkładu sił w gronie aktorów polityki emerytalnej. Słabo widocznym aktorem okazali się przedstawiciele niektórych grup pracowników, zwłaszcza tych, którzy są zatrudnieni na różnych, niestabilnych formach zatrudnienia, którzy

mają częste okresy bezrobocia. Ich interesy były mocno zagrożone. Dotyka ich ryzyko, że nie wypracują sobie żadnej emerytury (nowy system wymaga bowiem odkładania składek przynajmniej przez 20 lat w przypadku kobiet i 25 w przypadku mężczyzn). Natomiast w debatach silnie reprezentowani byli przedstawiciele sektora finansowego. Mieli oni znaczną przewagę w zasobach, na przykład w zakresie wiedzy technicznej o systemach emerytalnych, dostępu do mediów itp. Takich zasobów nie mieli przedstawiciele przeciętnych płatników składek (pracownicy najemni), a zwłaszcza przedstawiciele środowisk społecznych o gorszym położeniu materialnym.

Widzimy zatem pewną asymetrię wpływu na politykę w gronie jej aktorów. Jest to sytuacja dość powszechna w wielu z nich. Wywołuje to określone zagrożenia. Otóż przeprowadzone reformy mogą okazać się nie trwałe. Ci, którzy czują, że ich interesy nie zostały odpowiednio zaspokojone, będą czekali na okazję, aby przeprowadzić kolejne zmiany (odwet). Mogą one zdestabilizować system funkcjonowania danej polityki. Ponadto istnieje kolejne niebezpieczeństwo związane z nieuwzględnianiem interesów części aktorów. Gdy ich głosy są pomijane, rośnie niebezpieczeństwo niedostrzeżenia przez rządzących istotnych wad nowo tworzonego systemu. Autorzy przytaczają przykład pierwszej fazy reformy emerytalnej (koniec lat 90.). Otóż okazało się, że ówczesna debata nie odegrała swojej roli (budowanie wiedzy). Nie dostrzeżono bowiem wystarczająco silnie wielu problemów konstrukcyjnych występujących w nowotworzonym systemie emerytalnym, takich jak:

- 1) skala redystrybucji w systemie, czyli skala, w jakiej jedne grupy społeczne mają wspierać inne w zakresie dochodów z emerytur (lepiej sytuowani gorzej sytuowanych). Od tego zależy, w jakiej skali może pojawić się ubóstwo wśród osób starszych z uwagi na niskie emerytury;
- 2) konsekwencje zmian proporcji między repartycyjnymi i kapitałowymi częściami systemu a jego bezpieczeństwem. Chodzi tu o problem, w jakiej mierze system emerytalny powinien zachować cechy systemu ubezpieczeń społecznych, a na ile powinien być mechanizmem finansowym czy mechanizmem indywidualnego oszczędzania na okres starości;
- 3) sytuacja grup, które będą otrzymywały niskie emerytury. Jest tu problem, na ile państwo powinno podjąć dodatkowe działania na rzecz zabezpieczenia społecznego tych grup. W innych krajach stosowana jest koncepcja na przykład emerytury obywatelskiej czy emerytury socjalnej;

- 4) kwestia pożądaney wysokości emerytur (stopa zastąpienia). Zawiera się tu problem długości okresu pracy zawodowej, która powinna zapewnić taką emeryturę. Reformy powinny nakreślić realistyczny, długofalowy scenariusz podnoszenia wieku emerytalnego;
- 5) kwestia dopasowania działań w zakresie innych polityk, np. społecznej, zdrowia, zatrudnienia, edukacji, które wspierałyby cele polityki emerytalnej;
- 6) kwestia zarządzania ryzykiem zachowania stabilności systemu. Obejmuje to problemy wypłacalności finansowej systemu przy wprowadzeniu określonych parametrów (np. wysokość składek, wysokość świadczeń itp.), ale także kwestie związane z jakością zarządzania w instytucjach systemu (na przykład w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, czyli budowania adekwatnego poziomu wiedzy profesjonalnej);
- 7) sprawa zabezpieczenia interesu publicznego przed nadmiernym wpływem interesów biznesowych. System emerytalny zawiera olbrzymie środki finansowe. Wywołuje to próby ich wykorzystania.

Rozdział czwarty

Co tam, panie, na agendzie – formowanie polityk publicznych

- Kształtowanie agendy w politykach publicznych
- Agenda w Polsce
- Agenda w politykach linii brzegowej
- Agenda rynku pracy
- Agenda w politykach lokalnych

~~~~~  
Kształtowanie agendy publicznej jest złożonym procesem, w którym ma miejsce definiowanie problemów publicznych, nadawanie im pozycji w hierarchii ważności. Agenda jest przestrzenią, w której kształtuje się sposób postrzegania problemów zbiorowych.  
~~~~~


Jest dość oczywistym spostrzeżeniem, że władza rozwiązuje nie wszystkie sprawy, które uznajemy za problemy, albo robi to nie w takiej kolejności, jakbyśmy tego chcieli, czy przy zaangażowaniu nie takich środków, jakbyśmy sobie życzyli. Muszą być jakieś powody tego, że w danej sprawie podejmowane są takie, a nie inne działania, że władza próbuje rozwiązać taki, a nie inny problem w pierwszej, a nie drugiej kolejności. Generalnie problemów jest zazwyczaj niestety więcej niż możliwości i środków do ich rozwiązania.

Na przykład w 2008 roku powstał program „Solidarność pokoleń”, który podjął problem bezrobocia wśród osób po 50. roku życia¹. Ale w znacznie mniejszym stopniu rozwiązywany jest problem bezrobocia wśród osób, które pozostają bez zatrudnienia w sposób długotrwały (powyżej roku na bezrobociu). Co zdecydowało o takim rozłożeniu akcentów w działaniach publicznych? Czy dotkliwość społeczna i ekonomiczna bezrobocia w tej pierwszej grupie, czy to sfera wartości dyktuje taki wybór, czy może kwestia siły przebicia środowiska osób po pięćdziesiątce, która na pewno jest wyższa niż długotrwałych bezrobotnych? Można zapytać jeszcze inaczej – czy o podjęciu programu zdecydowały interesy, czyli siła przebicia 50-latków, czy racjonalna analiza, która wskazała, że pozostawienie problemu tej grupy zawodowej bez rozwiązań wytworzy więcej negatywnych konsekwencji?

W powyższym kontekście możemy wprowadzić pojęcie agendy. To ten etap w politykach publicznych, w którym następuje przesądzenie o tym, które działania publiczne – z możliwych do podjęcia – ostatecznie są podejmowane w odpowiedzi na określone problemy publiczne.

Generalnie można powiedzieć, że rozwiązywane są te problemy, które znalazły się w publicznej agendzie, czyli te, które wytwarzały największe publiczne zainteresowanie, okazały się najważniejsze z istotnych względów, przyciągały największą uwagę społeczeństwa, wywołały działania najbardziej wpływowych postaci i środowisk. To one były intensywnie dyskutowane w mediach, na konferencjach, w gronach najważniejszych aktorów polityk. Stały się przedmiotem działań lobbystów różnych grup interesów.

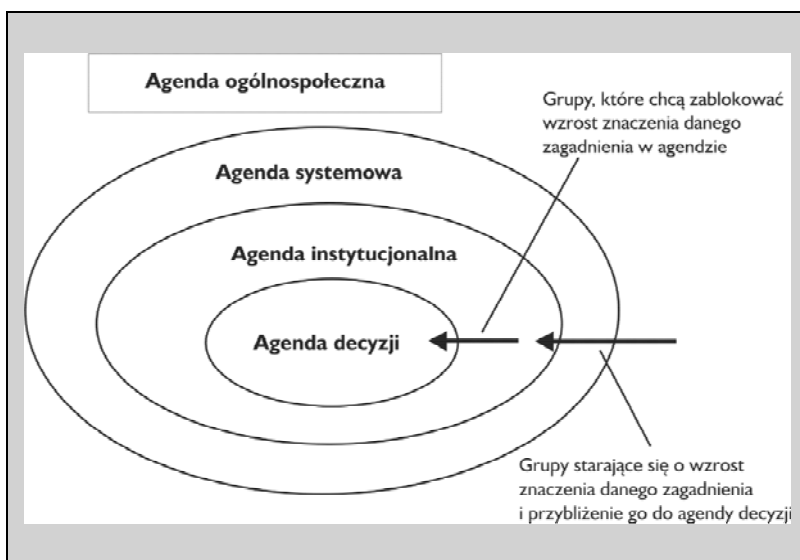
M.E. Kraft i S.R. Furlong uznali, że agenda to proces definiowania problemu publicznego, jego postrzegania, nadawania mu określonego miejsca w hierarchii ważności wśród innych problemów publicznych, wyszczególnienia interesariuszy danego zagadnienia, określenie ich wpływu na możliwość jego rozwiązania².

¹ www.mpips.gov.pl/praca/programy/sprawozdanie-z-realizacji-programu-solidarnosc-pokolen/ [05.02.2012 r.].

² Zob. M.E. Kraft, S.R. Furlong, *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, CQPress

Natomiast T.A. Birkland uważa, że na agendę składa się zespół centralnych problemów, które przyciągają uwagę społeczeństwa oraz funkcjonariuszy rządowych. Jego zdaniem w pewnych swoich aspektach *agenda może być tak konkretna jak lista ustaw, którymi zajmuje się dane ciało ustawodawcze, ale zawiera również szereg przekonań dotyczących istnienia i rangi problemów oraz tego, jak powinny zostać one podjęte przez rząd, sektor prywatny, organizacje nonprofit czy poprzez wspólne działanie niektórych albo wszystkich tych organizacji*³.

Rysunek 1. Poziomy agendy publicznej



Źródło: T.A. Birkland, *Agenda Setting in Public Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, CRC Press 2007, s. 64.

T.A. Birkland wyznacza trzy poziomy w agendzie, a jej najważniejszym zadaniem jest doprowadzenie do decyzji w sprawie rozwiązywania danego problemu. Te trzy poziomy agendy to:

- ♦ **agenda powszechna**, czy ogólnospołeczna. Zawiera ona wszystkie pomysły i koncepcje cyrkulujące w społeczeństwie i w świecie polityki w zakresie danego zagadnienia;

2007, s. 72-75.

³ T.A. Birkland, *Agenda Setting in Public Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, CRC Press 2007, s. 63.

- ♦ **agenda systemowa**, która składa się z zagadnień przyciągających uwagę społeczności politycznej, czyli tych, którzy potencjalnie znajdują się w kręgu decydenckim;
- ♦ **agenda instytucjonalna**, czyli lista ściśle wyselekcjonowanych zagadnień, które stają się przedmiotem namysłu różnych uprawnionych władz. Na tym poziomie agendy następuje już ścisła selekcja zagadnień, ponieważ formalne instytucje mają ograniczony potencjał zasobów i czasu, które mogą poświęcić na rzecz rozwiązania danego problemu znajdującego się na agendzie.

Rozmiar agendy. Istotne jest pytanie o rozmiar agendy, innymi słowy – ile problemów może pomieścić agenda. J.W. Kingdon zwraca uwagę, że to jest kwestia możliwości pomieszczenia różnych problemów w ludzkich umysłach, zwłaszcza polityków. Z uwagi na natłok problemów musi dojść do ich selekcji. Dlatego w swojej definicji agendy podkreśla on, że jest to lista problemów, które przyciągają najwięcej uwagi w danym czasie.

Wielu uczonych tworzy modele, według których powstaje i funkcjonuje agenda. Według J.W. Kingdona, który analizował mechanizmy lokalnych polityk w USA, agenda jest złożonym procesem. Kształtuje się bowiem jako wynik wzajemnego oddziaływania zdarzeń z trzech głównych wymiarów:

- ♦ **strumienia problemów** (mechanizm sprawiający, że niektóre problemy uzyskują uwagę decydentów, a inne nie);
- ♦ **strumienia rozwiązań/opcji** (mechanizm sprawiający, że niektóre propozycje rozwiązań zostają dopracowane i przebijają się na agendę, a inne nie);
- ♦ **strumienia rywalizacji politycznej** (mechanizm sprawiający, że wybory, nastroje opinii publicznej, żądania grup interesów, zmiany personalne i prawne przyczyniają się do włączenia niektórych problemów do agendy).

Kingdon wskazuje również, że agenda jest kształtowana przez cztery fundamentalne kwestie:

- 1) **ważni uczestnicy polityk** – przedstawiciele rządu, inne władze publiczne, przedstawiciele grup interesów, eksperci (akademy, badacze, konsultanci), społeczności, poszczególni obywatele, media, partie polityczne;
- 2) **uwaga decydentów** – jest kluczowym pojęciem w zakresie kształtowania agendy, ponieważ decydenci mają ograniczoną jej

pojemność i ograniczoną zdolność do przetwarzania informacji. Wydaje się to naturalne, chociaż często umyka świadomości. Uwagę przyciąga pojawienie się nowego typu informacji, takich tematów, które do tej pory były niedostrzegane czy niedoceniane, występowanie kryzysów albo katastrof zawinionych przez człowieka. Istnieją także kwestie, które przesłaniają uwagę decydentów. Są to sygnały zwrotne pochodzące z aktualnych programów publicznych, zidentyfikowanych nowych problemów oraz kwestie budżetowe, które mają wpływ na możliwości radzenia sobie z problemami;

- 3) **alternatywne rozwiązania** - uwagę decydentów zyskuje zwykle tylko część pomysłów i alternatywnych rozwiązań, które istnieją w obiegu publicznym. Największe szanse mają te pomysły, które:
 - wydają się wykonalne (np. z uwagi na dostępne finanse);
 - opierają się na wartościach akceptowalnych przez ogół i przez środowisko decydentów oraz uczestników programowania publicznego;
 - uprzedzają przyszłe ograniczenia (np. uwzględniają możliwość w przyszłości układ polityczny czy możliwości finansowe);
- 4) **czynniki polityczne** - rywalizacja polityczna również współdecyduje o agendzie polityk. Kształtują ją takie czynniki, jak zmiany nastrojów politycznych, interakcje między zorganizowanymi siłami politycznymi, zmiany personalne we władzach, walki o uprawnienia, napięcia, kryzysy, budowanie koalicji i konsensusów.

Tornado na agendzie. M.E. Kraft i S.R. Furlong piszą, że samo zdefiniowanie problemu nie wystarczy, aby władza zaczęła go rozwiązywać. Społeczeństwo i decydenci muszą uznać daną sprawę za problem⁴. Dopiero wówczas może zacząć się formułowanie polityk i szukanie rozwiązań. Z reguły wiele problemów wchodzi na ogólnokrajową agendę z trudem. Ale na początku 2012 roku można było zobaczyć, jak łatwo wszedł tam problem regulacji znanych jako ACTA. Ale w tym wypadku miały miejsce demonstracje, zbiorowe działania tysięcy, zwłaszcza młodych ludzi. Media przez wiele dni były pełne danych na temat dokumentu ACTA. Premier spotykał się z młodzieżą, obiecywał określone działania, a raczej zaniechania, bo Polska popisała już umowę i teraz może tylko zwlekać z procesem

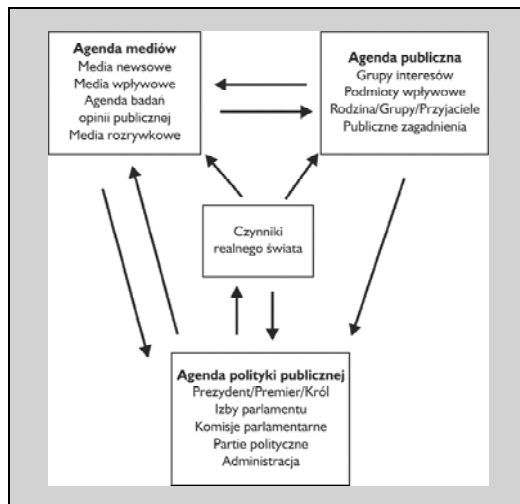
⁴ Zob. M.E. Kraft, S.R. Furlong, *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, dz. cyt., s. 74.

jej ratyfikacji. Jednak tak jest w nielicznych sytuacjach. Jeśli problem dotyczy skromnej liczebnie grupy, może nigdy nie zostać rozwiązany, bo nie stał się częścią agendy publicznej.

Dynamikę agendy danego problemu określa to, jak intensywnie zaczynamy o nim mówić w rozmowach oficjalnych i prywatnych, na ile media go omawiają, jak często wypowiadają się o nim eksperci, powołując się na różne źródła badań, wskazując na określone zależności i jego konsekwencje. Ważne jest też, czy politycy akurat rządzący wygłaszają oświadczenia, zapowiadają działania, obiecują ich szybkie rozwiązanie. Ważny jest także udział opozycji, która może wskazywać na odpowiedzialność władzy albo jej opieszałość, niekompetencję itp. Powstaje pewien cykl – od zainteresowania problemem do podjęcia działań. Może jednak też stopniowo zanikać zainteresowanie problemem i w końcu nie podejmuje się jakichkolwiek działań zmierzających do jego rozwiązania.

Większość problemów jest jednak chroniczna, czyli występują w sposób trwały, na przykład przestępczość, bezrobocie czy zanieczyszczenie środowiska. W obrębie tych problemów można mówić o stałych działaniach w ramach ponawianych programów czy projektów.

Rysunek 2. Poszerzony model stanowienia agendy w politykach publicznych



Źródło: Stuart N. Soroka, *Agenda-Setting Dynamics in Canada*, UBCPress, Vancouver, Toronto 2002, s. 11.

Są także problemy, które z czasem zyskują wysokie miejsce w agendzie. Określone podmioty czynią bowiem starania, aby społeczeństwo uświadomiło sobie ich wysoką rangę. Często podobnie postępują politycy,

na przykład na rzecz wypromowania znaczenia pewnych problemów, które nie są powszechnie zrozumiałe. Czasami środowisko eksperckie wskazuje na znaczenie pewnych zjawisk, zwłaszcza takich, które mogą zrodzić negatywne konsekwencje. Weźmy pod uwagę problem demograficzny. Przez wiele lat brzmiał on dość teoretycznie. Ale z czasem dochodziło do świadomości społeczeństwa i polityków, że jego konsekwencją będą wyższe obciążenia dla finansów publicznych z uwagi na spadającą liczbę pracujących, czyli płacących składki ubezpieczeniowe i podatki, oraz wzrastającą liczbę korzystających z budżetu państwa w postaci świadczeń społecznych i usług publicznych.

Narracja w agendzie. W agendach polityk publicznych może z czasem kształtować się pewna hierarchia problemów i priorytetów do działania, którą podziela większość aktorów. Może to być wynikiem debat i wzajemnego ich oddziaływania na siebie. W ten sposób kształtuje się pewnego typu wspólna narracja problemów, ich pojmowanie, skojarzenia z nimi związane. Na przykład – hipotetycznie rzecz biorąc – w zakresie polityki edukacji analizy wypowiedzi jej aktorów mogą wskazywać, że istnieje pewna wspólna percepcja dotycząca hierarchii ważności wśród występujących problemów. A więc aktorzy mają wspólną agendę, choć sami mogą tego wyrażnie nie dostrzegać. Na przykład mogą podzielać stanowisko, że niskie płace nauczycieli są główną barierą ograniczającą możliwość poprawy jakości kształcenia. Wydaje im się to ważniejsze niż zapewnienie szkołom lepszego wyposażenia np. w technologie informacyjne, metody kształcenia czy w narzędzia nadzoru pedagogicznego. Takie spojrzenie mogą utrzymywać przekazy płynące z mediów głównego nurtu, z mediów branżowych albo z dyskusji podczas konferencji. Ostatecznie rząd adaptuje ten sposób myślenia. Ministrowie, pochyłając się nad edukacją, uznają, że kwestia niskich płac jest kluczowa, i nadają mniejszą rangę innym problemom. Można powiedzieć, że w ten sposób minister edukacji podzieli istniejącą agendę mediów i agendę publiczną.

Trzeba sobie stawiać pytanie, dlaczego agenda w danej polityce została ukształtowana w taki, a nie inny sposób, czyli dlaczego jako najważniejsze dyskutowane są określone koncepcje rozwiązań kwestii publicznych. Czy jest to wypadkowa problemów, które występują w obrębie danej polityki, np. polityki edukacji, czy wypadkowa działań określonych wpływowych podmiotów, jak media, grupy zawodowe i społeczne, zainteresowanych określonym ukształtowaniem danej polityki publicznej, a w zasadzie ukształtowaniem określonych regulacji. Czasami jest trudno precyzyjnie odtworzyć proces kształtowania agendy.

Weźmy przykład polityki podatkowej, która zawsze wywołuje zainteresowanie. W Polsce, podobnie jak innych krajach, przez lata agenda

w tej polityce była zdominowana przez oczekiwania obniżenia opodatkowania od osób indywidualnych oraz od przedsiębiorstw. W tej polityce zawsze było bardzo wielu interesariuszy. Generalnie organizacje przedsiębiorców, znaczna część ekonomistów zwykle opowiadały się za obniżeniem opodatkowania. Wskazywali, że przyspieszy to wzrost gospodarczy, uzasadniali, że obniżenie podatków nie tylko nie zuboży budżetu państwa, ale nawet go wzbogaci, ponieważ niższe podatki zachęcą przedsiębiorców do wywiązywania się ze zobowiązań fiskalnych. Organizacje związków zawodowych były bardziej powściągliwe. Politycy opozycji także często zachwalali niższe podatki, nawet partie, które dostrzegały potrzebę zwiększania wydatków publicznych na cele polityki społecznej. A gdy zaczęli rządzić drobiazgowo, badali możliwości obniżenia opodatkowania. Nie zawsze jednak podejmowali decyzje w tym kierunku. Ostatecznie doszło w Polsce do znacznego obniżenia podatków od dochodów osobistych (w 2009 roku wprowadzono stawki 18 i 32 procent w miejsce stawek 19, 30 i 40 procent). Można badać, w jakim stopniu debata interesariuszy była dojrzała, a na ile wynikała z chęci zaspokojenia interesów lepiej zarabiających, którzy potrafili stworzyć silną grupę wpływu. Jednocześnie trzeba dodać, że do momentu wybuchu kryzysu ekonomicznego z 2008 roku istniały wyraźne trendy w skali międzynarodowej do obniżania podatków bezpośrednich. Większość międzynarodowych ośrodków rekomendowała ich redukcję.

W języku teorii możemy powiedzieć, że są różne koncepcje dotyczące zasad kształtowania agendy. Jedne wskazują, że jest ona przechwytywana przez najsilniejsze grupy interesu. Ale są także teorie pluralistyczne wskazujące, że wiele podmiotów oddziałuje na kształt agendy. Ma bowiem miejsce pewna konkurencja i jej wynik jest zawsze trudny do przewidzenia.

Ale agenda nie jest tylko wynikiem oddziaływania grup interesów. Wpływają na nią również choćby takie zdarzenia, jak kryzysy. Łatwo zauważyć, jak kryzys z 2008 roku zmienił sposób patrzenia na gospodarkę, w tym także zmienił agendę problemów gospodarczych. Z pewnością z piedestału spadło pojęcie samoregulacji, a wzrosło uznanie dla działań publicznych w stabilizowaniu gospodarki. W większości krajów rozwiniętych, w tym również w Polsce, powstały programy antykryzysowe. Zakładały one pobudzenie popytu (np. subsydiowanie zakupu nowych aut) czy wspieranie pracodawców dotkniętych kryzysem, aby nie likwidowali miejsc pracy (rządy dofinansowywały tak zwane postojowe dla pracowników, którzy nie mieli co robić z powodu obniżenia popytu).

Niewątpliwie na agendę mają wpływ silne osobowości, w tym czasami osoby spoza tradycyjnie rozumianej sceny publicznej, jak znane postaci

(celebryci), które potrafią doprowadzić do podjęcia działań publicznych. Trudno byłoby przecenić rolę takich osobowości w latach 80., jak M. Thatcher czy R. Reagan. Przekonfigurowały one sposób, w jaki działały gospodarki ich krajów, zmieniły wiele priorytetów, wyzwoliły dynamikę działań w nowych kierunkach.

Polska agenda. Trzeba przyznać, że istnieje spora trudność w analizie polskich polityk publicznych pod kątem agendy. Niezmiernie trudno ogarnąć cały okres od 1990 roku, czyli od momentu wyjścia z systemu komunistycznego. Aby mieć komplementarny obraz, musielibyśmy przebadać różne fora debaty publicznej, dyskusje w mediach, wypowiedzi polityków, ekspertów, działaczy i aktywnych publicznie obywateli. Trzeba byłoby także przeanalizować bardziej profesjonalne przekazy, czyli literaturę ekspercką i akademicką. W konsekwencji mógłby wyłonić się obraz pewnych priorytetowych zagadnień i problemów, które w największym stopniu przyciągały uwagę decydentów oraz obywateli. Wówczas możliwe byłoby analizowanie relacji między kwestiami, które opinii publicznej wydawały się kluczowe, a decyzjami, które podejmowali decydenci w ich orbicie. Warte analizy byłoby też zagadnienie relacji między agendą ogólnospołeczną a agendą świata polityków czy mediów.

Wiele polityk ma swoje odrębne mechanizmy stanowienia agendy. Są one jednak słabo zanalizowane. Naukowcy analizują głównie przepisy prawa, które stanowią ramy funkcjonowania polityk. Analizują także rezultaty polityk, które można poznać, studiując dane statystyczne. Na przykład poznajemy dane dotyczące stopy bezrobocia czy stopy zatrudnienia w różnych przekrojach (wiekowym, terytorialnym itp.), natomiast powstaje niewiele analiz, które pokazują mechanizmy dochodzenia do decyzji zapadających w polityce rynku pracy. Słabo odtwarzany jest przebieg debat, reprezentacji interesów poszczególnych grup itp.

W konsekwencji nie do końca rozumiemy zjawiska, które mają miejsce w obrębie tego, czym jest agenda danej polityki. O dziwo, łatwiej jest analizować generalną agendę polityk publicznych od 1990 roku. Dostępnych jest tu więcej danych niż w przypadku pojedynczych polityk. W tym drugim wypadku wiele szczegółowych danych nie było odpowiednio utrwalanych.

Agenda w Polsce jest wyjątkowo silnie kształtowana przez konflikt polityczny, który wpływa na debaty i media. Konflikt ten przeorientowuje agendę na zagadnienia wychodzące poza technokratycznie rozumiane polityki publiczne. Debaty dotyczą w dużej mierze kwestii ideologicznych oraz tych, które odwołują się do czegoś, co można uznać co najwyżej za założenia do polityk publicznych. Osią debat staje się stosunek do tradycji

narodowej, pozycji kraju w stosunkach międzynarodowych, kwestii bezpieczeństwa narodowego itp. W takiej sytuacji kwestie bardziej techniczne spadają na barki wąskiej grupy różnego typu ekspertów, publicystów, którzy są w stanie głębiej analizować propozycje programowe rządu czy opozycji.

Istnieje wiele przyczyn wyjaśniających ten specyficzny kształt procesów formowania agendy. Słabo wyspecyfikowana jest mapa interesów między grupami społecznymi. Badania wskazują, że nie uformowała się linia podziału społecznego na tle czynników materialnych (biedni – bogaci). Widoczniejszy stał się konflikt wokół władzy (społeczeństwo versus rządzący czy społeczeństwo versus posłowie, partie polityczne) czy wokół podziałów ideologicznych (stosunek do roli religii) albo podziałów moralno-obyczajowych. Osią różnicującą był również stosunek do Polski Ludowej. Z kolei z bardziej technokratycznych linii podziałów można wymienić stosunek do prywatyzacji (silniej obecny w latach 90.), do integracji europejskiej, ogólnie pojętego modelu państwa (państwo liberalne versus państwo solidarne), w pewnym stopniu do podatków⁵.

Agendę technokratyczną można dostrzec w pewnych rozstrzygnięciach, które mają widoczny profil grupowy. Formułuje się ona głównie wokół przywilejów grupowych (np. wcześniejsze emerytury, emerytury górnicze, emerytury mundurowe, ubezpieczenia rolnicze, wydłużenie kształcenia dla ludzi młodych, rozwiązania aktywizacyjne dla grupy 50+).

Cechą specyficzną jest również to, że spory i debaty kształtujące agendę bywają silnie spersonalizowane. Często fokus nastawiany jest na wypowiadającą się osobę i jej cechy, a nie na zawilości samego zagadnienia. Jest to trend występujący w wielu krajach. W Polsce może on mieć silniejszą postać z uwagi na związek ze sprofilowaniem osi podziałów na linii władza–obywatele. Ma on silne zakorzenienie historyczne. Była to kluczowa linia podziału w okresie Polski Ludowej⁶. Przeniosła się ona w nowy okres po 1990 roku. Sprzyjał temu fakt, że nie doszło do silnego wyodrębnienia się podziałów ekonomicznych czy wykształcenia się grup ekonomiczno-społecznych.

Wobec powyższych zjawisk można wyciągnąć wnioski, że klarowny mechanizm agendy technokratycznie rozumianych polityk publicznych miał trudniejszą drogę do wykrystalizowania się. Trudniejszy był także proces krystalizowania się reguł uprawiania samych polityk, skoro na

⁵ L. Miś, M. Nózka, M. Smagacz-Poziemska, *Nasze problemy. Bieda i bezrobocie we współczesnym społeczeństwie polskim*, Universitas 2011, s. 146–147.

⁶ Zob. *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, red. J. Gardawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2009, s. 15–50.

czele agendy znajdowały się zagadnienia, które z trudem poddają się kategoriom technokratycznej analizy, przyjętych jako standard w krajach najwyżej rozwiniętych.

Pomimo powyższych trudności spójrzmy jednak na najogólniejsze cechy agendy ostatnich 20 lat. W ciągu pierwszych lat po roku 1990 na czoło wysunęły się te polityki, które najsilniej i najszybciej określały „twarde” elementy naszej odzyskanej suwerenności, a więc polityki stabilizacji makroekonomicznej i rynku, bezpieczeństwa narodowego i relacji międzynarodowych, energetyki. Na czele ówczesnej agendy było stabilizowanie gospodarki, nadanie jej parametrów zbliżonych do tych, które znano z krajów rozwiniętych, zwłaszcza w zakresie poziomu inflacji. Wśród priorytetów było „urealnienie cen” (w okresie PRL wiele towarów było subsydiowanych), liberalizacja handlu zagranicznego (redukcja ceł), uzyskanie struktury własności, w której dominowałaby własność prywatna itp. Bardzo wysoko w agendzie reprezentowane były kwestie przekształceń w systemie demokracji wyborczej (decentralizacja, wybory do rad gminnych), a także oczywiście polityka zagraniczna zorientowana na Zachód.

W powyższych dziedzinach działania były najbardziej potrzebne i pilne. Przedmiotem chluby polityków i decydentów były rezultaty osiągnięte w tym właśnie zakresie, natomiast w mniejszym stopniu koncentrowano się na rezultatach, które mogłyby być widoczne w badaniach ewaluacyjnych. Za strategiczne przedsięwzięcie uznawano przeprowadzenie decentralizacji w systemie zarządzania państwa, czyli najpierw utworzenie gmin, a później powiatów i województw samorządowych. Natomiast znacznie mniejszą uwagę przywiązywano do rezultatów tych działań (z różnych punktów widzenia). Politycy legitymizowali się przede wszystkim przeprowadzonymi reformami, które obrazowały ich wielkie ogólnospołeczne cele (realizowanie zachodnich standardów, czy ratowanie stabilności finansów publicznych). Natomiast mniej uwagi zwracano zazwyczaj na szczegółowe efekty przejawiające się na przykład w krótszym czasie oczekiwania na dostęp do lekarza czy lepszy dostęp do określonych usług publicznych.

A zatem począwszy od 1990 roku, wykrystalizowały się najpierw przede wszystkim polityki „niepodległości”, a więc takie, które były wyrazem realizacji pewnych historycznych dążeń. Pozostałe polityki miały wtórne znaczenie, co nie oznacza, że nie było tu żadnych działań. Zdaniem Marka Rymszy w dziedzinie polityki społecznej działania miały miejsce w oparciu o pewien niepisany konsensus. Innymi słowy, były silnie zrelatywizowane. Otóż podejmowano je jako cenę płaconą za przyzwolenie na wykonanie szybkich zmian w gospodarce, które – jak zakładano

- musiały skutkować pewnymi turbulencjami społecznymi typu bezrobocie czy nawet marginalizacja części populacji⁷. Elżbieta Kryńska pisała, że polityki poza makroekonomią uznawano za tak zwaną „resztę procesów ekonomicznych”. Tym samym nie przypisywano im wielkiego znaczenia, mimo że narastały problemy wynikające głównie z bardzo wysokiego bezrobocia⁸.

Chociaż w kolejnych latach agenda ewoluowała, to jednak pozostawała w znacznym stopniu w opisanym powyżej modelu. Widoczne było to w działaniach władzy, ale także w skali zainteresowania poszczególnymi kwestiami podczas debat publicznych. Polityka społeczna, rynku pracy, zdrowia, nawet edukacji zyskują znaczenie, gdy dochodzi do turbulencji w ich obszarze i gdy konieczne okazują się działania prewencyjne albo gdy działania podjęte w ramach nich wynikają z reform przeprowadzanych w innych dziedzinach. To pośrednie miejsce w agendzie wynika także ze znacznie mniejszego zainteresowania nimi ze strony polityków. Niewielka część tego środowiska interesuje się nimi w sposób uporządkowany, systemowy. Może to wynikać również z tego, że nie odczuwają presji społecznej na działania w tych politykach.

Innymi słowy, państwo prowadzi polityki linii brzegowej. Przeprowadza interwencje, gdy dochodzi do najbardziej bezpośrednich zagrożeń – jak zapaść finansów publicznych (dlatego wprowadzane są zmiany w systemie emerytalnym). Wprawdzie pojawiają się działania wyprzedzające określone problemy, ale te często wykonywane są z wielkim trudem. Przykładem może być projekt, aby dzieci wcześniej trafiały do szkół podstawowych (6-latki). Jest to kluczowa zmiana publiczna, niemal o charakterze cywilizacyjnym. Jej potrzeba wynika z wielu czynników o niesłychanej wadze (np. potrzeby rozwojowe dzieci, potrzeby rynku pracy). Reforma została jednak przeprowadzona w taki sposób, że konieczne okazało się przesunięcie o kilka lat momentu jej wprowadzenia. Powstało znaczne zamieszanie. Okazało się, że wiele szkół nie było przygotowanych do przyjęcia w swoje progi jeszcze młodszych dzieci.

Ponadto można dostrzec programy publiczne, które zakładają podejmowanie działań wychodzących naprzeciw trendom demograficznym i ich skutkom na rynku pracy czy w obrębie polityki społecznej, zdrowia. Tu również widoczne są trudności. Da się zauważyć niedopasowanie potencjału wielu instytucji, które mają do odegrania rolę w tym zakresie (urzędy pracy czy lokalne ośrodki pomocy społecznej, instytucje systemu zdrowia itp.).

⁷ M. Rymśza, *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymśza, ISP 2004.

⁸ E. Kryńska, *Zmiany w obszarze zatrudnienia w przeciwdziałaniu bezrobociu: w kierunku równowagi na rynku pracy*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, dz. cyt., s. 13.

Analizując agendę, warto zadać pytanie o sposób, w jaki określone zagadnienia „wchodzą” na nią i jaki jest cykl ich obecności na niej. Widać, że agenda często kształtowana jest przez kwestie, które pojawiają się na niej niejako ad hoc, na skutek bieżących zdarzeń. Są to zdarzenia m.in. takie jak:

- ♦ protesty społeczne, na przykład przeciwko przepisom ACTA (umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi), która miały na celu ograniczenie w pewien sposób naruszania praw autorskich;
- ♦ przypadki korupcji nagłaśniane przez media;
- ♦ nagłośnione zagrożenia energetyczne czy zagrożenia medyczne (np. brak dostępu do leków);
- ♦ zagrożenia kryzysem ekonomicznym na świecie;
- ♦ zagrożenia stabilności makroekonomicznej (np. debatowane zmiany w systemie emerytalnym);
- ♦ zagrożenia dla pozycji międzynarodowej kraju.

Agenda obejmuje oczywiście szereg zagadnień długoterminowych, podejmowanych w kręgach administracji publicznej czy w środowiskach eksperckich, uniwersyteckich. Ich związek z bieżącymi działaniami instytucji państwa bywa jednak niewielki. W wielu politykach agenda w znacznym stopniu kształtowana jest przez oddziaływanie trendów dostrzeżonych w politykach publicznych państw członkowskich UE czy też jest rezultatem rekomendacji wydawanych przez instytucje unijne. Dotyczy to polityk, w których musi dojść do wdrożenia unijnych dyrektyw do polskiego systemu prawa. Podobnie jest w przypadku miękkiego oddziaływania europejskich debat i trendów.

Agenda rynku pracy. Jak wyżej zostało wspomniane, zagadnienie agendy w politykach nie zostało jeszcze odpowiednio przedstawione w rodzimej literaturze naukowej i eksperckiej. Poniżej spróbujemy przeanalizować główne cechy agendy w polityce rynku pracy w okresie 2010-2012. Na początku warto poczynić uwagę, iż nie zajmowała ona zwykle wiodącego miejsca w debatach ogólnospołecznych. Wychodziła na czoło dopiero wtedy, gdy np. spektakularnie wzrastało bezrobocie, czy to w skali ogólnokrajowej, czy też w skali określonych grup (absolwentów lub starszych pracowników, zwłaszcza w grupie wiekowej 50+). Można wymieni wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Jedną wydaje się szczególnie ważną: bezrobocie, a jeszcze szerzej kwestie zatrudnienia, w małym stopniu uznawane są za problemy publiczne. Upraszczaając, można powiedzieć, że bezrobocie to sprawa bezrobotnych, a więc zasadniczo prywatna. Widoczna jest podej-

rzliwość wobec bezrobotnych. Być może zakłada się, że oni i tak pracują na czarno, uzyskując w ten sposób może nawet wyższe bieżące dochody, niż przeciętnie otrzymują pracujący legalnie.

Wydaje się, że agenda ogólnospołeczna, w tym instytucjonalna, nie w pełni uwzględnia fakt, że rynek pracy jest specyficznym bytem, a właściwie wręcz konstruktem społecznym. A więc rezultaty w tej polityce uwarunkowane są nie tylko tym, jacy są bezrobotni, ale wieloma czynnikami instytucjonalnymi: decyzjami zapadającymi na różnych poziomach, od firmy przez urzędy pracy po ministerstwa. I to nie są tylko decyzje o długości czasu pracy, wysokości płac, ale o sprawach dalece bardziej skomplikowanych, a jednocześnie kluczowych. Na przykład podstawowym wymiarem jest kwestia wpisania ludzkiej pracy w różne fazy cyklu ludzkiego życia czy w zagadnienie równowagi praca-dom. Możliwość wykonywania efektywnej pracy (czy nawet jakiegokolwiek pracy) określona jest warunkami zewnętrznymi wobec osób pracujących czy szukających zatrudnienia. Te uwarunkowania to wypadkowa funkcjonowania różnorodnych instytucji rynku pracy. To one przesądzają o możliwości osiągnięcia podstawowych celów: płynnego zdobywania zatrudnienia przez osoby wchodzące na rynek pracy lub tracące zatrudnienie, wydłużania okresu aktywności zawodowej czy generalnie zwiększania stopy zatrudnienia. O ile praca ludzi w średnim wieku wydaje się łatwa do zorganizowania, o tyle ulokowanie na rynku pracy 50- i 60-latków jest już sztuką, od której zależy sukces w kształtowaniu rynku pracy „z ludzką twarzą”⁹.

Słabość agendy rynku pracy ma z pewnością wiele źródeł. Jedną z przyczyn jest to, że aktorzy tej polityki nie uformowali debaty, która angażowałaby lub inspirowała szersze kręgi społeczne. Świadczy o tym również niewielki w tym zakresie dorobek Trójstronnej Komisji, która łączy największe organizacje związkowe i organizacje pracodawców (a więc największych, poza rządem, intersariuszy polityki rynku pracy). Tymczasem jest to przecież obszar ich wspólnego interesu. Związkom chodzi o jak największą liczbę pracujących, a pracodawcom o wysoką podaż pracujących (co obniża koszty pracy).

Dynamiki agendzie nie potrafią nadać nawet najbardziej kontrowersyjne propozycje i decyzje. Myślmy tu o znacznym zredukowaniu (w 2011 i 2012 r.) budżetu Funduszu Pracy, z którego finansowane są różne formy walki z bezrobociem. Nie znalazło to w debatach większego odzwierciedlenia. Informacje te przeszły przez media, jak te np. o awarii sieci wodociągowej. Odbierane są jako jednorazowe zdarzenie, bez wpływu na cało-

⁹ A. Zybala, *Rynek pracy „ni z gruszeki, ni z pietruszki”*, http://wyborcza.http://wyborcza.biz/biznes/1,116843,10165655,Rynek_pracy__ni_z_gruszeki_ni_z_pietruszki_.html.

kształt spraw w Polsce oraz na setki tysięcy obywateli dotkniętych życiowo przez tragedię braku pracy. Nawet partie opozycyjne, szukające okazji do ataku na rządzących, nie zwracają uwagi na takie decyzje.

Agenda w Polsce powstaje pod silnym wpływem zagadnień poruszanych przez media. One z kolei reagują najczęściej na proste zdarzenia, na przykład dane statystyczne obrazujące wzrost bezrobocia, a rzadziej na czynniki strukturalne, które decydują o zasadniczych cechach rynku pracy. Ponadto media przyczyniły się do dość uproszczonego spojrzenia na mechanizmy rynku pracy, a w szczególności na przyczyny wysokiego bezrobocia, które zaobserwowaliśmy po 1990 roku. Upowszechniały one poglądy tej części ekspertów, którzy wskazywali na jego dwie główne przyczyny: wysokie koszty pozapłacowe, które ponoszą pracodawcy zatrudniający pracowników (składki), a także nadmiernie sztywne regulacje dotyczące zatrudniania i zwalniania. Problem polega na przerysowaniu znaczenia tych dwóch czynników. Odgrywają one rolę, ale nie w takim wymiarze, jak się sugeruje. Porównania międzynarodowe pokazują, że nie ma w Polsce ani nadzwyczaj wysokich kosztów pozapłacowych, ani zbyt sztywnych regulacji. Przykładem może być niezbyt wysoki poziom wskaźnika obrazującego stopień prawnej ochrony zatrudnienia (*Employment Protection Legislation*) opracowywanego przez OECD. Podobny obraz pokazują wskaźniki *flexicurity* dotyczące stopnia elastyczności w zawieraniu umów o pracę. W 2011 roku okazało się, że w Polsce zawiera się najwięcej w UE umów o pracę na czas określony. Dopiero z czasem pojawiła się refleksja publiczna dotycząca negatywnych konsekwencji elastyczności. Część ekspertów zaczęła zwracać uwagę, że szkodzi to rozwojowi. Okazuje się bowiem, że osoby pracujące w oparciu o czasowe umowy nie mogą uzyskać zdolności kredytowej. Oznacza to, że banki nie chcą im udzielać kredytów. Hamuje to rozwój gospodarki, na przykład sektora mieszkalnictwa.

Warto zauważyć pewną prawidłowość. Otóż stwierdziliśmy, że agenda rynku pracy w znacznym stopniu zdominowana była przez zagadnienie wysokości kosztów pozapłacowych. Debaty ukierunkowane na ten aspekt prawdopodobnie wpłynęły na to, że rząd w końcu (korzystając z wysokiego wzrostu gospodarczego i większych wpływów do budżetu) wprowadził zmiany w tym zakresie. Zredukował wysokość składki rentowej, która jest częścią kosztów pozapłacowych (w 2007 i 2008 r.). Natomiast wiele innych przyczyn, które wpływają na poziom bezrobocia, pozostało bez zasadniczej reakcji publicznej. W 2012 roku składki rentowe uległy podwyżce, mimo trwającego spowolnienia w gospodarce i ograniczania deficytu budżetowego.

Jednocześnie kształt agendy rynku pracy wskazuje, że nastąpiło niedocenienie wielu czynników strukturalnych, czasami bardzo prostych, jak

dostępność komunikacyjna do lokalnych rynków pracy, mobilność siły roboczej, jakość działań prowadzonych przez urzędy pracy, kształcenie ustawiczne itp. Bardzo długo nie dostrzegano strukturalnych czynników związanych z niedopasowaniem kształcenia do wymagań pracodawców – szkoły kształcą w kierunkach, na które nie ma zapotrzebowania w gospodarce, albo niedostatecznie kształcą umiejętności cenione w biznesie. W konsekwencji znaczna część absolwentów nie pracuje w zawodach, których wyuczyli się w szkołach. Badania pokazują także, że umiejętności wyniesione ze szkół nie są użyteczne w pracy¹⁰. Aż 40% absolwentów szkół średnich zawodowych wskazywało, że nie przydają im się umiejętności oraz wiedza wyniesione ze szkół¹¹.

Spróbujemy przedstawić kolejne czynniki, które warunkują sytuację na rynku pracy, a które wydaje się, że są gorzej reprezentowane w debacie i w agendzie. Na przykład są to kwestie:

- ♦ mobilności geograficznej (możliwość przemieszczania się – np. dostępność mieszkań po cenach, które młodzi mogą zapłacić. Wymowna w tym względzie jest informacja, że 70% Polaków w wieku 18–29 mieszka z rodzicami, a jedna czwarta nigdy nie wyprowadza się¹²);
- ♦ dostępu do istniejących ofert pracy. Wielu pracodawców ma tendencję do pozyskiwania pracowników za pomocą nieformalnych metod, drogą koneksji rodzinnych czy wśród zatrudnionych już pracowników (korporacje prowadzą nawet bazy danych osób rekomendowanych do pracy przez zatrudnionych już pracowników);
- ♦ skuteczności programów adresowanych do osób znajdujących się w sytuacji długotrwałego bezrobocia;
- ♦ ofert płacowych. W wielu sektorach miejsca pracy są bardzo nisko opłacane. Podobnie jak w innych krajach, istnieje u nas zjawisko biednych pracujących. Dochody z pracy często nie są wcale konkurencyjne wobec dochodów z pracy na czarno, czy ze świadczeń socjalnych.

Ponadto wydaje się, że słabo uwzględniane są bariery, na jakie natrafiają poszukujący pracy, zwłaszcza młodzi ludzie. Otóż w wielu lokalnych środowiskach miejscowa gospodarka jest tak słaba, że nie zapewnia większej oferty miejsc pracy dla kolejnych chętnych. W agendzie brakuje

¹⁰ U. Sztanderska, W. Wojciechowski, *Czego (nie) uczą polskie szkoły?*, FOR, Warszawa 2008.

¹¹ Tamże, s. 32.

¹² www.socialwatch.eu/wcm/Poland.html.

debaty o tym, do jakiego stopnia problem jest (nie)rozwiązywalny w oparciu o tradycyjne mechanizmy ekonomiczne. Gospodarka ma swoje określone zapotrzebowanie na pracę, co jest wypadkową popytu, zdolności ekspertowych, poziomu zaopatrzenia rynkowego z importu itp.

Słabo reprezentowane jest też zagadnienie instytucjonalnej strony rynku pracy, czyli to, jak funkcjonują instytucje rynku pracy (głównie urzędy pracy). Jest wiele danych pozwalających je ocenić, ale brakuje kompleksowych diagnoz, debat, a także adekwatnych działań sanacyjnych. W niewielkim stopniu zwracana jest uwaga na stan kadry urzędów pracy, który przez wiele lat pozostawał niezwykle niepokojący. Spójrzmy na rotację w urzędach pracy. Przez pierwsze kilka lat po 2000 roku sięgała ona rocznie połowy składu urzędów powiatowych. Od 2007 r. spadła, ale nadal wynosi ona 10-20%.

Słaba kondycja urzędów pracy przekłada się na jakość wsparcia dla bezrobotnych, którzy nie otrzymują tam adekwatnych usług, mogących pomóc im znaleźć trwałe zatrudnienie. Można powiedzieć, że działają one jak we mgle, bo tracą tak zwaną pamięć instytucjonalną, czyli pamięć ciągłości działań. Gdy pracownicy nabywają kompetencje, zazwyczaj odchodzą. Marnowane są przy tym publiczne środki (3/4 pracowników bierze udział w kształceniu ustawicznym). Tylko około jednej trzeciej pracuje ponad 10 lat. W urzędach wojewódzkich pracujący do 5 lat stanowią prawie połowę ogółu pracowników.

Druga rzecz - znaczna część zatrudnionych w urzędach to osoby bez wyższego wykształcenia. Jeszcze kilka lat temu miała je tylko połowa, a w 2010 roku - wciąż go nie ma aż jedna trzecia. W sumie trudno dziwić się, że - jak wynika z badań - urzędy nie umieją analizować lokalnego rynku pracy i rozpoznawać zapotrzebowania na pracę i kwalifikacje.

Trzecia rzecz - zarządzanie. W wojewódzkich urzędach średnio 14,3% pracujących ma stanowiska kierownicze, rekordzistą jest łódzki urząd, gdzie prawie jedna czwarta to kierownicy. Na 23,8 tys. zatrudnionych w obu typach urzędów pracy tylko 8 tys. to pracownicy kluczowi, którzy oferują jakiś rodzaj wsparcia. W konsekwencji w 2010 r. na 550 bezrobotnych przypadał jeden powiatowy pośrednik pracy (w latach najwyższego bezrobocia na ponad 2300 bezrobotnych), natomiast na 1244 bezrobotnych przypada jeden doradca zawodowy. Oznacza to brak możliwości jakiegokolwiek pomocy bezrobotnym. Lepiej zawiesić kłódkę na drzwiach urzędów.

Tabela 1. Płynność zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy w latach 2000–2010

Rok	Liczba osób przyjętych do pracy w roku	Liczba osób zwolnionych z pracy w roku	Liczba osób zatrudnionych w końcu roku
2000	8 820	9 357	16 061
2001	6 771	7 339	15 347
2002	6 947	6 991	14 747
2003	10 006	8 739	16 185
2004	11 259	10 523	16 648
2005	12 327	11 552	17 542
2006	5 865	5 521	17 608
2007	3 774	3 663	17 607
2008	5 618	3 830	19 324
2009	3 087	2 420	19 978
2010	2 949	2 397	20 434

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2010 roku*, Warszawa 2011, s. 13.

Chociaż urzędy pracy słabo oddziałują na lokalne rynki pracy, to jednak potencjalnie mogłyby odgrywać znaczącą rolę, szczególnie gdyby została ona doceniona w debatach publicznych. Teoretycznie mogłyby przyczynić się do wygenerowania dodatkowych miejsc pracy, gdyby miały umiejętności dopasowywania ich podaży do popytu na nie. Istnieją badania, które wskazują, że w niektórych sektorach pracodawcy nie mogą znaleźć rąk do pracy. Badanie pod nazwą „Bilans kapitału ludzkiego” wskazuje, że aż 75% z nich ma takie kłopoty¹³. Wciąż jest duże zapotrzebowanie na pracę w trzech grupach zawodów: robotnicy wykwalifikowani (fachowcy), specjaliści i średni personel do spraw biznesu i administracji, pracownicy usług ze szczególnym uwzględnieniem sprzedawców. A więc w powyższych zakresach urzędy pracy mogłyby potencjalnie poprawić sytuację, gdyby szybciej umiały dopasowywać kwalifikacje osób poszukujących zatrudnienia.

Specyfiką agendy rynku pracy jest również to, że rzadko pojawiają się kompleksowe propozycje reformatorskie. Propozycje reform nadal dotyczą głównie uelastycznienia form zatrudnienia, obniżenia kosztów poza-płacowych. Formułują je najczęściej organizacje pracodawców. Opowiadają się także za obniżeniem składki na Fundusz Pracy, z którego finansowana jest walka z bezrobociem (w tym aktywne formy walki z bezrobociem).

¹³ <http://bkl.parp.gov.pl/dane>.

Z kolei organizacje związków zawodowych nie popierają powyższych propozycji, ale nie formułują alternatywnych. Natomiast zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe zaczęły domagać się wpływu na wydatkowanie pieniędzy z Funduszu Pracy (takie rozwiązania stosowane są w niektórych krajach unijnych). Po stronie rządu widoczna jest strategia przeprowadzania stopniowych zmian w urzędach pracy. Służą temu projekty unijne, w których wypracowywane są m.in. narzędzia analityczne mające pozwolić im lepiej analizować lokalne rynki pracy i lepiej dopasowywać kwalifikacje poszukujących pracy do wymagań stawianych przez pracodawców.

Niektórzy aktorzy polityki rynku pracy przedstawiają koncepcję, aby w związku ze słabością urzędów pracy przekazać działania aktywizacji bezrobotnych (zwłaszcza długoterminowych) w ręce firm prywatnych czy organizacji pozarządowych. Do pewnego stopnia już tak się dzieje. Przykładem było wynajęcie przez rząd prywatnych firm do aktywizacji zawodowej pracowników, którzy stracili miejsca pracy w wyniku upadłości gdyńskiej stoczni (2009 rok). Ponadto urzędy pracy wykorzystują organizacje pozarządowe i firmy do określonych działań aktywizacyjnych (szkolenia, kursy itp.). Nie ma u nas natomiast rozstrzygnięć systemowych, które określałyby relacje między zasięgiem działania urzędów pracy a działaniami przekazywanymi podmiotom społecznym i prywatnym. Tymczasem na przykład w Wielkiej Brytanii zostało ustalone, że aktywizacją osób długo bezrobotnych (ponad 12 miesięcy) zajmują się wyspecjalizowane podmioty prywatne albo społeczne.

Lokalna agenda. O agendzie, podobnie jak w przypadku polityk ogólnokrajowych, można mówić również w odniesieniu do polityk lokalnych. Literatura przedmiotu w tym zakresie także jest dość szczupła. Naukowcy i eksperci większą uwagę przywiązują na przykład do zagadnienia podziału kompetencji między samorządami a rządem. Analizują, jakie zadania publiczne wykonują samorzady, na przykład w polityce społecznej, lub edukacji, zdrowia itp. Rozważają stan wydatków przeznaczonych na poszczególne działania publiczne czy treść ustawodawstwa. Natomiast mniejsze zainteresowanie budzi wśród nich proces kształtowania się agendy polityk lokalnych, w tym zagadnienia interakcji między ich interesariuszami, tworzenia koalicji albo też sporów między nimi, cyrkulacji argumentów, mechanizmów budowania wiedzy itp. Tymczasem są to te aspekty polityk, które wpływają na ich rezultaty.

Są jednak pewne badania, dzięki którym możemy zrekonstruować wybrane elementy agendy w pewnych politykach lokalnych. Pożyteczne w tym względzie wydają się badania P. Błędowskiego i P. Kubickiego, cho-

ciaż przeprowadzono je na dość szczupłym materiale empirycznym¹⁴. Dotyczą one lokalnej polityki społecznej. Ich analizy opisują do pewnego stopnia agendę, czyli ważność określonych zagadnień z tego obszaru, aktorów tej polityki, a także treść ich wzajemnych interakcji czy ich stanowiska. Otóż okazuje się paradoksalnie, że kluczowym aktorem w lokalnej polityce jest administracja centralna. Ale jest ona tu specyficznie rozumiana jako regulacje odgórne. Natomiast lokalni aktorzy zachowują dość pasywną postawę. Ich działania kształtowane są bowiem głównie przez nakazy płynące z centralnego ustawodawstwa. Lokalne instytucje publiczne koncentrują się na tym, aby wywiązywać się z litery prawa. Agendę lokalnej polityki społecznej kształtują głównie kierownictwo i pracownicy gminnego ośrodka pomocy społecznej. Nie oznacza to, że decydują oni o rozwoju działań w tej polityce, bo są to raczej starania o podtrzymanie *status quo*.

W zakresie polityki społecznej wójt czy burmistrz odgrywa rolę drugiego planu. Uznaje się, że ich pozycja wymaga odpowiedzialności za wszystkie sprawy danej gminy. Prawdopodobnie najwyższe władze gminy więcej uwagi poświęcają polityce gospodarczej, która uchodzi za bardziej prestiżową. Z kolei radni pełnią funkcję swoistych hamulcowych. Zwykle domagają się oni bowiem ograniczania wydatków na politykę społeczną. Wskazuje na to dobitnie jedna z wypowiedzi pochodząca z badania: (...) *radnemu najbardziej zależy, żeby to w jego wsi wybudowali kilometr chodnika albo postawili latarnie, bo wtedy jest ślad, że coś zrobił i może zostać wybrany na następną kadencję*¹⁵. W innej wypowiedzi respondent twierdzi, że zdaniem radnych wydatki społeczne oznaczają puszczanie pieniędzy z dymem.

Wyniki badań nie wskazują na znaczącą rolę organizacji pozarządowych. Jest ich po prostu niewielka liczba. Mała część spośród wszystkich organizacji lokalnych sprofilowana jest na problematykę integracji/polityki społecznej. W niektórych gminach nie ma ich wcale, natomiast w części organizacji o takim profilu ich członkami są pracownicy socjalni.

Autorzy badania nie analizują specyfiki relacji między powyższymi lokalnymi aktorami i siły wpływu poszczególnych podmiotów na kształt i treść agendy. Można się jedynie domyślać, że wpływ na decyzje może być silnie hierarchiczny, uwarunkowany posiadaniem instrumentów władzy instytucjonalnej.

¹⁴ Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego, red. P. Błędowski, P. Kubicki, P. Broda-Wysocki, J. Grotowska-Leder, W. Warzywoda-Kruszyńska, IPISS, Warszawa 2007; P. Błędowski i P. Kubicki, *Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 11-12, s. 36.

¹⁵ Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego, dz. cyt., s. 48.

Badanie nie pozwala w pełni odtworzyć agendy od strony jej treści. Wskazuje ono tylko, że w przebadanych gminach realizowane są działania, które samorządy muszą wykonać z obowiązku prawnego (głównie ustawa o pomocy społecznej). Ponadto podejmowane są tam działania wokół takich tradycyjnych problemów społecznych, jak alkoholizm (w oparciu o zapisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Natomiast lokalna agenda w niewielkim stopniu wskazuje na potrzebę działań w zakresie aktywnego przeciwdziałania szeroko rozumianemu wykluczeniu społecznemu czy uwzględnia potrzebę budowania systemu profilaktyki. Lokalne władze nie podejmują zazwyczaj z własnej inicjatywy dodatkowych programów ponad te, których wymaga prawo.

Na lokalną agendę nie dostają się zagadnienia ogólne i bardziej abstrakcyjnie sformułowane. Problem staje się „realnym” (czyli mobilizuje do działania), gdy dotyczy już osób w głębokiej zapaści. Natomiast ważne miejsce w agendzie zajmuje problematyka finansowania działań społecznych. Zainteresowanie wywołuje kwestia finansowania zadań, które samorząd musi wykonać z uwagi na wymagania przepisów prawnych, a także możliwość uzyskania dofinansowania z przyznawanych odgórnie środków finansowych.

Lokalna agenda społeczna wydaje się zatem dość uboga. Lokalne władze z reguły za ważniejsze uznają kwestie związane z rozwojem gospodarczym i infrastrukturalnym gminy. Musi to mieć kolosalny wpływ na typ i zawartość lokalnych agend. Inne badania wskazują, że niedoceniane są instytucje polityki społecznej, nawet te, które dotyczą polityki rodzinnej¹⁶. Jest to szersze zagadnienie profilu polityki społecznej w Polsce. Zdaniem znawców tematu została ona silnie ograniczona do zakresu pomocy społecznej (czyli do wypłacania świadczeń). Działania socjalne podejmowane są dopiero wówczas, gdy w rodzinach dochodzi do znacznych dysfunkcji, bezdomności czy zupełnego braku środków do życia.

¹⁶ Zob. A. Tucholska, *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Scholar 2007, s. 152.

Deliberacja

– przygotowanie do działań publicznych

- Polityki publiczne wymagają intensywnej deliberacji
- Infrastruktura generowania wiedzy operacyjnej
- Dialog i deliberacje
- Praktyki konsultacji
- Kultura konsultacji
- Deliberacja i redystrybucja korzyści
- Deliberacja na poziomie lokalnym
- Demokracja partycypacyjna
– demokracja przedstawicielska

~~~~~  
Praktyki deliberacji przyjmują różnorodne formy. Widzimy je choćby w mechanizmach konsultacji społecznych, powoływania różnych ciał konsultacyjnych, forów dialogu czy wymiany opinii. Tego typu przedsięwzięć jest w Polsce stosunkowo dużo, natomiast często trudno określić ich efektywność.  
~~~~~


Polityki publiczne nie są możliwe – w dojrzałej postaci – w intelektualnej próżni, czyli w sytuacji, w której racjonalna wiedza jest niedoceniana, ignorowana czy po prostu, gdy jest wytwarzana w nieodpowiednich proporcjach do skali i złożoności problemów, które chcemy rozwiązywać. Polityki wymagają intensywnej deliberacji i warunków do jej realizowania, a także warunków do wyciągania z nich konkluzji i tworzenia z nich wiedzy na potrzeby podejmowanych decyzji publicznych.

Potrzeba deliberacji wynika ze złożoności współczesnych problemów. Nie da się ich przeanalizować przy jednym biurku, bez względu na to, jak genialny byłby siedzący za nim. W krajach rozwiniętych deliberacja publiczna odgrywa kluczową rolę. Widać to po tym, jak rozrastają się różnego typu społeczności eksperckie (*policy community*) czy sieci eksperckie (*policy networks*), w tym think-tanki, instytuty uniwersyteckie, partyjne, widać to także po zmieniającym się profilu administracji publicznej, zorientowanej coraz silniej na generowanie wiedzy eksperckiej. W krajach Zachodu widzimy różne formy instytucjonalizacji wiedzy i deliberacji. Proces ten zaczął się już po II wojnie światowej. Przykładem mogą być rady ekonomiczno-społeczne, wielostronne organizmy łączące związki zawodowe, organizacje pracodawców, środowiska eksperckie, akademickie. Ich rolą było wzmocnianie konsensusu społecznego, ale i generowanie wiedzy operacyjnej, która miała pogłębiać zrozumienie zasad, na jakich mógł opierać się rozwój społeczny i ekonomiczny. Analizowano szereg problemów, od których zależały nie tylko rozwój, ale i stabilność oraz pokój społeczny.

Widoczna jest zależność: im kraj słabiej rozwinięty, tym słabszą ma infrastrukturę generowania wiedzy eksperckiej (*policy knowledge*). W Polsce mamy instytucje służące deliberacji. Są one jednak dopiero w trakcie rozwoju. Nie ma w tym nic dziwnego. Polska ma do nadrobienia spory dystans rozwojowy. Widać to w słabszej infrastrukturze drogowej, kolejowej czy słabo rozwiniętych sektorach wytwarzających nowoczesne produkty i technologie. Ale jest to także widoczne w niższym poziomie rozwoju wielu gałęzi wiedzy społecznej, w tym wiedzy eksperckiej, która powstaje specyficznie na potrzeby projektowania i realizowania polityk publicznych. Widoczne jest to również w poziomie i charakterze debaty publicznej, która nie jest wystarczająco dopasowana do potrzeb projektowania polityk publicznych¹.

Działają różnorodne instytuty eksperckie, ale znaczna ich część dopiero buduje swój dorobek. Wciąż nieadekwatnie skonfigurowane wydają się instytucje akademickie, które w niewystarczającym stopniu wytwarzają

¹ Zob. *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, red. A. Zybala, CPS „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, Warszawa 2009.

wiedzę użyteczną do projektowania i wykonywania polityk. Akademy nie do końca odróżniają wiedzę operacyjną (ekspercką) od wiedzy akademickiej. Ta pierwsza sformatowana jest na potrzeby jej zastosowania w procesie podejmowania decyzji na szczeblu rządu czy samorządu. W przeciwieństwie do wiedzy akademickiej jej powstanie motywowane jest nie tylko potrzebami poznawczymi, ale przede wszystkim potrzebą wypracowania różnych scenariuszy dla działań publicznych.

Istnieje wiele źródeł powyższych braków rozwojowych. Przez wiele lat istniały nieefektywne metody finansowania badań społecznych. Dopiero w 2011 roku powstały instytucje oferujące granty na finansowanie projektów realizowanych także przez niepaństwowe podmioty nauki. W ostatnich latach sytuację łagodził dostęp do dotacji unijnych. Ich część można było przeznaczyć na badania zorientowane na definiowanie problemów publicznych czy wypracowywanie nowych koncepcji działań publicznych. Dzięki nim przeprowadzono wiele kluczowych analiz w znacznej liczbie polityk publicznych. Będziemy to jeszcze analizować poniżej.

Istotnym źródłem problemu jest brak pewnych tradycji. Instytucje publiczne rzadko – nim zabierają się za działanie – zaczynają od przebadania problemu i przeprowadzenia jego fachowej analizy. Nie mają skłonności do zlecania badań zajmującym się nimi instytucjom. Można sądzić, że podobnie jest w sektorze samorządowym. Nawet w przypadku znacznych reform systemowych rozmiar deliberacji nie był znaczący. C. Włodarczyk szczegółowo analizował reformę systemu zdrowia, którą wprowadzono w 1999 roku. Wskazuje na nieliczne analizy tego systemu, które powstały przed reformą i w jej trakcie. Nawet sami rządzący, przystępując do wdrażania swoich koncepcji, nie posiadali ich generalnych założeń, a także wyklarowanych rozwiązań wielu szczegółów w organizacji systemu. Istniało natomiast pragnienie uzyskania statusu reformatora².

Powyższa sytuacja może być skutkiem wielu czynników, począwszy od braku odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników w instytucjach po brak wiary w możliwość przeprowadzenia zmian w wyniku uzyskania i zastosowania profesjonalnych analiz.

Dialog i deliberacje. Praktyki deliberacji przyjmują różnorodne formy. Widzimy je choćby w mechanizmach konsultacji społecznych, powoływania różnych ciał konsultacyjnych, forów dialogu czy wymiany opinii. Tego typu przedsięwzięć jest w Polsce stosunkowo dużo, natomiast często trudno określić ich efektywność. Mamy instytucje dialogu społecz-

² C. Włodarczyk, *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2005, s. 169–222.

nego w postaci Trójstronnej Komisji³ (TK) oraz wojewódzkich komisji dialogu społecznego (WKDS), mamy instytucje dialogu obywatelskiego (rady pożytku publicznego różnych szczebli, od centralnego do lokalnego). Można wyróżnić także instytucje dialogu rozwojowego, np. Krajowe Forum Terytorialne (podstawą jego działania jest ustawa o polityce rozwoju). Istnieją mechanizmy dialogu konsultacyjnego, prowadzonego w oparciu o kilka różnych aktów prawnych, instytucje dialogu w zakresie problematyki zatrudnienia (naczelna oraz wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia). Ponadto do forów dialogu trzeba zaliczyć instytucje dialogu w stosunkach pracy – układy zbiorowe pracy, związkowe i pozazwiązkowe przedstawicielstwa, rady pracowników, europejskie rady zakładowe. Istnieje także mechanizm dialogu rządu z samorządami terytorialnymi (Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego). Na poziomie lokalnym widoczne są czasami partnerstwa lokalne i projektowe.

W Polsce działa dość dużo różnorodnych ciał doradczych, które są powoływane przez szefów urzędów publicznych. Przykładowe ciała doradcze to: Rada Pomocy Społecznej, Rada Zamówień Publicznych, Krajowa Rada Programu Leonardo da Vinci, Rada do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej, Zespół Konsultacyjno-Doradczy przy Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego, Komisja Bezpieczeństwa Pracy w Górnictwie. W latach 2002–2006 przy różnych urzędach działało od 121 do 139 ciał doradczych. W samym Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej istniało 27 komitetów doradczo-konsultacyjnych, w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego – 22, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 16. Liczby nie przesądzają jednak o jakości tych instytucji. Często trudno ją ocenić, ponieważ nie zawsze istnieje dostęp do efektów ich pracy.

Trójstronna Komisja działa już niemal dwadzieścia lat. Wykrystalizował się profil jej uczestnictwa w deliberacji publicznej. Skupia ona przedstawicieli głównych środowisk korporacyjnych (pracodawców i związkowców) oraz przedstawicieli rządu. Komisja ma za zadanie: monitorowanie procesów gospodarczych, ocenianie mechanizmów i instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej, formułowanie opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki społecznej i gospodarczej (w szczególności: polityki płac i instrumentów jej realizacji, polityki zatrudnienia, polityki świadczeń socjalnych, kształtowania relacji konsumpcji do inwestycji oraz struktury konsumpcji, wykonywania innych zadań, określonych w odrębnych przepisach).

³ Pełna nazwa: Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, działająca w oparciu o ustawę z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Ustawa ta określa jej kompetencje i zadania, a także skład oraz sposób funkcjonowania.

Członkowie Komisji próbują uzgadniać we wzajemnych deliberacjach kilka ważnych parametrów w polityce społecznej i rynku pracy (wymaga tego ustawa⁴). Debatują nad wskaźnikiem wzrostu płacy minimalnej oraz wskaźnikiem waloryzacji emerytur i rent na kolejny rok. Ponadto próbują uzgodnić wysokości świadczeń rodzinnych i zasiłków rodzinnych, a także kryteria dochodowe uprawniające do korzystania z pomocy socjalnej. W przeszłości Komisja próbowała uzgadniać decyzje w sprawie wskaźników wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej i ustalania maksymalnych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach.

Warto zaznaczyć, że w powyższych kwestiach bardzo rzadko dochodziło do zawarcia porozumień. W takich sytuacjach propozycje rządowe wchodziły w życie. Mimo wszystko za istotny można uznać sam fakt prowadzenia polityki publicznej z udziałem wybranej grupy interesariuszy. Ponadto członkowie Komisji kilkakrotnie próbowali w wyniku deliberacji zawrzeć pakt społeczne rozumiane jako kompleksowe porozumienia dotyczące najważniejszych problemów i wyzwań. Udało się to w 1993 roku, ale kolejne próby nie powiodły się. Więcej danych na ten temat analizujemy poniżej.

Powstają wciąż nowe instytucje dialogu, które dopiero kształtują swój profil zaangażowania w deliberację publiczną. Jedną z ostatnich jest Krajowe Forum Terytorialne powołane zarządzeniem MRR⁵ z 21 marca 2011 r. Pomyślane zostało jako narzędzie realizacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR). Ma ono wzmacniać dyskusję i stymulować strategiczne myślenie na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym. Ma to być miejsce wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń, dostarczające wnioski oraz warianty rozwiązań, które będą możliwe do zastosowania w krótszej i dłuższej perspektywie. W skład Forum wchodzi przedstawiciele ministerstw, największych organizacji samorządowych, społeczni członkowie Trójstronnej Komisji (związki zawodowe i organizacje pracodawców), pięć organizacji pozarządowych (wskazanych przez Radę Pożytku Publicznego), przedstawiciel Związku Banków Polski oraz przedstawiciele 3 instytucji naukowych (w tym Polskiej Akademii Nauk). Pierwsze zebranie Forum odbyło się 20 lipca 2011 r. Powoływane są także regionalne fora.

Praktyki konsultacji. Poniżej skupimy się na omówieniu deliberacji przyjmującej formę tradycyjnie rozumianych konsultacji społecznych związanych z procesem uchwalania aktów prawnych. Uczestniczą w nich oby-

⁴ Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1080 z późn. zm.

⁵ Zarządzenie nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie powołania Krajowego Forum Terytorialnego.

watele, organizacje obywatelskie, organizacje zawodowe (związki zawodowe i pracodawców), urzędy publiczne, grupy interesów, firmy czy samorządy terytorialne. Mają one różnorodną postać, najczęściej polega to na nadstawianiu opinii do urzędów, które sformułowały projekt aktu prawnego. Ale formą konsultacji są także spotkania publiczne (np. konferencje), wysłuchania publiczne, fora dyskusyjne, konsultacje poprzez strony internetowe, zogniskowane wywiady grupowe (Grupy fokusowe), wywiady ustrukturyzowane/kwestionariusze (badanie ilościowe), panele obywatelskie, prace ciał opiniodawczo-doradczych przy resortach (działają m.in. na podstawie ustaw, rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, właściwych ministrów)⁶.

Tradycyjnie rozumiane konsultacje zakładają wymianę opinii, natomiast nie zakładają negocjowania czy zawierania porozumień (choć czasami mogą do tego prowadzić).

Konsultacje mają dwa główne cele. Rządzący mają uzyskać głębszą wiedzę na temat przedmiotu regulacji, którą chcą wprowadzić w życie, a więc chodzi o stworzenie warunków do przyjęcia lepszych rozwiązań. Nie mniej ważny jest drugi cel, którym jest upodmiotowienie i zaangażowanie obywateli – w tym grup defaworyzowanych – w debatę nad projektami działań, które ich w jakiś sposób dotyczą.

Powstało szereg definicji terminu konsultacje. Dokument Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazuje, że konsultacja to forma dwukierunkowej komunikacji administracji publicznej z partnerami społecznymi. Ma ona na celu uzyskanie *opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań. Formy konsultacji mogą być zróżnicowane: od przedstawienia pisemnych opinii po konferencje i spotkania uzgodnieniowe*⁷.

Z kolei członkowie Obywatelskiego Forum Legislacji uznali, że: *Konsultacje to proces zbierania opinii z wykorzystaniem narzędzi internetowych – paneli dyskusyjnych i ankiet, ale i bezpośredniego kontaktu: seminariów eksperckich, konferencji uzgodnieniowych, organizacji otwartych posiedzeń decydentów, a nawet referendów. Same konsultacje nie są jedynym elementem dialogu – aby był on pełen, na poszczególnych etapach prac obywatele powinni mieć prawo do petycji, do zasiadania w ciałach doradczych i komitetach ponadsektorowych*⁸.

⁶ Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Warszawa 2009.

⁷ *Zasady dialogu społecznego*. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów 22 października 2002 r., Warszawa 2002.

⁸ List do premiera członków Obywatelskiego Forum Legislacji, Warszawa, 31 sierpnia 2009 r.

W jednym z raportów o praktykowaniu konsultacji czytamy, że: *kon-sultacje społeczne to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii, stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań. Plany tych działań mogą być zawarte m.in. w projektach aktów prawnych, w projektach różnego rodzaju programów, strategii, ale także w projektach budżetów jednostek publicznych*⁹.

Z kolei definicja OECD silnie łączy konsultacje z zarządzaniem publicznym: *Konsultacje publiczne to jedno z kluczowych narzędzi regulacyjnych, służących transparentności, sprawności i efektywności regulacji obok innych narzędzi, takich jak ocena skutków regulacji, opcje regulacyjne i poprawione rozwiązania w zakresie rozliczalności.*

OECD wskazuje, że konsultacje zakładają aktywne poszukiwanie opinii zainteresowanych grup czy grup, które mogą być dotknięte przez dane regulacje. Zakładają dwustronny przepływ informacji, który może mieć miejsce na jakimkolwiek etapie opracowywania regulacji prawnej, od zidentyfikowania problemu do ewaluacji istniejącej regulacji. Konsultacje mogą być procesem jednorazowym (jeden etap) albo stałym dialogiem o planowanych regulacjach.

OECD wymienia 5 form i narzędzi konsultacji. Powinny być dostosowane do okoliczności, do natury tego, co ma być konsultowane, i do potrzeb komunikacyjnych itp.:

- ◆ **nieformalne konsultacje;**
- ◆ **uzyskanie komentarzy** od społeczeństwa w związku z projektami regulacji;
- ◆ **publiczne ogłoszenie i komentarze** (*public notice-and-comment*) – ta forma konsultacji różni się od pierwszej tym, że jest bardziej otwarta (inkluzyjna), bardziej sformalizowana i zakłada większą strukturę organizacyjną. Ustanawia się standard udostępnianych informacji o danej regulacji, przedstawia się projekt regulacji, planuje dyskusję o celach programowych, przedstawia się ocenę wpływu regulacji, rozwiązania alternatywne;
- ◆ **publiczne wysłuchania** (*public hearings*);
- ◆ **ciała doradcze** powołane, aby uzyskać konsensus między różnymi grupami interesów, albo eksperckie grupy, które kompletują wiedzę i informacje dla decydentów.

⁹ Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Warszawa 2011, s. 64.

Eksperti OECD analizują korzyści wynikające z przeprowadzenia konsultacji dla uzyskania efektu w postaci zracjonalizowania procesu stanowienia regulacji. Doszli do wniosku, że zwiększają one poziom przejrzystości tego procesu i mogą pomóc podnieść jakość regulacji. Jest to możliwe dzięki:

- ♦ wniesieniu do dyskusji wiedzy, perspektyw i pomysłów na alternatywne działania tych, którzy są bezpośrednio dotknięci regulacjami;
- ♦ pomocy regulatorom w zbalansowaniu sprzecznych interesów;
- ♦ identyfikowaniu efektu niezamierzonych konsekwencji i praktycznych problemów, które mogą wypływać z wdrożenia danej regulacji. Możliwe staje się identyfikowanie ciężarów administracyjnych związanych z jej funkcjonowaniem;
- ♦ możliwości dobrowolnego dostosowania się do regulacji przez podmioty, które mają im podlegać. Może to nastąpić z dwóch powodów: (1) zmiany są zapowiadane na czas, co daje możliwość dostosowania się do nich, (2) poczucia legitymizacji i wspólnej własności (podmiotowości) procesu regulowania. Podmioty podlegające regulowaniu stają się jakby współtwórcami regulacji (ich współwłaścicielami), co motywuje je do respektowania regulacji i podporządkowania się im.

Prawo konsultacji. W Polsce konsultacje na szczeblu centralnym i lokalnym odbywają się na mocy szeregu regulacji ustawowych. W pierwszym przypadku zakładają one, że obowiązkowe są konsultacje projektów aktów prawnych z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi (wynika to z ustaw o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców¹⁰). Natomiast niejasne są przepisy dotyczące konsultacji z organizacjami pozarządowymi, chociaż zazwyczaj uczestniczą one w nich. O szerzej rozumianych konsultacjach jest mowa w ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (art. 38). Wspomina ona o współdziałaniu ministra, który kieruje określonym działem z *innymi (...) organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych*¹¹.

Natomiast na szczeblu lokalnym kluczowe znaczenie ma ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontaria-

¹⁰ Ustawa o związkach zawodowych, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 234 z późn. zm.; ustawa o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991, nr 55, poz. 235 z późn. zm.

¹¹ Ustawa o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 147, poz. 943, z późn. zm.

cie, która nakłada na samorządy obowiązek posiadania przepisów regulujących sposób konsultowania aktów prawa miejscowego. Jednostki samorządu terytorialnego muszą w drodze uchwały określić szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Zapisy o konsultacjach istnieją także w ustawach o samorządach terytorialnych.

Niektórzy eksperci wskazują, że rolę konsultacji na szczeblu centralnym pomniejszyły zmiany wprowadzone do regulaminu pracy Rady Ministrów z 6 grudnia 2011¹². Obywatelskie Forum Legislacji oceniało, że na mocy tej uchwały konsultacje założeń ustaw stają się fakultatywne, gdyż zgodnie z nowym brzmieniem § 9 ust. 4 do założeń projektu ustawy dołącza się wyniki konsultacji, *jeżeli zostały przeprowadzone, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z obowiązujących przepisów*¹³. Problem w tym, że owe obowiązujące przepisy zobowiązują urzędy do przeprowadzenia konsultacji z pracodawcami i związkami zawodowymi oraz organizacjami zawodowymi.

Praktyka konsultacji. Konsultacje jako mechanizm współkształtowania polityk zyskują na znaczeniu. Ale udział podmiotów obywatelskich i eksperckich w konsultacjach nie był w ostatnich latach szczególnie duży. W przypadku najważniejszych projektów ustaw czy ich założeń uczestniczy w nich zwykle kilkanaście, czasami kilkadziesiąt podmiotów. To jest niewiele, jeśli zobaczymy, że np. w przypadku brytyjskich reform w służbie zdrowia udział bierze ponad sześć tysięcy organizacji. Te porównania są nie do końca uprawnione, jako że brytyjskie praktyki rozwijają się w innych warunkach. Tam niejako zwyczajowo inwestowane są znacznie większe środki (czas i pieniądze) w różnorodne przedsięwzięcia analityczne, których celem jest przygotowania procesu stanowienia prawa. Z całą pewnością istotne znaczenie ma też klimat konsultacji, wola ich doskonalenia. W Polsce część uczestników konsultacji ma zastrzeżenia, że urzędy nie przywiązują wagi do wzbudzenia deliberacji. Przykładem są ich strony internetowe, na których czasami trudno odnaleźć dokumenty przeznaczone do konsultacji. Są przypadki, że nie wywiązują się z ustawowych terminów udzielania czasu na konsultacje. Rzadko publikują znane na Zachodzie materiały typu zielone i białe księgi. Nie są publikowane zazwyczaj dokumenty, które podsumowują przebieg konsultacji.

¹² Uchwała nr 214 Rady Ministrów z 6 grudnia 2011 r.

¹³ Sprzeciw Obywatelskiego Forum Legislacji wobec ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, Warszawa, 19 grudnia 2011 r.

W różnych urzędach konsultacje postrzegane są często jako „włamanie się” obywateli czy zorganizowanych grup obywateli w sferę uprawnień władzy. Jednocześnie nie bez znaczenia musi być fakt, że jak wynika z badań, 75% Polaków nie zetknęło się z określeniem „konsultacje społeczne”¹⁴. A zatem można domyślać się, że nie są oni w stanie w nich w pełni uczestniczyć. Problemy dotyczą także administracji publicznej. Otóż część urzędników ma problemy z właściwym rozumieniem pojęcia konsultacji społecznych. Niektórzy z nich rozumieją je dość wąsko jako nieformalny kontakt z pojedynczymi obywatelami lub przedstawicielami organizacji pozarządowych albo jako kontakt ze spontanicznie powstającymi grupami broniącymi partykularnych interesów. Czasami rozumieją je jako spotkania wojewody z wójtami i burmistrzami, spotkania w ramach różnego rodzaju ciał konsultacyjnych, np. wojewódzkich komisji dialogu społecznego, jako zbieranie informacji i spotkania z pracownikami administracji zespolonej (np. w celu rozwiązywania problemów płacowych i kadrowych).

Czasami też pracownicy administracji mylnie rozumieją pojęcie konsultacji społecznych. Traktują je bowiem jako proces poinformowania o decyzjach, które już zostały podjęte w danym urzędzie, albo jako badania społeczne, przekazywanie opinii wewnątrz danego urzędu czy współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego bądź z innymi instytucjami publicznymi. Niektórym kojarzą się one ze zlecaniem zadań publicznych organizacjom pozarządowym wraz z przekazywaniem dotacji, wszelkie kontakty z mieszkańcami, w tym organizowanie imprez promocyjnych, festynów itp.

Badanie pokazuje, że prawie 40% urzędników nigdy nie przeprowadzało w swoich urzędach analiz procesu konsultacji pod względem stopnia osiągnięcia zakładanych celów, udanych i nieudanych działań¹⁵. 13% respondentów zaznaczyło odpowiedź „rzadko”. 12% odpowiedziało, że wykonywali taką ewaluację w połowie procesów, a 12%, że w trzech czwartych. Jedynie 16% stwierdziło, że zawsze wykonywali ewaluację. Wielu urzędników odpowiadało też, że nie wie, czy była ona wykonywana.

Ewaluacje – tam gdzie je wykonywano – miały charakter wewnętrzny (90% odpowiedzi). Urzędnicy najczęściej wskazywali, że formą ewaluacji było spotkanie robocze osób zaangażowanych ze strony urzędu w konsultacje (86%). 13% urzędników odpowiedziało, że ewaluacja przyjmuje formę ankiet z uczestnikami procesu¹⁶. Badacze zaznaczyli, że badano

¹⁴ Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media SA, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa, luty 2011 r., s. 71.

¹⁵ Tamże, s. 71.

¹⁶ Tamże, s. 149, 155.

urzędników dysponujących szerszym oglądem procesów konsultacyjnych w swoich urzędach.

Kultura konsultacji. Jeden z raportów wskazuje, że w Polsce istnieje całe spektrum różnych typów konsultacji¹⁷. Jedne z nich są zupełnie fasadowe, *prowadzone nieudolnie albo wręcz ze złą wolą (obydwu stron)*. Wymienia się konsultacje standardowe, *sprowadzające się do wypełnienia prawnych obowiązków i wykorzystujące tylko tradycyjne – pasywne formy informowania i zasięgania opinii*. Dostrzega się także, że w niektórych wypadkach konsultacje są otwarte na opinie zarówno instytucji obywatelskich, jak i zwykłych obywateli.

Badania powyższego raportu wskazują, że do największych barier należą te świadomościowe. One są obecne po obydwu stronach procesu. Ale problemem jest także brak wiary w sensowność przeprowadzenia konsultacji, słabe techniczne przygotowanie do ich prowadzenia, brak standardów (choćby minimalnych) określających ich przebieg (np. zakres, czas, konieczność udzielenia informacji zwrotnej etc.), ograniczony krąg podmiotów, do których adresowane są konsultacje. Barięą jest często to, że na przeprowadzenie konsultacji rezerwuje się zbyt mało czasu. Uruchamiane są zbyt późno. Urzędy angażują zbyt mało zasobów w proces konsultacji (środki finansowe, odpowiedzialność, kompetencje), stosują zwykle ich pasywne formy; myślą jawność procesu z intencją rzeczywistego uzyskania opinii.

Przegląd OECD – SIGMA z 2006 roku wskazuje na problem niskiej kultury konsultacji w Polsce. W raporcie czytamy, że: *W Polsce wrażenie jest takie, że konsultacje bardzo często są formalnością i czymś, co ma być ścierpiane przez funkcjonariuszy publicznych (...) konsultacje są wbudowane przez prawo w system formułowania polityki publicznej i w cykl projektowania prawa. Ale są one wykorzystywane niekonsekwentnie w różnych ministerstwach, a nawet w samych urzędach. Czas przeznaczony na konsultacje jest często bardzo ograniczony. Praktyka wskazuje, że żadna ze stron konsultacji nie rozumie właściwie ich celu orz wartości dodanej, jaką wnoszą*¹⁸.

Magdalena Arczewska pisze o nieprzejrzystych kontaktach między urzędami a organizacjami pozarządowymi. Jej zdaniem dla organizacji pozarządowych stało się to czymś naturalnym: *wśród liderów sektora pozarządowego ugruntowało się przekonanie, że jedynie indywidualne kontakty z decydentami i nieformalny lobbying przynoszą zamierzone skutki. W opinii respondentów autorki opracowania jest to potwierdzeniem fasadowości konsul-*

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Report on Regulatory Management Capacities in Poland. SIGMA (A Joint Initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU), 2006, s. 37.

tacji społecznych¹⁹. Z kolei Instytut Badań Strukturalnych przeprowadził projekt „Pytania o rozwój. Wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa”. Zdaniem autorów analiza m.in. konsultacji w obszarze polityk społecznych wskazuje, że proces stanowienia prawa jest bardzo zróżnicowany i zależy przede wszystkim od nastawienia osoby (decydenta) odpowiedzialnej za wprowadzenie zmian legislacyjnych oraz zorganizowania interesariuszy konkretnego rozwiązania i stopnia jego kontrowersyjności. Uregulowania prawne (ustawa o działalności lobbingsowej czy ustawa o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców) mają często znaczenie drugorzędne. Najistotniejsze wydaje się przy tym nastawienie osoby odpowiedzialnej w rządzie²⁰.

Dla jakości konsultacji znaczenie mają także kwestie techniczne. Badacze wskazują problemy w tym względzie, na przykład rozproszenie informacji, brak jednego „miejsca”, w którym można zapoznać się z dokumentami podlegającymi konsultacjom. W powyższym zakresie zmiana nastąpiła w 2011 roku. Rządowe Centrum Legislacji uruchomiło wówczas stronę internetową²¹, na której można odnaleźć projekty aktów prawnych, które są w trakcie procedowania (ze wszystkich urzędów). Towarzyszą im dokumenty konsultacyjne. Aplikacja ma sporo zalet, chociaż jej funkcjonalność powinna być jeszcze rozbudowana. Można zatem łatwiej dotrzeć do dokumentów. Ale nie powinno to zwalniać urzędów od obowiązku prezentowania konsultowanych dokumentów na swoich stronach internetowych, szczególnie wraz z innymi dokumentami programowymi, które powinny w klarowny sposób wyjaśniać planowane działania.

Badacze zwracają także uwagę na notoryczne zaniedbania w dziedzinie udzielania informacji zwrotnej osobom i instytucjom, które wzięły udział w konsultacjach. Urzędy wytwarzają dokumenty do konsultacji, które mają „nieprzyjazną” formę, brak w nich omówień, konkretnie sformułowanych pytań. Brak jest realnego mechanizmu badania poprawności procesu konsultacji i – co za tym idzie – powszechnie nadużywa się tego terminu.

Eksperti NSZZ „Solidarność” przygotowali raport pokazujący praktyki przeprowadzania konsultacji. Dotyczy on 70 projektów aktów prawnych (związanych z polityką społeczną), które od czerwca 2008 do maja 2010 roku trafiły do tego związku do konsultacji. W przypadku 25 pro-

¹⁹ M. Arczewska, „My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej”, The Sasakawa Peace Foundation/The Sasakawa Central Europe Fund 2008.

²⁰ *Pytania o rozwój. Wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa*, red. P. Lewandowski, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2008.

²¹ <http://legislacja.rcl.gov.pl/>.

jektów ministerstwa domagają się - bez uzasadnienia, które przewiduje ustawa - aby związki zawodowe przedstawiły swoje opinie w czasie krótszym, niż przewiduje prawo (30 dni). W połowie z nich chciałyby uzyskać opinię szybciej niż w ciągu 21 dni, najchętniej „w możliwie najkrótszym terminie”. W przypadku projektu rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie pomocy finansowej dzieciom i uczniom na zakup podręczników resort przesłał dokumenty, które trafiły do związku 13 czerwca 2008 roku, z dopiskiem dotyczącym terminu konsultacji: *Możliwie najkrótszy termin, ale nie później niż 6 czerwca 2008 roku*. Z kolei w przypadku projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie dokumentowania chorób zawodowych i skutków tych chorób dokumenty dotarły do związku 29 września 2009 roku z terminem zaopiniowania do 30 września 2009 roku. Dokumenty zawierały również zapis: *Niezgłoszenie uwag w powyższym terminie traktowane będzie jako akceptacja projektu*. Na konsultowanie projektu dotyczącego zasad udzielania świadczeń gwarantowanych - pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej - wyznaczono dwa dni. Związek otrzymał projekt 25 listopada 2009 roku z terminem zaopiniowania do 27 listopada 2009 roku²².

Starania systemowe władz. Po stronie rządzących i administracji widoczne są wysiłki, aby usprawnić mechanizmy konsultacji. Wiodącą rolę w tym zakresie odgrywa Ministerstwo Gospodarki. Konsultacje uznawane są tam bowiem za sposób na poprawę jakości regulacji prawnych z punktu widzenia biznesu. W 2009 roku resort przedstawił dokument zawierający rekomendacje *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*²³. Rekomendowała go Rada Ministrów do zastosowania w urzędach. Z kolei w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powstał dokument *Zasady dialogu społecznego*²⁴. Funkcjonują również dokumenty unijne, w których omawiana jest problematyka przeprowadzania konsultacji²⁵.

Ministerstwo Gospodarki uwrażliwia urzędy na następujące elementy konsultacji:

- ♦ określenie celu konsultacji i problemu, wokół którego mają się one toczyć;

²² I. Dryll, *Dialog konsultacyjny. Polityki państwa oparte na wiedzy*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 4.

²³ Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, dz. cyt.

²⁴ „Zasady dialogu społecznego” (dokument programowy rządu z 22 października 2002 r.).

²⁵ Zob. „Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję Europejską” (COM(2002) 704), „Przewodnik partycypacji. Jak dzielić się władzą” (opracowany w październiku 2007 r. przez grupę roboczą ds. partycypacji FEANTSA).

- ♦ identyfikacja grup docelowych, które mają uczestniczyć w konsultacjach;
- ♦ wybór metod konsultacji;
- ♦ wykorzystanie stron internetowych;
- ♦ informacje zwrotne o wynikach konsultacji.

Ministerstwo wskazuje, że dostęp do konsultacji powinny mieć wszystkie grupy interesu, których dotyczy przygotowywany akt prawny. Za dobrą praktykę uznaje prowadzenie stałej listy uczestników wcześniejszych konsultacji – ale przy uwzględnieniu, że mogą być nowi uczestnicy. Kluczowe jest przestrzeganie terminów konsultacji, aby każdy interesariusz mógł wziąć w nich udział. Urząd powinien dostarczyć informację zwrotną wszystkim interesariuszom. Powinien też rzetelnie uzasadnić te elementy stanowiska interesariusza, które nie zostaną uwzględnione w akcie prawnym.

Urzednicy powinni weryfikować informacje zawarte w opiniach różnych interesariuszy, szczególnie gdy są rozbieżności w dostarczanych przez nich danych.

Należy dobierać metody gromadzenia informacji adekwatne do ich charakteru – np. dane liczbowe (ale również opinie możliwe do wyrażenia poprzez ocenę na skali liczbowej) uzyskujemy metodami ilościowymi, natomiast wiedzę służącą zrozumieniu zjawisk i szczegółowemu poznaniu ich charakteru – metodami jakościowymi. Zalecane jest korzystanie z nowoczesnych technik komunikacji, szczególnie poczty elektronicznej i serwisów internetowych umożliwiających zgłaszanie uwag.

Gdy urząd podejmuje badania opinii publicznej, powinien zastanowić się nad skorzystaniem z usług profesjonalnej firmy badawczej, gdy chodzi o skomplikowane badania o charakterze jakościowym (np. grupy fokusowe).

Organizacja konsultacji. Promowanie dobrych praktyk zostało powierzone jednemu z resortów. Ministerstwo Gospodarki jest z pewnością ważnym resortem. Wytwarza ono znaczną część regulacji, które mają wpływ na instytucjonalne aspekty funkcjonowania gospodarki. Problemem jest natomiast, czy jest ono w stanie odpowiednio silnie oddziaływać na upowszechnianie dobrych praktyk w innych resortach. Pozostałe urzędy wcale nie muszą dostosować się do rekomendacji resortu gospodarki. Nie ma tu bowiem hierarchicznej podległości czy nadrzędności.

W wielu krajach projekty usprawnienia działań, które dotyczą całej administracji centralnej, podejmowane są z pozycji kancelarii premiera. Realizowane są one niejako mocą autorytetu szefa rządu. Wówczas jest

większe prawdopodobieństwo, że poszczególne urzędy podejmą realne działania doskonalące określone praktyki.

Problemem jest także inna kwestia, a dotyczy ona dopasowania struktur urzędów do przeprowadzania takich przedsięwzięć, jakie konsultacje społeczne. Wydaje się, że przeprowadzenie konsultacji jest niezbyt dobrze zinstytucjonalizowane. Zajmują się nimi często osoby, dla których konsultacje nie są główną pracą. Tym samym nie zawsze potrafią posługiwać się wszystkimi narzędziami stosowanymi w celu przeprowadzenia konsultacji. Zazwyczaj departamenty, które pracują nad danym aktem prawnym, jednocześnie technicznie odpowiadają za przeprowadzenie konsultacji. Nie są zatem w tym wyspecjalizowane. W efekcie, jak oceniają w raporcie badawczym P. Frączak i K. Sadło, ministerstwa w niewielkim stopniu korzystają z rekomendacji zawartych w instrukcji Ministerstwa Gospodarki.

Resorty mają własne wewnętrzne zarządzenia dotyczące przeprowadzania konsultacji. W Ministerstwie Zdrowia jest na przykład dokument pt. *W sprawie zasad i trybu prowadzenia prac legislacyjnych*, w Ministerstwie Infrastruktury – *W sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych*. Czasami nie są one dostępne na stronach internetowych resortów. Autorzy raportu formułują rekomendację: *bardzo wskazane byłoby stworzenie regulacji ogólnorządowej, ustanawiającej minimalne standardy konsultacji*²⁶.

Problemem są też oficjalne listy partnerów do konsultacji. Otóż resorty zazwyczaj nie tworzą takiej listy, a jeśli już tworzą, to nie jest ona systematycznie aktualizowana. *Najczęściej lista instytucji, do których rozsyłane są dokumenty z prośbą o konsultacje, jest raczej krótka i sugeruje, że albo przedstawiciele ministerstw nie są dobrze zorientowani w różnorodności sektora pozarządowego, lub też że inaczej rozumieją ich sens, traktując konsultacje jako „dobro rzadkie” zarezerwowane niejako dla organizacji najbardziej rozpoznawalnych i reprezentatywnych, lub po prostu takich, które tradycyjnie współpracują z resortem*. Badania wskazują także na brak wysłuchań publicznych w ministerstwach.

Tymczasem w Wielkiej Brytanii można mówić o silnej instytucjonalizacji przeprowadzania konsultacji. Urzędy mają koordynatorów do spraw konsultacji (*departmental consultation coordinators*), którzy przeprowadzają cały proces. Przygotowują materiały i narzędzia, pozostają też w ścisłym kontakcie z osobami merytorycznymi (*policy team*). Ponadto urzędy opracowują standardy w zakresie konsultacji, które są prezentowane na stronie

²⁶ Tamże, s. 100.

internetowej w widocznym miejscu. Istnieją odrębne zakładki do konsultacji. Można tam prześledzić konsultacje z wielu lat.

W 2000 roku powstał tam kodeks dotyczący zasad przeprowadzania konsultacji (*Code of Practice on Consultation*). W kolejnych latach były poprawiane jego wydania. Kodeks nie ma mocy prawnej, a urzędy mogą przyjąć go na zasadach dobrowolności. Na stronie internetowej jest spis tych urzędów, które przyjęły zasady zawarte w kodeksie. W 2007 r. dokonano przeglądu stanu konsultacji i przeprowadzono „konsultacje w sprawie konsultacji”.

Kodeks zawiera następujące rekomendacje:

- ♦ nie robić konsultacji podczas okresu wyborczego;
- ♦ czasami potrzebne są konsultacje nieformalne, aby uzyskać wstępne potwierdzenie znaczenia wypracowywanych rozwiązań;
- ♦ warto informować o konsultacjach przed ich ogłoszeniem, wcześniej zidentyfikować zainteresowanych konsultacjami, niektóre organizacje poinformować bezpośrednio o konsultacjach.

Rekomendowane jest też aktywne upowszechnianie dokumentów konsultacyjnych, przygotowywanie ich różnych wersji dla różnych odbiorców. Jeśli pewne zagadnienia są jasne, co wynikało z badań, to nie trzeba ich konsultować. Należy utrzymać jedynie minimalne wymogi biurowe, np. związane z rejestracją na stronie internetowej.

Urzędy mają szczegółowo analizować nadesłane opinie, koncentrować się na zgłoszonych dowodach odnośnie do zadziałania planowanych regulacji, zrobić podsumowanie konsultacji, omówić znaczące głosy oparte na dowodach. Należy rozważyć indywidualne odpowiedzi, wskazać na dalsze losy planowanych regulacji po konsultacjach. Gdy zapadnie ostateczna decyzja, należy powołać się na dowody, argumenty, które ostatecznie przesądziły o kształcie danej decyzji. Urzędy mają przykazane, aby monitorować efektywność swoich konsultacji, uczyć się z doświadczeń innych urzędów.

Efekty tych rozwiązań są widoczne. Przykładem mogą być konsultacje w sprawie emerytur pracowników sektora publicznego. Nadeszło 1600 odpowiedzi od osób indywidualnych (w tym e-maile i posty) i 102 od organizacji. Jako narzędzie konsultacji służyła strona internetowa z elektronicznym kwestionariuszem, funkcjonowała specjalna linia telefoniczna, dla tych, którzy woleli rozmawiać niż pisać. Minister ds. emerytur zorganizował 4 dyskusje okrągłego stołu. Urzędnicy spotkali się z 35 przedstawicielami różnych firm, organizacji, fundacji, stowarzyszeń

itp. Opublikowano podsumowanie konsultacji, ze wskazaniem najważniejszych opinii, listą organizacji, które wzięły w nich udział.

Zasady efektywnych konsultacji społecznych:

- dobra wiara – czyste intencje, brak chęci manipulacji, tworzenia fasady;
- zasada poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego – interesy ogólne, a nie wyłącznie uczestników konsultacji;
- legalność – uczestnicy stosują się do „ducha” przepisów, a nie tylko do ich litery;
- reprezentatywność i równość – równe prawa uczestników;
- rzetelność – przedstawiane opinie są przygotowane w sposób rzetelny, odzwierciedlający poglądy danych środowisk;
- przejrzystość, otwartość – zasada jawności;
- kompleksowość – konsultacje obejmują całość danego zagadnienia;
- dokumentowanie – wszystkie zdarzenia są odpowiednio dokumentowane, aby można było odtworzyć ich przebieg;
- ciągłość i sprzężenie zwrotne – konsultacje są przedsięwzięciem zaplanowanym, nie czymś *ad hoc*. Uczestnicy konsultacji mają prawo do publicznej reakcji na zgłaszane opinie;
- koordynacja – powoływany jest koordynator konsultacji, który odgrywa istotną politycznie rolę w instytucji przeprowadzającej konsultacje.

Źródło: D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 25–26.

Przyjazny klimat dla deliberacji. Jak już wyżej wskazaliśmy, praktykowanie deliberacji wymaga przyjaznego klimatu. Jest on potrzebny również do tego, aby zaistniała możliwość wytwarzania właściwych zasobów wiedzy eksperckiej przydatnych w politykach publicznych. Klimat uwarunkowany jest szeregiem czynników. Tworzy go sytuacja, w której można powiedzieć, że istnieją dobrze przygotowane do działania instytucje społeczne, zdrowe relacje między głównymi grupami społecznymi (zaufanie, dobra wola), a przede wszystkim kluczowe grupy społeczne są w stanie moderować czy łagodzić odmienności swoich postaw (odmienności rozumowania i wartościowania), w tym sprzeczności swoich interesów.

Wydaje się, że w Polsce wciąż mamy do czynienia ze znacznym natężeniem konfliktów grupowych. Wpływają one na ograniczenie skali deliberacji. Konflikty mają bardzo różne tło, od ekonomicznego po historyczne i ideologiczne. Ma to wiele wspólnego również z tym, o czym mówi część socjologów. Wskazują oni, że doświadczenia społeczne w Polsce formowały się na skutek odczucia konfliktów między ludźmi, a nie jako rezultat procesu budowania różnych form konsensusu. To złożone zagadnienie, głęboko zakorzenione w historii kraju. Być może brakuje pewnego specyficznego, ogólnospołecznego doświadczenia, które ukazywałoby sto-

pień wzajemnej współzależności między jednostkami, a także współzależność między poszczególnymi grupami społecznymi (jeśli weźmiemy pod uwagę tak zwane normalne czasy, czyli poza okresami wojen czy kataklizmów klimatycznych). Takie doświadczenie mogłoby unaocznic, że istnieje specyficzne sprzężenie. Powstaje coraz więcej sytuacji, w których jedna grupa jest w stanie realizować swoje interesy dopiero wtedy, gdy inne grupy mają warunki do realizacji swoich (nie tylko ekonomicznych). W nowoczesnych społeczeństwach ta zależność jest bardzo widoczna. Jej konsekwencją jest dążenie do formowania pewnego ogólnospołecznego konsensusu jako podstawy, która umożliwia efektywne zarządzanie publiczne. Jego elementem jest dążenie do budowania pewnej wspólnej narracji wokół charakteru najważniejszych problemów i wyzwań. Ma to pewien efekt. Otóż stępa on ostrza partykularnych interesów, a także wzmacnia odczucie istnienia pewnej wspólnej przestrzeni (dobra publicznego, rozumianego przynajmniej jako wspólne reguły funkcjonowania w społeczeństwie).

Na system deliberacji w znaczny sposób wpływa charakter systemu reprezentacji interesów. W Polsce ma on wciąż bardzo tradycyjną formę opartą na głównych korporacjach zawodowych. Wyrazem ich interesów są struktury dialogu społecznego na poziomie centralnym i regionalnym – Trójstronna Komisja i wojewódzkie komisje dialogu społecznego. Otóż ich organizacja odzwierciedla reprezentację tradycyjnych interesów korporacji pracowników i pracodawców. Problemem jest to, że te interesy od dość dawna nie odzwierciedlają całej palety interesów, które widoczne są we współczesnym polskim społeczeństwie. Po stronie pracowniczej od dawna doszło do ich znacznego zróżnicowania. Mamy bowiem grupy pracownicze z tradycyjnych działów gospodarki, które pracują w oparciu o tradycyjne formy zatrudnienia, czyli etaty (energetyka, przemysł ciężki itp.). One są dobrze reprezentowane przez związki zawodowe (zwłaszcza obecne w Trójstronnej Komisji). Natomiast już od dłuższego czasu znaczna część pracuje w oparciu o różne elastyczne umowy o pracę, a nawet w szarej strefie. Ich interesy są odmienne od pracowników tradycyjnie zatrudnianych. Istnieje także znaczna grupa pracujących jeszcze inaczej; są to osoby, które musiały założyć własną działalność gospodarczą, ale pracują pod ścisłym kierunkiem menedżerów firm. Interesy powyższych grup nie są dobrze reprezentowane. Ich przedstawicielstwo nie jest zinstytucjonalizowane. Również po stronie pracodawców widoczne jest zróżnicowanie. Przedsiębiorstwa o strukturze koncernów mają z zasady inne interesy niż drobne lokalne firmy zatrudniające kilka czy kilkanaście osób.

Korporacyjna struktura reprezentacji interesów niedopasowana jest do wymogów deliberacji. Utrudnia bowiem artykulację stanowisk wielu

grup społecznych, kształtowania się ich profilu społeczno-ekonomicznego. Sprzyja natomiast interesom kluczowych grup korporacyjnych działających w przekroju branżowym, zawodowym, regionalnym czy lokalnym. Jerzy Hausner potwierdza, że dialog w kształcie korporacyjnym stał się narzędziem realizacji ich interesów. Ma to miejsce kosztem innych grup społecznych, które mają problemy z reprezentacją swoich interesów. Przy stole dialogu brakuje reprezentacji najsłabszych grup społecznych, bezrobotnych, pracujących w niestabilnych formach zatrudnienia, niepełnosprawnych itp. J. Hausner pisze: *Dialog społeczny w Polsce nazbyt często bywa fasadą, za którą ukrywa się korporatystyczna walka o grupowe interesy. Przypomnieć tu można choćby umowy społeczne zawierane przy okazji konsolidacji przedsiębiorstw energetycznych, zapewniające zatrudnionym w nich pracownikom i „menedżerom” nadzwyczajne przywileje. Przyzwolenie na to, aby umowy te stały się obowiązującym standardem, uzyskano w toku prac trójstronnego zespołu branżowego, w którym dogadali się związkowcy, państwowi pracownicy i urzędnicy*²⁷.

Korporacjonizm w rozumieniu J. Hausnera oznacza okopanie się najsilniejszych grup branżowych wokół swoich interesów. Są one na tyle silne, że potrafią inkorporować różne mniejsze grupy i tworzyć z nich przyczółki wszędzie tam, gdzie jest to konieczne dla zabezpieczenia ich wpływów. W tym sensie przedłużeniem branżowych korporacji stały się znaczna część administracji rządowej oraz związki zawodowe. J. Hausner pisze: *Struktury resortowo-korporacyjne dążą do utrzymania i poszerzenia swych domen, wykorzystując presję społeczną (protesty) i polityczne naciski*²⁸.

Grupy korporacyjne w ograniczonym stopniu wykazują tendencję do deliberacji. Wolą raczej usilne lobbowanie „w korytarzach władzy”, aby uzyskać korzystne dla siebie rozwiązania. Jest to efektywniejsze niż deliberacja. Nie dochodzi zatem do wzajemnego moderowania interesów – w odpowiedniej skali – w imię interesu rozwojowego kraju (czy interesu publicznego, jakkolwiek niejasne są to pojęcia). Nie dochodzi także do „produkcji” znaczących zasobów wiedzy eksperckiej istotnej z punktu widzenia deliberacji i rozwoju polityk. Wiedza nie jest bowiem instrumentem, który może przyczynić się do realizacji interesów.

Zdaniem J. Hausnera dialog w obecnym kształcie narzuca niejako branżową perspektywę patrzenia na gospodarkę i społeczeństwo. Jest to przeszkodą w zreformowaniu wielu struktur państwa, ponieważ ma znaczną moc mobilizowania koalicji w razie zagrożenia niektórych jego elementów.

²⁷ J. Hausner, *Pętla czasu. O polityce gospodarczej 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 64.

²⁸ Tamże, s. 63.

Z kolei J. Sroka, znawca problematyki interesów grupowych i dialogu, wskazuje, że cechą obecnych struktur dialogu jest *brak poważnych dyskusji zorientowanych na optymalne scenariusze rozwoju*. Wymienia kilka najważniejszych przyczyn:

- 1) etatyzm oraz towarzyszący mu klientelizm;
- 2) niedostatki wiedzy i informacji;
- 3) wadliwie działające mechanizmy rekrutacji i selekcji elit;
- 4) nadmierne eksploatowanie konfrontacyjnych form interakcji społecznych²⁹.

Korporatystyczna reprezentacja interesów sprzyjała uformowaniu się etatystyczno-klientelistycznego stylu sprawowania władzy. A to stało się jedną z najistotniejszych barier rozwojowych, w tym barier dla rozwoju deliberacji i produkcji wiedzy eksperckiej. *Styl ten nadaje ton funkcjonowaniu najważniejszych mechanizmów życia publicznego w Polsce – zarówno „w terenie”, jak i regionach oraz w centrum. Co więcej, konserwuje on stan niedowład, swoistego zawieszenia „w pół kroku”, którego widocznymi objawami są wymienione wcześniej niedostatki wiedzy i informacji, wadliwie działające mechanizmy rekrutacji i selekcji elit oraz nadmierne eksploatowanie konfrontacyjnych form interakcji społecznych*³⁰.

Struktury redystrybucji i deliberacji. Istnieje zatem sporo barier dla formowania swoistego modelu demokracji deliberacyjnej. Problemem jest to, że zakłada on nowy sposób moderowania interesów. Chodzi o odejście od korporatyzmu, czyli od konfrontacyjnych gier toczonych między partnerami społecznymi. Strategia korporatyzmu do pewnego stopnia ma charakter gry o sumie zerowej. Gdy wygrana strona uzyska korzyści, to druga strona ponosi koszty/straty. W modelu deliberacyjnym zamiast tego następuje przejście do strategii kooperacyjnych i budowania wspólnej podstawy dla rozwoju i odnoszenia korzyści przez wszystkie strony. Wymaga to zaangażowania szerokiej gamy podmiotów społecznych i ekonomicznych.

Wydaje się, że w polskim życiu publicznym wokół działań publicznych szybko rodzą się struktury redystrybucji czy struktury zaspokajania interesów, a z większym trudem powstają struktury deliberacji, które wzmacniają potencjał polityk publicznych. Część naukowców uważa, że do struktur redystrybucji łatwo dopasowuje się administracja publiczna. Sprzyja temu jej struktura organizacyjna, która od lat pozostaje silnie bran-

²⁹ J. Sroka, *Dialogi wojewódzkie – dobrze służą rozwojowi polskich regionów?* „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2000, nr 1.

³⁰ Tamże, s. 21.

zowa. Ma to szereg konsekwencji w sferze ułatwiania działania struktur, które są skoncentrowane na redystrybucji zasobów publicznych. Wobec tego typu zjawisk budowane są teorie wskazujące na rolę swoistych grup antyrozwojowych, które łączą interesy branżowe i określone struktury administracji publicznej (J. Hausner). Ten problem wyartykułował także Andrzej Zybortowicz, który pisze o sile wpływu na rozstrzygnięcia publiczne antyrozwojowych grup interesu.

Kwestią dyskusji może być rozległość wpływu powyższych tendencji antyrozwojowych oraz to, na ile mogą przededefiniować cele publiczne i parametry finansowe państwa, czyli jak oddziałują na polityki państwa i na stan struktur deliberacji. Z całą oczywistością można uznać ten wpływ za osłabiający potencjał analityczny państwa. Niewątpliwie jednak siłą antyrozwojowych grup jest słabość struktur i oddziaływania pojęć obywatelskich, silnie zakorzeniona u nas orientacja obywateli na obszar prywatnego życia kosztem dbałości o przestrzeń publiczną.

Za tło tych zjawisk można do pewnego stopnia uznać „próżnię socjologiczną”, na którą wskazywał Stefan Nowak w latach 70. Nie jest to jednak zjawisko przejściowe, specyficzne dla tamtego czasu. Potwierdzają to do pewnego stopnia badania. Regularne zaangażowanie (na przykład przejawiane raz na miesiąc) w sprawy lokalne deklaruje 2% badanych, 14% potwierdza zaangażowanie wykazywane kilka razy w roku, ponad połowa respondentów oświadcza, że w ogóle się nie angażuje. Z kolei regularne akty pomocy innym osobom spoza rodziny deklaruje 5% badanych, 36% mówi o kilku aktach pomocy w ciągu roku³¹ (chodzi tutaj o takie akty pomocy, jak nieodpłatne wykonanie komuś spoza rodziny drobnych napraw, przekazanie pomocy materialnej, zrobienie zakupów, zapłacenie rachunków w czyimś imieniu itp.). Tłem tej sytuacji jest niski poziom zaufania między obywatelami, a także obywateli do władzy, jednocześnie zaś wysoki poziom konfliktu między różnymi grupami. Za specyficzny fakt należy uznać to, że różne grupy społeczne mają problemy z wyłonieniem wiarygodnej dla siebie reprezentacji. Okazuje się, że tylko nieliczni pracownicy uważają, że związki zawodowe reprezentują ich w zakładzie pracy. Badania pokazują, że ponad 40% pracowników za swoich reprezentantów uważa dyrekcję i przełożonych³², z kolei w społecznościach lokalnych prawie 60% obywateli jako reprezentantów wymienia władze (wójta i radnych), a ponad 20% nie jest w stanie określić, kogo uważa za reprezentanta swoich interesów, albo twierdzi, że nie ma

³¹ Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media SA, dz. cyt., s. 129.

³² J. Męcina, *Dynamika dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 1.

takiego (zaledwie 3% badanych wskazuje, że jest nim organizacja poza-rządowa, 3% – związek zawodowy, i także 3% – ugrupowania polityczne)³³.

Kwalifikacje do deliberacji. Zdolność do deliberacji określają czynniki strukturalne, które analizowaliśmy powyżej. A więc jest to m.in. sposób zorganizowania i funkcjonowania instytucji publicznych, społecznych, a nawet prywatnych. Wiele organizacji funkcjonuje w sposób, który nie zapewnia im możliwości zbudowania właściwego potencjału do uczestniczenia w deliberacjach. Przebadano pod tym względem środowisko związków zawodowych i pracodawców³⁴. Wielu działaczy przyznaje, że zaplecze eksperckie ich organizacji jest niedostatecznie rozbudowane, co osłabia ich potencjał, który mógłby umożliwić im udział w deliberacji. Jeden z liderów związkowych wskazuje, że jego organizacji nie stać na pozyskiwanie ekspertów. *Zaplecze eksperckie to jedna z największych słabości polskiego ruchu związkowego. I wczoraj, i dzisiaj pieniądze determinują ten układ, w którym tkwimy. Brakuje środków na tę działalność, w tym na ekspertyzy – zatrudnienie czy wynajmowanie odpowiednich ekspertów.* Inny z liderów wskazuje, że jego organizacja nie jest w stanie ze składek sfinansować działań eksperckich w satysfakcjonującym stopniu. *Nie chcę użyć niewłaściwego słowa, ale jest to w dużym stopniu improwizacja...*

Związkowcy zauważają, że ich uczestnictwo w dialogu wymaga profesjonalnego przygotowania eksperckiego. Jeden z liderów związkowych mówi, że *bez zaplecza nie da się dorosnąć do Unii, ani być prawdziwym partnerem.* (...) Tylko z profesjonalnym dokumentem, tylko z fachową ekspertyzą na wysokim poziomie rząd i pracodawcy będą postrzegali związkowców jako partnerów. Inny lider dialogu z organizacji pracodawców również podkreśla, że wraz z latami rośnie ranga ekspertyzy: *Na początku wystarczyło krzyknąć, że podatki powinny być niższe, dzisiaj trzeba mieć kalkulację i szacunek wpływu na budżet, porównanie z innymi krajami itp. I dotyczy to wszystkich spraw z zakresu działania organizacji.*

Warto także wskazać na kolejny problem, który blokuje rozwój deliberacji. Otóż nie wykrystalizował się profil wiedzy i pracy eksperckiej. Ekspert postrzegany bywa czasami jako aktywista jakiejś partii politycznej, a w najlepszym wypadku rzecznik określonej grupy interesu. Wiedza zaś rozumiana jest instrumentalnie jako narzędzie do budowania wpływu, a nie jako narzędzie, które umożliwia poznanie rzeczywistości i rozwiązanie analizowanych problemów. Tym samym widoczna jest obniżona wiary-

³³ Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media SA, dz. cyt., s. 126.

³⁴ W kierunku dialogu opartego na wiedzy, red. A. Zybala, CPS „Dialog”, Warszawa 2009.

godność osób, które uchodzą za ekspertów, a także samej prezentowanej w różnych okolicznościach wiedzy społeczno-ekonomicznej.

W samym środowisku dialogu społecznego wielokrotnie powraca wątek podważania wiarygodności określonych danych, które prezentują organizacje społeczne czy zawodowe. Prezentacji danych towarzyszy często rozważanie, komu ma to służyć, a nie rozważanie, czego dowiadujemy się z zestawu zaprezentowanych danych. Mamy tu do czynienia z konsekwencjami niskiego poziomu zaufania (co stale potwierdzają badania społeczne), a także z konsekwencjami konfrontacyjnego uformowania nie tylko życia politycznego, ale również życia publicznego (to znaczy takiego, w którym uczestniczą nie tylko partie polityczne, ale także inne podmioty społeczne, jak np. organizacje zawodowe).

Struktury deliberacji są znacznie osłabione w wyniku istnienia silnych mechanizmów tak zwanej przemocy symbolicznej. Prowadzą one do wykluczenia z dyskursu z uwagi na pewne cechy. Osłabiło to dyskusje w zakresie polityki gospodarczej, społecznej, zagranicznej i szeregu innych. Pewne argumenty uznawane są z góry za irracjonalne i niebrane pod uwagę.

Praktyki międzynarodowe. W krajach Zachodu konsultacje, czy szerzej dialog konsultacyjny, przybierają szereg form. Powyżej już zostało nadmienione, że w wielu krajach po II wojnie światowej powstały wielostronne organizmy – rady ekonomiczno-społeczne (często były one kontynuacją innych instytucji zakładanych przed wojną). Najpierw łączyły one głównie partnerów korporacyjnych, czyli związki zawodowe i organizacje pracodawców. Później dochodziło w niektórych krajach do poszerzania ich formuły. Włączano środowiska eksperckie, akademickie, pozarządowe. W Hiszpanii, Francji czy Holandii, gdzie rady pełnią funkcję konsultacyjną, partnerzy uzgadniają opinie na temat rządowych projektów programowo-legislacyjnych.

W holenderskiej radzie ekonomiczno-społecznej (SER) eksperci organizacji generują rocznie około 15–20 opinii. Dotyczą one polityki makroekonomicznej, struktury gospodarczej, ochrony środowiska oraz transportu, zrównoważonego rozwoju, zabezpieczenia socjalnego i systemu emerytalnego, rynku pracy i jego związków z systemem edukacji, partycypacji pracowniczej oraz prawa pracy, ochrony konsumenta, polityki europejskiej. Ich raporty wskazują na trzy główne zadania, które stoją przed wszystkimi stronami dialogu społecznego i które wyznaczają drogę rozwoju kraju. Są to: (1) budowanie fundamentów w celu osiągnięcia zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju, (2) budowanie warunków dla osiągnięcia możliwie najwyższego współczynnika zatrudnienia, (3) bu-

dowanie zasad dla osiągnięcia uczciwej dystrybucji dochodów. Rząd bardzo poważnie traktuje opinie SER, co nie oznacza, że zgadza się ze wszystkimi.

W Irlandii istnieje cały szereg instytucji, które można uznać za instytucje dialogu konsultacyjnego, a czasami nawet partnerstwa społecznego. Przez wiele lat kluczowa była Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna, w której dochodziło do krystalizacji paktów społeczno-gospodarczych. Podpisywał je rząd z partnerami społecznymi, którzy byli zapraszani do tej Rady. Funkcjonują albo funkcjonowały inne instytucje (niektóre były później łączone), jak Narodowe Biuro Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego (NESDO), Narodowe Forum Ekonomiczno-Społeczne (NESF) i Narodowe Centrum Partnerstwa i Realizacji (NCP). Narodowe Forum Społeczno-Ekonomiczne (NESF) powołano w celu opracowania programu walki z problemami bezrobocia, nierówności i wykluczenia społecznego, wokół którego powstało porozumienie społeczne. NESF gromadzi przedstawicieli parlamentu, partnerów społecznych, departamentów rządowych oraz sektora społecznego i wolontariackiego. Forum wytwarza ekspertyzy wykorzystywane do doradzania rządowi w sprawach polityki osiągnięcia równości i spójności społecznej. Prowadzi także monitoring i ewaluację funkcjonujących społecznych polityk publicznych. Z kolei Narodowe Centrum Partnerstwa i Realizacji (NCP), utworzone w 2001 roku, powstało, aby ułatwiać i promować partnerskie wprowadzanie zmian i innowacji w zakładach pracy. Opracowywało narodową strategię modernizacji i zmian zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym. Wspiera partycypację pracowniczą w miejscu pracy.

Dialog konsultacyjny jest szczególnie silnie zinstytucjonalizowany we Francji. Wyraża się to rozbudowaną siecią instytucji dialogu. Kluczowe znaczenie ma Rada Ekonomiczno-Społeczna i Środowiskowa (CES)³⁵. Liczy ona 233 członków³⁶, którzy reprezentują wszystkie ważne odłamy społeczeństwa (związki zawodowe i organizacje pracodawców, organizacje rzemieślników, organizacje pozarządowe o różnym profilu, np. rolniczym, ekologicznym, studenckim, rodzinnym). Na żądanie rządu przygotowuje ona swoje raporty i opinie o rządowych programach ekonomicznych i społecznych. Według zapisów prawa rząd jest zobligowany, aby konsultować swoje projekty legislacyjne z Radą. Rada przygotowuje również opinie z własnej inicjatywy.

We Francji obok opisanej rady funkcjonuje mnóstwo innych instytucji, w których dochodzi do deliberacji i konsultacji, np. Krajowe Biuro ds. Zatrudnienia (ANPE), Najwyższa Rada Zatrudnienia (CSE), Krajowa

³⁵ Le Conseil économique, social et environnemental (nazwy rady były zmieniane w trakcie jej funkcjonowania).

³⁶ www.conseil-economique-et-social.fr/decouvrir-cese/historique [11.01.2012 r.].

Komisja Negocjacji Zbiorowych (CNNC), Krajowa Rada Szkolenia Zawodowego, Promocji Społecznej i Zatrudnienia (CNFPPSE), Najwyższa Rada Zaszeregowania Pracowników Niepełnosprawnych (CSRTH), Rada Administracyjna Kas Zabezpieczenia Społecznego i Zasiłków Rodzinnych (CACSSAF), Rada Kierowania Emeryturami (COR), Stowarzyszenie Zarządzające Funduszami na Rzecz Aktywności Zawodowej Osób Niepełnosprawnych (AGEFIPH), Krajowa Unia na rzecz Zatrudnienia w Przemysle i Handlu (UNEDIC), która zrzesza regionalne Stowarzyszenia na rzecz Zatrudnienia w Przemysle i Handlu (ASSEDIC)³⁷.

Przyjrzyjmy się bliżej Radzie Kierowania Emeryturami³⁸ (COR, utworzona w 2000 roku). W jej skład wchodzi parlamentarzyści, związki zawodowe, pracodawcy, eksperci oraz reprezentanci państwa. W sposób systematyczny analizuje ona sytuację w polityce emerytalnej i przygotowuje ekspertyzy w sprawie spójności systemu ubezpieczeń społecznych. Zgłasza własne propozycje rozwiązań. Rada jest silnie zinstytucjonalizowana. Jej funkcjonowanie jest zapisane w ustawie z 2003 roku o reformie emerytur³⁹, a dekret z 28 maja 2004 r. określa jej skład i organizację.

Niektóre z powyższych instytucji mają odpowiedniki regionalne. Na poziomie regionalnym działają struktury podobne do ogólnokrajowej Rady Ekonomiczno- Społecznej i Środowiskowej. Są one usytuowane przy radach regionalnych (organy samorządu terytorialnego).

Deliberacja na poziomie lokalnym. W krajach Zachodu deliberacja przejawia się w wielu formach również na szczeblu lokalnym. Przyjmuje m.in. formę różnych mechanizmów partycypacji, w tym konsultacji. Gerry Stoker pisze o eksplozji zainteresowania partycypacją w Wielkiej Brytanii od połowy lat 90. Rząd utworzony przez Nową Partię Pracy zainicjował szereg przedsięwzięć w tym zakresie, począwszy od prób zwiększenia frekwencji w wyborach lokalnych po inicjatywy, których celem było wzbogacenie procesu konsultacji lokalnych, tworzenia partnerstw lokalnych, różnych innowacyjnych form partycypacji, które miały na celu wzmocnienie upodmiotowienia lokalnych społeczności. G. Stoker wskazuje najpierw na konsultacje jako formę partycypacji. Przedstawia pięć kategorii metod przeprowadzania konsultacji stosowanych w Wielkiej Brytanii:

- 1) **metody konsumenckie** - formy partycypacji, w których obywatele składają sugestie/skargi dotyczące jakości lokalnych usług publicznych. W tym celu przeprowadza się także badania sondażowe;

³⁷ M. Pliszkiwicz, *Francja*, [w:] *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, dz. cyt.

³⁸ Conseil d'orientation des retraites.

³⁹ Loi du 21.08.2003 portant réforme des retraites.

- 2) **metody tradycyjne** – spotkania publiczne, zapraszanie do uczestnictwa w lokalnych komitetach, wysyłanie dokumentów do konsultacji;
- 3) **fora** – łączenie odbiorców poszczególnych usług w celu wyrażenia opinii w sprecyzowanej sprawie. Łączy się głównie osoby, które posiadają wspólną charakterystykę np. przedstawiciele mniejszości narodowych, ludzi młodych;
- 4) **innowacje konsultacyjne** – obejmują konsultowanie sprecyzowanych zagadnień, a narzędziem są tu interaktywne strony internetowe, grupy fokusowe, panele obywatelskie, referenda;
- 5) **innowacje deliberacyjne** – mają na celu zachęcać obywateli do przemyślenia kwestii, które dotyczą ich osobiście albo ich sąsiedztwo poprzez organizowanie sądów obywatelskich, paneli doradczych do spraw usług publicznych, ćwiczeń w tworzeniu wizji, programów lokalnego planowania i forów debaty nad konkretnymi zagadnieniami⁴⁰.

Badania pokazały, że lokalne władze w coraz większym zakresie stosują innowacyjne metody. Już w 2002 roku 75% władz lokalnych stosowało panele obywatelskie⁴¹. W 2001 roku w konsultacjach brało udział 14 milionów mieszkańców Anglii, co stanowiło wówczas około jednej czwartej wszystkich mieszkańców. W latach 2009–2010 w konsultacjach brało udział już tylko 18% obywateli. Dla porównania możemy podać, że w Polsce 17% obywateli zetknęło się z pojęciem konsultacji⁴². Nie wiadomo, jaki odsetek w nich corocznie uczestniczy.

Ale w innych formach partycypacji uczestniczyło 38% obywateli Anglii w 2001 roku, w latach 2009–10 34% obywateli angażowało się w określone formy partycypacji w postaci kontaktowania się z lokalnym radnym, uczestnictwa w spotkaniach publicznych, podpisywania petycji (przynajmniej raz w roku). Bardzo popularną formą partycypacji stały się petycje do władz lokalnych, które są zobowiązane do odpowiadania na nie. W niektórych społecznościach wprowadzono partycypacyjne budżetowanie, czyli proces zapewniający obywatelom większy udział w stanowieniu priorytetów, na które będą poświęcane publiczne pieniądze⁴³. Miały też miejsce pilotażowe programy pod nazwą „lokalne kontrakty”. Zawie-

⁴⁰ Zobacz techniki partycypacyjne: <http://partycypacjaobywatelska.pl/techniki>.

⁴¹ G. Stoker, *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan, 2004, s. 118.

⁴² Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, SMG/KRC Poland Media SA, dz. cyt., s. 71.

⁴³ www.participatorybudgeting.org.uk/about/uk-experiences-of-pb.

rają je grupy mieszkańców, władz, radni oraz dostawcy określonych usług publicznych. Ich celem jest podniesienie jakości usług poprzez wspólne decydowanie oraz podejmowanie zobowiązań do określonych działań⁴⁴. W 2009 roku weszły w życie regulacje, które wymagają od władz lokalnych i różnych instytucji publicznych angażowania obywateli i grup (*Duty to Involve*) najbardziej zainteresowanych planowanymi decyzjami. Ponadto w 2006 roku 98% lokalnych władz posiadało porozumienia z organizacjami trzeciego sektora (*compact*)⁴⁵. Z kolei od czasu objęcia władzy przez konserwatystów i liberalnych demokratów prowadzonych jest szereg przedsięwzięć w ramach projektu „Wielkie społeczeństwo”. Rząd zapowiada, że w ramach niego zostaną stworzone warunki do tego, aby lokalne grupy mogły przejmować odpowiedzialność za produkcję określonych usług publicznych.

We Francji również na poziomie regionalnym widzimy silną instytucjonalizację procesów partycypacji. Powoływane są liczne instytucje, w których mają mieć miejsce konsultacje. Wiele przepisów dotyczących partycypacji było tworzonych w procesie decentralizacji systemu sprawowania władzy w ostatnich 10 latach. Na poziomie regionalnym powoływanie regionalnej rady ekonomiczno-społecznej (*Conseil Economique et Social Régional*) jest obligatoryjne. Rada ta jest odpowiednikiem podobnej instytucji konsultacyjnej, która działa na szczeblu krajowym. Regionalna rada liczy czasami nawet ponad 100 członków. Wyłaniają ich organizacje gospodarcze (przedsiębiorstwa i stowarzyszenia przedsiębiorców - 35% składu), organizacje związkowe pracowników (35% składu), organizacje społeczne (zrzeszenia, stowarzyszenia - 25%). Powoływani są też eksperci (stanowią 5% składu). Władze regionalne muszą zasięgać w radzie opinii w zakresie wdrażania narodowego planu rozwoju, dokumentów planistycznych, tworzenia dokumentów budżetowych. Rada analizuje i przedstawia stanowiska do założeń dotyczących poszczególnych polityk realizowanych w danym regionie.

Natomiast na niższym poziomie lokalnym powoływane są - na mocy ustawy z 2002 roku - rady dzielnicowe (*conseils de quartiers*), które doradzają władzom gminnym. W ich skład wchodzi miejscowi radni oraz wybierani przedstawiciele poszczególnych dzielnic. W dzielnicach miast powyżej 80 tys. mieszkańców tworzone są obowiązkowo, a w dzielnicach miast powyżej 20 tys. mieszkańców ich tworzenie jest zalecane. Na przy-

⁴⁴ An evaluation of the community contracts pilot programme, Institute for Political and Economic Governance (IPEG), University of Manchester. January 2010.

⁴⁵ Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper, The Secretary of State for Communities and Local Government by Command of Her Majesty, October 2006, s. 55.

kład w Strasburgu jest 10 rad dzielnicowych. Składają się one z wybranych losowo ochotników. Obradują raz w miesiącu na sesji plenarnej. Omawiają projekty miejskie, a także kwestie, które członkowie sami wybierają z uwagi na ich znaczenie dla mieszkańców. Rady mają swoje biura otwarte dla mieszkańców, gdzie mogą oni złożyć opinie lub sugestie dotyczące spraw dzielnicy. W tym mieście dodatkowo istnieje Terytorialne Biuro Partnerów, które dba o to, aby w debacie publicznej słyszalny był głos wszystkich grup: rodziców, uczniów, pracowników społecznych, przedstawicieli stowarzyszeń, służb publicznych, związków wyznaniowych itp. Często Biuro jest pierwszym miejscem, gdzie zgłaszają się obywatele zainteresowani działaniami wokół określonych spraw lokalnych, np. problemów młodzieży, seniorów, żywienia dzielnicy, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu czy bezrobociu. Z kolei w Paryżu działa 122 rad z około 4 tysiącami członków. Uznane są one za istotny element konsultacji obywateli. Dysponują budżetami ok. 11,5 tysiąca euro na organizację spotkań, wyposażenie biur itp. Ponadto w Paryżu powstał specjalny statut partycypacji, gdzie wyłożono zasady partycypacji, na przykład regułę, że gdy 3% mieszkańców podpisze daną petycję, to jej treść będzie przedmiotem obrad władz miasta. Wyznaczono zasadę, że konsultacje i debaty w zakresie wielkich projektów miejskich mają trwać przynajmniej 3 miesiące. Zasady partycypacji ewaluuje na bieżąco Paryska Komisja Debat Publicznych. Przedstawia ona radzie Paryża roczny bilans⁴⁶.

Ponadto we Francji mogą powstać misje informacyjno-ewaluacyjne (*Mission d'information et d'évaluation*). Może to mieć miejsce w gminach liczących ponad 50 tys. mieszkańców na żądanie 1/6 radnych gminy. Ich rolą jest ocena realizacji polityki gminnej i informowanie o niej społeczności lokalnej. Obywatele mają także dodatkowe możliwości oddziaływania na władze (powstałe w wyniku poprawki do konstytucji z 28 marca 2003 r.). Jest to referendum gminne (głosowanie jest prawnie wiążące, wcześniej miało rolę tylko opiniodawczą). Ale o przeprowadzeniu referendum mogą zdecydować tylko radni. Ponadto obywatele mają prawo do petycji. W petycjach mogą żądać, aby ich postulaty znalazły się w porządku posiedzeń radnych.

Specjalne konsultacje mają miejsce w zakresie Lokalnego Planu Zagospodarowania. Muszą być przeprowadzane w każdym przypadku: modyfikacji czy generalnej rewizji dokumentu. W zakresie planowania istnieje nawet Narodowa Komisja Debaty Publicznej (powołana w 1995 r.), która strzeże przestrzegania procedur informacji i uzgadniania.

⁴⁶ Charte Parisienne de la Participation. 10 clefs pour la participation des Parisiennes et des Parisiens, Mairie de Paris Mission démocratie locale, Edition 2010.

Działają również komisje konsultacyjne do spraw usług publicznych. Mają dbać o to, aby usługi były dopasowane do potrzeb mieszkańców i ich aspiracji⁴⁷. Ich rolą jest także informowanie o wyzwaniach w zakresie zarządzania usługami np. miejskimi. Warto także dodać, że szereg rad gminnych w składach swoich komisji ma członków, którzy nie są radnymi, ale reprezentują ważne grupy mieszkańców, np. lokalnych kupców czy lokalny oddział Czerwonego Krzyża.

W wielu miastach działa cały szereg innych instytucji konsultacyjnych. Jak już wspomnieliśmy, wokół rad miejskich działają rady dzielnicowe, ale także są rady młodzieży (współdecydują o nakładach na cele związane z młodzieżą), sieci seniorów, rada żywienia gospodarczego i punkty doradztwa dla cudzoziemców. W Strasburgu rada młodzieżowa składa się ze 130 członków (w wieku 12-14 lat), jest wybierana przez młodych mieszkańców miasta na 18 miesięcy. Wyraża ona opinie swoich środowisk, zgłasza ich pomysły, włącza się w konkretne działania publiczne w dziedzinie kultury, sportu, transportu itp. Prace i relacje z realizacji pomysłów młodych są publikowane na stronie internetowej, gdzie każdy może również zgłaszać sugestie działań i opinie⁴⁸.

⁴⁷ La commission consultative des services publics locaux.

⁴⁸ *Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2011, s. 73-75.

Polityka publiczna jako interwencja w bieg rzeczy

- Interwencja publiczna w stan rzeczy uznany za problemowy
- Działania publiczne w orbicie państwo-rynek-obywatele
- Drabina interwencji publicznej – od nicnierobienia do ograniczenia wolności wyboru
- Instrumenty interwencji publicznej
- Ewolucja w stosowanych instrumentach interwencji
- Regulacje do poprawy
- Ocena skutków regulacji
- Polityka szturchania

~~~~~

Polityki publiczne rodzą się wokół problemów dotyczących zbiorowości. Nie oznacza to, że wobec wszystkich problemów podejmowane są działania publiczne (interwencje publiczne). Znaczna część problemów sama rozwiązuje się z uwagi na pewne okoliczności. Na przykład bezrobocie spada, gdy nadchodzi moment ożywienia gospodarczego. Poziom ubóstwa spada, gdy przybywa miejsc pracy w wyniku znaczących inwestycji czy ożywienia gospodarczego.

~~~~~


Polityki i programy publiczne można uznać za formę interwencji w pewien stan rzeczy, który ma miejsce w danym momencie. Politykę planujemy zazwyczaj wówczas, gdy uznajemy, że ten stan rzeczy nie zadowala określonej grupy obywateli, albo dostrzegamy, że pozostawienie spraw takimi, jakimi są, może skutkować pojawieniem się jeszcze groźniejszych zjawisk czy zdarzeń. Czasami oceniamy, że stan rzeczy jest na tyle krytyczny, że interwencje planujemy niemal natychmiast. Gdy spostrzegamy, że stan dróg jest zły, boimy się, że zahamuje on rozwój gospodarki, ponieważ samochody dłużej stoją w korkach i później docierają z towarami do klientów, a pracujący niepotrzebnie marnują czas. Rodzi to koszty dla gospodarki, ponieważ pracodawcy muszą ten czas opłacić.

Podstawową kwestią jest to, kiedy uznajemy, że sytuacja dojrzała do podjęcia interwencji. Na przykład w polityce edukacji ktoś może uznać, że czas interwencji nadchodzi, gdy klasy szkolne zaczynają liczyć ponad 30 osób. Wówczas nie ma wątpliwości, że taka liczebność utrudnia nauczanie. W konsekwencji dzieci czy młodzież nie zdobywają potrzebnej wiedzy i umiejętności, co następnie przekłada się na ich słabsze możliwości rozwoju zawodowego, a to ma związek z potencjałem rozwojowym gospodarki. Planujemy wtedy działania, które mają zmienić ten stan rzeczy w określonym czasie.

Jak wyżej wskazywaliśmy, polityki publiczne rodzą się wokół problemów publicznych. Nie oznacza to, że wobec wszystkich problemów podejmowane są działania publiczne (interwencje publiczne). Znaczna część problemów sama rozwiązuje się z uwagi na pewne okoliczności. Na przykład bezrobocie spada, gdy nadchodzi moment ożywienia gospodarczego. Poziom ubóstwa spada, gdy przybywa miejsc pracy w wyniku znaczących inwestycji czy ożywienia gospodarczego. Ponadto jest tak, że znaczną część problemów obywatele sami rozwiązują swoim indywidualnym działaniem. Gdy wzrasta problem przestępczości w ich lokalnym środowisku, zakładają mocniejsze zamki w drzwiach albo ustanawiają grupy pilnujące samochodów na osiedlowych parkingach. Wyniki badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii wskazują, że większość bezrobotnych sama znajduje zatrudnienie w ciągu 6 miesięcy od daty zarejestrowania się w urzędzie pracy. Po roku jest to już 90% zarejestrowanych bezrobotnych. W tym czasie nie trzeba zatem interweniować. Pozostaje jednak grupa, która wymaga określonego typu wsparcia. Czas interwencji jest często dylematem w polityce zdrowia. Niektóre z odkrytych zagrożeń mijają samoistnie. Ale zawsze może zdarzyć się inaczej. Minister zdrowia w Polsce na przełomie lat 2009-2010 zdecydował się nie podejmować działań w sprawie spodziewanej epidemii grypy A/H1N1. Inne państwa podejmowały interwen-

cje (zamawiały szczepionki). Do epidemii jednak nie doszło, a więc niepokojące nas wszystkich zagrożenie samo minęło.

Państwo-rynek-obywatele. Wiele teorii polityk publicznych podkreśla, że interwencje publiczne powinny być podejmowane tylko w przypadku, gdy stwierdzamy, że wszystkie inne metody rozwiązania problemów okazują się nieskuteczne. Większość potencjalnych problemów rozwiązuje się sama na różne sposoby. Obywatele podejmują oddolne działania (samoorganizacja społeczna). Wolny rynek wymiany różnych dóbr i usług odgrywa znaczną rolę w rozwiązywaniu problemów. To są działania pierwszego wyboru. Natomiast interwencje publiczne powinny być podejmowane, jeśli problemów nie udaje się rozwiązać w oparciu o zaangażowanie jednostek, grup obywateli czy poprzez mechanizmy wymiany rynkowej. Większość naszych problemów materialnych rozwiązywana jest w oparciu o mechanizmy wolnego rynku i konkurencji między podmiotami, które działają z myślą o uzyskaniu dochodu. W ten sposób większość obywateli zdobywa pracę, za pomocą której uzyskuje dostęp do dochodu i większość potrzebnych produktów oraz usług.

Mechanizm wolnego rynku jest główną metodą samoorganizacji społecznej. Niemniej jednak nawet ekonomia klasyczna mówi o zawodności rynku w przypadku określonej wymiany dóbr. Szereg ekonomistów podkreśla, że mechanizm wolnego rynku jest skuteczny, ale w określonych okolicznościach czy przy spełnieniu określonych warunków. A więc do pewnego stopnia same mechanizmy wolnego rynku muszą być poddawane interwencji. Amartya Sen, zdobywca ekonomicznego Nobla, uważa, że konieczna jest komplementarność rynku oraz instytucji pozarynkowych. W książce *Rozwój i wolność* pisze: *Całościowe efekty systemu rynkowego są uzależnione od jego otoczenia politycznego i społecznego*¹. A. Sen twierdzi, że aby rynek dobrze funkcjonował, trzeba zadbać o właściwe przygotowanie jego potencjalnych uczestników, o dostęp ludzi do informacji, wiedzy oraz zabiegać o to, by nie nastąpiła – jak on to nazywa – *akumulacja asymetrycznych korzyści*, czyli aby niektórzy uczestnicy rynku nie posiadali nadmiernego wpływu na reguły biznesu. Z kolei Douglass C. North, laureat Nagrody Nobla z 1993 r., pisał, że gospodarka, aby była efektywna, potrzebuje jasnych reguł gry (tak jak w piłce nożnej). Są one niezbędne, aby gracze (firmy) mogli rozegrać uczciwy mecz. Każdy rynek posiada historycznie ukształtowaną strukturę złożoną z reguł – np. dotyczących praw własności – ograniczeń, zasad moralnych. W istocie *laissez-faire*, czyli ekonomiczna wolnoamerykanka, nie istnieje, ponieważ *laissez-faire* to anarchia. O możliwościach rozwojowych gospodarki w dłuższej perspektywie prze-

¹ A. Sen, *Rozwój i wolność*, tł. J. Łoziński, Zysk i Spółka, Poznań 2002.

sądza jakość instytucji. To one warunkują choćby wysokość kosztów transakcyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa. Gdy instytucje dobrze działają (np. sprawne sądy gospodarcze), są jasne przepisy, przyjazna, profesjonalna i uczciwa administracja – firmy ponoszą niższe koszty związane z transakcjami sprzedaży i zakupów².

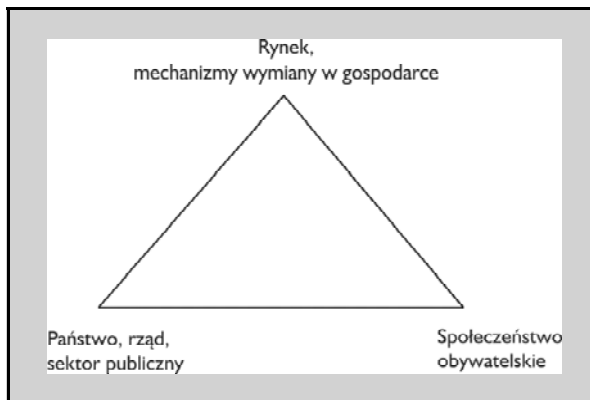
John Williamson podkreśla, że gdy otoczenie instytucjonalne jest niewłaściwe, to nawet dobra polityka gospodarcza może nie przynieść pozytywnych wyników. Wiele badań ekonomicznych pokazuje bowiem, że kolejne fale powojennego rozwoju zależały – po pierwszym okresie akumulacji kapitału – od właściwego ukształtowania kapitału społecznego, m.in. od sensownie zaprojektowanej edukacji oraz dobrze ukształtowanych instytucji rynkowych i publicznych.

Złożoność dzisiejszego rynku. Przy rozwiązywaniu znacznej części problemów, czy sytuacji potencjalnie problematycznych możemy polegać na skuteczności pewnych automatycznych mechanizmów, jak rynek albo samoorganizacja społeczna. Jednak w dzisiejszych czasach, które charakteryzują się złożonością wielu problemów, nawet rynek w niektórych przypadkach wymaga określonej interwencji w postaci ukształtowania sprzyjających mu warunków. Wiele rynków produktów i usług jest regulowanych w znacznym stopniu. Istnieją regulacje, które określają warunki wejścia przedsiębiorstw na określone rynki czy wprowadzanie określonych produktów (np. farmaceutycznych, żywnościowych). Mogą to być warunki określające kwestie bezpieczeństwa produkcji towarów (np. leków) czy kwestie dystrybucji określonych towarów (np. alkohol). Na znaczną skalę stosowane są regulacje określające udzielanie kredytów czy sprzedaż polis ubezpieczeniowych. Państwo określa tu wymogi w zakresie informowania konsumentów o ich kosztach, zasadach spłat, wypłaty odszkodowań itp.

² F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tł. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997. Autor wskazuje na normy społeczne i etyczne jako warunek powstania nowoczesnych instytucji. Gospodarka ma wyższe szanse rozwojowe w sytuacji istnienia większych zasobów kapitału społecznego wyrażającego się w zdolności do okazywania sobie zaufania w życiu zbiorowym. Wprawdzie to system prawny warunkuje rozwój ekonomiczny, ale zyskuje on na potencjale, jeśli towarzyszy mu zaufanie, tj. gdy strony transakcji biznesowych obdarzają się zaufaniem. Fukuyama pisze: *Gdybyśmy podchodzili do każdej zawieranej umowy z założeniem, że partner ma zamiar nas oszukać, musielibyśmy poświęcać każdorazowo sporo czasu na wyeliminowanie z dokumentu wszelkich potencjalnych nieścisłości, aby ochronić się przed stratą* (s. 180). Kluczowym momentem w kształtowaniu reguł zaufania w systemie ekonomicznym był okres, kiedy ludzie tak rozbudowali działalność gospodarczą, że jej prowadzenie wymagało wyjścia poza krąg rodzinny. Musieli wtedy oddzielać finanse rodzinne od finansów firmy. Kwestie uczciwości miały decydujące znaczenie dla dalszego rozwoju i przedsiębiorstw, i całej gospodarki.

Ktoś może powiedzieć, że takie regulacje są niepotrzebne, najważniejsze, że dwie strony transakcji umawiają się na określone warunki jej zawarcia. Zwraca się jednak uwagę na takie kwestie, jak asymetria informacji. Ma ona miejsce w sytuacji, gdy producent ma znaczną przewagę informacyjną nad konsumentem. W konsekwencji jednostki mogą nie mieć na przykład dobrej informacji o ryzyku związanym z używaniem danego produktu lub usługi (np. leki). Przeciętny konsument nie jest w stanie przeanalizować rozległych warunków zakupu polisy czy zaciągnięcia kredytu, jakie wprowadza przedsiębiorstwo. Gdy konsumentowi brakuje adekwatnej i jasnej informacji, wówczas może zaniechać np. zaciągnięcia kredytu, co przekłada się na słabszy rozwój całej gospodarki. Co więcej, powstają regulacje określające warunki, na jakich banki mają udzielać kredytów. Dotyczą one na przykład sposobu definiowania wypłacalności klienta. Gdyby bowiem kredyty dostały się w ręce osób, które nie potrafią ich spłacić, wzrosłoby zagrożenie wybuchem kryzysu finansowego. Gdyby właściciele depozytów w banku zaczęli podejrzewać, że kredytobiorcy nie zwracają zaciągniętych tam pożyczek, mogliby gremialnie żądać wycofania swoich wkładów.

Rysunek 1. **Polityki/programy publiczne powstają zazwyczaj w konstelacji trzech punktów odniesienia**



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

Problem tkwi również w tym, że rynek nie tworzy wszystkich produktów i usług, których potrzebujemy za ceny, które uznajemy za racjonalne³. Potwierdza to ekonomia klasyczna. Na przykład niektóre sektory gospodarki mają charakter monopoli czy oligopoli. Wydaje się, że bez po-

³ *Understanding policy options*, Home Office, Report 06/06.

lityki publicznej, czyli pewnej formy interwencji publicznej, dostarczałyby produkt nieadekwatny do potrzeb obywateli. Przez kilka powojennych dziesięcioleci energetyka czy telekomunikacja były uznawane za tak zwane monopole naturalne. Z czasem zmieniło się to, ponieważ powstały technologie, które umożliwiły wprowadzenie elementów konkurencji. Wraz z tym zmieniła się polityka publiczna. Najpierw zakładała ona zastosowanie publicznej formy własności, a później ograniczono się do stosowania określonych regulacji, które wymuszały rywalizację. W tych sektorach wciąż mamy sporo przykładów interwencji regulacyjnej państwa. Na przykład państwa europejskie uzgodniły wspólną interwencję w zakresie telefonii komórkowej. Uznano, że nie jest to sektor, który jest symbolem wolnego rynku (działają w nim nieliczne firmy). Efektem tego były niesłychanie wysokie ceny w połączeniach międzynarodowych. Interwencja publiczna doprowadziła do znacznego obniżenia cen.

Produkt nieoptymalny? Dość powszechnie uznaje się, że rynek nie wytwarza także optymalnego produktu w zakresie edukacji, służby zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, systemów transportowych, obrony itp. Są to tak zwane dobra publiczne, chociaż w tych dziedzinach działają prywatne podmioty. Dostarczają one jednak produkty tylko wybranym grupom (np. prywatne szkoły, szpitale). W niektórych krajach prywatne placówki szkolne czy szpitalne zostały włączone w system publiczny. Obywatel nie płaci bezpośrednio za korzystanie z nich, ale opłaca je państwo z podatków czy też instytucje ubezpieczenia społecznego.

Przykładem zawodności rynku jest zjawisko tak zwanych kosztów zewnętrznych/obocznych (*externalities*). Otóż rynek pozbawiony zewnętrznej regulacji może sprawiać, że podmioty działające na nim unikają pokrywania wszystkich kosztów swojego działania. Mogą się one decydować na przetrzucanie ich na innych, na przykład na środowisko, na społeczności lokalne czy na samych swoich pracowników. Wobec takich zachowań państwo interweniuje. Wprowadza regulacje, które określają powinności podmiotów gospodarczych, na przykład w zakresie ponoszenia kosztów zanieczyszczenia środowiska.

Powyżej omówiliśmy przykłady zawodności rynku, natomiast oczywista jest także zawodność państwa w sytuacji, gdy na przykład politycy i urzędnicy wybierają nieadekwatne narzędzia do podjęcia działania/interwencji. Generalnie można powiedzieć, że powinny być one adekwatne do charakteru tego, co chcemy osiągnąć, do danej polityki publicznej, do sytuacji i kontekstu kulturowego, politycznego, finansowego itp.

Istnieje bardzo wiele czynników, które określają to, czy wybór danych instrumentów jest właściwy. Nie można pominąć przy tym kwalifikacji

tych, którzy będą się nimi posługiwali. Cóż z tego, że zaplanujemy bardzo wyrafinowane instrumenty działania, gdy kwalifikacje kadr urzędniczych i modele ich funkcjonowania nie zostały do tego dopasowane? W ostatnich latach można dostrzec tego typu problemy, choćby w obszarze polityki rynku pracy. Uznano, że urzędy pracy będą tworzyć centra aktywizacji, a więc zaplanowano, że będą posługiwały się - tak zwanymi aktywnymi - instrumentami, które aktywizują bezrobotnych, czyli pozwalają im na dopasowanie swoich kwalifikacji do wymagań pracodawców. Instrument działania bardzo dobry, ale możliwości posługiwania się nim okazały się bardzo ograniczone z uwagi na niskie kwalifikacje pracowników urzędów, a także ograniczone pieniądze publiczne.

Drabina interwencji. Interwencje publiczne rozciągają się od „nie robienia nic” (czasami skutecznego) do silnej ingerencji w istniejący stan rzeczy. Można mówić o poziomach interwencji publicznych⁴. Zaczniemy od działań państwa, które są najbardziej inwazyjne z punktu widzenia obywatela:

- ♦ **wyeliminowanie wyboru:** państwo interweniuje w pewne sfery funkcjonowania życia zbiorowego w taki sposób, że obywatel traci możliwość dokonania wyboru w określonej sytuacji (np. zakaz palenia w miejscu publicznym, zakaz sprzedawania alkoholu osobom nietrzeźwym, przedsiębiorca traci możliwość legalnego zatrudnienia ludzi w wymiarze ponad 48 godzin tygodniowo);
- ♦ **ograniczanie wyboru:** państwo interweniuje, aby obywatel miał ograniczoną skalę dostępnego wyboru (np. eliminowanie ze składu żywności określonych produktów, ograniczenie miejsc sprzedaży alkoholu, wymaganie określonych kwalifikacji w dostępie do danych miejsc pracy);
- ♦ **nakierowanie obywatela na niedokonywanie określonych wyborów:** państwo tworzy zachęty finansowe, aby obywatel nie podejmował pewnych decyzji (antybodźce). Na przykład wprowadza dodatkowe opodatkowanie tytoniu albo uporczywie ostrzega o konsekwencjach pewnych działań (palenia tytoniu, brawurowej jazdy czy spożywania narkotyków itp.);
- ♦ **nakierowanie obywatela na dokonanie określonego wyboru:** państwo interweniuje, tworząc zachęty - na przykład finansowe - aby obywatel podejmował pewne decyzje. Wprowadza ulgi po-

⁴ Nuffield Council on Bioethics, [w:] *Healthy Lives, Healthy People: Our strategy for public health in England*, Secretary of State for Health, 2010, s. 30.

datkowe z tytułu posiadania dzieci, ulgi na zakup określonych towarów (edukacyjnych) itp.;

- ♦ **nakierowanie obywatela na dokonanie zmiany przyzwyczajeń:** państwo interweniuje w kierunku np. dokonywania wyboru zdrowej żywności;
- ♦ **umożliwianie obywatelom wyboru:** poprzez uruchamianie publicznych programów, które wspierają obywateli w rzuceniu palenia, darmowe posiłki w szkołach, szkolenia w zakresie korzystania z kredytów, dotacji unijnych itp.;
- ♦ **dostarczanie informacji:** państwo interweniuje, organizując kampanie publiczne zachęcające do określonych zachowań, np. korzystania z badań profilaktycznych;
- ♦ **nierobienie nic:** państwo nie podejmuje interwencji. Jedynie monitoruje bieżącą sytuację.

A zatem państwo ma do wyboru szeroką skalę działań i instrumentów interwencji. Zapytajmy teraz o narzędzia, jakimi może posługiwać się, przeprowadzając interwencje w pewien stan rzeczy. Otóż brytyjscy eksperci wskazują na 5 instrumentów działania. Mają one wymiar uniwersalny, więc możemy je zastosować również do analizy polskich sposobów interwencji:

- ♦ informacja, edukacja, doradztwo;
- ♦ bezpośrednia interwencja;
- ♦ instrumenty ekonomiczne;
- ♦ regulacje i legislacja;
- ♦ rozwiązania oparte na rynku.

Informacja, edukacja, doradztwo. Polityka publiczna wymaga zwyczaj wykorzystywania szerokiej gamy powyższych narzędzi, od informacji i edukacji przez rozwiązania oparte na mechanizmach rynkowych aż po narzucanie regulacji prawnych i bezpośrednie interwencje. Informacja, edukacja, doradztwo są narzędziami mało inwazyjnymi, niemniej w pewnych okolicznościach wystarczającymi. Na przykład w polityce zdrowia wiele można osiągać przez upowszechnienie informacji (choćby o dostępnych w systemie ochrony zdrowia rodzajach leczenia), rozwijanie edukacji (wskazania dotyczące zabiegania o zdrowie we własnym zakresie), doradztwo (jak usprawnić swoje życie w przypadku niepełnosprawności czy dotknięcia przez choroby chroniczne).

W ramach innych polityk państwo stosuje szereg narzędzi edukacyjnych tej kategorii, które służą podnoszeniu świadomości określonych

problemów czy przedstawianiu ważnych informacji, na przykład w kampaniach na rzecz redukcji przestępczości, antynarkotykowych bądź w kampaniach na rzecz ochrony środowiska (informujące choćby, jak przygotowywać i zapakować domowe odpady przeznaczone do recyklingu). W latach 2009-2010 można było obserwować w Polsce szeroką kampanię służącą przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym wobec osób starszych i niepełnosprawnych. W 2009 roku wyprodukowano 6100 plakatów i 61 tys. ulotek o tej tematyce. Upowszechniano je w różnego typu ośrodkach wsparcia społecznego. Powstały także publikacje, miały miejsce szkolenia dla osób, które zawodowo zajmują się problematyką przemocy.

Rząd może wprowadzić regulacje (co oczywiście nie jest wykorzystaniem narzędzia z omawianej tu kategorii), które również od prywatnych podmiotów wymagają dostarczania społeczeństwu informacji (efektem interwencji regulacyjnej jest poszerzenie dostępu do informacji). Na przykład spółki są zobowiązane do upubliczniania swoich sprawozdań finansowych. Służy to przejrzystości życia gospodarczego. Ponadto producenci muszą zamieszczać informacje na produktach np. o wartości odżywczej danego produktu, o zużyciu energii w lodówkach (*energy labels*).

Upowszechnienie informacji w różnych formach ma czasami podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów publicznych. Weźmy za przykład politykę edukacji. Niesłuchanie ważne znaczenie ma w niej udostępnianie informacji o wynikach (np. z tekstów gimnazjalnych) i pozycji w rankingach szkół. Taka informacja jest dla rodziców bardzo ważna. W ten sposób mogą oni orientować się w tym, jaki poziom kształcenia oferuje szkoła, do której posyłają dziecko. Dane te są również istotne z punktu widzenia władz lokalnych, które zarządzają lokalną polityką edukacji. Na tej podstawie powinny one prowadzić określone działania wobec podległych sobie szkół i kadry nauczycielskiej. Mogą tworzyć plany na kolejne lata, na przykład w zakresie poprawy rezultatów osiągniętych przez szkoły itp.

Państwa tworzą warunki do tego, aby obywatele w określonych dziedzinach mieli dostęp do doradztwa. W pewnych sytuacjach może być ona kluczowe z punktu widzenia jakości ich życia, szans rozwoju zawodowego czy obywatelskiego. W Polsce istnieją elementy sieci bezpłatnego doradztwa prawnego, choćby przy ośrodkach pomocy społecznej. Czasami takie ośrodki doradztwa tworzą organizacje pozarządowe chcące pomóc osobom, których nie stać na wynajęcie prawnika. Powstało także Centrum Informacyjno-Konsultacyjne Służb Zatrudnienia. Każdy może zatelefonować na tak zwaną zieloną linię i zapytać o radę dotyczącą sposobu poszukiwania pracy, o dostęp do szkoleń itp. Strona internetowa tej instytucji udostępnia ważne informacje o sytuacji na rynku pracy.

W Wielkiej Brytanii powstały usługi doradcze (*advisory service*), które służą pomocą przy wyborze kariery zawodowej. Istnieje portal internetowy NHS Direct, który oferuje wszechstronne doradztwo w zakresie zdrowia. Za takimi przedsięwzięciami stoi przekonanie, że dostęp do doradztwa przynosi wiele korzyści - osobistych obywatelom, jak i społecznych. W drugim wypadku może to wynikać z tego, że dzięki doradztwu obywatele mają szansę podejmować bardziej racjonalne decyzje w zakresie m.in. zdrowia czy zachowania na rynku pracy (szybsze dotarcie do potencjalnego pracodawcy). Może to skutkować oszczędnościami w wydatkach publicznych. Wiadomo, że stan zdrowia w znacznej mierze zależy od tak zwanych społecznych determinantów zdrowia, a więc od sposobu naszego życia. A zatem państwo, odpowiadając za zdrowie publiczne, nie może zrezygnować z oddziaływania na decyzje obywateli. Przekazuje im wiedzę np. o sposobach odżywiania się, które mają dobry wpływ na zdrowie, prowadzi kampanie, które wskazują na zagrożenia wynikające z określonych stylów życia, itp.

Innym zbliżonym do doradztwa instrumentem działania państwa są usługi reprezentacji (*representation service*). Dzięki nim różne grupy społeczne otrzymują zarówno informację o swoich uprawnieniach, jak i wsparcie w zakresie ich wyegzekwowania. Przykładem mogą być rzecznicy praw obywatela, konsumenta, pacjenta itp., którzy wspierają obywateli w korzystaniu z należnych im praw. To również racjonalizuje życie zbiorowe. Obywatel, który ma wsparcie publiczne, może wymusić na sądach, prokuraturze czy urzędach państwowych lepsze działania. Gdy obywatel jest przestraszony i niepewny swoich praw, urzędy mogą nie wypełniać swoich funkcji.

Bezpośrednia interwencja. W niektórych okolicznościach państwa podejmują „interwencje bezpośrednie”. Oznacza to, że władze publiczne same dostarczają pewne usługi publiczne dla obywateli. Uznają bowiem, że nie ma innego sposobu na to, aby powstawały one inaczej (*direct provision of service*).

Państwa organizują policję. Trudno wyobrazić sobie na razie inną organizację usług bezpieczeństwa publicznego. Tylko niektóre jego elementy są zlecane podmiotom prywatnym. Rząd może także zlecić pewne usługi na drodze przetargu (*commissioning of services*) podmiotowi, który wygra rywalizację o wykonawstwo. W niektórych krajach rządy i samorządy zlecają w tym trybie prowadzenie więzień czy ochronę imprez publicznych.

W przeszłości władze publiczne w większym zakresie niż obecnie odgrywały rolę bezpośredniego producenta czy dostawcy usług. Pod-

czas kilku powojennych dziesięcioleci firmy państwowe dostarczały usługi energetyczne, pocztowe, telekomunikacyjne. Zmieniało się to w ostatnich dwóch-trzech dziesięcioleciach. Pojawiły się techniczne możliwości wprowadzenia do powyższych sektorów przynajmniej elementów konkurencji. Przyspieszało to prywatyzację, a także tworzyło klimat sprzyjający wycofywaniu się rządów z tego typu działań. Mimo to w niektórych sektorach rząd wciąż pełni funkcję wiodącego czy wyłącznego producenta określonych usług (policja, więziennictwo, edukacja).

W ostatnich 2-3 dziesięcioleciach wzmagają się proces przekazywania prywatnemu biznesowi oraz organizacjom pozarządowym szeregu usług publicznych, które kiedyś były silnie kojarzone z działalnością państwa. Dostarczają one na przykład usług publicznych typu wsparcie dla osób bezrobotnych czy zagrożonych wykluczeniem społecznym. W Wielkiej Brytanii oferują wsparcie dla tych bezrobotnych, którzy pozostają bez pracy dłużej niż rok. Publiczne urzędy pracy zajmują się tylko bezrobotnymi z krótszym stażem pozostawiania bez zatrudnienia. Efektywne zlecenie tego typu usług wsparcia nastrocza jednak wielu problemów. Istnieje bowiem poważna trudność z oceną ich efektywności. W okresie rządów New Labour (1997-2010) prywatni wykonawcy opłacani byli głównie za dostarczenie bezrobotnemu określonego pakietu narzędzi przygotowujących go do poszukiwania pracy (mentoring, informacje, doradztwo itp.). Kolejny gabinet położył większy nacisk na to, aby wykonawcy byli opłacani za uzyskane rezultaty (umieszczenie bezrobotnego na rynku pracy).

W Polsce widoczne są próby poszerzania udziału organizacji społecznych i prywatnych w wytwarzaniu tego typu usług. W 2009 roku rząd wynajął prywatne firmy do aktywizacji zawodowej pracowników, którzy stracili miejsca pracy w wyniku upadłości gdyńskiej stoczni. Ponadto urzędy pracy wykorzystują organizacje pozarządowe i firmy do określonych działań aktywizacyjnych (szkolenia, kursy itp.).

Instrumenty ekonomiczne. Znaczna część działań publicznych w politykach ma miejsce z wykorzystaniem instrumentów ekonomicznych - podatków, opłat. Z drugiej strony mogą to być też różnego rodzaju ulgi - np. zwolnienia podatkowe i wsparcie - subsydia, walczyry (np. na przedszkole), zasiłki i granty. Instrumentem ekonomicznym są też licencje (np. na użytkowanie częstotliwości radiowych), pozwolenia handlowe i kwoty (gdy władze publiczne udzielają prawa do produkowania, sprzedawania lub kupowania określonej ilości wybranych produktów i usług).

Instrumentem z tej kategorii mogą być również pożyczki rządowe, gwarancje kredytowe (gwarancje eksportowe, kredyt technologiczny dla firm). Powyższe instrumenty stosowane są głównie w polityce ekonomicz-

nej, ale również w wielu innych. W polityce ochrony środowiska wprowadzane są np. określone opłaty za emitowanie zanieczyszczeń.

Rozwiązania oparte na rynku. Instrumentem kreowania polityk publicznych są także rozwiązania oparte na mechanizmach rynku. Na przykład w przypadku polityki zdrowia państwo stworzyło w Polsce warunki do powstania rynku usług medycznych. Chociaż wiadomo, że nawet tylko częściowe urynkowienie tego sektora jest trudne, to rząd podjął się tego zadania, aby obywatele mieli możliwość zyskania dostępu do bogatszej gamy świadczeń medycznych (zarówno w publicznych szpitalach, jak i w prywatnych). Dzięki temu mamy w Polsce prywatne lub społeczne szpitale, przychodnie, firmy wykonujące badania medyczne itp.

Pod koniec lat 90. rząd zaczął tworzyć specyficzną infrastrukturę, która umożliwiła powstanie rynku. Wcześniej system zdrowia pozostawał silnie upaństwowiony, osadzony w jednolitej strukturze organizacyjnej podporządkowanej władzy centralnej. W 1999 roku nastąpiło oddzielenie podmiotów, które dysponowały placówkami medycznymi, od podmiotów odpowiedzialnych za finansowanie świadczeń (płatnik, 17 kas chorych następnie przekształconych w jeden Narodowy Fundusz Zdrowia).

Państwo przejęło tu rolę regulatora systemu. Powstał także system wyceny poszczególnych świadczeń. Dopiero w tych warunkach na tym „rynku” mogli pojawić się nowi usługodawcy. Pacjent może wybrać placówkę, w której chce skorzystać z usługi zdrowotnej (prywatnej bądź publicznej). Natomiast pomimo tych zmian strukturalnych nie doszło do powstania typowego rynku, w którym podmioty konkurują między sobą w oparciu o ceny usług.

Podobnego typu zmiany przeprowadzono w większości krajów rozwiniętych. W Wielkiej Brytanii jest system zdrowia finansowany z budżetu państwa, ale mimo to stworzono warunki, w których działają prywatne i społeczne placówki zdrowia.

W wielu politykach do rozwiązywania problemów publicznych wykorzystuje się mechanizmy rynkowe. Przytoczmy jeszcze kilka przykładów. W zakresie gospodarki odpadami komunalnymi i recyklingu do 2013 roku w Polsce obowiązywać ma system czysto rynkowy. Właściciele nieruchomości, ich zarządcy, sami wybierają firmy, które odbierają od nich śmieci. Okazuje się jednak, że system ten nie dopinguje wytwórców odpadów do zachowań proekologicznych, a zachowania te zależne są wyłącznie od świadomości i ewentualnej chęci mieszkańców do ich realizacji. Na przykład w 2006 r. na 9,9 mln ton wytworzonych w Polsce odpadów komunalnych aż 9,5 mln ton to odpady zmieszane. Obywatele dokonali segregacji tylko 0,4 mln ton odpadów, w tym czasie do instalacji sortu-

jących mechaniczno-biologicznie odpady trafił ich strumień w ilości 0,35 mln ton. Reszta odpadów łąduje na składowiskach śmieci.

Dokument rządowy pt. *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016* skomentował ten stan rzeczy: *Dane te świadczą o całkowitej nieskuteczności dotychczasowych metod organizacyjnych i technicznych w zbieraniu i odzysku odpadów komunalnych. System obecny wymaga więc szybkiej i radykalnej reformy*⁵. Polska nie realizuje zobowiązań w zakresie stopnia recyklingu odpadów. Narzucone Polsce przez Unię Europejską standardy i normy dotyczące sposobów unieszkodliwiania i wykorzystania odpadów komunalnych wymusiły zmianę polityki państwa w tym zakresie. Od 2013 roku głównym realizatorem tej polityki stają się samorządy gminne, na których spoczywać będzie również odpowiedzialność finansowa za niewłaściwe gospodarowanie odpadami. Wkrótce to gminy wybierać będą firmy odbierające śmieci od mieszkańców. Ci ostatni z kolei uiszczą określoną przez radę gminy opłatę nie tylko za odbiór odpadów, ale i za funkcjonowanie całego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie.

Regulacje i legislacja. Podstawowym instrumentem działania w politykach są współcześnie regulacje prawne. Jest to sposób, w jaki rządy wprowadzają czy narzucają określone wymogi na obywateli i przedsiębiorstwa w wielu sferach ich życia oraz funkcjonowania. Chociaż często są one odczuwane jako ciężary, to jednak służą dobru publicznemu.

Regulacje są to przepisy prawa, zarządzenia (formalne i nieformalne), reguły. Powstają dla uzyskania określonego stopnia podporządkowania. Eksperti z OECD dzielą regulacje na ekonomiczne, społeczne i administracyjne. Te pierwsze dotyczą interwencji w mechanizmy rynkowe (w ceny, w mechanizm konkurencyjności przedsiębiorstw, z procedurą ich wejścia na rynek albo wyjścia z niego). Z kolei regulacje społeczne dotyczą zabezpieczania interesu społecznego, jak zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko, spójność społeczna. Ich ekonomiczne skutki mają wtórne znaczenie. Z kolei regulacje administracyjne to formalności biurokratyczne związane ze zbieraniem informacji czy interweniowaniem w indywidualnych przypadkach⁶.

Brytyjscy eksperci wskazują na zróżnicowanie regulacji pod względem przedmiotu, do którego się one odnoszą⁷. Ich zdaniem dotyczą one często:

⁵ Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008, s. 46–47.

⁶ *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris 1997, s. 6.

⁷ M. Ledbury, N. Miller, A. Lee, T. Fairman, C. Clifton, *Understanding policy options*, Home Office, Online Report 06/06, s. 9.

- ♦ cen i struktury rynku. Państwo ustanawia czasami ceny, które muszą stosować firmy na określone produkty/usługi. W niektórych sektorach rząd decyduje o cenach (np. bilety kolejowe, energia, itp.);
- ♦ sposobu, w jaki firmy mogą się organizować i organizować swoje relacje z innymi spółkami (regulacje firm użyteczności publicznej, rozliczenia firm o pozycji monopolistycznej z innymi firmami);
- ♦ produkcji i konsumpcji. Regulacje te odnoszą się do tego, w jaki sposób produkty są wytwarzane (np. ważne w przemyśle farmaceutycznym). Obejmują one charakterystykę produktu/usługi czy też tego, kto może je produkować. Przykładem mogą być regulacje dotyczące wytwarzania produktów farmaceutycznych, zasad sprzedaży alkoholu itp.;
- ♦ stanowienia standardów. Państwo ustanawia minima i maksyma dla poszczególnych charakterystyk towarów/usług i technicznych aspektów produkcji (standardy obrotu produktami i usługami [*trading standards*], reguły dotyczące zachowania bezpieczeństwa w miejscu pracy);
- ♦ reguł, które wskazują, co dany podmiot musi robić albo czego nie może robić (zakaz palenia tytoniu w określonych miejscach, zakaz lobbingu itp.);
- ♦ zasad reprezentacji. Są to reguły, które dostarczają podmiotom praw albo reprezentacji (prawa człowieka, prawa pacjenta, konsumenta).

Regulacje tworzą bodźce, które przyczyniają się do formowania określonych zachowań, albo szerzej: do powstawania określonych zjawisk społecznych i ekonomicznych. Bodźce mogą skłaniać do postaw patologicznych i szkodliwych dla gospodarki i ludzi lub do postaw pożądanych. W każdym kraju zdarzają się wypadki obrazujące szkodliwe oddziaływanie regulacji. Może to się przejawiać także w tzw. niezamierzonych konsekwencjach danej regulacji. Regulacja powstała, aby współtworzyć pewne społeczne dobro, ale przyniosła efekt zgoła odmienny. Często przywoływanym przykładem są tu systemy socjalne. Ich krytycy wskazują, że nierzadko tworzą one niewłaściwą strukturę bodźców. Jednostka nie odczuwa bodźców skłaniających do podjęcia pracy, a wręcz przeciwnie - odrzuca oferty zatrudnienia. Niektórzy ludzie wolą polegać na różnych formach pomocy socjalnej, ponieważ okazuje się to korzystniejsze ekonomicznie niż podejmowanie pracy. Politycy czynią starania, aby struktura bodźców działała inaczej. W tym celu w Polsce wprowadzono np. nowe

rozwiązania w systemie zasiłków dla osób bezrobotnych. Postanowiono, aby ich wysokość spadała co kilka miesięcy. Uznano, że będzie to motywowało do intensywniejszych starań o zdobycie pracy. Skoro zasiłek ma ulegać zmniejszeniu, bezrobotny powinien coraz intensywniej szukać zatrudnienia.

Kilka lat temu często przywoływano w Polsce przykład regulacji dotyczących wsparcia dla osób samotnie wychowujących dzieci (zapisy ustawy z października 2003 roku o świadczeniach rodzinnych)⁸. Przewidziano dla nich wypłatę dodatków na wychowywanie dzieci. W konsekwencji znacznie wzrosła liczba rozwodów i separacji. W 2004 roku spraw o rozwód było o 123% więcej, o separację zaś - cztery razy więcej w porównaniu z rokiem poprzednim⁹. Jako powód zaczęto wskazywać później, że pojawił się nierówny dostęp do świadczeń. Szereg osób decydowało się na rozwód, aby móc uzyskać dodatkowe pieniądze. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał regulacje za niezgodne z ustawą zasadniczą i uchylił je.

Regulacje nie zawsze przynoszą zaplanowane skutki. Wiele zależy od jakości ich sformułowania w aktach prawnych, czyli precyzji zapisów, możliwości ich egzekwowania czy nawet etyki społecznej. Wiadomo, że regulacje podatkowe nie wywołują zwykle entuzjazmu obywateli do wywiązywania się z obowiązku uiszczania danin publicznych. Jego respektowanie zależy od wielu czynników. Na pewno system podatkowy musi mieć swoistą legitymizację społeczną, to znaczy ludzie muszą rozumieć i akceptować generalny sens finansowania z podatków kluczowych wydatków. Jednocześnie konieczne jest skuteczne egzekwowanie danin publicznych. Ci, którzy płacą, muszą mieć poczucie, że państwo obciąża wszystkich w sposób zgodny z zapisami prawa. A nie zawsze tak jest. W Polsce przykładem dwuznaczności są regulacje dotyczące tak zwanego podatku Belki (nazwa od nazwiska wicepremiera Marka Belki, który wprowadził podatek naliczany od dochodów kapitałowych, czyli na przykład czerpanych z lokat bankowych). W 2005 roku rząd zdecydował się opodatkować zyski, które obywatele czerpią ze swoich lokat. Wprowadzono 19-proc. podatek od nich. Banki uznały jednak, że zgodnie z przyjętym prawem mogą oferować swoim klientom tak zwane „lokaty antypodatkowe”, czyli nieobciążone podatkiem (miało to miejsce w 2009 r.). Dlaczego banki je zaoferowały? Otóż ustawa Ordynacja podatkowa miała zapis, który pozwalał bankom na zaokrąglenie do zera końcówek podatku od uzyskanych odsetek. A więc jeśli podatek zostaje wyliczony poniżej 50 groszy, to wówczas bank nie ma obowiązku naliczać go. Banki wymyśliły więc, że lokaty zakładane przez obywateli można traktować jako lokaty dzienne (tzn.

⁸ Ustawa o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2003, nr 228, poz. 2255.

⁹ Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji*, październik 2006.

w przeciągu jednego dnia). Dzięki temu podatek od odsetek z lokat może wynieść poniżej 50 groszy. W 2012 roku doszło do skorygowania regulacji w taki sposób, że w efekcie banki przestały oferować „lokaty antypodatkowe”. Przez lata jedna piąta wszystkich lokat bankowych miała charakter antypodatkowy. A zatem jedni obywatele płacili podatek od uzyskanych odsetek, a inni nie¹⁰.

W wielu krajach moralność podatkowa jest silnie kształtowana od lat szkolnych. W Szwajcarii uczniowie mają mocno zakodowane, że najważniejszą częścią roweru jest naklejka świadcząca o opłaceniu podatku z tytułu jego posiadania. W przypadku tworzenia wielu regulacji władze starają się także upodmiotawiać obywateli czy przedsiębiorstwa w trakcie tworzenia przepisów. Przeprowadzają z nimi konsultacje społeczne, włączają w debaty wokół ich treści itp. W konsekwencji ukształtuje się nadzieja, że powstanie głębsze poczucie współwłasności tych regulacji. Dzięki temu przedsiębiorstwa mogą odczuwać silniejszą chęć dostosowania się do wymagań wynikających z treści regulacji.

Własność i regulacja. Regulacje zyskały na znaczeniu wraz z tym, jak zmieniał się sposób działania państwa. W przeszłości realizowało ono swoje cele za pomocą własności publicznej w określonych sektorach gospodarki. Ale począwszy zwłaszcza od lat 80. XX wieku, wiele państw wycofuje się z oddziaływania na rzeczywistość za pomocą własności państwowej albo za pośrednictwem wyłącznie państwowych instytucji.

Jednocześnie państwo określiło swoją rolę głównie jako regulatora. Rządy powołują szereg wyspecjalizowanych agencji regulacyjnych w wielu sektorach gospodarki, zwłaszcza w zakresie użyteczności publicznej (telekomunikacja, energetyka czy transport kolejowy). Jak pisze Aleksander Surdej: *Kluczowe narzędzia do rządzenia i osiągania pożądaných celów (...) znajdują się w procesie regulacji i deregulacji*¹¹. A. Surdej konkluduje: *Państwo nie traci więc całkowicie możliwości realizowania ważnych celów publicznych, takich jak na przykład zapewnienie powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych lub niezawodności dostaw energii elektrycznej. Jest jednak zmuszone osiągać te cele, posługując się bodźcami ekonomicznymi wbudowanymi w mechanizmy regulacyjne*¹². W konsekwencji możemy mówić, że w ostatnich kilku dziesięcioleciach kształtował się model swoistego państwa regulacyjnego.

W Stanach Zjednoczonych już pod koniec XIX wieku powstały pierwsze agencje regulacyjne. W krajach europejskich upowszechniane

¹⁰ M. Samcik, *Final lokat bez Belki*, „Gazeta Wyborcza”, 31.03-1.04.2012.

¹¹ A. Surdej, *Narzędzia rządzenia. Państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 2, s. 84.

¹² Tamże, s. 84.

były w drugiej połowie XX wieku. W Wielkiej Brytanii agencje te znane są jako Regulatory Offices, we Francji jako *Authorités Administratives Indépendantes*, w Niemczech jako *Regulierungsbehörde*, a we Włoszech jako *Autorità Indipendenti*¹³.

Agencje te regulują wiele aspektów funkcjonowania rynku i przedsiębiorstw. Kształtują bodźce do prokonkurencyjnych zachowań przedsiębiorstw, a także do tego, aby wypełniały one pewne minimum zadań publicznych. Regulowanie jest niesłychanie trudnym narzędziem interwencji. Można też powiedzieć, że jest narzędziem niebezpiecznym, zwłaszcza w rękach instytucji słabo przygotowanych do posługiwania się nim. Niejednokrotnie mówiono o przeciążeniu regulacyjnym, o kępowaniu rozwoju w wyniku stosowania nadmiernej liczby regulacji. Dlatego rozpoczęto olbrzymie przedsięwzięcia, których celem były deregulacja albo optymalizowanie sposobów stosowania regulacji. Dostrzeżono w tym znaczne korzyści. W USA obliczono, że zoptymalizowanie regulacji w wybranych sektorach dostarcza rocznych korzyści o wartości 42-54 miliarda dolarów. Z kolei zoptymalizowanie regulacji na europejskim rynku Wspólnoty między 1987 a 1993 rokiem zwiększyło PKB do 1,5%¹⁴.

Efektywne posługiwanie się narzędziami regulacyjnymi wymaga od ich operatorów wysokich kompetencji. W tle pojawia się swoista ekonomia polityczna regulacji. Regulacja traktowana jest także jako instrument realizacji interesów grupowych. Czasami widać, że wprowadzanie jej było wyrazem preferowania jednych graczy rynkowych kosztem innych (np. wymaganie badań klinicznych dla produktów ziołowych). Wprowadzenie określonych wymogów regulacyjnych może oznaczać znaczne przetasowania wśród graczy funkcjonujących na określonych rynkach. A. Surdej wskazuje na kilka zagrożeń związanych ze sposobem w jaki odbywa się regulowanie:

- 1) **ryzyko przeciążenia regulacyjnego.** Niewłaściwie sprofilowane regulacje mogą wywoływać trudności w dostosowaniu się do nich. Może to zbyt podnosić koszty funkcjonowania przedsiębiorstw. Może też oznaczać utratę wielu miejsc pracy. Dlatego państwa starają się zapobiegać nieuzasadnionemu mnożeniu regulacji. W USA koszty dostosowania się do regulacji oceniane są na 3-4% produktu krajowego brutto. Brakuje oszacowań kosztów dostosowania się do regulacji w krajach UE, lecz prawdopodobnie są one o 1,5-2% wyższe niż w USA¹⁵.

¹³ Tamże, s. 90.

¹⁴ J.P. Barde, *Economic Instruments and Environmental Regulatory Reform: Experience in OECD Countries*.

¹⁵ A. Surdej, *Narzędzia rządzenia. Państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania*, art. cyt., s. 93.

Państwa, które są słabe administracyjnie ponoszą szczególne ryzyko związane z przeciążeniem regulacyjnym: (...) *koszty związane z regulacjami tworzą bodźce do tego, aby omijać regulacje (na przykład korumpowanie inspektorów kontroli). Trzeba pamiętać, że efektywne regulacje biorą pod uwagę bilans korzyści i kosztów ich wprowadzenia, a jednym z najpoważniejszych kosztów nadmiernych lub źle zaprojektowanych regulacji jest rozpowszechnianie się korupcji*¹⁶;

- 2) **ryzyko przechwycenia działań agencji regulacyjnych przez regulowane podmioty.** To sytuacja, gdy agencje państwowe nie są dość odporne na wpływy grup interesów. Przystają one wówczas działać w interesie obywateli, konsumentów i producentów;
- 3) **ryzyko nierzetelności proceduralnej.** Ma to miejsce w sytuacji, gdy agencje regulacyjne nie dopracowują się rzetelnych metod działania i analizy otoczenia, które mają regulować.

A. Surdej wskazuje na uwarunkowania dla uzyskania wysokiej jakości regulacji. Władze publiczne powinny umieć spełnić pięć warunków:

- **transparencji:** regulacja musi być łatwa do zrozumienia, a cele, które mają być dzięki niej osiągnięte, muszą być precyzyjnie nazwane i w największym stopniu konkretne;
- **odpowiedzialności:** osoby, które proponują i wprowadzają nową regulację, powinny być odpowiedzialne za jej skutki;
- **dobrego adresowania regulacji:** regulacja powinna odnosić się do problemu, który ma rozwiązać, oraz powinna do minimum zredukować skutki uboczne;
- **spójności:** nowa regulacja powinna być spójna z istniejącymi już innymi regulacjami;
- **proporcjonalności:** kształt regulacji powinien wynikać z właściwego wyważenia szans skutecznej implementacji oraz oczekiwanych korzyści i kosztów¹⁷.

Narodowe szkoły regulowania. Wiele krajów dopracowało się własnych szkół regulowania. Wiadomo generalnie, że kraje Europy kontynentalnej, zwłaszcza te z tradycją scentralizowanego państwa, jak Francja, mają silniejszą skłonność do posługiwania się odgórnie ustanowioną regulacją, która stawia obywatelom i przedsiębiorstwom określone wymogi do speł-

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże, s. 85.

nienia. Inaczej jest w tradycji anglosaskiej, gdzie odgórna regulacja jest czymś ostatecznym, ponieważ uznaje się, że ogranicza obywatelom i przedsiębiorcom możliwości wyboru. Rządy - nim wprowadzą regulacje - starają się najpierw inspirować procesy samoregulacji, powstawania standardów drogą oddolną. W wielu sektorach przedsiębiorcy przeprowadzają samoregulację środowiskową. Powołują quasi-niezależne instytucje, które uzgadniają kodeksy dobrych praktyk. Tworzą także mechanizmy ich przestrzegania.

Z kolei w Polsce raczej nie funkcjonuje w tym zakresie jednoznaczna tradycja. Opracowanie Ministerstwa Gospodarki¹⁸ wskazuje, że administracja zazwyczaj przedstawia rozwiązanie problemu na drodze legislacji, a więc odgórnej regulacji, a nie innego typu działań (np. samoregulacji). Wynika to między innymi ze sposobu organizacji pracy czy to Rady Ministrów, czy poszczególnych resortów. Otóż ich kluczowym punktem odniesienia jest plan legislacyjny. Nie rozważa się po prostu innych sposobów rozwiązywania problemów niż poprzez tworzenie prawa. Innego typu działania mają niższą rangę, jeśli w ogóle są ściśle projektowane. Nie jest tak, że resorty nie prowadzą działań pozalegislacyjnych, ale z pewnością nie mają one charakteru działania pierwszego wyboru. Problem tkwi również w procedurze oceny skutków regulacji. Resorty nie muszą prezentować w nich alternatywnych, pozalegislacyjnych sposobów działania w stosunku do tworzenia regulacji.

Istnieje szereg przyczyn takiego podejścia do działań publicznych w Polsce. Administracja w trakcie tworzenia projektów interwencji publicznych w niewystarczającym stopniu wykorzystuje narzędzia analityczne. Problemem jest także profil kompetencji pracowniczych w administracji. W urzędach olbrzymią rolę odgrywają prawnicy, natomiast znacznie mniejszą eksperci, którzy byliby zdolni do merytorycznej analizy przedmiotu działań. W konsekwencji w Polsce można mówić o przeregulowaniu w wielu dziedzinach. Pokazują to badania OECD w zakresie regulowania rynków produktowych. Są one przedmiotem intensywnej regulacji, czyli intensywnej interwencji w mechanizmy ich funkcjonowania. W Polsce stwierdzono ponadprzeciętnie wysokie bariery ograniczające swobodę przedsiębiorczości w stosunku do innych badanych państw.

OECD ustanowiło 6-punktową skalę określającą intensywność utrudnień. Polska otrzymała 2,4 punktu przy średniej dla krajów członkowskich OECD 1,4 punktu. Ponadto stosowane były także największe restrykcje w obszarze handlu międzynarodowego i inwestycji zagranicznych. Szcze-

¹⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Lepsze prawo. Program Reformy Regulacji 2010-2011*, Warszawa 2010, s. 10.

gólnie silnie Polska odchyłała się od średniej OECD w zakresie stopnia państwowej kontroli nad gospodarką (3,5 punktu w tej samej sześciostopniowej skali, w sytuacji gdy bariery większości krajów OECD oceniono na dwa punkty lub mniej)¹⁹.

Władza regulacji. W ostatnich dekadach w wielu państwach nastąpiły ważne zmiany strukturalne w licznych sektorach gospodarki i systemach życia zbiorowego. W efekcie wzrosła rola różnych form regulacji, w tym także samoregulacji podmiotów, które funkcjonują w obrębie danej polityki publicznej.

Weźmy na przykład politykę zdrowia. W przeszłości w niektórych krajach istniała jednolita struktura, w jakiej funkcjonowały instytucje zdrowia. Rząd sam organizował szpitale i różne instytucje ochrony zdrowia i finansował je z budżetu państwa. W ostatnich kilku dziesięcioleciach wiele rządów - w tym w Polsce - zdecydowało się na przeprowadzenie znaczących zmian organizacji systemu zdrowia. Nastąpiła dekoncentracja. Rządy pozbywały się bezpośredniej własności placówek zdrowia czy bezpośredniego oddziaływania na nie. Przechodziły one w ręce lokalnych samorządów, organizacji społecznych albo prywatnych firm. Na przykład w Polsce w 1999 roku większość placówek zdrowia (szpitale i różnego typu przychodnie) została przekazana samorządom (powiaty, gminy). Ponadto stworzono odrębny mechanizm finansowania świadczeń zdrowotnych. Powstał Narodowy Fundusz Zdrowia jako płatnik (przez kilka lat działało kilkunastu płatników jako kasy chorych). Wpływają do niego pieniądze ze składek płaconych od pensji pracowniczych (składki pobierane są także od rolników i od części umów-zleceń).

Czyżby zatem rząd wycofał się z odpowiedzialności za politykę zdrowia wraz z tym, jak przekazał samorządom placówki zdrowia? Nie. Rząd wybrał inny sposób realizowania celów tej polityki. Obecnie głównym narzędziem są regulacje. Rząd ma „w rękę” możliwości tworzenia ustawodawstwa (prawa), któremu muszą podporządkować się inni uczestnicy (interesariusze) tej polityki. A więc rządy regulują sposób, w jaki funkcjonuje system organizacji ochrony zdrowia - szpitale czy przychodnie zdrowia. Na przykład regulowane są kwalifikacje personelu medycznego, określone są warunki, które musi spełnić osoba powoływana na stanowisko dyrektora szpitala, warunki, w których wykonywane są świadczenia medyczne, itp. W systemie zdrowia wykryły się zatem kluczowe role - państwa (władzy centralnej) jako regulatora systemu zdrowia, samorzą-

¹⁹ M. Pańków, *Sztuka regulacji państwo może być efektywnym regulatorem, gdy działa w partnerstwie*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 2.

dów terytorialnych jako głównych właścicieli placówek szpitalnych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia jako płacącego za usługi medyczne.

Zwróćmy jeszcze uwagę na ważną kwestię. Otóż nie jest tak, że wszystkie regulacje w tym systemie pochodzą od państwa. Otóż w różnych krajach poszczególni aktorzy polityki zdrowia sami regulują się w różnym stopniu, czyli sami kształtują swoje postawy w odniesieniu do funkcjonowania w systemie. Jeśli aktorzy danej polityki robią to w takiej mierze, która wystarcza do sprawnego funkcjonowania danej polityki z punktu widzenia potrzeb obywateli, to państwo nie musi interweniować w tej polityce poprzez generowanie własnych regulacji. Zresztą rządy często sygnalizują aktorom potrzebę przeprowadzenia samoregulacji w określonej dziedzinie ich działania, jeśli uważają, że sytuacja tego wymaga. Tworzą presję, wskazując, że jeśli samoregulacja nie zostanie przeprowadzona, wówczas państwo wkroczy ze swoimi regulacjami, które mogą okazać się trudniejsze do przyjęcia.

W wielu politykach publicznych grupy zawodowe przeprowadzają samoregulację poprzez różnego typu kodeksy dobrych praktyk, kodeksy etyczne itp. Na przykład w polityce zdrowia grupa zawodowa lekarzy ma własne przedstawicielstwo w postaci Naczelnej Izby Lekarskiej (NIL), z kolei personel pielęgniarski zrzeszony jest w Naczelnej Izbie Pielęgniarek i Położnych. Wszyscy polscy lekarze (w tym dentyści), którzy mają prawo wykonywania zawodu, są członkami izby na mocy ustawy. Tworzy ona różnorodne elementy samoregulacji poprzez kodeksy, standardy działania odnoszące się do określonych sfer, w których funkcjonują lekarze.

W 1991 roku²⁰ NIL przyjął Kodeks etyki lekarskiej. Ta data ustanowienia Kodeksu może dziwić, że jest dość świeża. Wynika to z tego, że NIL działa od 1989 roku. W 1952 roku, w okresie PRL, izba została rozwiązana. Natomiast samoregulacja w środowisku lekarskim ma w Polsce dłuższe tradycje. W 1876 roku, jeszcze w zaborze austriackim, powstał pierwszy Kodeks lekarski na ziemiach polskich. Była to „Uchwała Towarzystwa Lekarzy Galicyjskich w przedmiocie obowiązków lekarzy względem swych kolegów i zawodu lekarskiego w ogóle”. Z kolei w 1925 roku Sekcja Stomatologiczna XII Zjazdu Lekarzy i Przyrodników Polskich opublikowała „Kodeks Deontologii Dentystycznej”. W 1921 r. powołano izby lekarskie, które w 1935 roku przyjęły „Zbiór zasad deontologii lekarskiej”. W 1936 roku wydano „Kodeks Lekarski”.

Kodeks etyki lekarskiej zakłada sankcje za niestosowanie się do jego treści i wskazań – NIL może zawiesić albo pozbawić lekarzy prawa wykonywania zawodu oraz ograniczyć wykonywanie zawodu, dać upomnienie,

²⁰ www.nil.org.pl/dzialalnosc/o-samorzdzie-lekarskim/kodeks-etyki-lekarskiej [14.01.2011 r.].

naganę, narzucić karę pieniężną, zakazać pełnienia funkcji kierowniczych w ochronie zdrowia (od roku do pięciu lat), ograniczyć czasowo zakres czynności w wykonywaniu zawodu lekarza. Izba może zawiesić prawa wykonywania zawodu na okres od roku do pięciu lat. Przy izbach utworzono sądy lekarskie, do których pacjenci mogą kierować skargi na lekarzy. W strukturach izb działa także rzecznik odpowiedzialności zawodowej (sprawuje funkcję oskarżyciela przed sądami lekarskimi). A zatem siła regulacyjna samorządu lekarskiego jest znaczna.

W przypadku takich grup zawodowych jak lekarze można zapytać o przedmiot czy cele samoregulacji. Zazwyczaj grupy zawodowe przedmiotem regulacji czynią swoje wewnętrzne zasady funkcjonowania, często z myślą o ochronie swoich interesów. Mogą one obejmować kwestie dostępu do zawodu, wymogi edukacyjne, relacje z różnymi instytucjami administracji, sądownictwa, ustawodawstwa itp.

Natomiast jest pytanie o to, czy samoregulacja obejmuje również tworzenie i zachowywanie standardów usług lekarskich, czyli to, co jest ważne z punktu widzenia pacjentów. Powyżej wskazywaliśmy, że korporacja lekarzy sformułowała kodeks etyczny, zawarto w nim sankcje za nie stosowanie się do jego treści i wskazań. To jednak nie wyczerpuje zagadnienia. Trzeba byłoby zbadać, w jakim zakresie standardy te są respektowane. Nie jest łatwo to ocenić wobec braku badań. Na przykład można o tym sądzić na podstawie liczby spraw w sądach lekarskich, wyroków, które zapadają. W pierwszej dekadzie funkcjonowania izb rosła liczba wyroków w sądach lekarskich. Ale obejmowały one znikomy procent lekarzy. Sądy lekarskie tylko kilka razy w ciągu 20 lat orzekały karę pozbawienia prawa do wykonywania zawodu²¹. Niską aktywność sądów niektórzy tłumaczą tym, że pozostają one w rękach samorządu lekarskiego. Wskazuje się, że istnieje tu sprzeczność interesów. Lekarze sądzą lekarzy. Czynnikiem może tu być solidarność grupowa, w sensie ochrony za wszelką cenę kogoś z tej tylko racji, że jest członkiem korporacji.

Kolejną kwestią jest to, w jakiej skali istnieją w tym środowisku zawodowym realne mechanizmy podnoszenia standardów świadczenia usług wobec pacjentów. Wydaje się, że w Polsce korporacja lekarzy nie stworzyła mechanizmów, które mobilizowałyby lekarzy do podnoszenia kwalifikacji i jakości swoich usług. Proces recertyfikacji w praktyce nie działa, podobnie jak system kształcenia ustawicznego. Formalnie zajmuje się tym NIL. Lekarze mają obowiązek zdobycia 200 punktów za różne formy doksztalcania w ciągu 4 lat (szkolenia, napisane artykuły, uczestnictwo w sympozjach itp.). Jak informuje pismo branżowe, w 2008 roku

²¹ Czy lekarz wróci do pracy mimo czynu nagannego, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 4.05.2012.

mniej niż 50% lekarzy uzyskało wymaganą liczbę punktów²² (wymóg taki został wprowadzony w 2004 roku²³). Generalnie izby nie wyciągają konsekwencji wobec lekarzy²⁴, choć Naczelna Rada Lekarska wprowadziła w uchwale z 17 grudnia 2004 r. pewne bodźce zachęcające do zdobywania punktów. Otóż lekarze uczestniczący w konkursach na stanowiska kierownicze lub inne stanowiska w zakładzie opieki zdrowotnej mają dokumentować liczbę posiadanych punktów. Podobnie mają postępować lekarze, którzy starają się o stanowisko nauczyciela akademickiego, o zmianę warunków zatrudnienia czy o zawarcie umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych.

Dobrowolne porozumienie. Odwołajmy się do kolejnego przykładu samoregulacji. Kodeks dobrych praktyk ustanowiły również firmy farmaceutyczne działające w Polsce, zrzeszone w Związku Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA (członkami są te firmy farmaceutyczne, które produkują leki innowacyjne). Obejmuje on praktyki tych firm w zakresie działań marketingowych, współpracy z przedstawicielami ochrony zdrowia i organizacjami pacjentów²⁵. Zobowiązały się w nim do określonego sposobu reklamowania produktów leczniczych, uznały, że reklama *nie może zawierać informacji, które pośrednio lub bezpośrednio wprowadzałyby w błąd, np. poprzez sugestie, opuszczenie, przesadę lub dwuznaczność lub inne zniekształcenie informacji o produkcie leczniczym w szczególności co do właściwości lub sposobu stosowania produktu. (...) Reklama powinna zachęcać do racjonalnego stosowania produktu leczniczego poprzez obiektywną i wolną od przesady prezentację produktu. (...) Reklama powinna opierać się na najbardziej aktualnych informacjach o produkcie leczniczym i ocenie jego dokumentacji.* Kodeks zawiera także wytyczne dotyczące treści, które powinna przedstawiać reklama (np. opis działań niepożądanych, sposób posługiwania się danymi naukowymi). Reguluje też stosowanie reklamy porównawczej, przekazywanie próbek nowych produktów leczniczych itp. Ważną jego część dotyczy przedstawicieli medycznych (promujących produkty). Ich działania wywoływały znaczną krytykę. Media donosiły o ich wpływie na lekarzy i recepty, które wypisują pacjentom. Dlatego firmy farmaceutyczne ustaliły zasady w tym zakresie, np. przedstawiciele me-

²² J. Janik, *Rozliczenie punktów edukacyjnych lekarzy coraz bliżej. Dla jednych - aż obowiązek, dla drugich - tylko formalność*, Portal Rynek Zdrowia [10.04.2012 r.].

²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 listopada 2004 r. w sprawie sposobów dopełnienia obowiązku doskonalenia zawodowego lekarzy i lekarzy dentyistów.

²⁴ *International Comparison of Ten Medical Regulatory Systems. Egypt, Germany, Greece, India, Italy, Nigeria, Pakistan, Poland, South Africa and Spain*, Rand Europe, 2009, s. 109.

²⁵ Kodeks dobrych praktyk marketingowych przemysłu farmaceutycznego, współpracy z przedstawicielami ochrony zdrowia i organizacjami pacjentów, Związek Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA, grudzień 2011.

dyczni nie mogą stosować żadnych zachęt finansowych w celu umówienia się na spotkanie z adresatem reklamy, czyli w aptekach, szpitalach lub w innych placówkach ochrony zdrowia. Uzgodniono, że spotkania promocyjne produktów medycznych nie mogą być organizowane w miejscach uznawanych za ekstrawaganckie lub słynne ze względu na oferowane rozrywki. Zapisano także, że *nie należy organizować lub sponsorować bezpośrednio lub pośrednio spotkań poza granicami kraju, chyba że jest to uzasadnione istotnymi względami merytorycznymi, organizacyjnymi, w szczególności gdy większość zaproszonych osób pochodzi spoza kraju, w którym spotkanie jest organizowane*. Kodeks reguluje również relacje firm farmaceutycznych z organizacjami pacjentów i sposób ich finansowania. Ponadto zapisano tam sankcje na wypadek nieprzestrzegania kodeksu, zasady rozstrzygania sporów, które mogą powstać w związku ze stosowaniem kodeksu (sąd dyscyplinarny). Powstanie tego dokumentu można uznać za ważne wydarzenie. Pytanie jest, w jakim zakresie utrwali się praktyka jego przestrzegania? W każdym razie może przyczynić się do usprawnienia wielu elementów polityki zdrowia i zastosowania samoregulacji na większą skalę w systemie zdrowia.

Kolejnym przykładem samoregulacji mogą być korporacyjne standardy w reklamie (*Advertising Standards Corporate Social*) w Wielkiej Brytanii. Tam dobre praktyki mogą być certyfikowane przez Office for Fair Trading. Powstała także Agencja Standardów Reklamowych²⁶. Jest ona niezależna zarówno od rządu, jak i od firm reklamowych. Zajmuje się kodyfikowaniem standardów, monitorowaniem ich stosowania i rozpatrywaniem przypadków, w których mogło dojść do ich łamania.

Przykładem samoregulacji mogą być także układy zbiorowe pracy. Tradycyjnie pracodawcy i pracownicy uzgadniają w nich regulacje dotyczące zasad wynagradzania, określają stawki wynagrodzeń, sposoby wykonywania pracy. Zaczęto określać w nich coraz więcej pozapłacowych aspektów wykonywania pracy, np. zasady dostępu pracowników do szkoleń czy zasady respektowania reguł bezpieczeństwa. Układy coraz silniej dotyczą także kwestii elastyczności wykonywania pracy, sposobów równoważenia obowiązków zawodowych pracujących z rodzinnymi. W zachodnich krajach Europy kontynentalnej układy określają warunki pracy dla zdecydowanej większości pracujących. U nas obejmują znacznie mniejszą część rynku pracy.

Podsumujmy kwestię samoregulacji. Wytworzenie standardów grupowych wychodzi dobrze zwłaszcza tym środowiskom, które potrafią spełnić szereg niełatwych warunków. Wydaje się, że muszą przede wszyst-

²⁶ Advertising Standards Agency.

kim prezentować wysoki poziom wewnętrznej spójności etycznej. Innymi słowy, środowisko musi przynajmniej ramowo akceptować takie wartości, jak orientacja na jakość, na doskonalenie usług oferowanych klientom. Widoczna musi być także wola współkształtowania dobra publicznego, wykraczania poza doraźne, partykularne interesy, a zatem muszą one dostrzegać swoje interesy w perspektywie długoterminowej. Środowisko musi umieć wypracować mechanizm egzekwowania ustanowionych standardów, musi też umieć oczyszczać się z osób, które je naruszają. Częstym problemem jest tu jednak tak zwane zjawisko gapowicza. Niektórzy członkowie korporacji chętnie korzystają z przywilejów członkostwa, natomiast stronią od ponoszenia adekwatnych kosztów czy wkładania wysiłków w respektowanie standardów środowiskowych.

Z punktu widzenia dążenia do realizacji celów publicznych w politykach państwa samoregulacja ma sporo różnorodnych zalet. Jest zdecydowanie mniej inwazyjnym sposobem ich osiągnięcia w stosunku do regulacji odgórnej. W tym wypadku państwo nie musi wymuszać na obywatelach i grupach społecznych stosowania się do określonych norm, a także nie musi utrzymywać kosztownego zwykle aparatu kontroli respektowania prawa. Odgórne regulacje są czasami nieefektywne właśnie z tego względu. Państwo nie dysponuje bowiem takim aparatem albo też samo tworzy regulacje, które deformują ludzkie zachowania.

Deweloper regulowany. Istnieją przypadki, kiedy korporacjom zawodowym czy branżowym nie udaje się wytworzyć standardów środowiskowych. Ciekawym przykładem jest rynek deweloperski. W drugiej połowie lat 90. deweloperzy usiłowali stworzyć - w oparciu o mechanizmy samoregulacji - standardy relacji z klientami. Mieli im zapewnić wyższe poczucie bezpieczeństwa, czyli łagodzić ich obawy o pieniądze przekazywane na budowę domu czy mieszkania²⁷. Pracowali nad dobrymi praktykami w zakresie zasad tworzenia umów deweloperskich dla klientów. Mnożyły się bowiem przypadki niewywiązywania się deweloperów z umów. Media niejednokrotnie opisywały sprawy, w których klienci tracili pieniądze (powstało nawet Stowarzyszenie Pokrzywdzonych przez Deweloperów). Rosła presja społeczna na przeprowadzenie działań. Presję tworzyła także władza, która groziła wprowadzeniem odgórnych regulacji. Miało to podzielać mobilizująco na przeprowadzenie samoregulacji.

Ostatecznie deweloperom nie udało się samoregulacja. Władza publiczna uznała zatem, że musi działać, ponieważ na agendzie społecznej bardzo wysoko stanął problem bezpieczeństwa klientów firm budowlanych.

²⁷ *Ustawa deweloperska do poprawy?* Rozmowa z J. Bieleckim z Polskiego Związku Firm Deweloperskich, „Gazeta Krakowska”, 20.02.2012.

nych. Uchwalono ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (weszła w życie 29 kwietnia 2012 r.²⁸). Ustawa została przyjęta niemal jednogłośnie (a więc miała charakter ponadpartyjny, co wskazuje na istnienie szerokiego konsensusu w sprawie działań wobec deweloperów). Określa ona pewną procedurę postępowania w relacjach między deweloperem a jego klientem.

Konieczność przeprowadzenia odgórnej regulacji stworzyła jednak trudną sytuację, zarówno z punktu widzenia deweloperów, jak i rozwoju rynku budowlanego, a więc również osób poszukujących mieszkań. Deweloperzy wskazują na negatywne konsekwencje ustawy, co oczywiście nie może dziwić. Muszą dostosować się do szeregu wymogów proceduralnych. Dotyczą one między innymi konieczności zakładania jednego z dwóch dostępnych typów rachunków bankowych (powierniczych). Wpływają na nie pieniądze klientów, a deweloperzy mogą po nie sięgać dopiero po spełnieniu określonych warunków:

- 1) po przeniesieniu prawa własności na klienta (zamknięty rachunek powierniczy);
- 2) w miarę postępowania prac i zamykania kolejnych jej etapów (rachunek otwarty do obsługi inwestycji).

Ponadto deweloper jest zmuszony do podpisania z klientem umowy potwierdzonej notarialnie. Jest to kolejny sposób na mocniejsze zabezpieczenie interesów klienta (w trakcie procedury przygotowania umowy klient może na przykład zorientować się, czy deweloper posiada prawa do gruntu, na którym deklaruje przeprowadzenie budowy).

Wprowadzenie powyższych regulacji wpływa także na rynek budowlany i pozycję klientów. Łatwo domyślić się, że koszty inwestycji budowlanych wzrosną, ponieważ deweloperzy będą musieli częściej korzystać z kredytu bankowego, nim sięgną po pieniądze klientów. Nie wszystkie firmy deweloperskie otrzymają taki kredyt. Słabsze firmy mogą wypaść z rynku, a to może doprowadzić do jego oligopolizacji przez duże firmy. W konsekwencji mieszkania mogą zdrożeć, tym samym staną się trudniej dostępne dla obywateli. Drugą kwestią to jakość regulacji. Jeśli okaże się, że przepisy regulujące nie są odpowiednio wysokiej jakości, może z nich wynikać wiele niezamierzonych konsekwencji, np. wzrosną koszty działania firm. Deweloperzy obawiają się, że nie doprecyzowano na przykład kwestii dokładności wykonania mieszkania. Może to oznaczać, że klient będzie mógł do końca inwestycji wypowiedzieć umowę w oparciu o niedotrzymanie warunków umowy. Za niejasne uznają także zapisy o roli

²⁸ Ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego uchwalono w oparciu o projekt poselski (druk sejmowy nr 4346) we wrześniu 2011 r.

banków w zakresie kontrolowania deweloperów. Banki w tym systemie regulacyjnym odgrywają dużą rolę. To w nich firmy deweloperskie muszą zakładać rachunki powiernicze. Banki decydują o tym, czy deweloper otrzyma zapłatę na podstawie oceny dotyczącej tego, czy zakończone zostały określone etapy budowy. Wprowadzono także kary za wypłaty niezgodne z harmonogramem kończenia poszczególnych faz budowy (kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2).

Powyższy przykład pokazuje problemy, które często występują w związku z regulowaniem, gdy przedsiębiorstwa nie są w stanie same ustanowić standardów. Władza publiczna wkracza wtedy z własnymi rozwiązaniami (regulacjami). Pojawia się masa formalnych wymogów proceduralnych do spełnienia przez firmy. Niestety utrudniają one działanie w takim biznesie, a koszty jego prowadzenia zwiększają się. Najprawdopodobniej wzrosną ceny rynkowe mieszkań. Z drugiej strony nie wydaje się, aby dobrym rozwiązaniem było pozostawienie tego rynku w dotychczasowym stanie, czyli bez wyraźnych form zabezpieczenia interesów kupujących mieszkania. Brak poczucia bezpieczeństwa może długofalowo skutkować tym, że klienci stroniliby od kupowania mieszkań od deweloperów. Woleliby mieszkania z rynku wtórnego. Zahamowałoby to rozwój budownictwa w sytuacji, gdy w kraju brakuje ponad 1,5 miliona mieszkań.

Regulowanie i samoregulowanie zdrowia za granicą. Ciekawym przykładem funkcjonowania regulacji jest system polityki zdrowia. Na przykład w Wielkiej Brytanii jednoznacznie uznaje się, że kluczowym instrumentem interwencji w tym sektorze są właśnie regulacje, ponieważ współkształtują one zachowania i działania aktorów. System ochrony zdrowia definiowany jest bowiem w dokumentach rządowych jako swoisty zespół zachowań lekarzy, pacjentów, polityków, menedżerów. Umiejętne wpływanie na nie – poprzez regulacje – stwarza możliwość uzyskania pożądanego efektu, którym jest oczywiście wysoka jakość opieki i świadczeń medycznych. Regulacje mają tworzyć system bodźców oddziałujących na zachowania aktorów tej polityki. Kształtują one zachęty do tego, aby m.in. lekarze byli zmotywowani do świadczenia usług medycznych najwyższej jakości (na przykład poprzez system zachęt finansowych, presji kontroli, wzajemnej zależności środowiskowej czy partnerstwa).

W trakcie rozwoju polityki zdrowia można było obserwować powiększanie się liczby różnego typu regulacji. Już w czasach średniowiecza lekarze tworzyli szereg wewnętrznych reguł i standardów w wyniku samoregulacji zawodowej swojej grupy. Powstawały kodeksy zawodowe, kodeksy etyczne określające na przykład zasady dostępu do korporacji, pozostawania w niej. Z czasem mechanizmy samoregulacji objęły reguły upowszechniania edukacji i wiedzy wśród medyków, reguły uczestnictwa

w szkoleniach podyplomowych, reguły w licencjonowaniu i rejestrowaniu lekarzy (zajmują się tym albo organizacje zawodowe, albo instytucje publiczne), reguły funkcjonowania paneli arbitrażowych i sądów lekarskich (definiują pewne zachowania jako niewłaściwe w profesji albo nadużycia).

W Wielkiej Brytanii stopniowo powiększała się liczba obszarów regulowanych oraz poddawanych samoregulacji. Tradycyjne systemy samoregulacji nie obejmowały mechanizmów formalnej ewaluacji i ocen lekarzy przez środowisko lekarskie. Obecnie jest to wprowadzane jako przeglądy środowiskowe (*peer reviews*) lub audyty medyczne. Wykonują je lekarze spoza ocenianej placówki. Dotyczą one ocen trafności stosowania procedur medycznych. Na bazie przeglądów powstają rekomendacje. Ponadto jako narzędzie stosowane są wizytacje lub audytowanie. Na przykład zewnątrzni eksperci oceniają, jak zorganizowany jest i zarządzany szpital.

Środowiska lekarskie uzgadniają także mechanizmy recertyfikacji, czyli odnowienia uprawnień do wykonywania zawodu. Czasami instytucje samorządu lekarskiego mogą wprowadzać warunki odnowienia licencji lekarskiej w oparciu o pewne wymogi, np. uzyskania potwierdzenia uczestnictwa w ustawicznym kształceniu medycznym. Kompleksowa recertyfikacja została wprowadzona przez Amerykańską Radę Medycyny Chorób Wewnętrznych²⁹. W USA lekarz musi co pięć lat przejść proces samoewaluacji, zdać egzamin z wiedzy i przedstawić satysfakcjonujące dowody dotyczące stanu jego umiejętności medycznych.

W Wielkiej Brytanii można wskazać na kilka typów regulacji i samoregulacji w systemie polityki zdrowia. Uwagę zwracają regulacje odpowiedzialności/rozliczalności instytucji medycznych przed ciałami eksperckimi oraz regulacje dotyczące ich odpowiedzialności/rozliczalności przed społeczeństwem. W przypadku pierwszym dotyczą one wymogów wykonywania/zamawiania z zewnątrz przeglądów i audytów medycznych. Obejmują one oceny sposobów wykonywania świadczeń między innymi w oparciu o rejestry medyczne na zlecenie instytucji regulacyjnych w systemie lub nabywców świadczeń. Badane jest to, czy zaistniały właściwe warunki medyczne do zastosowania określonej terapii (leczenia). W Wielkiej Brytanii wprowadzono takie przeglądy w 1991 roku w ramach tworzenia wewnętrznego rynku zleceń medycznych w obrębie NHS. Później wprowadzono standardy, jak powinna wyglądać metodologia wykonywania takich przeglądów.

Regulacje obejmują kwestie przeprowadzania inspekcji. Służą one sprawdzaniu zgodności praktyki leczenia ze standardami leczenia. Podczas inspekcji przeprowadzane są wywiady z pracownikami placówek medycz-

²⁹ American Board of Internal Medicine.

nych, wykonywane przeglądy rejestrów medycznych i innych dokumentów. Regulacje obejmują także sposoby prowadzenia zewnętrznych dochodzeń w sprawie incydentów medycznych (dochodzenia w sprawie stwierdzonych przypadków zaniedbań o znacznej skali). Wykonywany jest wówczas wszechstronny przegląd stosowanych procedur medycznych i organizacyjnych.

Spójrzmy teraz na regulacje dotyczące odpowiedzialności/rozliczalności instytucji zdrowia przed społeczeństwem. Dotyczą one dostępu obywateli do informacji, które są uzyskane w wyniku wykonania wszelkich raportów, przeglądów, mierzenia jakości, wykonania rankingów placówek medycznych itp. Otóż zakłada się, że społeczeństwo powinno mieć dostęp do najszerszego zakresu informacji. Jest ona bowiem swoistym instrumentem wpływu na funkcjonowanie placówek opieki. Na jej podstawie pacjent dokonuje selekcji wśród placówek. Tworzy to dynamikę na rzecz ich usprawniania. Dlatego powstają rankingi placówek w oparciu o kryteria jakości ich usług (przyjmowane są określone metody punktowania). Tworzone są różne kategorie placówek medycznych według uzyskanych punktów za jakość ich świadczeń. Regulacje obejmują wymogi dotyczące publikowania zbalansowanych kart wyników placówek medycznych. Mają one w efekcie dawać całościowy obraz jej funkcjonowania.

Ponadto brytyjski system zdrowia jest silnie regulowany poprzez standardy zawarte w karcie praw pacjentów. Dotyczą one gwarancji prywatności, procedur składania skarg i zażaleń itp. Szereg kolejnych standardów zawartych jest w Konstytucji Narodowej Służby Zdrowia (NHS), która została podpisana przez brytyjskiego premiera w styczniu 2009 r. Określa ona to, czego od służby zdrowia mogą oczekiwać i jakie mają prawa oraz obowiązki: pacjenci, pracownicy, społeczeństwo. W tej kategorii mieszczą się również regulacje dotyczące bezpieczeństwa produktów medycznych, minimalne wymogi nałożone na świadczeniodawców (warunki, które muszą spełnić, aby uzyskać licencję, np. wyposażenie medyczne, personel, jego wykształcenie itp.). Mieszczą się tu zasady certyfikacji placówek medycznych i ich akredytacji. Istnieje odrębna instytucja, która udziela aprobaty dla świadczenia usług przez dane podmioty.

Od jakiegoś czasu powstają też regulacje innych aktorów polityki zdrowia, takich jak: ubezpieczyciele, dostawcy różnych komponentów usług medycznych.

Kolejny typ regulacji obejmuje sferę zarządzania instytucjami zdrowia. Odpowiada za to oczywiście ministerstwo zdrowia, które określa standardy opieki i cele systemu zdrowia. Zarządza ono systemem polityki zdrowia, tworząc w tym celu standardy świadczeń (*National Service*

Frameworks), ramy dla oceny rezultatów w systemie zdrowia (*Performance Assessment Framework*, PAF) oraz ramy operacyjne dla całego systemu Narodowej Służby Zdrowia (składają się na nie roczne priorytety w wybranych dziedzinach, w których ma nastąpić poprawa wyników).

Standardy świadczeń medycznych powstały w następujących kategoriach: dzieci i macierzyństwo (*children and maternity*), chroniczne choroby dróg oddechowych, choroby wieńcowe (*coronary heart disease*), cukrzyca (*diabetes*), długotrwałe schorzenia neurologiczne (*long term neurological conditions*), zdrowie psychiczne (*mental health*), choroby nerek (*renal*), zawały serca (*stroke*).

Natomiast w zakresie ocen rezultatów w systemie zdrowia standardy obejmują:

- ◆ poprawę stanu zdrowia społeczeństwa (*health improvement*);
- ◆ dostęp do opieki medycznej (*access to healthcare*);
- ◆ wydajność (*efficiency*);
- ◆ sposoby dostarczania opieki medycznej (*delivery of healthcare*);
- ◆ wyniki zdrowotne (*health outcome*);
- ◆ poziom zadowolenia pacjentów i osób, które wykonują opiekę medyczną (*patient and carer satisfaction*).

W systemie zdrowia powołano regionalne instytucje, które badają poziom realizacji standardów: Strategiczna Władza Zdrowia (*Strategic Health Authority*). Zajmują się one planowaniem i poprawą jakości świadczeń medycznych w środowiskach lokalnych. Odpowiadają za:

- ◆ rozwijanie planów poprawy świadczeń w środowiskach lokalnych;
- ◆ zapewnianie wysokiej jakości i dobrze wykonywanych świadczeń;
- ◆ zapewnianie zintegrowania priorytetów narodowych z lokalnymi planami usług (na przykład w zakresie poprawy świadczeń onkologicznych).

Regulacje do poprawy. W ostatnich 10–20 latach wiele państw prowadziło intensywne działania, aby poprawić swoje umiejętności właściwego regulowania. Upatrywano w tym bowiem możliwość wpłynięcia na podniesienie poziomu konkurencyjności kraju na globalnym rynku, a także na osiągnięcie wyższej jakości życia obywateli. W krajach najwyżej rozwiniętych (OECD) promowano program działań pod nazwą *Better Regulation* (Lepsze Regulacje). Podejmowano cykle swoistych reform regulacyjnych

(*regulatory reform*), których celem było redukcowanie barier regulacyjnych ograniczających konkurencję rynkową i innowacyjność. Sposobem osiągnięcia tych celów jest deregulacja, czyli eliminowanie regulacji, które nie spełniają już swojej pierwotnej funkcji, a także upraszczanie regulacji, które wciąż są potrzebne, czy poprawianie transparentności w zakresie sposobu stosowania regulacji³⁰. Reforma ma na celu zweryfikowanie, czy regulacja jest potrzebna oraz projektowanie regulacji i innych instrumentów – jak bodźce rynkowe i podejście oparte na celach – w taki sposób, aby były one bardziej elastyczne, prostsze i skuteczniejsze przy niższych kosztach³¹. OECD dokonywało swoistych audytów systemów regulacyjnych wielu członków tej organizacji.

Natomiast sama regulacja rozumiana jest jako *różnorodne zestawy instrumentów, poprzez które rządy ustanawiają wymagania w stosunku do przedsiębiorstw, a także obywateli. Regulacje przyjmują postać praw, formalnych i nieformalnych zarządzeń, zwyczajowych zasad formułowanych przez wszystkie szczeble rządu, a także zasady formułowane przez ciała pozarządowe czy samoregulacyjne, którym rząd przekazał władzę regulacyjną*³².

Polska niewątpliwie należy do krajów, które próbują poprawić mechanizmy regulacyjne, ponieważ są ku temu poważne powody. Większość polskich rządów podejmowała działania na rzecz redukcji różnych obciążeń wynikających z istnienia regulacji. Najnowszym przykładem była nadzwyczajna sejmowa komisja „Przyjazne Państwo”, która zaczęła działalność na początku 2008 roku (znana również do nazwiska jej przewodniczącego jako komisja Palikota). Jej celem było upraszczanie i racjonalizowanie przepisów gospodarczych. Wcześniej powoływano różne ciała zajmujące się deregulacją w strukturach rządu (prawie wszystkich rządów). Nie odnosiły one jednak sukcesów. Przeprowadzono wiele działań, chociaż jednocześnie różne resorty tworzyły kolejne porcje regulacji, które spotykały się z zastrzeżeniami dotyczącymi ich jakości. Brakowało kompleksowych działań, które obejmowałyby generalny sposób, w jaki funkcjonują regulacje w państwie.

Wielu obywateli, a szczególnie przedsiębiorców negatywnie ocenia jakość regulacji w Polsce. Uznają je oni za barierę w rozwoju. Wskazują na niską jakość prawa (niejasność), ale także niestabilność (zbyt duża liczba nowelizacji obowiązujących przepisów). Wiele ustaw nowelizowanych jest po kilkadziesiąt razy. Na przykład ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 roku do 2011 roku noweli-

³⁰ *Report on Regulatory Reform*, OECD, s. 6.

³¹ Tamże. Angielska wersja tekstu: *Reform aims to verify that regulation is needed, and to design regulatory and other instruments, such as market incentives and goal-based approaches, that are more flexible, simpler, and more effective at lower cost.*

³² Tamże, s. 6.

zowana była 47 razy. Po 1990 roku Kodeks pracy nowelizowany był około 200 razy.

Również analizy eksperckie wskazują na tego typu problemy³³. Organizacja pracodawców Lewiatan od lat publikuje Czarną Listę Barier. 72,6% przedsiębiorców z sektora małych i średnich firm wskazuje, że tak zwane obciążenia administracyjne stanowią dla nich jedną z najważniejszych barier rozwoju³⁴. Instytucje międzynarodowe również publikują raporty, które wskazują na problemy z dolegliwością czy nietrafnością regulacji. Na przykład w 2009 roku Polska zajęła 74. miejsce na 141 uwzględnionych krajów w Indeksie Światowej Wolności Gospodarczej przygotowanym przez Fraser Institute³⁵. Indeks mierzy swobodę gospodarczą w 10 kategoriach, między innymi w zakresie: rynku pracy, inflacji i regulacji cen, ograniczeń w inwestowaniu, zabezpieczenia własności i skuteczność egzekwowania umów przez sądy i stopnia korupcji. W 2011 roku Polskę sklasyfikowano na 53. miejscu, a więc był to znaczny awans. Polskę sklasyfikowano także w raportach Banku Światowego *Doing Business*, gdzie badano jakość regulacji prawnych dotyczących głównie gospodarki, na przykład w zakresie procedur uzyskiwania pozwoleń na budowę, warunków rejestracji firm, płacenia podatków, procedury upadłości firm, rejestracji praw własności nieruchomości, elastyczności czasu pracy i zatrudniania pracowników, uzyskiwania kredytu i dochodzenia należności czy ochrony inwestorów (miejsce 33.). W raporcie z 2008 roku Polskę sklasyfikowano na 74. miejscu³⁶. Z kolei w rankingu ogłoszonym w 2011 roku Polska znalazła się na 62. miejscu (rok wcześniej na 59. miejscu)³⁷.

Niewątpliwie w ostatnich latach zracjonalizowano wiele regulacji adresowanych głównie do biznesu. Przykładem znaczącej zmiany regulacyjnej jest wprowadzenie możliwości składania osobistych oświadczeń zamiast urzędowych zaświadczeń. Od 1 lipca 2011 r. urzędy nie mogą już żądać dokumentów, które same mogą pozyskać z urzędowych rejestrów

³³ Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów: „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian” (2005 r.); raporty Ernst & Young: „Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa” oraz „Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową”; raport Biura Analiz Sejmowych: „Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu IV kadencji”; raport Instytutu Sobieskiego: „Upublicznianie bilansu kosztów i korzyści prawa”.

³⁴ *Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Raport z badań*, PKPP Lewiatan 2006, s. 36.

³⁵ Indeks Wolności Gospodarczej 2009, 18.09.2009, eGospodarka.pl.

³⁶ Komentarz PKPP Lewiatan nt. wyników raportu *Doing Business 2008*, http://pkpplewiatan.pl/dla_mediow/informacje_prasowe/1/komentarz_pkpp_lewiatan_nt_wynikow_rapor-tu_8222doing_business_288221.

³⁷ *Polska słabsza w rankingu Doing Business. Trzy pozycje w dół*, „Gazeta Wyborcza”, 20.10.2011.

i baz danych lub z innych urzędów, muszą także przyjmować nie tylko oryginalne dokumenty, ale też kopie, i to bez obowiązku potwierdzania ich za zgodność z oryginałami u notariusza. Administracja ma obowiązek przyjmowania wniosków i podań niekompletnych. Ponadto w przypadku gdy urząd nie nadsyła odpowiedzi w ciągu 30 dni, zakłada się „milcząca zgodę organu”. Dla biznesu na pewno korzystne są zmienione regulacje umożliwiające rozpoczynanie działalności gospodarczej już w dniu złożenia wniosku o wpis do ewidencji (bez czekania na formalne zarejestrowanie firmy), możliwość wystąpienia do ministra finansów o wydanie wiążącej interpretacji prawa podatkowego w danej sprawie, możliwość rozliczania transakcji w euro i innych walutach (ograniczenie ryzyka kursowego).

Przedsiębiorcy nie muszą już posiadać numeru identyfikacyjnego REGON, a obywatele numeru identyfikacyjnego NIP, jeśli nie prowadzą działalności gospodarczej. Skrócono także czas wydawania decyzji środowiskowej z 300 do 100 dni.

Bardzo wiele zastrzeżeń można mieć w Polsce do procesu stanowienia prawa i do jego materialnej treści. W wielu opracowaniach eksperckich wskazuje się na następujące słabości w systemie prawa i regulacji³⁸:

- ♦ **niestabilność systemu prawnego** (zbyt wiele i zbyt często wprowadzanych nowelizacji; stanowiły ok. 60% uchwalanych ustaw);
- ♦ **niespójność przepisów i związany z nią brak przejrzystości systemu prawnego** (rozporządzenia są niespójne z ustawami, brak spójności pomiędzy różnymi ustawami regulującymi dany obszar życia, np. społeczno-gospodarczego);
- ♦ **nadprodukcja aktów prawnych** (inflacja legislacyjna) jako skutek podejścia „zawsze regulować”.

Klasycznym zarzutem jest nadmiar regulacji. Jak wyliczyli Klaus H. Goetz i Radosław Zubek w latach 1998–2004, każdego roku podwajała się liczba uchwalanych ustaw i rozporządzeń. Potroiła się liczba stron w każdym numerze „Dziennika Ustaw” oraz łączna liczba słów uchwalonych aktów prawnych³⁹. W Polsce powstaje znacznie więcej ustaw niż w krajach Europy Środkowo-wschodniej. W latach 1999–2002 mieliśmy również najwyższy wskaźnik trwałego wzrostu ustawodawstwa. Jeszcze w 1999 roku Polska uchwaliała tyle ustaw co Węgry, natomiast w kolejnych 5 latach,

³⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Lepsze prawo. Program Reformy Regulacji 2010–2011*, dz. cyt., s. 8.

³⁹ K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005, s. 7.

podczas gdy na Węgrzech liczba uchwalanych ustaw w trakcie roku wzrosła tylko o 10%, u nas podwoiła się.

Ekonomia regulacji

- Według OECD regulacje możemy podzielić na trzy kategorie - ekonomiczne, społeczne i administracyjne. Natomiast sama regulacja rozumiana jest jako *różnorodne zestawy instrumentów, poprzez które rządy ustanawiają wymagania w stosunku do przedsiębiorstw, a także obywateli. Regulacje przyjmują postać praw, formalnych i nieformalnych zarządzeń, zwyczajowych zasad formułowanych przez wszystkie szczeble rządu, a także zasady formułowane przez ciała pozarządowe czy samoregulacyjne, którym rząd przekazał władzę regulacyjną.*
- Regulacje ekonomiczne są formą interwencji bezpośredniej w decyzje rynkowe w postaci ustanawiania cen, konkurencji rynkowej, warunków dotyczących wejścia na rynek albo wyjścia z niego.
- Regulacje społeczne obejmują kwestie zabezpieczania interesu publicznego w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska i spójności społecznej.
- Natomiast regulacje administracyjne mają postać różnorodnych wymogów administracyjnych (niektórzy wskazują, że to jest strefa roboty papierkowej, tradycyjnej biurokracji). Mogą to być wymogi w zakresie sprawozdawczości, którą trzeba przedstawiać w określonych urzędach.
- Z kolei reforma regulacji uznawana jest za przedsięwzięcie, które *ma na celu zweryfikowanie, czy regulacja jest potrzebna, oraz projektowanie regulacji, jak i innych instrumentów - jak bodźce rynkowe i podejścia opartego na celach - w taki sposób, aby były one bardziej elastyczne, prostsze i skuteczniejsze przy niższych kosztach.*

Źródło: *The OECD Report on Regulatory Reform*, OECD Paris, 1997.

Innym poważnym problemem jest niestabilność regulacji, którą można liczyć odsetkiem ustaw zmieniających inne ustawy czy częstotliwością nowelizacji. Wymienieni powyżej autorzy podają, że w III kadencji Sejmu (1997-2001) i w IV kadencji (2001-2005) nowelizacje ustaw objęły odpowiednio 59 i 58% wszystkich uchwalanych ustaw. W latach 2001-2004 uchwalono i znowelizowano 184 ustawy, wśród tej liczby 56 ustaw (30%) znowelizowano trzy lub więcej razy. Są ustawy, które zmieniono dwadzieścia trzy, osiemnaście i trzynaście razy w ciągu tylko trzech lat.

Kolejnym ważnym problemem jest sposób tworzenia prawa. Ustawy często regulują daną dziedzinę w sposób niezwykle detaliczny, z wielką drobiazgowością. Nie pozostaje to bez konsekwencji i w rezultacie prowadzi do częstych nowelizacji ustaw, między innymi na skutek zmieniających się doraźnych okoliczności. W tradycji zachodniej prawo ma raczej charakter ramowy. Dodatkowo problemy pogłębiają się w sytuacji, gdy ustawy mają na celu wprowadzenie doraźnych rozwiązań, a nie systemowych.

Ocena skutków regulacji. Powstały specyficzne procedury, które mają wykazać, czy wprowadzone regulacje spełniają funkcję, której oczekiwano, czy też oddziałują w sposób szkodliwy na obszar, który mają kształtować. Instrumentem w tym zakresie jest mechanizm oceny skutków regulacji (OSR). Według A. Nowak-Fara ocena skutków regulacji to systematyczna, obowiązkowa, jednolita i wewnętrznie spójna ocena wpływu regulacji prawnych i polityk rządowych na otoczenie społeczne, gospodarcze lub na środowisko naturalne⁴⁰. Inne definicje wskazują⁴¹, że jest to *procedura analityczna, pozwalająca możliwie precyzyjnie określić wszystkie konsekwencje – zarówno korzyści, jak i koszty – planowanej interwencji państwa*.

OSR ma spełniać szereg celów⁴². Ma służyć przede wszystkim lepszemu zrozumieniu wpływu działań rządu na realia społeczno-gospodarcze, w tym pomagać we wskazaniu korzyści, jak i kosztów planowanych działań. Ma także dostarczać informacji o procesie legislacyjnym, sprzyjając realizacji zasady przejrzystości legislacyjnej. Procedura OSR może zapobiec wprowadzeniu regulacji, które są zbyt kosztowne (społecznie, ekonomicznie itp.) i rodzą za dużo niepożądanych skutków. Tworzy ona warunki do integrowania różnych celów publicznych zawartych w różnych politykach publicznych. Służy także koordynacji działań, harmonizowaniu zróżnicowanych, zidentyfikowanych interesów. W konsekwencji rządzący mogą lepiej wywiązywać się z odpowiedzialności za wprowadzane rozwiązania.

Wytyczne do oceny skutków regulacji

Procedura formułowania regulacji prawnych i ich oceny:

- identyfikacja problemu, który ma być poddany regulacji;
- określenie celów regulacji;
- określenie alternatywnych możliwości realizacji celów;
- przeprowadzenie konsultacji;
- analiza kosztów i korzyści różnych rozwiązań;
- określenie planu wdrażania;
- porównanie propozycji i rekomendacja najlepszej z nich.

Źródło: Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*, Warszawa 2006 (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 października 2006 r.).

⁴⁰ A. Nowak-Far, *Ocena Skutków Regulacji (OSR) – regulacja instrumentem polityki*, [w:] *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałaj, PAPP, Warszawa 2009, s. 78.

⁴¹ J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, INFOS, Biuro Analiz Sejmowych, nr 2(26), 24 stycznia 2008.

⁴² A. Nowak-Far, *Ocena Skutków Regulacji (OSR) – regulacja instrumentem polityki*, art. cyt., s. 83–84.

Wskazuje się na szereg różnych rozwiązań wartych stosowania w ramach procedury OSR. Uznaje się, że powinna być stosowana już na początkowych etapach pracy nad koncepcją regulacji, jej celem i formą. Ocena skutków powinna zatem poprzedzać przygotowanie projektu legislacyjnego.

W większości krajów widać wysiłki na rzecz doskonalenia mechanizmu oceny skutków regulacji. Wdrażano go w różnej skali, począwszy od połowy lat 90. Wiele wysiłków podejmowanych jest także na szczeblu unijnym. Komisja Europejska w 2002 r. zainicjowała program *Better/Smart Regulation*. W Polsce procedury OSR stosowane są w różnej skali i na różnym poziomie zaawansowania od 2001 r.⁴³ Zapisano wówczas w Regulaminie pracy Rady Ministrów wymogi związane z przeprowadzaniem procedury oceny skutków regulacji. Uznano, że procedura OSR ma określać skalę oddziaływania projektowanych regulacji na⁴⁴:

- ◆ podmioty, których dotyczy regulacja (np. przedsiębiorstwa czy określone grupy społeczne);
- ◆ finanse publiczne;
- ◆ rynek pracy;
- ◆ konkurencyjność gospodarki;
- ◆ sytuację i rozwój regionów.

Dokument OSR powinien zawierać także informacje o przeprowadzonych konsultacjach. Warto dodać, że procedurze OSR podlegają projekty rządowe, natomiast nie podlegają jej projekty parlamentarne.

W 2005 roku zaplanowano wzmocnienie procedury OSR, co zostało wyrażone w *Krajowym Programie Reform na lata 2005–2008* (KPR), dokumencie strategicznym, który powstał w związku z realizacją strategii lizbońskiej. W konsekwencji w 2006 r. powstał „Program reformy regulacji”, który został przyjęty przez Radę Ministrów 26 sierpnia 2006 r. Celem była *poprawa otoczenia regulacyjnego dla prowadzenia działalności gospodarczej, powstawania nowych firm i zwiększania zatrudnienia*⁴⁵. W KPR czytamy, że spodziewane skutki to:

- ◆ eliminacja barier administracyjnych związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej;

⁴³ W 2000 roku powołano Międzyresortowy Zespół ds. Jakości Regulacji w Ministerstwie Gospodarki.

⁴⁴ *Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*, październik 2006, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 października 2006 r., s. 28.

⁴⁵ *Krajowy Program Reform na lata 2005–2008*, Warszawa 2005, s. 14.

- ♦ obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej;
- ♦ poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej prowadząca do wzrostu przedsiębiorczości;
- ♦ korzystne przepisy i stabilne prawo działalności gospodarczej zwiększające zainteresowanie inwestorów zagranicznych.

W 2006 roku Ministerstwo Gospodarki opublikowało nowe wytyczne do oceny skutków regulacji. W tym też roku nastąpiła zmiana organizacyjna, która dotyczyła umiejscowienia zespołu ds. OSR. Po likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) przeniesiono go do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kancelaria przejęła koordynację działań w zakresie stosowania mechanizmów OSR. Analitycy wskazują jednak, że nie udało się pokonać problemu nieuregulowanego statusu prawnego zespołu, czy zwiększyć jego bardzo niewielkie zasoby kadrowe (7,5 etatu). Ale zmianę można uznać za pozytywną z uwagi na wzrost rangi opinii zespołu ds. OSR (usytuowanie go w kancelarii szefa rządu). Pozostał także problem polegający na tym, że dokument OSR dotyczy tylko uzasadnienia projektu nowego prawa. Nie jest zaś metodologią merytorycznego tworzenia regulacji⁴⁶.

W 2009 r. Ministerstwo Gospodarki podjęło dalsze działania na rzecz usprawnienia wykonywania procedur OSR. W 2010 i 2011 r. przeprowadzony został rozległy cykl szkoleń dla pracowników administracji rządowej w zakresie tworzenia prawa opartego na dowodach. W 2010 roku powstała platforma elektroniczna ułatwiająca sporządzanie OSR poprzez powszechne udostępnienie narzędzi analitycznych oraz dobrych praktyk⁴⁷. Zaplanowano audyt OSR (OSR *ex-post*) czyli mechanizm weryfikujący jakość sporządzanych OSR. W połowie 2012 roku nie było jednak takiego audytu.

Wysiłkom rządu na rzecz lepszego OSR przewodzi Ministerstwo Gospodarki. Resort ten jako pierwszy wprowadził regułę, że członek kierownictwa resortu decyduje o akceptacji dokumentu OSR przed jego przyjęciem. Wprowadzono tam także zasadę, że dokonywana jest analiza sposobu funkcjonowania regulacji *ex post* czyli po jej wdrożeniu. Ministerstwo dokonuje okresowego przeglądu obowiązujących regulacji ze swojego obszaru działania. Natomiast problemem jest, że resort nie może metodami formalnymi doprowadzić do poprawy jakości OSR w innych ministerstwach. Nie ma bowiem władztwa nad nimi.

⁴⁶ M. Pańków, *Sztuka regulacji - państwo może być efektywnym regulatorem, gdy działa w partnerstwie*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 2.

⁴⁷ www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Ocena+Skutkow+Regulacji/Platforma+elektroniczna+OSR.

Jakość wykonywania procedur oceny skutków regulacji przez lata budziła wiele zastrzeżeń. Wskazywano na to, że część tego rodzaju dokumentów jest wykonywana machinalnie, bez wnikliwości. Potwierdzają to badania R. Zubka obejmujące lata 2001–2005 (IV kadencja Sejmu RP). 74% projektów aktów prawnych pochodzących z rządu zawierało ocenę skutków regulacji. Badacz wskazuje jednak, że tylko ich niewielka część spełniała rekomendacje OECD dotyczące sposobu przeprowadzenia oceny. Na przykład żaden projekt nie zawierał systematycznej analizy scenariusza bazowego (opisującego, co dzieje się, gdy problem nie zostaje uregulowany, czyli gdy państwo decyduje o niepodejmowaniu interwencji). Dokumenty OSR nie zawierały opisu alternatywnych wariantów rozwiązań. Nie analizowano zakresu i skali problemu. Natomiast powszechnie przedstawiano cel regulacji, dość często identyfikowano też jej adresatów. Rzadko prowadzono natomiast pogłębione badanie wpływu regulacji, to samo dotyczy przedstawiania kosztów i korzyści wynikających z jej wprowadzenia. Badacz ma zastrzeżenia dotyczące opisów wpływu projektów regulacji na przekrojowe cele polityki publicznej. Dokumenty OSR wskazywały najczęściej korzyści lub brak wpływu. Przedstawiano koszty, ale te ponoszone przez budżet centralny. Generalnie pomijano jednak wpływ na rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną czy zewnętrzną.

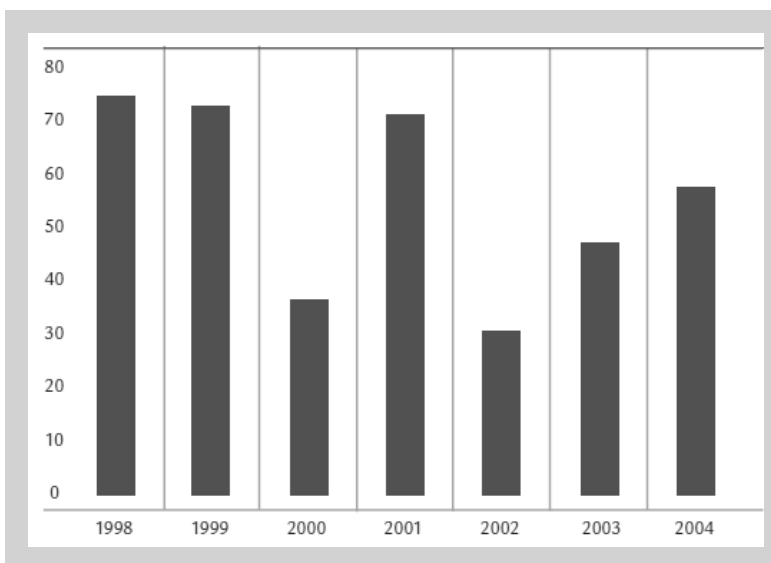
R. Zubek wskazuje na przyczyny, które powodują⁴⁸, że jakość stosowania mechanizmu OSR nie była satysfakcjonująca. Jego zdaniem liderzy polityczni nie nadają właściwej rangi problematyce jakości prawa. Problemem jest to, że w procesie legislacyjnym dominuje parlament. On nie tylko uchwała prawo, ale także je konstruuje. Badania wskazują, że Sejm wprowadza merytoryczne zmiany w przypadku ponad 80% projektów rządowych. W konsekwencji rząd nie jest dostatecznie silnie zmobilizowany, aby przygotowywać swoje projekty na wysokim poziomie. Ponadto badacz dostrzegł istnienie niespójności w dokumentach, które tworzą ramy dla wykonywania OSR. Dopiero z czasem udało się je wyeliminować. Otóż dokument pod nazwą *Zasady techniki prawodawczej* zakładał obszerniejszy katalog działań, które należy wykonać w ramach procedury OSR, niż zapisy w Regulaminie Rady Ministrów. Te drugie nie obejmowały na przykład prezentacji wariantów rozwiązań i porównania kosztów.

Rządowe Centrum Legislacji (RCL), które do połowy 2006 r. koordynowało proces OSR, skupiało się na ocenie projektów pod kątem prawno-legislacyjnym. Nie miało zasobów, aby móc wnikać w trafność rozstrzygnięć merytorycznych zapisanych w projektach prawa. W Zespole ds. OSR w RCL pracowało sześć osób. Natomiast na przykład w 2003 r.

⁴⁸ R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2007, s. 6–10 (przygotowano na zlecenie RPO).

musiały one zaopiniować ponad 1800 projektów aktów normatywnych w zakresie OSR. Opinie RCL sygnował szef tej instytucji, który z natury rzeczy musiał mieć ograniczoną siłę przebicia w stosunku do ministrów, których projekty opiniował. W konsekwencji RCL nie komentowało merytorycznej trafności rozwiązań regulacyjnych. W zakresie OSR pewną rolę odgrywało także - do czasu rozwiązania w 2006 roku - Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS). Odpowiadało ono za jakość dokumentów OSR. W tym wypadku również instytucja nie posiadała adekwatnych zasobów.

Rysunek 2. **Projekty ustaw, które zostały rozpatrzone, a które nie były planowane (jako odsetek wszystkich przyjętych przez rząd)**



Źródło: K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ernst & Young, 2005, s. 23.

Problemem jest również brak - na poziomie ministerstw - jednostek, których zadaniem byłoby dbanie o to, aby dokumenty OSR wyróżniały się wysoką jakością. Takiej funkcji nie pełnią tam departamenty prawne. Innym problemem jest także sam tryb działalności legislacyjnej władz. Rządy wprawdzie opracowują plan legislacyjny, ale badania pokazują, że w latach objętych nimi przyjmowały one znaczną część projektów, których nie wskazano w planach legislacyjnych. W niektórych latach przeważały nawet akty prawne, które nie były wcześniej planowane do rozpatrywania⁴⁹.

⁴⁹ K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ernst & Young, 2005, s. 23.

R. Zubek pisze o żywiowości działalności legislacyjnej⁵⁰. Uniemożliwia ona wykonywanie OSR według wysokich standardów.

Tabela 1. Projekty ustaw w Sejmie (pierwszy kwartał 2010 r.)

	Liczba projektów ustaw	Inicjator aktu prawnego			
		Rząd	Parlamentarzyści	Senat	Prezydent
Projekt ustawy nowelizującej	63	35	24	3	1
Projekt nowej ustawy	6	6	0	0	0
Suma	69	41	24	3	1
Liczba załączonych OSR	44	41	3	0	0

Źródło: M. Sakowicz, *Regulatory Impact Assessment – How Institutionalized Are Better Practices in Poland* (Working Group on Policy Analysis, NISPA).

Kolejne badania OSR miały miejsce na początku 2010 roku. Marcin Sakowicz badał skalę, w jakiej projekty regulacji zostały wyposażone w dokumentację OSR. Chociaż projekty rządowe są w nie wyposażane, to wciąż dokumenty oceny skutków nie zawierają wielu ważnych elementów.

M. Sakowicz podkreśla, że wykonywanie procedury OSR powinno być w pełni zintegrowane z procesem tworzenia polityki publicznej. Wskazuje jednak, że nie stało się to w Polsce w odpowiednim rozmiarze. Poziom szczegółowości w dokumentach OSR nie jest satysfakcjonujący. Oceny w nich zawarte rzadko są całościowe i klarowne. W konsekwencji OSR nie stał się dotąd cennym narzędziem w realizacji idei polityki publicznej opartej na dowodach. *OSR powinien być podejmowany na początku formułowania propozycji programowych, kiedy istnieje rzeczywiste zainteresowanie w identyfikowaniu optymalnego podejścia oraz istnieje szansa rozważenia alternatywy w stosunku do danej regulacji*⁵¹.

Warto zaznaczyć, że na początku 2012 roku rząd zdecydował o wprowadzeniu dodatkowego mechanizmu, który ma sprzyjać podniesieniu jakości regulacji prawnych. Otóż wprowadzono testy regulacyjne. W zamyśle są to skrócone wersje mechanizmu oceny skutków regulacji. Urzędy mają je przygotowywać na najwcześniejszym etapie opracowywania pomysłu na działania publiczne i regulacje. Adam Jasser, pełnomocnik premiera ds. ograniczenia biurokracji, stwierdza, że na etapie pojawienia

⁵⁰ R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.

⁵¹ *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence. OECD Reviews of Regulatory Reform 2009*, s. 19.

się samej idei regulacji nie ma potrzeby przygotowywania kompleksowej i pełnej oceny skutków regulacji⁵².

Tabala 2. Liczba i odsetek OSR, które zawierają opis w zakresie poszczególnych poniższych elementów (pierwszy kwartał 2010 r.)

	Liczba OSR	Procent wszystkich OSR
Analiza problemu	2	5
Cel regulacji	19	43
Możliwe do zastosowania opcje	3	7
Konsultacje	37	84
Podmioty, których dotyczą regulacje	39	89
Wpływ na finanse publiczne	24	55
Wpływ na rynek pracy	13	30
Wpływ na konkurencyjność i przedsiębiorczość	14	32
Wpływ na rozwój regionalny	13	30
Wpływ na środowisko	4	9
Analiza kosztów i korzyści	4	9

Źródło: M. Sakowicz, *Regulatory Impact Assessment - How Institutionalized Are Better Practices in Poland* (Working Group on Policy Analysis, NISPA).

Testy regulacyjne oparte są na dwustronicowym formularzu⁵³, w którym urząd musi sformułować odpowiedź na dość zasadnicze zawarte tam kwestie, typu: jaki problem ma zostać rozwiązany, dlaczego działania mają być podjęte (rezultat treści exposé premiera, decyzji rządu, strategii rozwoju, prawa UE, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienia ustawowego).

⁵² A. Jasser, *Propozycja nowego modelu tworzenia regulacji*, www.prezydent.pl/dialog/fdp/-sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/ [27.05.2012 r.].

⁵³ http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/110/1773/Test_regulacyjny.html [24.05.2012 r.].

TEST REGULACYJNY - struktura			
1.	Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące		
2.	Nazwa dokumentu, data utworzenia		
3.	Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 70 słów)		
4.	Źródło: exposé premiera prawo UE decyzja PRM/RM orzeczenie TK strategie rozwoju upoważnienie ustawowe inne (jakie?)		
5.	Jeżeli projekt implementuje prawo UE, czy wprowadzane są dodatkowe rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?		
6.	Rekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt (maksymalnie 70 słów)		
7.	Czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegisacyjne? Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego?		
8.	Skutki dla sektora finansów publicznych (pozytywne in plus; negatywne in minus)		
9.	Koszty i korzyści społeczne		
	Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)
	Małe i średnie przedsiębiorstwa		
	Pozostałe przedsiębiorstwa		
	Obywatele		
	Inne grupy (np. rolnicy, górnicy itp.)		
	Koszty i korzyści pozafinansowe		
10.	Inne dane podkreślające wagę projektu (dane ekonomiczne, np. udział sektora w PKB, wpływ na rynek pracy, CPI itp.)		
11.	Czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne? W jakim obszarze?		
12.	Czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego?		
13.	Jeżeli projekt zwiększa obciążenia regulacyjne, proszę wskazać, w jakim obszarze kompetencji ministerstwa zostaną w związku z tym zredukowane obciążenia (zasada „1 za 1”)		
14.	Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki)		
15.	Harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM). Czy istnieją uwarunkowania decydujące o terminie wdrożenia projektu? Jeśli tak, to jakie?		
16.	Kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane? (ocena <i>ex-post</i>)		
17.	Kontakt merytoryczny: imię, nazwisko, departament, telefon, e-mail (podpis)		
18.	Minister/Sekretarz/Podsekretarz stanu odpowiedzialny za projekt (podpis)		

Należy także opisać m.in.:

- ◆ zarekomendowane rozwiązanie i oczekiwany efekt, na przykład czy możliwe jest rozwiązanie problemu poprzez działania pozalegislacyjne (należy opisać je, jeśli są takie przewidywane);
- ◆ skutki dla sektora finansów publicznych;
- ◆ koszty i korzyści społeczne;
- ◆ czy projekt redukuje obciążenia regulacyjne;
- ◆ czy projekt wprowadza dodatkowe obciążenia regulacyjne w stosunku do stanu obecnego;
- ◆ harmonogram (daty opracowania założeń projektu, zakończenia konsultacji i przekazania dokumentu do KSRM);
- ◆ kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu i jakie mierniki zostaną zastosowane (ocena *ex-post*);
- ◆ jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? (dobre praktyki).

Na obecnym etapie trudno na razie ocenić rolę powyższych nowych mechanizmów. Wiele będzie zależało od tego, czy pracownicy administracji odpowiedzialni za wykonywanie testów będą mieli adekwatne kwalifikacje.

Podsumowując, odwołajmy się do raportu ekspertów OECD i UE⁵⁴ na temat zarządzania regulacyjnego w Polsce. Autorzy wskazują na zasadnicze problemy w zakresie funkcjonowania mechanizmu OSR. Ich zdaniem w Polsce *nie istnieje usystematyzowana praktyka porównywania rzeczywistych i oczekiwanych skutków regulacji ani też praktyka stosowania klauzul terminu upłynięcia ważności (sun setting clauses)*. *Bardzo mało uwagi poświęca się potrzebie przeglądu i modernizacji obowiązującego prawodawstwa*⁵⁵.

Raport zawiera także rekomendacje. Jego autorzy proponują, aby jasno formułować politykę dotyczącą zarządzania regulacyjnego. Istotne jest wsparcie polityczne dla tych działań. Powinien być wyznaczony wysokiej rangi polityk, który przedstawiałby premierowi regularne sprawozdania z wysiłków w zakresie OSR. Należy budować silną strukturę instytucjonalną na rzecz wdrażania polityki *Better Regulation*. Potrzebne są także:

- ◆ strategia rządu (kancelarii premiera) umożliwiająca tworzenie priorytetów wokół inicjatyw legislacyjnych zgłaszanych przez ministrów resortowych;

⁵⁴ Raport na temat Potencjału Zarządzania Regulacyjnego w Polsce, SIGMA (Wspólna Inicjatywa OECD i UE), październik 2006 r., s. 12.

⁵⁵ Tamże, s. 34.

- ♦ odpowiednia liczba właściwie wykwalifikowanego personelu;
- ♦ seria raportów, które dokumentowałyby rezultaty osiągnięte w poszczególnych politykach publicznych.

**Cykl opracowania projektów regulacji
w procesie tworzenia polityki publicznej**

- **Decyzja na szczeblu Rady Ministrów lub ministra o przystąpieniu do opracowania danej polityki** (główne narzędzia stosowane na tym etapie: ocena skutków regulacji, konsultacje, tworzenie alternatyw w stosunku do proponowanych rozwiązań regulacyjnych, uproszczenia regulacji).
- **Sformułowanie polityki i zaprojektowanie regulacji.** Przeprowadza to zazwyczaj urzędnik zajmujący się daną sprawą w departamencie ministerialnym. Ma to miejsce we współpracy z departamentem prawnym. Departament prawny czasami odgrywa tu znaczącą rolę.
- **Konsultacje wewnątrzresortowe.** Odpowiada za nie departament merytoryczny.
- **Konsultacje międzyresortowe.** Służą zapewnieniu, iż opinie innych ministrów zostały wzięte pod uwagę. Zwrócenie się do Rządowego Centrum Legislacji lub Rady Legislacyjnej.
- **Decyzja Rady Ministrów oraz przedłożenie regulacji do parlamentu.**

Źródło: *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform 2009, s. 21.

Brytyjskie doświadczenia. W wielu krajach procedury wykonywania oceny skutków regulacji są silnie sformalizowane i osadzone w prawie. Pokazują one określone etapy, przez które musi przejść dany projekt regulacji prawnych. W Wielkiej Brytanii OSR wykonuje się na trzech etapach procesu legislacyjnego⁵⁶. Najpierw powstaje wstępny dokument OSR, który administracja – jeszcze przed konsultacjami – przedstawia ministrowi do akceptacji. Ocena skupia się na czytelnym pokazaniu celów regulacji oraz oszacowaniu kosztów w sytuacji, gdyby rząd nie podjął żadnych działań regulacyjnych wobec danego problemu czy zagadnienia publicznego. Prezentowane są alternatywne rozwiązania regulacyjne oraz wstępne analizy kosztów i korzyści. Są one wyliczane dość precyzyjnie. Jeśli minister zaakceptuje projekt planowanych działań, przeprowadzana jest częściowa OSR. Zawiera ona pogłębioną analizę kosztów i korzyści. Na tym etapie projekt regulacji wraz z OSR przekazywany jest do konsultacji społecznych. Pełna OSR przygotowywana jest przed ostatecznym przedłożeniem projektu rządowi. Zawiera wnioski z przeprowadzonych konsultacji i rekomenduje ministrom konkretne rozwiązanie regulacyjne. Ponadto przeprowadzane są wyliczenia dotyczące kosztów i korzyści wynikających z przeprowadze-

⁵⁶ R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, dz. cyt.

nia regulacji. Na przykład Ministerstwo Biznesu, Innowacji i Umiejętności wyliczyło, że koszty regulacji w latach 2008–2009 wyniosły 13 mld funtów, a korzyści – 24 mld⁵⁷.

W Wielkiej Brytanii OSR jest też wykonywany dla projektów ustaw, które powstają poza rządem. Robi to administracja rządowa w sytuacji, gdy rząd popiera projekt poselski albo nie będzie mu się sprzeciwiał. Wówczas OSR wykonywany jest przed drugim czytaniem projektu w parlamencie. Rekomendowane jest też wykonywanie OSR dla projektów, których rząd nie popiera.

Ważną rzeczą jest to, że system OSR podlega audytom, które w Wielkiej Brytanii wykonywane są każdego roku (od 2003 r.) przez National Audit Office. Przedstawia on zbiorczą ocenę jakości procedur OSR wykonywanych w ministerstwach. Ocena ta obejmuje szczegółową analizę ok. 10% wszystkich wykonanych OSR i koncentruje się na wskazaniu najlepszych i najgorszych praktyk w wybranych resortach w sześciu obszarach: (I) zakres i cel regulacji, (II) konsultacje, (III) analiza kosztów i korzyści, (IV) analiza wpływu na konkurencję i inne przekrojowe cele polityki publicznej, (V) analiza stosowania regulacji, (VI) ocena implementacji regulacji. Ponadto raporty na temat OSR przygotowuje także Better Regulation Commission, której członkami, na zlecenie premiera, są osoby ze środowisk gospodarczych i naukowych.

Komórki organizacyjne Biura Gabinetu (*Cabinet Office*) intensywnie monitorują to, jak ministerstwa radzą sobie z procedurami OSR. W trakcie rządów Labour Party działała komórka Better Regulation Executive, która wspomagała ministerstwa w przygotowywaniu OSR oraz opracowywaniu rekomendacji i zaleceń. Działał także Panel ds. Odpowiedzialności Regulacyjnej (*Panel for Regulatory Accountability*) jako specjalny komitet gabinetu złożony z szefa Biura Gabinetu, ministra ds. handlu i przemysłu, wiceministra finansów, dyrektora agencji ds. małej przedsiębiorczości oraz przewodniczącego zespołu ds. dobrej regulacji. Komitet recenzował działania, jakie poszczególni ministrowie podejmują w zakresie OSR.

Na poziomie resortów wyznaczany jest wiceminister ds. regulacji. Odpowiada on za resortowe reformy regulacyjne. Istnieją tam także wewnętrzne zespoły ds. jakości regulacji, którymi kierują wysocy rangą urzędnicy służby cywilnej. Ich zadaniem jest krytyczne ocenianie działań regulacyjnych w departamentach merytorycznych. Ponadto każde ministerstwo ma również komórkę ds. OSR, która wspomaga analitycznie inne departamenty w przygotowywaniu ocen skutków regulacji.

⁵⁷ *Assessing the Impact of Proposed New Policies*, National Audit Office, 2010.

Działa także Komisja ds. Dobrej Regulacji (*Better Regulation Commission*). Jest to niezależna rada konsultacyjna przy Biurze Gabinetu, złożona z przedstawicieli środowisk naukowych, gospodarczych i eksperckich. Analizuje ona i ocenia działania regulacyjne rządu pod kątem opracowanych przez zespół kryteriów dobrej regulacji.

Program redukcji obciążeń administracyjnych. Podkreślaliśmy już wyżej, że zarządzanie regulacyjne obejmuje również działania na rzecz racjonalizowania (ograniczania) wpływu regulacji na ważne wymiary życia zbiorowego (zwłaszcza rozwój gospodarczy). Dotyczy ono także problematyki deregulacji, czyli eliminowania regulacji, które można uznać za niepotrzebne. Regulacje przynoszą zazwyczaj różnorodne ciężary, a także koszty. Może to hamować rozwój czy przynajmniej szkodzić jakości życia obywateli. W tym kontekście warto przywołać przedsięwzięcie rozpoczęte w Polsce w 2008 roku. Dotyczyło ono redukcji obciążeń administracyjnych⁵⁸, rozumianych jako koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa wynikające z wprowadzenia regulacji prawnych, które narzucały obowiązki informacyjne. Ustalono, że na przedsiębiorcach ciąży około 700 rodzajów obowiązków informacyjnych, wynikających z obowiązywania 50 różnych ustaw. Chodzi o takie obowiązki informacyjne, jak: wypełnianie kwestionariuszy, składanie wniosków o uznanie zdolności do prowadzenia danej działalności, sprawozdawczość, wykonywanie rejestracji pomiarów, ubieganie się o zezwolenie, sporządzanie okresowych raportów, udział w przeprowadzanych kontrolach.

W marcu 2008 r. rząd podjął się zmniejszenia tej ogromnej liczby obowiązków o 25%. Zadanie zaplanowano w zakresie: ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa o działalności gospodarczej, prawa probierczego, zabezpieczenia społecznego, w usługach turystycznych. Ostatecznie program przyczynił się do obniżenia obciążeń o 6,54% (2010). Jednocześnie planowane są dalsze redukcje liczby obowiązków o 20,28%.

Na przykład regulacje związane z ochroną środowiska (dziewięć aktów normatywnych) wymuszały na przedsiębiorstwach ponoszenie rocznych kosztów wynoszących około 235 mln zł. W ramach programu zmieniła została jedna ustawa - o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Firmy mogą zaoszczędzić rocznie około 1,29 mln zł. Dopuszczono bowiem możliwość sporządzania sprawozdań finansowych, które są mniej szczegółowe (informacja ma być sporządzana w oparciu o grupy sprzętów, a nie - znacznie bardziej szczegółowo zdefiniowanych - rodzaje sprzętów). Ponadto przedsiębiorcy mogą je składać raz na pół roku, a nie jak

⁵⁸ Ministerstwo Gospodarki, *Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2010 roku*.

wcześniej raz na kwartał (chodzi o sprawozdania dotyczące masy i ilości składowanego lub przetwarzanego sprzętu).

Odciążono też przedsiębiorców zakładających firmy (nowelizacja ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Nastąpiło zbliżenie się do idei „jednego okienka”, a więc możliwości załatwienia wszystkich formalności w jednym miejscu, podczas jednej wizyty. Koszty założenia firmy spadły aż o 75%⁵⁹. Zmniejszono obciążenia związane z obowiązkami informacyjnymi w usługach turystycznych.

Ministerstwo Gospodarki oszacowało, że redukcja obciążeń przedsiębiorców o jedną czwartą mogłaby przełożyć się na wzrost PKB o 1,9% oraz na wzrost wydajności pracy o 2,4%. Realizacja tego programu powiązana była z wezwaniem Komisji Europejskiej państw członkowskich do ustanowienia planów redukcji obciążeń, które obligowało do szacowania ich rozmiarów. Podstawą programu jest Model Kosztu Standardowego. Określa on sposób obliczania kosztów ponoszonych przez firmy i inne organizacje na spełnianie obowiązków informacyjnych. Koszt standardowy obliczany jest poprzez pomnożenie stawki godzinowej przez czas wykonywania działań związanych z realizacją obowiązku informacyjnego. Stawka godzinowa uwzględnia koszty wynagrodzeń pracowników, koszty materiałowe i ogólne⁶⁰.

Ministerstwo Gospodarki obliczyło także bardziej całościowe koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, które wynikają z istniejących wymogów/obciążeń informacyjnych. Obciążenia nakłada 482 aktów prawa gospodarczego (według stanu na 2010 r.)⁶¹. Odnaleziono 6200 rodzajów obowiązków informacyjnych. Przedsiębiorcy ponoszą koszty około 77,6 mld zł, co jest odpowiednikiem ok. 6,1% PKB. Największe koszty przedsiębiorstw wynikają z prowadzenia rachunkowości - rocznie prawie 14 mld zł. Kolejne na liście są koszty związane z obsługą zobowiązań podatkowych oraz przygotowywaniem rocznych sprawozdań finansowych.

Raport Ministerstwa Gospodarki Polska 2011. Raport o stanie gospodarki stwierdza, że trudność dostosowania się przedsiębiorców do przepisów wynika z dużej pracochłonności określonych w nich obowiązków. To zaś może wynikać z wielu przyczyn, w tym bardzo prozaicznych, np. niemożność wysłania określonego dokumentu drogą elektroniczną. Przedsiębiorcy narzekają na to, że wymaga się od nich dostarczania zbyt wielu

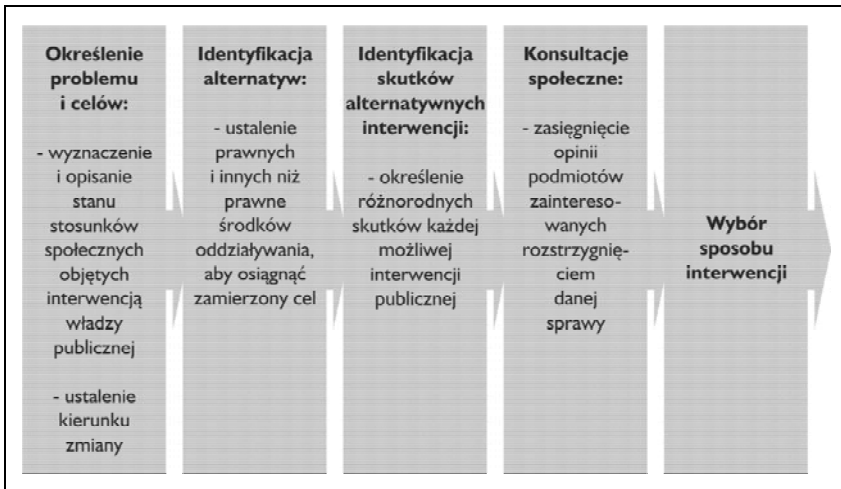
⁵⁹ Wyliczeń tych dokonano w ramach oceny skutków regulacji do ustawy o swobodzie gospodarczej - w oparciu o średnią krajową płacę w 2004 r. oraz założenie, że przeciętnie pracodawca musiał poświęcić na rejestrację firmy 4 dni.

⁶⁰ www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Redukcja+obciazen+administracyjnych/Pomiar+obciazen+administracyjnych.

⁶¹ Ministerstwo Gospodarki, *Polska 2011. Raport o stanie gospodarki*, Warszawa 2011.

informacji. Często muszą wielokrotnie powielać te same dane - przekazywać te same informacje do kilku organów lub do tego samego organu kilkakrotnie. *Ponad 13% respondentów, którzy odnieśli się do źródeł uciążliwości, wskazało na brak namacalnego celu/efektu wykonywania obowiązku jako najbardziej denerwujący aspekt wypełniania przepisów. Wskazuje to na fakt, iż przepisy, a zwłaszcza ich cel, są często niezrozumiałe i nielogiczne dla przedsiębiorców*⁶².

Rysunek 3. Etapy w drodze do podjęcia decyzji według zasad techniki prawodawczej



Źródło: A. Nowak-Far, *Ocena Skutków Regulacji (OSR) - regulacja instrumentem polityki*, [w:] *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009, s. 82.

Komórka szturchnia. Powyżej opisywaliśmy tak zwane twarde instrumenty, które władza publiczna stosuje w działaniach publicznych - projektowanie prawa i rozmaitych regulacji. Jednocześnie trzeba dostrzec, że na znaczeniu zyskują tak zwane działania miękkie. Zakłada się, że instytucje publiczne mogą dzięki nim rozwiązywać wiele różnorodnych problemów. „Miękkie” działania, które już powyżej opisywaliśmy, wyrażają się w dostarczaniu obywatelom informacji, doradztwa czy nawet perswazji. Właśnie umiejętności z tego zakresu coraz bardziej warunkują osiągnięcie sukcesu w działaniach publicznych. Oznacza to *de facto* umiejętności w tworzeniu systemu bodźców. Mogą one mieć charakter finansowy, ale w znacznym stopniu także perswazyjny odwołujący się na przykład do troski o zdrowie, do rodziny, uczuć narodowych, patriotyzmu lokalnego

⁶² Tamże, s. 243.

itp. Kreowanie tych bodźców może skłaniać obywateli do postaw, które są cenne z punktu widzenia możliwości realizacji celów w określonych politykach. Na przykład łatwo sobie wyobrazić, jak ważne są określone postawy ludzkie w polityce zdrowia. Gdy obywatele nie są wrażliwi na bodźce skłaniające ich do podejmowania badań profilaktycznych, trudno o poprawianie wskaźników zachorowalności czy śmiertelności w określonych grupach społecznych. Trudno także zapanować nad wydatkami na świadczenia medyczne.

Ciekawe jest to, że w brytyjskim rządzie powstała nawet specjalna komórka (*Nudge Unit*) analizująca te wszystkie „miękkie mechanizmy”, które można wykorzystywać w wykonywaniu polityk publicznych. Przeprowadzono badania, które wskazały, w jakich dziedzinach można wykorzystać naturalne ludzkie energie do działania na rzecz istotnych celów publicznych. Jeden z dokumentów rządowych stwierdza, że wiele z *dzisiejszych ważnych zagadnień publicznych ma silny komponent ludzkiego zachowania – od przestępczości i zachowań antyspołecznych do edukacji i zdrowia – nasze zachowania jako obywateli, rodziców czy sąsiadów znacząco wpływają na jakość naszego życia i na życie innych*⁶³. Założeniem jest tu to, że można popychać ludzi do dokonywania wyborów, które są zgodne z celami polityk publicznych. Trzeba jednak pracować z obywatelami i grupami obywateli nad pogłębieniem zrozumienia kluczowych problemów publicznych. Potrzebne są, jak to sformułowano, nieregulacyjne partnerstwa. Można zachęcać do honorowania norm społecznych, aby na przykład ludzie prowadzili zdrowszy tryb życia.

W Wielkiej Brytanii wskazano, że obecnie wielu obywateli może znajdować się pod wpływem bodźców, które usposabiają ich do zachowań mnożących problemy publiczne. Na promocję zdrowej konsumpcji spożywania trunków wydaje się tylko 8,7 miliona funtów, podczas gdy przemysł produktów alkoholowych wydaje rocznie 800 milionów na promocję picia alkoholu. W konsekwencji na leczenie zdrowotnych konsekwencji nadmiernego picia alkoholu społeczeństwo musi wydawać rocznie aż 2,7 miliarda funtów. Podobne problemy istnieją w zakresie palenia tytoniu. Na leczenie jego konsekwencji wydaje się ponad 2,5 miliarda funtów rocznie, tymczasem na zachęcanie do rzucenia palenia poświęca się mniej niż 150 milionów funtów.

⁶³ *Applying behavioural insight to health*. Gabinet Office. Behavioural Insights Team 2010, s. 4.

Pięć kwestii do rozważenia, gdy decydujemy się na zastosowanie regulacji w celu rozwiązania problemu:

1. Analizujemy, z jakiego typu problemem, szkodą, krzywdą mamy do czynienia?

Gdy prawdopodobieństwo szkody jest małe, warto rozważyć, czy nie lepiej powstrzymać się od działania. Presja na działania jest duża, szczególnie gdy coś złego się zdarzyło. Ale może lepiej zadbać o lepsze egzekwowanie istniejącego prawa niż tworzenie nowego.

2. Czy wystąpią niezamierzone konsekwencje w naszym działaniu?

Większość interwencji wiąże się z niezamierzonymi konsekwencjami. Może być konieczne wszechstronne myślenie pozwalające w pełni rozważyć wszystkie możliwe konsekwencje interwencji. Pomocne mogą okazać się konsultacje.

3. Czy jest miejsce na podejście kreatywne – czy tworzyć dodatkowe regulacje?

Samoregulacja albo bodźce mogą nie działać we wszystkich okolicznościach. Samoregulacja może zadziałać tam, gdzie istnieje silne stowarzyszenie zawodowe, ale może też nie zadziałać, jeśli sankcje za niepodporządkowanie się samoregulacji są za słabe (jeśli sankcje nie „kaszają”). Na przykład system pozwoleń handlowych i kwot może dobrze działać tylko wtedy, gdy jest wystarczająco dużo uczestników danego rynku. A zatem system może zadziałać niewłaściwie, jeśli rynek jest zdominowany przez tylko kilka np. dużych firmy.

4. Czy „klasyczna” regulacja jest konieczna?

Najpierw trzeba rozważyć inne opcje. W niektórych sytuacjach problemy mogą zostać podjęte przez istniejące ustawy i prawo. Rozwiązaniem może być lepsze egzekwowanie prawa i lepsza informacja publiczna (*publicity*). Czasami klasyczna regulacja może działać najlepiej przy podejmowaniu innych działań. Nawet jeśli klasyczna regulacja jest uznana za najlepsze działanie, wciąż pożądane jest rozważenie podjęcia działań elastycznych, jak wyłączenia z regulacji, podejście typu *comply or explain* (stosuj dobrowolne regulacje albo wyjaśnij, dlaczego nie stosujesz – dotyczy głównie regulacji korporacyjnych). Podobnie lepszym rozwiązaniem może być podejście typu *sunset clauses* (klauzula zakładająca, że pewne regulacje wygasną w określonym czasie).

5. Jak trudne i kosztowne może być egzekwowanie?

Rzadko mamy do czynienia ze 100-proc. dostosowaniem do regulacji, nawet jeśli ma miejsce aktywne egzekwowanie wymagań. Inna metoda może być efektywniejsza w zmienianiu postaw.

Przed wprowadzeniem jakiegokolwiek regulacji trzeba mieć pewność dysponowania adekwatnymi zasobami, które umożliwiają osiągnięcie pożądanego stopnia dostosowania się do regulacji.

Środki egzekwowania mogą być niezbędne w przypadku stosowania narzędzi innych niż klasyczna regulacja. Na przykład monitorowania może wymagać system celów przyjętych do realizacji.

Źródło: M. Ledbury, N. Miller, A. Lee, T. Fairman, C. Clifton, *Understanding policy options*, Home Office, Online Report 06/06, s. 10.

Rząd zdecydował się tam na korzystanie z rad naukowców, którzy zajmują się problematyką ludzkiego zachowania. Na przykład prof. Richard Thaler rozważał, jakie rozwiązania społeczne mogłyby doprowadzić do

zwiększenia liczby przeszczepów. Wyszedł z pomysłem dotyczącym sposobu przedstawiania kierowcom do podpisu deklaracji o przekazaniu swoich organów w razie wypadku śmiertelnego. Otóż jego zdaniem powinno to mieć miejsce przy okazji rejestracji pojazdów. Duża część obywateli to robi, a ponadto wyzwała to u nich refleksję o możliwych konsekwencjach nieostrożnego prowadzenia pojazdów.

R. Thaler uznał, że władze publiczne powinny robić bardzo wiele, aby przekazywać obywatelom, jak najwięcej informacji. Dzięki temu wiele ich decyzji będzie trafniejszych i korzystniejszych z publicznego punktu widzenia. Odnosi się to również do firm. Ich informacje powinny szybko docierać do konsumentów. Chodzi o to, aby konsument, dokonując wyboru, miał wiedzę na przykład o taryfach opłat za rozmowy telefoniczne czy o zawartości tłuszczu w określonych produktach.

W Wielkiej Brytanii rząd inspirował powstawanie partnerstw, które mają ułatwiać dostęp między innymi do informacji o opłatach za karty bankowe i metodach wymiany kart w przypadku przejścia do innego banku. Dostawcy energii elektrycznej mają ułatwić dostęp do informacji o najtańszych taryfach, a dostawcy źródeł energii do ogrzewania o strukturze swoich cen. Rząd ma pomóc także konsumentom w dokonywaniu wspólnych zakupów, aby umożliwić tańsze nabywanie produktów i usług. Współpracuje w tym z lokalnymi grupami, które organizują wspólne zakupy.

Brytyjski rząd wspiera podwyższanie standardów życia społecznego poprzez samoregulację w zakresie funkcjonowania stron internetowych, które zajmują się porównywaniem cen różnych sprzedawców. Podejmowane są wysiłki, aby w większym stopniu upodmiotowić konsumentów w relacjach z biznesem. Dotyczy to zwłaszcza konsumentów, którzy mogą mieć problemy z uwagi na różne formy niepełnosprawności. Ponadto rząd tworzy partnerstwa z biznesem, których celem jest osiągnięcie celów ważnych społecznie⁶⁴. Na przykład powstał Public Health Responsibility Deal, który zakłada wspólne ustanawianie standardów w zakresie poprawy zdrowia. Partnerzy – producenci, sprzedawcy, restauratorzy itp. – starają się wypracować metody przygotowywania produktów, aby nie niszczyły one zdrowia konsumentów. Na przykład dystrybutorzy alkoholu zobowiązują się do określonych praktyk – widocznego prezentowania informacji o zawartości alkoholu w poszczególnych typach napojów, ostrzeżenia przed skutkami nadmiernego spożycia alkoholu, w tym np. dla kobiet, które są w ciąży. To przedsięwzięcie otrzymało specjalną nagrodę Civil Service Award.

⁶⁴ <http://responsibilitydeal.dh.gov.uk/> [02.02.2012 r.].

Wskazywaliśmy wyżej, że wybór instrumentów wdrażania polityk (interwencji) jest szalenie trudny, obarczony wieloma ryzykami. Wybór adekwatnego instrumentu wymaga głębokiego rozeznania w realiach działania. Tymczasem decydenci często są zmuszeni do działania w warunkach niepewności, gdy nie wszystkie dane o specyfice sytuacji problemowej są dostępne. Brytyjscy autorzy wskazują, że dokonując wyboru w zakresie sposobów działania publicznego należy rozważyć przynajmniej kilka ważnych kwestii⁶⁵:

Prawdopodobieństwo osiągnięcia właściwej efektywności w stosunku do założonego celu. Rozważenia wymaga to, czy możemy osiągnąć zakładany cel działania, podejmując określone interwencje. Konieczne jest głębokie zrozumienie natury problemu, który chcemy rozwiązać, uzyskanie przekonania, że nie zostanie on rozwiązany w oparciu o inne mechanizmy (np. działanie mechanizmów rynkowych). Warto pamiętać, że niektóre problemy ulegają rozwiązaniu wraz z czasem, bez niczyjej interwencji, w tym bez interwencji państwa. Czasami najlepszym działaniem jest brak działania. Może to sprowadzać się do rzadkich paradoksów, ale ich wystąpienie także powinno być rozważone.

Koszty. Trzeba mieć pewność, że posiada się adekwatne środki do planowanej skali działania. W niektórych typach działania jest możliwe kumulowanie funduszy z różnych źródeł, nie tylko publicznych. Na szeroką skalę wykorzystywany jest grantowy model finansowania różnych przedsięwzięć publicznych. Grantobiorcy (na przykład organizacje pozarządowe, samorządy terytorialne) wnoszą często część środków.

Niezamierzone konsekwencje. Działania publiczne wiążą się zazwyczaj ze zjawiskiem niezamierzonych konsekwencji. Otóż w trakcie rozwiązywania jednego problemu możemy wytwarzać inny problem, równie dolegliwy dla określonych grup społecznych. Na przykład podnosząc podatki na papierosy, możemy spowodować, że dojdzie do zaostrzenia zjawiska przemytu. Wykluczenie ze szkół niesfornych uczniów może przyczynić się do poprawy wyników pozostałych uczniów, ale może doprowadzić także do izolacji tych pierwszych i wzrostu przestępczości wśród nich. Tworząc regulacje dla ochrony starszych wiekowo pracowników na rynku pracy, możemy w rzeczywistości osiągnąć odwrotny skutek. W Polsce prowadzono tak zwany okres ochronny dla pracowników, którym pozostało kilka lat do uzyskania emerytury. Na skutek tego część pracodawców zwalnia pracowników, nim osiągną wiek, w którym wchodzi w okres ochronny. Zdają sobie sprawę, że gdy ich podwładni wejdą w okres ochronny, to nie będą mogli ich zwolnić ani nawet przesunąć na gorzej

⁶⁵ M. Ledbury, N. Miller, A. Lee, T. Fairman, C. Clifton, *Understanding policy options*, dz. cyt.

płatne stanowisko pracy, jeśli będzie taka konieczności, na przykład z uwagi na gorszą sytuację rynkową firmy.

Przykładów takich sprzeczności i paradoksów w działaniu publicznym jest bardzo dużo. Powyższe sprzeczności występują niemal wszędzie. Nie powinno to blokować działań publicznych, ale powinno mobilizować do wszechstronnego przemyślenia działań na etapie ich konstruowania.

Wpływ na międzynarodową konkurencyjność. Wybierając koncepcję działania publicznego, musimy uwzględnić jej wpływ na konkurencyjność kraju. To kluczowy wymiar każdego działania państwa. Jego rolą jest bowiem zapewnienie krajowi właściwego poziomu konkurencyjności, a zatem nie można jej osłabiać. Przełoży się to na kłopoty w różnych sferach. Osłabienie konkurencyjności oznacza zazwyczaj groźbę zmniejszenia dochodów publicznych w wyniku spadku aktywności gospodarczej, a to osłabia zdolność państwa do finansowania działań na rzecz rozwiązywania problemów publicznych. Groźbą jest strata dochodów z eksportu i utrata rynku wewnętrznego przez krajowych producentów na rzecz zagranicznych.

Powyższy wymóg nakłada znaczne ograniczenia na szereg typów działań. Na przykład państwa tradycyjnie łatwo sięgały po pieniądze z podatków i różnych typów danin publicznych. Przynajmniej od 2-3 dziesięcioleci stało się to bardziej ryzykowne niż wcześniej. W każdym kraju działają globalne przedsiębiorstwa (choćby produkcyjne). Organizują tam produkcję z uwagi na korzystne warunki, w tym warunki podatkowe. Gdy rząd planuje podwyższenie podatków, grożą przerzuceniem produkcji do innych krajów. W takiej sytuacji jest dzisiaj Irlandia. Ten kraj przyciągnął znaczne inwestycje zagraniczne z uwagi między innymi na niską, w porównaniu z innymi krajami, stopę podatku dochodowego płaconego przez firmy (12,5%). Niejednokrotnie próbowano dyskutować jej podwyższenie, ale rządy ostatecznie wycofywały się z powodu groźby utraty inwestorów. Do podwyższenia podatku nie doszło nawet w warunkach poważnego kryzysu gospodarczego, który dotknął ten kraj.

Dodatkowość/balast (*Additionality/deadweight*)⁶⁶. Interwencja rządu/administracji nie powinna obejmować działań, które ludzie i różne oddolne podmioty i tak niezależnie podejmują. Na przykład w sytuacji wzrostu przestępczości rząd mógłby zaplanować kupno zamków i alarmów dla obywateli. Ale rzeczywistość jest taka, że obywatele takie działania są skłonni raczej wykonać na własną rękę, niezależnie od planów władz. Władze powinny natomiast podejmować takie działania, których pojedynczy obywatele nie są w stanie wykonać sami, albo w porozumieniu ze sobą.

⁶⁶ W tradycji kontynentalnej mówiliśmy w tym punkcie o pojęciu subsydiarności.

Na przykład w przypadku przestępczości w indywidualnym zakresie trudno byłoby wpłynąć na dopasowanie sił policyjnych do jej rosnącej skali. Trudno byłoby o odpowiednie sprofilowanie działań policji, czy o wprowadzenie lepszego oświetlenia ulic, poprawienie funkcjonowania szkół i programów wychowawczych w nich.

Powyższą zasadę można odnieść do znanej w Polsce i w krajach kontynentalnej Europy zasady subsydiarności (pomocniczości). Wymaga ona, aby władza nie starała się zastępować obywateli, a same działania powinny być podejmowane jak najbliżej źródła problemu. A więc jeśli dany problem ma charakter lokalny, to jest naturalne, że władze lokalne są pierwszym podmiotem do działania. W Unii Europejskiej zasada subsydiarności należy do kluczowych reguł funkcjonowania Wspólnoty (choć pojawiła się dopiero w traktacie z Maastricht z 1992 roku). Na szczeblu Wspólnoty mają być podejmowane tylko te działania, których nie można przeprowadzić na poziomie państw członkowskich.

Dystrybucja rezultatów i skutków działań. Władze publiczne powinny mieć pewność, że działanie/interwencja publiczna nie zaszkodzi w sposób nieproporcjonalny jakiejś wybranej grupie społecznej (np. biednym, osobom starszym). Rozwiązując problem jednej grupy społecznej, możemy zaostrzyć problem innej grupy. Wyłania się tu postulat balansowania kosztów i korzyści. Jest to bliskie efektywności w rozumieniu Vilfredo Pareto (1848-1923). Według niego efektywne działania (alokacja zasobów) mają miejsce, jeśli w ich wyniku nikt nie znajdzie się w gorszym położeniu, niż był wcześniej.

W niektórych krajach projekty regulacji muszą być poddane specjalnym procedurom, w których ich inicjatorzy muszą przedstawiać wpływ planowanych działań publicznych na położenie słabszych grup społecznych. W Irlandii przewidują to na przykład procedury oceny skutków regulacji.

Niepewność. Działania publiczne zawsze obarczone są ryzykiem niepowodzenia czy dostarczenia niesatysfakcjonujących rezultatów. Potrzebna jest analiza ryzyka oraz analiza korzyści/kosztów między rozważanymi koncepcjami działania. To podstawowa rzecz w prowadzeniu polityki publicznej. Dlatego potrzebny jest profesjonalny aparat analityczny, ekonomiczny czy socjologiczny. Nie jest jednak tak, że z analiz - najbardziej nawet wszechstronnych - możemy dostać zupełnie jasny drogowskaz do przeprowadzenia konkretnych działań. Analizy bywają niekonkluzywne albo istnieje trudność w interpretacji danych. Ponadto szereg analiz wymaga przyjęcia pewnych założeń i to one w znacznym stopniu określają

wyniki. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy wyliczamy długoterminowe nakłady publiczne, na przykład na wypłatę świadczeń emerytalnych.

Rozpatrzmy kolejne zagadnienia i wyzwania w trakcie programowania interwencji publicznych:

Prawo europejskie, międzynarodowe, prawa człowieka. Nakładają one ograniczenia na działania publiczne. Otóż współcześnie wykonywanie interwencji publicznych jest silnie uwarunkowane czynnikami zewnętrznymi. Polska jest członkiem Unii Europejskiej, co pociąga za sobą mnóstwo konsekwencji dla procesu projektowania i wykonywania wielu polityk publicznych. Państwa członkowskie zgodziły się na wspólne realizowanie niektórych polityk publicznych. Oznacza to, że konkretny kraj zobowiązuje się w ich obrębie do podejmowania określonych działań i zaniechania innych. Najlepszym przykładem jest tu polityka rolna, wspólna dla wszystkich członków. Kraj członkowski nie tworzy już własnych rozwiązań w zakresie tego, co zostało uzgodnione w gronie wszystkich członków. Można powiedzieć, że projektując działania, musimy uwzględniać uwarunkowania i zobowiązania międzynarodowe.

Egzekwowanie (*enforcement*). Planując działania publiczne należy zbadać możliwość wyegzekwowania ich treści. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy wprowadzamy określone obciążenia (na przykład finansowe, składki, podatki, opłaty itp.). Brak zdolności do egzekwowania przyjętych rozwiązań prowadzi do ich ignorowania, do dzielenia obywateli na tych, którzy podporządkowują się i finansują dane działania państwa, i na tych, którzy ignorują decyzje publiczne. Przykładem może być w Polsce abonament telewizyjny. Wiadomo, że znaczna część obywateli unika jego płacenia. Prowadzone są kampanie publiczne przekonujące do płacenia, ale niepodejmowane są działania zakładające sankcje. Powstało zjawisko gapowicza. Niepłacący korzystają z prawomyślności innych.

Ignorowanie przepisów prawa ma szczególne konsekwencje. Następuje utrata wiary w równość wobec prawa, rośnie poczucie bezkarności. Ponadto w gospodarce firmy działające zgodnie z prawem tracą konkurencyjność na rzecz firm niesolidnych. W rezultacie rośnie przekonanie, że konkurencyjność wynika ze zdolności do unikania ponoszenia kosztów publicznych, a nie ze stosowania się do wspólnych zasad gry gospodarczej.

Akceptacja publiczna. Skuteczność interwencji publicznych zależy od wielu okoliczności. Jedną z nich na pewno jest to, na ile społeczeństwo akceptuje sens działań, ich założenia i formy wykonywania (na przykład potrzeba wprowadzenia określonego podatku czy opłaty albo regulacji wprowadzających określone zakazy bądź nakazy). W obecnych czasach trudno jest wprowadzać działania publiczne w sytuacji, gdy obywatele nie

rozumieją ich sensu albo w sposób fundamentalny nie zgadzają się z nimi. Niemniej obserwujemy szereg takich sytuacji, w których akceptacja społeczna jest ograniczona (na przykład zmiany w systemie emerytalnym).

Potencjał (*capacity*). Niektóre interwencje wymagają uzyskania w krótkim czasie znacznych zasobów, na przykład pieniędzy czy kompetencji. Ktoś może wymyślić program szybkiego obniżenia poziomu przestępczości. Wymaga on jednak zwiększenia liczby miejsc w więzieniach, a tych nie ma. Może być to barierą trudną do pokonania w krótkim terminie. Może nie być pieniędzy na rozbudowę czy budowę więzień, może nie być też wykwalifikowanej kadry do pracy z więźniami. Tego typu dylematy istnieją w niemal wszystkich politykach. Pomysły muszą być silnie osadzone w realiach, zwłaszcza trudne są kwestie związane z oceną potencjału instytucji, które będą wdrażały różne elementy projektowanych działań. Jak wskazuje OECD, powinny one mieć potencjał do analizowania, regulowania i zarządzania⁶⁷. Osobną kwestią jest sposób oceny dysponowania tym potencjałem (jak nazywa to OECD: potencjałem do reformowania).

Osiągalność (*affordability*). W działaniach publicznych niejednokrotnie jest tak, że te w pełni efektywne są nadmiernie kosztowne. Z tego powodu bywają odrzucane. Dlatego wyłania się tu dylemat - kiedy podejmować działania: czy całościowe, gdy mamy znaczne fundusze, czy działania cząstkowe, z nadzieją, że w kolejnych okresach nadal będziemy mieli dostęp do funduszy.

⁶⁷ *Making Reform Happen, Lessons from OECD Countries*, OECD 2010.

Do czynu, czyli wdrażanie polityk publicznych

- Implementacja polityk publicznych
- Rola aktów prawnych w systemie wdrażania polityk
- Dwa modele wdrażania polityk
- Wdrażanie polityki społecznej i polityki rynku pracy
- Administracja publiczna we wdrażaniu polityk
- Rola brytyjskiej administracji we wdrażaniu polityk publicznych
- Model reformowania polityk publicznych

~~~~~  
Czasami decydenci uważają, że dobrze przeprowadzony etap formowania polityk daje gwarancję sukcesu w danej polityce czy programie działań. Mimo to efekt końcowy zawsze jest niepewny, tym bardziej wiele zależy od tego, jaka jest jakość działań na etapie wdrażania (implementacji) projektów działań i polityk. Istnieją różne metody, a nawet kultury implementacji.  
~~~~~


Jak wcześniej zostało już zaznaczone, polityki publiczne wyrażają się w całym cyklu działań, poczynwszy od identyfikacji problemu, który ma być rozwiązany w danej polityce. Jednym z kolejnych etapów musi być oczywiście wdrażanie (implementowanie) koncepcji rozwiązania problemu, która została uznana za najbardziej optymalną (w oparciu o sprecyzowane kryteria oceny różnych rozwiązań alternatywnych). To jest ta faza, która zaczyna się tuż po tym, gdy władza publiczna podjęła decyzje dotyczące realizacji konkretnej koncepcji działań wokół danego problemu. Jak pisze James E. Anderson, wdrażanie *obejmuje wszystko, cokolwiek jest robione, aby wprowadzić prawo w życie czy zastosować je w stosunku do grup społecznych, do których było skierowane (...) i osiągnąć swoje cele. Studia nad wdrożeniem polityk dotyczą zaangażowanych w nie podmiotów i funkcjonariuszy, procedur, które oni wykonują, technik (czy narzędzi), które stosują, a także poparcia politycznego, które posiadają i oporu, który napotyka. W wykonywaniu polityk studia koncentrują się na codziennych działaniach rządu¹. Z kolei W.I. Jenkins pisze: studia nad implementacją oznaczają studia nad zmianą: w jaki sposób zmiana ma miejsce, również jak może być wywołana. To są również studia nad makrostrukturą życia politycznego; jak organizacje, wewnątrz i na zewnątrz życia politycznego, prowadzą swoje sprawy i jak wchodzą w interakcje z innymi organizacjami; co je motywuje do działania w taki sposób, w jaki działają, i co je może motywować, aby działać inaczej².*

W dotychczasowej prezentacji problematyki polityk przeszliśmy do fazy implementacji, natomiast nie omawialiśmy odrębnie fazy inicjowania polityk. To niesłychanie istotna faza, ale w wielu miejscach tej książki piszemy o jej elementach, takich jak: tworzenie agendy polityk, konsultacje społeczne, budowanie zasobów wiedzy. Wielokrotnie podkreślamy też znaczenie (w polskich politykach) fazy przygotowywania regulacji prawnych. To są właśnie te elementy, które w znacznym stopniu składają się na etap przygotowywania polityk, ich inicjowania.

Etap wdrażania programów i polityk jest pełen niewiadomych. Czasami rodzi się w nas pewność, że przyniosą one dobre rezultaty, ponieważ etap ich projektowania czy formowania wydawał nam się dobry, albo wręcz doskonały; przeprowadzono szeroką deliberację społeczną, rozważono wszystkie za i przeciw, obliczono koszty i potencjalne korzyści, uzyskano poparcie szerokiego grona interesariuszy, w tym tych, którzy są najbardziej wpływowi i istotni dla osiągnięcia sukcesu w danej polityce lub programie działań. Mimo to efekt końcowy zawsze jest niepewny, tym bardziej wiele zależy od tego, jaka jest jakość działań na etapie wdrażania. Wiele

¹ J.E. Anderson, *Public Policy. An Introduction*, Houghton Mifflin Company 2003, s. 193.

² Cyt. za: W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, dz. cyt., s. 461-462.

zależy od zdolności do panowania nad czynnikami, które mają wpływ na efekty końcowe. W trakcie realizacji działań publicznych nie do końca można przewidzieć wszelkie okoliczności. Sytuacja czasami jest bardzo dynamiczna. Występują zdarzenia zupełnie nieoczekiwane (np. kryzys w szerszej skali). Powstaje zatem kluczowa kwestia – w jaki sposób zareagować na nowe okoliczności, w tym jakie zastosować w działaniu dodatkowe narzędzia, jak dostosować zasoby finansowe, kadrowe do nowych warunków, aby uzyskać planowany na początku rezultat? Oznacza to, że musimy liczyć się z możliwością wystąpienia zjawiska niezamierzonych konsekwencji w działaniach publicznych.

Istnieją różne metody, a nawet kultury implementacji. Sytuacja jest względnie łatwiejsza, jeśli wdrażanie polityki sprowadza się do produkcji regulacji i aktów prawnych, choć to samo w sobie jest zwykle niewłaściwym sposobem działania. W zachodnich kulturach zarządzania politykami odgórne ustanawianie przepisów prawnych jest tylko jednym z narzędzi wdrażania projektów działań publicznych i polityk. Jak wskazuje J.E. Anderson, rząd amerykański nie uznaje, że wytwarzanie przepisów prawnych może rozwiązywać wszystkie problemy. Regulacje prawne nie mogą zapobiegać wszelkim negatywnym sytuacjom, które mogą wystąpić w trakcie wdrażania działań. Dlatego podmioty, które odpowiadają za wdrażanie polityk, mają znaczną przestrzeń do własnego działania i rozwiązywania problemów, które wyłaniają się z bieżących okoliczności. Przepisy prawne ustanawiają jedynie ramy dla nich. Autor przytacza przykład amerykańskiego ustawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy. Otóż akty prawa wskazują na uprawnienia pracujących do bezpiecznych warunków, ale nie formułują konkretnych standardów w tym zakresie. Zajmuje się tym biuro w ministerstwie pracy (Occupational Safety and Health Administration). Tworzy ono reguły bezpieczeństwa, upowszechnia je i egzekwuje. Ma to miejsce w dialogu z interesariuszami. A więc mamy tu przykład wskazujący, że wiele rozstrzygnięć zapada nie na etapie projektowania regulacji, ale na etapie implementacji działań. Sprawia to, że stale istnieje rywalizacja o wpływ na dany program czy politykę. Ci, którzy uważają, że nie zaspokoili swoich interesów w fazie projektowania i formowania polityk, wciąż są aktywni, aby nadrobić „straty” powstałe na etapie wdrażania.

Kluczowy moment dla polityk. Powyższe uwagi są ciekawe w konfrontacji z polskimi realiami. U nas za kluczowy etap formowania polityk można uznać etap tworzenia przepisów prawnych. Wynika to z wielu czynników, a część z nich ma długą tradycję. Istnieje bowiem głęboko zakorzeniona tendencja do szczegółowego regulowania przepisami prawa wszelkich zjawisk społecznych, drobiazgowego formułowania nakazów i zakazów

kierowanych pod adresem obywateli, firm czy instytucji publicznych. Próbuje się w nich opisać wszelkie okoliczności, które mogą mieć miejsce w trakcie wdrażania polityk/programów. Z kolei zadaniem administracji publicznej jest następnie administrowanie przepisami prawa uchwalonymi w celu realizacji danego programu publicznego. Administracja monitoruje też skutki wprowadzenia prawa. Interweniuje, gdy wychodzą na jaw sprzeczności między różnymi uchwalonymi już przepisami. Przeprowadza wówczas nowelizacje ustaw albo rozporządzeń. Jest ich zwykle bardzo dużo. Na przykład konieczne było nowelizowanie wybranych ustaw, ponieważ w ustawie o działalności leczniczej z 15 kwietnia 2011 r. zapisano, że działalność leczniczą mogą prowadzić tylko podmioty gospodarcze (poza publicznymi). Oznaczało to, że organizacje pozarządowe musiałyby wycofać się z prowadzenia hospicjów. A gdyby przekształciły się w firmy, wówczas straciłyby dochody z ważnego dla nich źródła zasilania finansowego, jakim jest tak zwany „1 procent” (część podatku, którą obywatele mogą przeznaczyć dla wybranej przez siebie organizacji).

Wiele aktów prawa nowelizowanych jest dziesiątki, a nawet setki razy. Na przykład Kodeks pracy był nowelizowany około dwustu razy od 1990 roku, Prawo zamówień publicznych tylko w ciągu pięciu lat znowelizowano 13 razy, Kodeks cywilny był zmieniany 64 razy, Kodeks karny – 35³, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. była nowelizowana 47 razy do 2011 roku. W przypadku tej ostatniej ustawy (dotyczy m.in. wsparcia osób szukających pracy, działalności urzędów pracy) rozwiązania w niej zawarte uzupełniane są przez 30 rozporządzeń ministra pracy i polityki społecznej, które również są czasami wielokrotnie nowelizowane. Ponadto działania lokalnych urzędów pracy określone są na różne sposoby przez 80 różnorodnych aktów prawnych.

Powyższy sposób działania ma swoje konsekwencje. Jedną z nich jest to, że znaczną rolę w politykach odgrywają prawnicy, a nie eksperci od danego zagadnienia. Ci ostatni w niewielkim stopniu zainteresują się etapem wdrażania działań. A jeśli coś wzbudza ich zainteresowanie, to dopiero wówczas, gdy następuje odkrycie sprzeczności czy niedopasowań w uchwalonym prawie. Dzieje się to np. w przypadku posiadania niewystarczających środków koniecznych do przeprowadzenia działania czy gdy następuje odkrycie niekonsekwencji w regulowaniu, sprzeczności między różnymi przepisami, ujawnia się negatywny wpływ regulacji na ważne kwestie społeczne czy ekonomiczne.

³ Nieustanne i nieprzemyślane nowelizowanie przepisów psuje prawo, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 7 marca 2009.

Dominacja prawniczego podejścia ma kolejną konsekwencję. Otóż wydaje się, że za najważniejszą czynność uchodzi skodyfikowanie programu działań w ustawie. Uznaje się, że program działania powstał, gdy został napisany projekt ustawy. Media często przynoszą relacje, w których dziennikarze stwierdzają, że rząd czy partia opozycyjna nie ma programu działań w danej sprawie. Nie znajdują bowiem projektu ustawy. Nie zadowalają ich założenia do działań czy opracowania eksperckie. Wydaje się, że podobnie jest także w potocznych debatach na temat na przykład przyczyn określonych problemów publicznych. Jako ich źródło często wskazuje się złe prawo rzadziej niż inne kwestie (słabe działania interesariuszy, niedopasowany potencjał, słabe kwalifikacje).

Powyższą tendencję być może skoryguje z czasem zmiana wprowadzona do trybu stanowienia prawa na etapie rządowym. Otóż od 2009 roku ministerstwa powinny zaczynać pracę nad projektami ustaw od sformułowania założeń do nich. Trudno jednak powiedzieć, kiedy to w pełni zmieni praktykę⁴. Etap formułowania założeń powinien wzmocnić także wymóg przygotowywania przez urzędy – opisanych już powyżej – testów regulacyjnych.

W Polsce etap wdrażania polityk często rozpoczyna się intensywnym procesem dopasowywania prawa. Okazuje się wówczas, czy uchwalone regulacje stanowią odpowiednio spójną całość, która umożliwi podjęcie działań. Nierzadko, nim dojdzie do działań publicznych, interesariusze polityk czy media wykrywają sprzeczności w przepisach albo wskazują na różne punkty, które osłabiają szanse na uzyskanie dobrych rezultatów w działaniu. Przykładem może być jeden z programów w obrębie polityki społecznej. Zakładał on powoływanie asystentów rodzinnych, którzy zajmą się wspieraniem rodzin przeżywających trudności w pełnieniu różnych istotnych funkcji życiowych, w tym wychowania dzieci⁵. Po uchwaleniu ustawy zgłoszono istotne zastrzeżenia. Zrobiły to zwłaszcza gminy, które wskazały, że nie stać ich na finansowanie zatrudnienia asystentów. Trzeba było znowelizować przepisy⁶. W konsekwencji gminy będą mogły w ciągu najbliższych lat zatrudniać asystentów, ale na zasadach dobrowolności (gdy będzie je na to stać). Kolejny przykład: w polityce zdrowia postanowiono, że szpitale będą musiały kupować polisy ubezpieczeniowe (od tak zwanych zdarzeń medycznych)⁷. Po uchwaleniu przepisów⁸ stało się jasne,

⁴ Zob. Rządowe Centrum Legislacji, *Wytyczne dotyczące opracowywania założeń projektów ustaw*, Warszawa, 1 czerwca 2009 r., www.rcl.gov.pl/076_Wytyczne.pdf [29.05.2012 r.].

⁵ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁶ *Asystenci nie pomogą rodzinom, bo gminy nie mają pieniędzy*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 11 grudnia 2006.

⁷ Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

⁸ Ustawa o zmianie ustawy o działalności leczniczej z 15 kwietnia 2011 r.

że nie ma rynku na tego typu produkty ubezpieczeniowe. Tylko jedna firma zaproponowała ofertę polis, tym samym bardzo drogą. Jeden z ekspertów ze Związku Powiatów Polskich ocenił, że koszty polis są nie do udźwignięcia przez szpitale⁹. Znowelizowano ustawę. Szpitale nie muszą obligatoryjnie wykupować polis. Niektóre z nich czynią starania, aby powołać towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, co może w przyszłości okazać się tańszą formą ubezpieczenia.

Dwa modele wdrażania polityk. Analitycy i akademicy próbują opisać proces wdrażania polityk publicznych. Wskazują na dwa dominujące modele i jeden hybrydowy. Pierwszym z nich jest odgórnym model działania. Zakłada on, że kluczowe dla polityk działania podejmowane są ze szczytów władzy, a główne narzędzie stanowią wówczas legislacja czy regulacje prawne. To one mają wymusić na podmiotach społecznych i gospodarczych wykonywanie określonych nakazów prawnych albo podporządkowanie się zakazom. W tym modelu widzimy zatem wiarę w skuteczność stosowania najbardziej inwazyjnych sposobów wpływania na otoczenie. W mniejszym stopniu odwołuje się on do stosowania „miękkich narzędzi”, jak informacja, edukacja, partnerstwo, współdziałanie sieciowe, tworzenie bodźców do podejmowania działań samoregulacyjnych przez podmioty funkcjonujące w danej polityce publicznej.

Ten dość zracjonalizowany model działania publicznego przyjmuje hierarchiczną formułę podejmowania decyzji. Na szczycie znajdują się światłe umysły. Posiadają one tak dużą siłę, że wszyscy ci, którzy znajdują się w kręgu jej oddziaływania, podporządkowują się w drodze realizacji jasno wytyczonych celów. Nie tylko podporządkowują się, ale także rezygnują z własnych wizji, interesów. Jest tu także założenie, że decydenci są w stanie kontrolować cały proces implementacji przyjętych do realizacji planów działań i osiągają założone cele. Amerykańscy akademicy tego nurtu podkreślali, że dla powodzenia w politykach kluczowe są hierarchiczna kontrola nad podmiotami zaangażowanymi w implementację programów/polityk, dobre doradztwo dla decydentów. Ale wskazywali także na rolę konsensusu podmiotów wokół celów działań. Przedstawiciele tego nurtu wskazują na sześć kryteriów, które warunkują efektywne wdrażanie polityk:

- ◆ cele działania publicznego są jasne;
- ◆ program jest oparty na uzasadnionej, prawomocnej teorii;
- ◆ proces implementacji ma adekwatną strukturę;

⁹ www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Ubezpieczenie-od-zdarzen-medycznych-039-gwozdzem-do-trumny-039-dla-szpitali-samorzadowych,116946,1.html [8.06.2012 r.].

- ♦ urzędnicy są zaangażowani w realizację celów programu;
- ♦ grupy interesów oraz władze (wykonawcze i prawodawcze) okazują wsparcie;
- ♦ nie ma szkodliwych zmian w warunkach społeczno-gospodarczych¹⁰.

Strategia oddolna. Alternatywnym modelem działania jest strategia oddolna. Model wyłaniał się w późnych latach 70. i w początkach kolejnego dziesięciolecia. Była to krytyczna odpowiedź na słabość odgórnego modelu działań. Krytycy wskazywali, że dobre rezultaty działań są nie tylko efektem dobrze sformułowanych celów, dobrze dopasowanych zasobów do oczekiwanych rezultatów, czyli nie zależą one wyłącznie od wysokiej jakości etapu formowania zasad wykonania programów i polityk.

W tym wypadku uznaje się, że dla powodzenia polityk kluczowa jest jakość oddolnego działania podmiotów, które chcą i mogą uczestniczyć w rozwiązywaniu określonych problemów. Wiele zależy od tego, jak dopasowują one swój potencjał do tego, aby mogły profesjonalnie wykonywać zaplanowane działania, czy do sprostania wyzwaniom istniejącym w określonych politykach. Wskazuje się na znaczenie współpracy interesariuszy między sobą i z odbiorcami działań publicznych. Znaczną wagę przywiązuje się do warunków lokalnych, w których ma miejsce wdrażanie polityk, w tym do roli władz lokalnych. W wielu wypadkach realizacja polityk ma bowiem miejsce poprzez instytucje lokalne. Ponadto generalnie w większości krajów istnieją zdecentralizowane modele wykonywania zadań publicznych. Tym samym potencjał podmiotów lokalnych jest kluczowy dla osiągnięcia efektów z wdrażanych polityk. Podmioty lokalne są również jakby bliżej problemów, wokół których realizowany jest program działań. To sprawia, że często przeformułują różne elementy programów określanych na szczeblach decydenckich.

Przedstawiciele obu nurtów odmiennie podchodzą do badania procesu wdrażania polityki. H. Pulzl, O. Treib piszą, że *przedstawiciele nurtu odgórnego [top-downers] zazwyczaj zaczynają od decyzji politycznych podejmowanych na „szczycie” systemu politycznego i później zwracają do tych, którzy wdrażają je. Natomiast przedstawiciele oddolnego podejścia [bottom-uppers] przeciwnie, zaczynają analizy od identyfikowania aktorów zaangażowanych w realizację konkretnych programów na „dole” systemu polityczno-administracyjnego. Analizy idą zatem w „górze”, i na „boki”, aby zidentyfikować aktorów i ich strategie rozwiązywania problemów¹¹.*

¹⁰ H. Pulzl, O. Treib, *Implementing Public Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, CRC Press 2007, s. 92.

¹¹ Tamże, s. 93.

Akademicy sformułowali także hybrydową teorię implementacji polityk. Łączy ona wybrane metody obu podejść. Przedstawiciele pierwszego modelu coraz chętniej zgadzali się z poglądem, że proces wdrażania jest złożony czy ewolucyjny w swym charakterze, a same programy działań ulegają przededefiniowaniu albo różnym zmianom w trakcie ich realizowania. Wdrażanie nie jest czysto technicznym czy proceduralnym etapem w politykach w stosunku do etapu formowania polityki przez decydentów. Wdrażanie jest także procesem uczenia się tych, którzy w nim uczestniczą. Nie jest tak, że od początku oni wiedzą wszystko na każdy temat. Tym bardziej że warunki, w których ma miejsce wdrażanie programów, bywają zmienne. Wymagają często reagowania na nowe sytuacje i wyzwania.

Można postawić tezę, że w gruncie rzeczy decydenci na etapie formowania programów określają tylko pewien początkowy wkład czy zasoby do działania, ale następnie ich wykonywanie ma już swoją odrębną dynamikę i charakterystykę. Dość łatwo znaleźć przykłady, które potwierdzają to podejście. Gdyby całkowicie celny był model odgórnego wdrażania polityk, to należałoby oczekiwać niemal zawsze świetnych rezultatów, bo takie zakładają zazwyczaj decydenci. Tymczasem często widoczna jest znaczna luka między planami a rezultatami. Mało tego, widoczne są turbulencje, łącznie z przykładami marnowania publicznych pieniędzy, czy choćby tak zwanymi niezamierzonymi rezultatami, które wynikają z podjętych działań. W każdym kraju przykładów jest sporo. W Polsce pewnie nikt nie planował problemów, które wyniknęły w programie zakładania ośrodków kultury w środowiskach wiejskich (dofinansowane ze środków unijnych). Tymczasem okazało się, że w jednym z województw po kilku latach z około 300 założonych działa około 20. Władze gmin uzyskały pieniądze z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na uruchomienie świetlic i domów kultury, obiektów sportowych, placów zabaw i miejsc rekreacji. Po kilku latach powstał problem, który trudno uznać za zamierzony i przewidziany przez decydentów, zarówno centralnych, jak i lokalnych. Gmin nie stać na utrzymanie obiektów i korzystających z nich instytucji. Wójt gminy Bielany (powiat sokołowski) tłumaczy dziennikarzowi przyczyny problemu: (...) *gminy pisały wnioski, bo pieniądze były łatwo dostępne. Otrzymywały środki z PROW, remontowały posiadane przez siebie pomieszczenia, tworzyły świetlice. Potem zwykle oddawały klucze sołtysowi lub ochotniczej straży pożarnej, a ci zamykali nowe obiekty na klucz. Gmin nie stać nawet na ogrzanie tych pomieszczeń, nie mówiąc o zatrudnieniu kadry, która spowodowałaby, że w tych placówkach wreszcie zaczęłoby się coś dziać*¹². Wójt dodaje, że budżet gminy pozwala mu, aby rocznie jednej placówce

¹² Pieniądze z UE na świetlice zostały zmarnowane, „Dziennik”, 20 lutego 2012.

przekazać nie więcej niż tysiąc złotych, a to pozwala na zorganizowanie jednej w roku imprezy dla ochotniczej straży pożarnej.

Tabela 1. Odgórne i oddolne podejście do wdrożenia polityki publicznej

	Podjęcie odgórne (top-down)	Podjęcie oddolne (bottom-up)
Koncentracja we wstępnej fazie działań	Decyzja rządu centralnego	Aktorzy lokalni i lokalne sieci zajmujące się implementacją
Identyfikacja głównych aktorów	Od góry i począwszy do rządu	Od dołu, włączając w to zarówno rząd, jak i organizacje pozarządowe
Postrzeganie procesu, w jaki tworzone są polityki publiczne	Głównie jako zracjonalizowany proces, który zaczyna się od identyfikacji problemu do sformułowania polityki na wyższych poziomach aż do jej implementacji na niższych poziomach	Interaktywny proces angażujący tych, którzy tworzą politykę, i tych, którzy ją implementują. Pochodzą oni z różnych poziomów rządu i ciał pozarządowych. Polityka może ulegać zmianom podczas implementacji
Kryteria ewaluacyjne	Stopień osiągnięcia formalnych celów raczej niż uznanie niezamierzonych konsekwencji	Znacznie mniej jasne - możliwe, że proces polityki uwzględnia lokalny wpływ
Całościowy nacisk	Projektowanie systemu, aby osiągnąć to, co centralnie/odgórnie decydenci zamierzają - nacisk na „strukturę”	Znanie strategicznej interakcji między wieloma aktorami, którzy funkcjonują w sieci programowania publicznego - nacisk na „instytucje pośredniczące”

Źródło: K. Buse, N. Mays, G. Walt, *Making Health Policy*, Open University Press 2010, s. 126.

Polskie podejścia. Wiele wskazuje na to, że w Polsce polityki i programy publiczne często wdrażane są według modelu odgórnego. Wynika to z różnych przyczyn. Jedną z głównych jest to, że odgórne tworzenie regulacji prawnych postrzegane jest jako zasadniczy instrument w działaniach publicznych. Wywołuje to szereg konsekwencji praktycznych, a nawet instytucjonalnych. Tendencja do działań odgórnych może powodować niedocenienie partnerów, z którymi wykonywane są działania publiczne. Interesariusze wielu polityk mogą nie odczuwać odpowiedniego poziomu własnego upodmiotowienia do udziału w działaniach publicznych. W odgórnym tworzeniu - zwłaszcza detalicznie sformułowanym - prawie zakłada się, że dotknięte regulacjami podmioty będą wykonywały w sposób wierny nakazy i zakazy przewidziane w zapisach prawa. Domyślnie zakłada się, że są one przygotowane do działań, posiadają właściwe zasoby, a także zakłada się, że nie mają powodów, aby wykonywać je opacznie. Zakłada się również, że ich działań nie deformuje odrębność interesów.

Możemy pod tym kątem spojrzeć na rolę samorządu terytorialnego, ale również samej administracji publicznej, organizacji branżowych, zawodowych i pozarządowych. Uczestniczą one w implementacji polityk na różne sposoby. Ich rola jest złożona i dynamiczna. Wydaje się, że w wielu wypadkach nie jest ona skonfigurowana właściwie, co wpływało na to, że wiele istotnych reform w politykach przyniosło co najwyżej połowiczne sukcesy. Zachowanie dynamiki na poziomie implementacji wymaga stałego dialogu między interesariuszami. Wyraża się on wagą przywiązywaną do procesu wykonywania działań w ramach realizowanego programu czy polityki. Może się to przejawiać dokonywaniem ewaluacji trwających działań, ale także sieciowym porozumiewaniem się w oparciu o mniej formalne, ale silnie skoncentrowane na rezultatach działań metody.

Tabela 2. Działania rządu i samorządu w polityce rynku pracy

Działania centralne	Działania lokalne
<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie ustawodawstwa określającego zasady i działania (ustawa o pomocy społecznej, o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem, o świadczeniach rodzinnych, program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, rozporządzenia); • tworzenie standardów pracy socjalnej, np. kontrakt socjalny, zasady udzielania pomocy; • wymogi w zakresie wykształcenia pracowników socjalnych; • regulacje - kryteria przyznawania świadczeń, świadczenia pieniężne (zasilek stały, zasiłek okresowy, zasiłki celowe), świadczenia niepieniężne; • zasady zawierania kontraktów socjalnych; • finansowanie zadań zleconych; • dostarczanie rekomendacji. 	<ul style="list-style-type: none"> • realizacja zapisów ustaw, dostarczanie usług pomocy społecznej zgodnie z zapisami ustawy i rozporządzeń; • prowadzenie ośrodków pomocy społecznej; • tworzenie strategii rozwiązywania problemów społecznych, strategii pomocy rodzinie; • badania natężenia problemów lokalnych; • tworzenie partnerstw lokalnych; • dopasowywanie usług socjalnych do potrzeb obywateli; • tworzenie agendy lokalnej.

Źródło: opracowanie własne.

Rola samorządów. Szczególne znaczenie mają relacje z władzami samorządów terytorialnych, które są wykonawcami wielu polityk. Struktura państwa polskiego jest dość silnie zdecentralizowana. Samorządy odgrywają znaczną rolę w implementacji wielu kluczowych polityk państwowych: edukacji (operatorzy szkół), zdrowia (właściciele wielu placówek ochrony zdrowia), rynku pracy (operatorzy urzędów pracy), społecznej (instytucje

pomocy społecznej), ale także polityki ochrony zdrowia, mieszkaniowej, zagospodarowania przestrzennego, bezpieczeństwa lokalnego czy rozwoju gospodarczego, infrastruktury. Polityki publiczne obejmują zatem znaczną część tych wszystkich elementów, które wpływają w decydujący sposób zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i na kwestie rozwojowe państwa.

Tabela 3. Działania rządu i samorządu w polityce edukacji

Działania centralne	Działania lokalne
<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie ustawodawstwa określającego zasady i działania szkół i prowadzenia edukacji: ustawa o systemie oświaty; • Karta nauczyciela; • finansowanie systemu edukacji; • wymogi w zakresie wykształcenia nauczycieli, programy doształcenia nauczycieli; • regulacje systemu płac nauczycieli i ich awansowania; • system nadzoru kuratorskiego/pedagogicznego; • system sprawdzania wyników szkolnych; • zasady udzielania wsparcia w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych; • standardy wyposażenia placówek szkolnych; • badania edukacyjne; • system wyłaniania dyrektora szkoły. 	<ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie placówek szkolnych, realizacja programów nauczania z programów zatwierdzonych centralnie; • wyłanianie dyrektora, zatrudnianie nauczycieli; • udzielanie wsparcia, diagnozowanie w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych; • udostępnianie psychologów i pedagogów w szkołach; • edukacja pozaszkolna (np. ogródki jordanowskie, sport); • tworzenie agendy lokalnej, priorytetów; • dopasowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy i kierunków rozwoju miasta/wsi; • ewaluowanie placówek oświatowych; • system radzenia sobie z problemami wychowawczymi (np. absencja na lekcjach); • zajęcia pozalekcyjne, realizacja programu wczesnego wykrywania i wspomagania uzdolnień uczniów.

Źródło: opracowanie własne.

Relacje władzy centralnej z władzą samorządową w sferze implementacji są silnie oparte na tradycji opisywanej powyżej. Władza rządowa ma tendencję do projektowania działań w politykach w sposób silnie scentralizowany. Posługuje się głównie narzędziami odgórnej regulacji, która narzuca określone nakazy i zakazy na samorządy. Można postawić hipotezę, że w wielu sytuacjach widoczny bywa deficyt dialogu i deliberacji między oboma partnerami. Z drugiej strony widoczna staje się coraz silniejsza aktywność Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Jest to forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Stronę rządową reprezentuje minister właściwy do spraw

administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwołanych przez Prezesa Rady Ministrów. Z kolei stroną samorządową reprezentują osoby wyznaczone przez ogólnopolskie organizacje samorządów (działa 7 zespołów problemowych).

Obie strony coraz intensywniej uzgadniają szereg działań w politykach, często post factum. Samorządy coraz bardziej profesjonalnie analizują działania rządu, uczestniczą w konsultacjach projektów aktów prawnych i projektów działań publicznych. Na forum wzajemnej debaty (agendy) bardzo silnie reprezentowane są kwestie finansowania zadań samorządów. W ostatnich latach powstawało wiele odgórnych regulacji, które nakładały na nie obowiązek finansowania nowych działań, na które nie było ich stać. Przykładem może być wspomniana powyżej regulacja dotycząca powołania nowej funkcji asystenta rodzinnego w lokalnych ośrodkach pomocy społecznej. Wiele podobnych dyskusji toczy się w obrębie polityki edukacji. Rządy projektują dodatkowe działania, które samorządy mają wykonać (np. powołanie zespołów zadaniowych wsparcia dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi). Tymczasem szereg samorządów powołuje się na trudności ze sfinansowaniem już wcześniej obowiązujących działań.

Drugą rzeczą jest to, w jakiej skali samorządy mogą implementować polityki czy w jakim stopniu są upodmiotowione do wprowadzania własnych pomysłów. Analiza szeregu polityk, zwłaszcza edukacji, wskazuje, że działania są niesłuchanie detalicznie regulowane przez ustawodawstwo centralne. W przypadku edukacji odgórne regulacje obejmują wszystkie kluczowe obszary – całą sferę zatrudnienia i płac kadry, podstawy programowej, obowiązków związanych z transportem, ewaluacji itp. Samodzielność samorządów ograniczona jest do kwestii typowo zarządczych, głównie tworzenia sieci lokalnych szkół, aby sprostać zadaniu dopuszczenia do szkolnictwa wszystkich uprawnionych. Natomiast widoczna jest bierność samorządów w działaniach merytorycznych, które mogłyby podnieść poziom nauczania. Badania pokazały, że tylko około 100 gmin wypracowało strategię oświatową w formie osobnego dokumentu¹³. Te, które ją mają, głównym przedmiotem dokumentu czynią warunki materialne, w których funkcjonują szkoły. Formułują także priorytety w zakresie jakości nauczania, ale jednocześnie rzadko analizują wyniki nauczania w lokalnych placówkach. Władze lokalne i kierownictwa szkół nie oswoiły się jeszcze z systemem rankingów, które nie są zbyt chętnie analizowane w kontekście jakości nauczania. Wskazuje to na to, że samorządy czują się odpowiedzialne głównie za zapewnienie szkołom właściwych warunków materialnych do prowadzenia zajęć z dziećmi i młodzieżą.

¹³ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii oświatowych*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2010.

Lokalna polityka rynku pracy również jest silnie regulowana odgórnie, i to w sposób bardzo niestabilny. Regulacje prawne dotyczą często bardzo detalicznych kwestii, np. w jaki sposób pracodawcy mają dostarczać oferty pracy do urzędu pracy czy w jaki sposób mają być przeprowadzane szkolenia bezrobotnych z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Przykładowo szkolenie ma odbywać się w grupach od 8 do 16 osób przez trzy kolejne tygodnie i ma składać się z dwóch części: 40 godzin zegarowych w formie warsztatów, w podziale na odrębne sesje tematyczne, realizowane przez 10 kolejnych dni, z wyjątkiem sobót i dni ustawowo wolnych od pracy, oraz 40 godzin zegarowych praktycznych ćwiczeń, w ramach których uczestnicy poszukują pracy oraz uczestniczą we wspólnych spotkaniach, których celem jest wymiana doświadczeń oraz wzajemna pomoc i wsparcie w trakcie poszukiwania pracy, realizowane w ciągu 5 kolejnych dni, z wyjątkiem sobót i dni ustawowo wolnych od pracy¹⁴.

Tak drobiazgowo regulowanie przedmiotu polityki lokalnej stwarza szereg zagrożeń dla osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Członkowie Ogólnopolskiego Forum Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy oceniają, że pracownicy urzędów (pośrednicy pracy) tylko 20%¹⁵ swojego czasu poświęcają na sprawy merytoryczne związane z aktywizowaniem i wsparciem bezrobotnych, a 80% czasu poświęcają na wywiązywanie się z różnych obowiązków biurowatycznych. Rodzi to wiele konsekwencji, a przede wszystkim utrudnia realizację priorytetów polityki rynku pracy w zakresie obniżania bezrobocia oraz podwyższania stopy zatrudniania, a także w zakresie dopasowywania kwalifikacji pracowniczych do potrzeb pracodawców.

W lokalnej polityce społecznej powstała specyficzna sytuacja. Otóż niektóre badania wskazują, że samorządy w niewielkim stopniu prowadzą oddolnie zaplanowane działania. Podejmują prawie wyłącznie działania wynikające z ustawodawstwa. Pracownicy socjalni uznają je za kluczowego aktora w polityce społecznej. Brak upodmiotowienia samorządów w tej polityce mógł wpłynąć na niezadowolający jej obraz w skali kraju. Joanna Starega-Piasek, wieloletnia wiceminister w resorcie pracy i polityki społecznej, przyznaje, że dzisiejszy system pomocy społecznej nie zwalcza ubóstwa i nie przeciwdziała wykluczeniu społecznemu. Pomaga jedynie niektórym osobom w znoszeniu skutków ubóstwa. Brakuje bowiem działań profilaktycznych. Aby je prowadzić, niezbędne są chęć i zgoda gmin na to oraz ich zaangażowanie finansowe, aby np. organizować zajęcia popołudniowe

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy, Dz.U. nr 177.

¹⁵ Seminarium Przyszłość Powiatowych Urzędów Pracy, Ossa, 2012 (prezentacje Power Point).

w szkołach, rozwój poradnictwa psychologicznego i socjalnego, wspieranie inicjatyw integracyjnych ludzi niepełnosprawnych, inicjowanie usług opiekuńczych itp.¹⁶.

J. Hryniewicz wskazuje, że problemem jest to, że lokalna polityka społeczna została sprowadzona w znacznej mierze do pomocy społecznej. Tymczasem, jak pisze, *pomoc społeczna jest tylko jedną z wielu instytucji polityki społecznej. Przy problemach bezrobocia instrumenty pomocy społecznej są zupełnie bezużyteczne*. Hryniewicz za przykład wskazuje utworzone wraz z powiatami powiatowe centra pomocy rodzinie. Powiaty to miejsca, gdzie pracuje się nad koncepcjami i realizacją lokalnej polityki społecznej, tymczasem centra ograniczono do pracy z rodzinami zastępczymi, zdezorganizowanymi, obciążonymi różnymi problemami i zjawiskami patologicznymi. *W lokalnej polityce społecznej potrzebne są programy, które dostarczają rodzinom różnego rodzaju usług i pomocy, tak aby rodziny były samodzielne i wydolne we wszystkich swoich funkcjach*. Politykę społeczną ograniczono do wspierania wyłącznie grup już zmarginalizowanych, natomiast zabrakło programów powszechnych, które mają charakter profilaktyczny, a więc zapobiegający i przeciwdziałający powstawaniu zjawisk patologicznych i grup marginalnych. Ten kierunek nie został skorygowany w reformie samorządowej z 1999 r.¹⁷, kiedy właśnie powstałe powiaty i przejęły znaczną część zadań.

Powyższe uwagi znajdują potwierdzenie w dokumentach strategicznych państwa. W *Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki* stwierdza się, że *niestety jednym z istotnych mankamentów polityki społecznej jest niski udział działań o charakterze profilaktycznym skierowanych do potencjalnych klientów pomocy społecznej. Działania te prowadzone są głównie na zasadach pilotażu przez administrację rządową lub samodzielnie, na mniejszą skalę środkami samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych*¹⁸.

Dopiero w pierwszej połowie pierwszej dekady nowego tysiąclecia rządy przeprowadzały znaczące programy reform. Wzbogacały one działania w polityce społecznej o aktywne formy integracji społecznej. Uchwalono regulacje, które umożliwiły czynne wsparcie osób zagrożonych marginalizacją z uwagi na długoterminowe bezrobocie, niepełnosprawność, różne formy niezaradności życiowej. Nowe prawo umożliwiała zakładanie spół-

¹⁶ J. Starga-Pasek, *Pomoc społeczna. Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, [w:] *Ubóstwo i wykluczenie społeczne: badania - metody - wyniki*, IPiSS, Warszawa 2005.

¹⁷ Tamże, s. 34.

¹⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, wersja obowiązująca od 5 grudnia 2011 r. po przeglądzie śródrokresowym, Warszawa 2012, s. 52.

dzielni socjalnych, centrów integracji społecznej czy klubów integracji społecznej. Wprowadzono pojęcie zatrudnienia socjalnego. Początkowo działania w tych ramach nie miały szerokiej skali, zwłaszcza ruch zakładania spółdzielni socjalnych był skromny. Szansą okazały się fundusze unijne, które stały się źródłem finansowania dla aktywizacji społecznej i ekonomicznej osób zagrożonych marginalizacją czy wykluczeniem społecznym. Nie jest jednak jasne, na ile środki unijne reintegrujące społeczność lokalną staną się trwałym elementem działania lokalnych instytucji polityki społecznej.

Podsumowując powyższe wątki, warto wskazać, że zawodne są metody działań publicznych, które są tak silnie oparte na posługiwaniu się narzędziami odgórnej regulacji. Potrzebne są również narzędzia „miękkie”. Powinny one służyć wzmacnianiu wiedzy w środowisku interesariuszy i doskonaleniu ich kompetencji, tworzeniu adekwatnych zasobów doświadczeń istotnych w działaniach, zdolności do współpracy itp. Istotna jest tu zatem swoista arytmetyka wiedzy, która warunkuje osiągnięcie sukcesów w programowaniu publicznym. Powyżej wskazywaliśmy na znaczenie mechanizmów samoregulacji w gronie interesariuszy. To oni są bezpośrednio „przy problemach”, to oni w najwyższym stopniu rozumieją logikę problemów. W warunkach odpowiedniej inspiracji mogą wzmacniać standardy, które poprawiają jakość usług publicznych m.in. w edukacji, polityce rynku pracy czy w polityce społecznej.

Rola centrum. Władza centralna ma szereg różnorodnych ról do odegrania, poza zadaniami związanymi z tworzeniem regulacji. Jej funkcje są kluczowe nawet wówczas, gdy nie będzie odwoływała się tak często do „twardej regulacji”. To tutaj łatwiej jest wytwarzać wiedzę przydatną w procesach implementacji polityk, z której mogą korzystać pozostali interesariusze. Rządy centralne mogą budować swoje sieci programowe służące sprawnemu wykonywaniu polityk. Samorządy wymagają wsparcia doradczego, logistycznego. Dobrym przykładem takiej pomocy mogą być publikacje wyjaśniające przepisy prawa. Na przykład Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej¹⁹ wydało publikację pt. *Zasady tworzenia programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Resort przedstawił w nim metodologię i zalecenia dotyczące tworzenia programów współpracy. Dokument powstał we współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego. Ciekawe działania centralne miały miejsce także w zakresie polityki rynku pracy. W ramach jednego z projektów unijnych powstały

¹⁹ W 2005 r. ten resort został zamieniony na resort pracy i polityki społecznej oraz ministerstwo gospodarki.

narzędzia analityczne, dzięki którym urzędy pracy mogą z większym powodzeniem badać lokalne rynki pracy. Służą one bardziej precyzyjnemu dopasowywaniu kwalifikacji osób poszukujących pracy do potrzeb pracodawców.

Wiele samorządów zawsze będzie wymagało wsparcia w zakresie ich kompetencji do wykonywania polityk. Wynika to ze struktury ich kapitału ludzkiego. Dariusz Zalewski wskazuje, że niepowodzenia samorządów w zakresie polityki społecznej wynikają właśnie z niskiej jakości kapitału ludzkiego na szczeblu lokalnym. Ponadto brakuje im wielu składowych kapitału społecznego, czyli lokalnych więzi, wspólnych wartości, które mogłyby dać podstawy pod dynamiczne działania w ramach polityki społecznej²⁰. Zalewski dowodzi, że porażki lokalnej polityki społecznej widać po tym, że na szczeblu lokalnym utrwały się problemy związane z marginalizacją. Powstała grupa trwale zmarginalizowanych osób. Również w polityce rynku pracy łatwo wskazać na trudności samorządów związane z tymi działaniami, które pozostają w ich zakresie. Mamy na myśli funkcjonowanie urzędów pracy. Badania wskazują na trudności w obrębie zarządzania w nich zasobami ludzkimi. Przykładem może być olbrzymia rotacja, która miała miejsce przez wiele lat po przejściu ich przez samorządy powiatowe²¹.

Osobne problemy związane są z niewystarczającymi mechanizmami zaangażowania lokalnych interesariuszy. Istnieje infrastruktura partnerstwa – powiatowe rady zatrudnienia (łącznie władze lokalne, związki zawodowe, pracodawców i organizacje pozarządowe sprofilowane na rynek pracy) czy instytucje partnerstwa lokalnego. W przypadku rad wprowadzie zgodnie z prawem powołuje się je, ale ich rola w tworzeniu polityk rynku pracy jest niewielka. Ich rola pozostaje zawężona do funkcji organu opiniodawczo-doradczego dla organów samorządu. Badania pokazują, że członkowie rad z jednej strony często mają poczucie wpływu na programy rynku pracy, z drugiej towarzyszy im przekonanie o fasadowości rad i niemożliwości rozwiązania za ich pomocą problemu bezrobocia ani lokalnie, ani regionalnie. Zdaniem ekspertów kompetencje rad niższych szczebli wskazują na to, że są one bardziej instytucjami uspołecznienia kontroli programów publicznych niż instytucjami, które współdecydują o rynku pracy²².

Administracja publiczna we wdrażaniu polityk. Administracja publiczna w każdej konfiguracji odgrywa kluczową rolę na wszystkich eta-

²⁰ Zob. D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika Instytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 170.

²¹ A. Zybala, *Bezrobocie? Bardzo proszę*, 27.02.2012, *Gazeta Praca*.

²² Zob. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

pach wdrażania polityk. Przesądza o tym jej zasoby, legitymacja społeczna itp. Rządzący politycy delegują zwykle administracji szereg zadań związanych zarówno z projektowaniem, jak i wykonywaniem działań. Sami nie są w stanie poradzić sobie z wieloma szczegółami polityk, zwłaszcza tymi, które wymagają specyficznych kompetencji. Administracja wykonuje za zwyczaj te rzeczy, które dotyczą bezpośrednio obywateli, i świadczy im te usługi, które są dla nich przygotowywane. Projektuje regulacje do zastosowania w programach publicznych, ich parametry finansowe, definiuje rezultaty do osiągnięcia. Gromadzi dane, w tym na przykład dotyczące reakcji społeczeństwa na plany wdrażania reform czy na ich rezultaty. Na przykład w programie wprowadzenia funkcji asystenta rodzinnego do lokalnych działań na rzecz wsparcia społecznego zaplanowano pewne parametry. Jeden asystent ma zajmować się 20 rodzinami. Określono wymagania w zakresie kwalifikacji i wykształcenia asystentów. Urzędnicy przygotowują materiały dotyczące wykonywania programów, często ma to postać różnego typu sprawozdań, z których można uzyskać informacje o przebiegu działań.

Szczególną funkcję wykonawczą pełnią agencje regulacyjne, na przykład Urząd Komunikacji Elektronicznej. Prowadzi on szereg przedsięwzięć, które tworzą warunki działania firm telekomunikacyjnych. Przeciwdziała praktykom monopolistycznym poprzez wprowadzenie zasad dostępu do linii telefonicznych, rozliczeń między operatorami itp. Wielokrotnie byliśmy świadkami, kiedy firmy monopolistyczne (jak Telekomunikacja Polska SA) musiały spełnić szereg warunków regulacyjnych. Podobną funkcję pełni także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Chroni on mechanizmy wolnego rynku przed takimi zjawiskami, jak zmony cenowe producentów czy dystrybutorów, porozumienia ograniczające konkurencję, nadużywanie pozycji dominującej itp. Określa także sytuacje, kiedy uważa się, że mają miejsce takie praktyki. Na przykład uznaje, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Urząd określa warunki, kiedy może dojść do połączenia firm. Z punktu widzenia obywatela olbrzymią rolę odgrywa Urząd Regulacji Energetyki, który decyduje o cenach między innymi energii elektrycznej, reguluje działalność przedsiębiorstw elektroenergetycznych, promuje konkurencję w sektorach, które tradycyjnie były zmonopolizowane.

W krajach rozwiniętych administracja pełni funkcję względnie samodzielnią w stosunku do polityków i ich rywalizacji politycznej. Po zmianach strukturalnych typu decentralizacja i dekoncentracja administracja centralna pełni w znacznej mierze funkcje doradcze w stosunku do polityków. W tradycji brytyjskiej główni urzędnicy pełnią funkcje głównych doradców, chociaż politycy rządowi mają także własnych doradców wy-

wodzących się z partii politycznych. Pod tym względem odmienna sytuacja jest w Polsce, jakkolwiek nie ma tu jeszcze utrwalonego modelu. Urzędnicy pełnią w pierwszym rzędzie funkcje administracyjno-organizacyjne. Można o tym sądzić na przykład po roli dyrektorów generalnych ministerstw, którzy są najwyższymi rangą urzędnikami cywilnymi. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej przypisuje im głównie zadania organizacyjno-kontrolne (np. gospodarowanie mieniem, przestrzeganie prawa, nadzór nad gospodarstwami pomocniczymi), a nie doradcze czy role w zakresie odpowiedzialności za stan polityk publicznych. Ponadto w przypadku wielu reform szefowie ministerstw angażowali zespoły spoza administracji, aby projektowały i przeprowadzały zasadnicze działania²³. Widoczne to było w przypadku tak zwanych czterech reform wdrożonych przez rząd Akcji Wyborczej „Solidarność” (AWS) i Unii Wolności (1997-2000).

Od długiego już czasu wiele administracji narodowych dopasowuje swój profil do tego, aby mogły odgrywać odpowiednią rolę w różnych fazach funkcjonowania polityk publicznych. W większości krajów wzmacniano potencjał do analizowania i badania problemów, identyfikowania ich, do tworzenia rozwiązań i do ich wdrażania. W konsekwencji stawały się one integratorem procesów, które mają miejsce wokół poszczególnych polityk publicznych. Do arsenału działań urzędników wprowadzano szereg narzędzi menedżerskich. Zachęcano ich do takiego typu działania, jaki spotykamy w biznesie (w myśl zaleceń podejścia określanego jako nowe zarządzanie publiczne). Upatrywano w tym szansę na zdynamizowanie struktur administracyjnych. Reformowano także same struktury, decentralizowano i dekoncentrowano je. Wydzielano urzędy, które pełnią funkcje wykonawcze, regulacyjne, czy doradcze. Najwyższe urzędy, jak ministerstwa, pozostały z rolą strategiczną w politykach publicznych. W Polsce te procesy również miały miejsce, chociaż istniało więcej niż na Zachodzie barier, które redukowały możliwość uzyskiwania pełnych rezultatów. Widoczny był wpływ tradycji legalizmu w administracji publicznej, który sprawia, że urzędnicy mają silną tendencję do wykonywania tylko tych czynności, które zostały wyraźnie zapisane w prawie (czyli w ustawach, rozporządzeniach itp.). A zatem mają trudności w działaniu menedżerskim, w którym liczy się szybkość reagowania na sygnały płynące z otoczenia społecznego czy gospodarczego. Ponadto administracja obciążona jest skłonnością czy tradycją, w myśl której jej głównym zadaniem jest administrowanie na podstawie przepisów prawa, a nie zarządzanie problemami publicznymi. Tymczasem wiele zachodnich administracji działa w oparciu

²³ Zob. C. Włodarczyk, *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 177.

o prawo sformułowane jedynie ramowo, natomiast kluczowe są rezultaty działania, które ewaluowane są poprzez różnorodne narzędzia wskaźnikowe oraz oceny interesariuszy.

Wiele działań modernizacyjnych w administracji wynikało ze zmian, jakie miały miejsce w jej otoczeniu. Dodatkowo od 2008 roku działania modernizacyjne mają miejsce pod znacznym wpływem presji finansowej zrodzonej przez kryzys gospodarczy. Wskazuje się, że administracja ma wykonywać więcej zadań za mniejsze środki. W ostatnich latach widocznych jest kilka bardzo wyraźnych trendów, które tworzą środowisko do reform. Administracja musi dostosowywać się do takich trendów, jak:

- ♦ zmieniający się model gospodarki (gospodarka przemysłowa, oparta na wiedzy itp.);
- ♦ zmieniający się model społeczeństwa (społeczeństwo oparte na wiedzy);
- ♦ wyzwania wynikające z obecności takich zjawisk, jak zmiana klimatyczna, starzenie się populacji, (nie)spójność społeczna, rządność/sterowność władzy publicznej;
- ♦ oczekiwania społeczne związane z wdrożeniem modelu administracji rozliczalnej, transparentnej, efektywnej, partnerskiej w sposobie funkcjonowania;
- ♦ rosnąca złożoność problemów społecznych i gospodarczych, co wymaga coraz bardziej wyrafinowanych metod działania.

Przykładem działań modernizacyjnych może być Wielka Brytania. Od 1999 roku dopasowywano tam administrację do realizowania modelu polityk opartych na dowodach (*evidence-based policy*). Dopatrywano się w tym sposobu na wzrost efektywności działań publicznych w prowadzeniu coraz bardziej wyrafinowanych przedsięwzięć w zakresie polityk, które mają kluczowe znaczenie dla konkurencyjności kraju i dla możliwości podwyższania jakości życia obywateli. Intensywną modernizację podjęto też we Francji. Od 2007 roku realizowany jest tam program rewizji generalnej sposobu wykonywania polityk publicznych (*révision générale des politiques publiques*). Służy on silniejszemu powiązaniu działań publicznych z wynikami. Analitycy OECD oceniali, że działania modernizacyjne w krajach rozwiniętych miały służyć wzmocnieniu potencjału do wykonywania reform (*reform capacity*) w trzech wymiarach:

- ♦ analitycznym;
- ♦ regulacyjnym;
- ♦ zarządczym.

Alex Matheson ocenia, że dla administracji priorytetem pozostaje zdolność do adaptacji. W wielu wymiarach życia społecznego i gospodarczego ma bowiem miejsce niezwykle dynamiczny proces zmian²⁴. Wskazuje, że struktury administracji rządowej ulegają zmianom o charakterze fundamentalnym. *Zmieniają się relacje między rynkiem a państwem, rynkiem a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, które wymagają nowego „zarządzania” oraz zmian w zarządzaniu*²⁵. Reformy realizowane w ostatnich 2-3 dekadach zmierzały do wprowadzenia większego horyzontalnego zróżnicowania strukturalnego w instytucjach administracji. Celem były głębsza decentralizacja oraz szersze wykorzystanie kontraktów, czyli zlecanie różnych działań podmiotom spoza administracji. Reformy koncentrowały się także na próbach zaradzenia niezdolności wybieranych rządów do kontroli i koordynacji polityk w przekroju różnych ministerstw. Rządzący zaczęli odczuwać problem z wywieraniem wpływu na scenę debaty publicznej (*policy arena*). Zawiera ona coraz więcej aktorów, którzy konkurują o miejsce w przestrzeni publicznej.

W sektorze publicznym znaczącym polem zainteresowania były działania na rzecz transparentności w procesach zarządzania publicznego. Wzmagala się presja społeczna, aby administracja przestała być swoistą czarną skrzynką, w której nie wiadomo, co się dzieje. Wykorzystano liczne technologie informatyczne do prezentowania działań podejmowanych przez administrację. Ponad 90% krajów członkowskich OECD posiada różnego typu akty prawne dające prawo obywatelom do dostępu do informacji publicznej²⁶. Ponadto wiele procesów decyzyjnych ma miejsce z udziałem partnerów społecznych i obywatelskich. Kolejnym niekwestionowanym wymiarem modernizacji jest sfera zarządzania opartego na wynikach. Taki model zapewnia więcej wiedzy o efektywności działania sektora publicznego. Wypracowano olbrzymie zasoby wskaźników, które ilustrują efektywność. Ma to fundamentalne znaczenie dla uzyskania wyższego poziomu rozliczalności administracji (*accountability*) przed społeczeństwem. Ugruntowuje to jej legitymizację. *Działania w obrębie wyników zwiększyły poziom sformalizowanego planowania, przekazywania informacji i kontrolę w systemach rządzenia. Większość krajów OECD wprowadziła zasady zarządzania i budżetowania oparte na wynikach: 72% z nich włącza do dokumentacji budżetowej dane niefinansowe o wynikach. A zatem nastąpiło*

²⁴ A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 66.

²⁵ Tamże.

²⁶ Zob. *Modernizing Government. The Way Forward*, OECD, Paryż 2005, s. 11.

zwiększenie zakresu i jakości informacji dostępnej dla menedżerów i decydentów (*policy makers*)²⁷.

Polskie wysiłki. W Polsce trwa proces modernizacji administracji i sektora publicznego. Zaczął się on wraz z nadejściem transformacji systemowej w 1989 r. Witold Mikułowski oceniał w 2011 roku, że Polska, jak większość krajów postkomunistycznych, *nadal poszukuje odpowiedniego modelu służby cywilnej i właściwego statusu jej członków*²⁸. Wydaje się, że projekty modernizacji administracji nie miały tak wysokiej rangi jak modernizacja i przekształcenia w gospodarce. Niektórzy wskazują, że model państwa kształtował się raczej w wyniku *swoistego dryfu, który nastąpił po upadku komunizmu*, a nie przemyślanych projektów modernizacyjnych²⁹. Brakowało projektów świadomych zmian, które nadałyby państwu i mechanizmom jego administracji określony kierunek. S. Bienias i P. Żuber, analitycy tym razem z sektora administracji, wskazują na brak przeszłości wizji modelu funkcjonowania nowoczesnego państwa i co się z tym wiąże, *niedocenienie zagadnień związanych z organizacją systemu zarządzania w sferze publicznej*³⁰.

Wiele polskich strategicznych dokumentów państwa odnosi się z krytycyzmem do stanu administracji, przede wszystkim do jej potencjału w zakresie polityk publicznych. Dokument strategiczny *Polska 2030*, który powstał w połowie 2009 r., podkreśla, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat wdrażano liczne zmiany w administracji rządowej, ale *powstała organizacja o rozbudowanych i niefunkcjonalnych procedurach, które prowadzą do operacyjnej niewydolności i rozmywania odpowiedzialności*³¹.

W *Narodowych Ramach Odniesienia 2007-2013* – dokumencie strategicznym państwa – czytamy: *W codziennej praktyce polskiej administracji nowoczesne metody zarządzania są stosowane rzadko. Głównym mankamentem jest relatywnie wąski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań administracji charakteryzującej się tym, że organizacja i funkcjonowanie urzędu projektowane są „od dołu”, tj. wychodząc od*

²⁷ Tamże.

²⁸ Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej, mając mniej?, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, KSAP, Warszawa 2011, s. 27.

²⁹ W. Orłowski, *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, [w:] *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, red. A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 15.

³⁰ S. Bienias, P. Żuber, *System ewaluacji w Polsce – doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji. Podręcznik akademicki*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lezdion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 86.

³¹ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, raport Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dz. cyt., s. 303.

konkretnej potrzeby klienta, przechodzi się do analizy i organizacji procesu w kierunku jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb klienta, co przekłada się na wysoką jakość świadczonych przez urząd usług³².

Strategia Rozwoju Kraju wskazuje, że pomimo wysiłków z ostatnich kilkunastu lat w administracji publicznej nie udało się w pełni wprowadzić nowoczesnych technik zarządzania: *Bez znaczącej poprawy sytuacji w tym zakresie stan administracji publicznej pozostanie ograniczeniem utrudniającym rozwój Polski. Ponadto na funkcjonowanie administracji publicznej negatywnie wpływa niskie zaufanie do władz i instytucji publicznych*³³.

W innym miejscu czytamy diagnozę: *Polską administrację publiczną nadal charakteryzują słabości systemowe, wynikające z zaszłości historycznych, jak i braku konsekwentnych reform jej funkcjonowania. W rezultacie administracja publiczna wykazuje się dużą rotacją kadr i brakiem odpowiednich systemów motywacyjnych*³⁴.

Przez spory okres, w zasadzie do ostatnich lat, trudna była precyzyjna diagnoza stanu polskiej administracji, ponieważ brakowało badań. Jeszcze w dokumencie strategicznych PO KL stwierdza się, że *próby stawiania diagnozy stanu polskiej administracji publicznej napotykają na trudności związane z brakiem potrzebnych danych. Dotychczas nie opracowywano kompleksowych raportów bądź analiz. Brakuje także danych obrazujących kondycję jednostek administracji publicznej*³⁵. Administracja pozostawała swobodną czarną skrzynką. Tak kiedyś określano administrację, przed tym kiedy położono nacisk na transparentność.

Narzędzia działania administracji. Celem niniejszej publikacji nie jest analizowanie administracji w jej wszelkich przejawach, których jest bardzo dużo. Zwrócimy tu tylko uwagę na dwie kwestie, które przewijają się już w tej książce:

- ♦ narzędzia projektowania i wykonywania polityk przez administrację;
- ♦ narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi.

W zakresie pierwszego zagadnienia administracja jest wciąż w trakcie procesu podnoszenia standardów w zakresie wykorzystywania narzędzi

³² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, dz. cyt.

³³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006, s. 16, [www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/908A60C68E59A839C1257266004B4D-07/\\$file/SRKRM.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/908A60C68E59A839C1257266004B4D-07/$file/SRKRM.pdf?Open).

³⁴ Tamże, s. 99.

³⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, dz. cyt., s. 71.

zarządzania przez wyniki, umiejętności budowania wiedzy zwrotnej o wynikach swoich działań, bardziej systemowego i uporządkowanego projektowania polityk (korzystania z wiedzy eksperckiej, pochodzącej z badań ekonomicznych i socjologicznych). W szeregu polityk wciąż nie generuje się odpowiednio dużej ilości danych o efektach wdrażanych w ramach nich programów. W wielu wypadkach nie wiadomo, jakie są skutki podjętych działań. Nie ma bowiem wystandaryzowanych mechanizmów ich ewaluacji. Na przykład wprowadzenie rzecznika praw pacjenta do dzisiaj nie ma ewaluacji funkcjonowania tego rozwiązania. Sam rzecznik generuje informacje o swoich działaniach (sprawozdanie), ale to nie może być uznane za odpowiednie źródło informacji o rezultatach. Brakuje wiedzy zwrotnej o wynikach działań, w ramach których wprowadzono takie rozwiązania, jak centra aktywizacji w urzędach pracy, indywidualne plany działania dla bezrobotnych w tych urzędach, standardy usług rynku pracy. Brakuje kompleksowych ewaluacji o efektywności aktywnych działań w zakresie polityki rynku pracy, polityki społecznej, o wdrażaniu mechanizmów przygotowywania budżetu zadaniowego, o efektach funkcjonowania zespołów wielodyscyplinarnych (powoływane w gminach w związku z walką z przemocą w rodzinie). Nie są wykonywane zewnętrzne ewaluacje ważnych społecznie i ekonomicznie programów, jak Program Ograniczenia Przestępczości i Aspołecznych Zachowań, Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Program 50+, Program Maluch (działania w oparciu o tzw. „ustawę żłobkową”). Nie ma ewaluacji nowych mechanizmów nadzoru pedagogicznego, nowych rozwiązań w systemie nauki (uruchomienie Narodowego Centrum Nauki, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju). W sposób systemowy ewaluowane są tylko działania publiczne finansowane ze środków unijnych.

Kapitał ludzki. Potencjał administracji do projektowania i wykonywania polityk uwarunkowany jest jej kapitałem ludzkim, a w najwyższym stopniu poziomem dopasowania kwalifikacji pracowniczych do wykonywanych zadań. Spójrzmy pokrótce na stosowane narzędzia w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Kwestią jest to, na ile wspierają one profesjonalizację urzędów w zakresie ich roli w funkcjonowaniu polityk. Kluczowe problemy to:

- ♦ dopasowywanie kwalifikacji urzędników do potrzeb urzędów;
- ♦ polityka płacowa;
- ♦ kultura organizacyjna.

Zacznijmy od płac. Formułowane są tu zastrzeżenia, że zawierają zbyt mało mechanizmów wyzwalających motywację. W niewielkim zakresie uzależnione są one od oceny jakości pracy. Na stanowiskach specjalis-

tycznych płace w 90% składają się ze stawki zasadniczej i stałego dodatku³⁶. Podobnie jest w przypadku stanowisk z poziomu zarządzania (89%). Wynagrodzenia w służbie cywilnej są regulowane ustawą budżetową. W administracji centralnej istnieje tak zwana kwota bazowa, specyficzna dla danego stanowiska, która może być zwiększana corocznie o wskaźnik inflacji³⁷. Mimo wszystko istnieją znaczne zróżnicowania płacowe między pracującymi na analogicznych stanowiskach w różnych urzędach. Jak zaznaczyliśmy, wynagrodzenia są regulowane ustawą, ale szefowie resortów mogą dość swobodnie – w ramach wyszczególnionych grup stanowisk – określać płace indywidualnych urzędników. W konsekwencji płace są bardzo zróżnicowane w obrębie tych samych funkcji, czyli za tę samą pracę można mieć bardzo różne wynagrodzenia.

Zróżnicowania płacowe powodują znaczną rotację w niektórych urzędach, jak np. w Ministerstwie Zdrowia. Ten resort należał do grupy, w której najslabiej opłacano pracowników (pomimo że odpowiada za jedną z kluczowych i najbardziej kosztownych polityk państwa). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie stanowiło tam 64% wysokości wynagrodzenia w Ministerstwie Finansów, gdzie płacono najlepiej. Powstała znaczna rotacja i exodus często do instytucji powiązanych z tym ministerstwem, gdzie oferowano lepsze zarobki. Na przykład w 2008 r. pracowało tam ogółem 525 osób, a w ciągu tego roku odeszło z resortu 86, czyli znacznie ponad 10%³⁸. W 2009 roku rotacja ogółem w ministerstwach wyniosła 10%, a w 2010 roku – 9%³⁹.

Osobnym problemem jest rotacja wśród kadry zarządzającej, czyli dyrektorów departamentów. Widoczne jest tu powiązanie z cyklem wyborczym. W Ministerstwie Zdrowia – jak wskazuje tabela – w niektórych latach następowała wymiana znacznej części dyrektorów i wicedyrektorów. W 2002 roku odwołano 11 dyrektorów departamentów (na 18) i 10 wicedyrektorów. W 2003 roku odwołano i powołano 8 dyrektorów.

³⁶ Prezentacja końcowa z „Przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki”, HRM Partners SA, Warszawa, 19 stycznia 2011, s. 18.

³⁷ A. Jaroń, *Administracja publiczna, [w:] Mechanizmy korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

³⁸ *Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach. Raport na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia*, red. A. Zybala, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 24.

³⁹ *Zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej w 2010 roku*, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zatrudnienie_i_wynagrodzenia_w_sluzbie_cywilnej_w_2010_roku.pdf.

W kolejnych latach również skala odwołań i nominacji była znaczna, zwłaszcza w 2007 oraz w 2008 r.

W konsekwencji dyrektorzy piastują stanowiska dość krótko. Na stanowisku dyrektora okres sprawowania funkcji wynosił przeciętnie niepełna 2,5 roku, a przeciętny okres zatrudnienia w Ministerstwie Zdrowia przed powołaniem na stanowisko dyrektora - 1,7 roku. Znaczna rotacja widoczna jest także w agencjach wykonawczych. W Narodowym Funduszu Zdrowia w niektórych latach prezes był powoływany i odwoływany dwukrotnie w ciągu roku (2003, 2004). Prezes pracujący od 2009 roku był siódmą osobą na tym stanowisku od 2003 roku. Duża rotacja była również na stanowisku wiceprezesa ds. medycznych, wiceprezesa ds. finansowych oraz wiceprezesa ds. mundurowych.

Tabela 4. Rotacja na stanowiskach dyrektorów i wicedyrektorów w Ministerstwie Zdrowia (2000 r. - 31.05.2009 r.)

	Powołani		Odwołani	
	Dyrektorzy	Zastępcy dyrektorów	Dyrektorzy	Zastępcy dyrektorów
2000	-	3	7	3
2001	1	-	4	3
2002	10	7	11	10
2003	8	8	8	7
2004	5	12	6	10
2005	6	9	3	6
2006	7	7	4	4
2007	2	5	4	7
2008	10	4	7	7
2009 (do 31 maja 2009 r.)	-	2	2	1

Źródło: Wyzwania w systemie ochrony zdrowia - zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach. Raport na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia, red. A Zybala, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009.

Kolejnym problemem jest to, że znaczna część dyrektorów i zastępców po odwołaniu z funkcji odchodziła z pracy w ministerstwie. Wskazuje to na destrukcję kwalifikacji zakumulowanych podczas pracy na stanowisku kierowniczym. W 2002 roku spośród 11 odwołanych dyrektorów żaden nie kontynuował pracy w tym resorcie. Wysoki poziom fluktuacji kadr ma bezwzględnie destrukcyjny charakter. Wytwarza szereg dysfunkcji wewnątrz urzędów:

- ♦ kłopoty z pamięcią instytucjonalną, pracujący nie pamiętają działań sprzed określonego czasu, nie korzystają z wiedzy i doświadczeń, które powstały w dłuższym horyzoncie czasu;
- ♦ kłopoty z efektywnym budowaniem modelu organizacji uczącej się, w której ma miejsce zarządzanie wiedzą;
- ♦ kłopoty ze spójnością kultury organizacyjnej urzędu.

Tabela 5. Dyrektorzy i wicedyrektorzy odchodzący z pracy w MZ po odwołaniu ze stanowiska i pozostający w MZ (2000 r. – 31.05.2009 r.)

Rok	Odwołani z zajmowanych stanowisk:			
	Dyrektorzy	Kontynuacja zatrudnienia w Ministerstwie Zdrowia	Zastępcy dyrektorów	Kontynuacja zatrudnienia w Ministerstwie Zdrowia
2000	7	1	3	1
2001	4	-	3	-
2002	11	-	10	1
2003	8	2	7	3
2004	6	2	10	6
2005	3	3	6	4
2006	4	2	4	2
2007	4	-	7	2
2008	7	1	7	4
2009 (do 31.05.2009 r.)	2	-	1	-

Źródło: Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach. Raport na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia, red. A. Zybala, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009.

Jeden z respondentów badania w Ministerstwie Zdrowia powiedział: *nie ma wystarczającego poziomu integracji wewnątrz organizacji, nie ma więzi między pracownikami, bo jest duża fluktuacja kadr. Więzi nieformalne, koleżeńskie przekładają się na wyższy poziom pracy. Ludzie nie są w stanie powiedzieć, co robi się w innej komórce organizacyjnej*⁴⁰.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia relacji płac w administracji do płac w sektorze prywatnego biznesu⁴¹. Generalnie w administracji przecięt-

⁴⁰ Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach, dz. cyt., s. 28.

⁴¹ Prezentacja końcowa z „Przeprowadzenia badania i dokonania analizy wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urzędach administracji

na płaca jest wyższa niż w sektorze prywatnym. Ale w przypadku stanowisk kierowniczych różnice są bardzo duże na korzyść sektora prywatnego. Ta sytuacja znacznie wpływa na możliwość pozyskiwania dobrych fachowców. W Wielkiej Brytanii istnieje zasada, że płace w obu sektorach mają być zbliżone w przypadku, gdy wymagają podobnych kwalifikacji. Ale z drugiej strony w Polsce urzędnicy częściej niż pracownicy sektora prywatnego otrzymują dofinansowanie studiów/szkoleń i urlopów. Jest to traktowane jako rekompensata za relatywnie niskie wynagrodzenia.

Drugą ważną rzeczą istotną dla potencjału administracji jest system rekrutacji w jej szeregach. Generalnie opiera się on na zasadzie otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska, które są do obsadzenia. Ale w zakresie wyższych stanowisk w administracji publicznej w Polsce system rekrutacji preferuje – jak pokazało badanie OECD opublikowane w 2009 roku – osoby już zatrudnione w administracji, a nie osoby z zewnątrz (*career-based recruitment system*)⁴².

Pozostaje także problem politycznej bezstronności w przeprowadzaniu rekrutacji, a także umiejętności jej przeprowadzania w sytuacji, gdy możliwe być to dokonywane wyłącznie w oparciu o merytoryczne kryteria. Przez lata ogromnym problemem było obsadzanie stanowisk kierowniczych w oparciu o pełnienie obowiązków. Jednocześnie opóźniano ogłaszanie konkursów. Anna Jaroń pisze: *w 2010 roku, mimo obowiązywania wspomnianych regulacji, nieobsadzonych było blisko trzysta stanowisk, gdyż większość urzędów zwlekała z ogłaszaniem konkursów na dyrektorów generalnych, dyrektorów departamentów czy kierowników. Ich obowiązki pełniły tak zwane osoby w zastępstwie. Ponadto powszechnie stosowaną praktyką okazało się wygrywanie przeprowadzonych konkursów przez osoby „pełniące obowiązki”. Zdarza się także, że na dyrektorów generalnych nie są powoływane osoby, które najlepiej przeszły procedurę konkursową, ale osoby, które mają polityczne poparcie*⁴³.

Zarządzanie kwalifikacjami. Wydaje się oczywiste, że jakość działania administracji uwarunkowana jest adekwatnością kwalifikacji, które posiadają pracownicy. Czasami może zdarzać się, że pracownicy mają wysokie kwalifikacje, ale nie do tego, czym się zajmują. Wówczas mówimy o problemie adekwatności. Sztuką w zarządzaniu zasobami ludzkimi jest osiągnięcie przyzwoitego poziomu dopasowania kwalifikacji pracujących do realizowanych zadań i działań. W polskiej administracji trudno opisać tę sferę w oparciu o badania, ponieważ nie prowadzi się ich w skali, która

publicznej oraz sektorach gospodarki”, dz. cyt.

⁴² *Government at Glance*, OECD, Paryż, 2009, s. 78-79.

⁴³ A. Jaroń, *Administracja publiczna*, [w:] *Mechanizmy korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, dz. cyt., s. 110-111.

umożliwiałyby ocenę sytuacji. Urzędy nie projektują w sposób sformalizowany zasobów kwalifikacji, które uznają za kluczowe do wykonywania przypisanych zadań publicznych. Nie ocenia się stopnia dopasowania istniejących kwalifikacji do kwalifikacji, które byłyby uznane za niezbędne. Natomiast przeprowadzono badania, które pokazywały zapotrzebowanie na kwalifikacje w skali całej administracji. Podstawą były deklaracje urzędników. Orzekali oni, jakich kwalifikacji potrzebują. Nie jest to do końca właściwe – tym bardziej jako jedyne – źródło informacji o kwestii kwalifikacji, których potrzebują urzędy. Konieczne jest bowiem najpierw w miarę precyzyjne określenie kwalifikacji, których urząd potrzebuje do pełnienia misji. A więc konieczne jest precyzyjne sformułowanie przedmiotu działań i przypisanie mu umiejętności. W konsekwencji dokument strategiczny państwa, jakim są *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, stwierdza, że zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji często ograniczone jest do „administrowania” kadrami. Wiele opracowań, które powstawały w środowisku administracji, przyznawało, że istnieją spore kłopoty w dopasowaniu systemu szkoleń do potrzeb administracji, a jeszcze bardziej do tego, aby wspierały one unowocześnienie administracji⁴⁴. Badania zawarte w dokumencie *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008* wskazują, że polityka kadrowa poszczególnych urzędów, w tym również polityka szkoleniowa, nie była jasna dla samych pracowników ani też kadry kierowniczej. To badanie zawiera także stwierdzenie, że system zarządzania zasobami ludzkimi jest zawieszony w próżni, ponieważ brak jest polityki awansowania, systemu rozwoju zawodowego oraz środków finansowych na ich realizację. Takie stwierdzenie znalazło się także w dokumencie stworzonym przez grupę najwyższych urzędników, która pracowała nad systemem szkoleń dla administracji⁴⁵. Ponadto wskazuje on analizy, z których wynika, że podejmowane centralnie działania w zakresie szkoleń sprawiają wrażenie przypadkowych i niekonsekwentnych⁴⁶.

W 2008 roku podjęto ważne działania wspierające zarządzanie zasobami ludzkimi. Rozwijają one system wartościowania stanowisk pracy i służą jako narzędzie do oceny relatywnej wartości poszczególnych stanowisk w urzędach. Daje to podstawę do porównywania wartości stanowisk pracy i kształtowania wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej w bardziej sprawiedliwy sposób. Ponadto wprowadzono zasadę pierwszej oceny dla osób podejmujących pracę w służbie cywilnej. Formułowana jest

⁴⁴ Wykonane w ramach projektu unijnego „Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008”.

⁴⁵ Raport grupy roboczej ds. systemu edukacji członków korpusu służby cywilnej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa, grudzień 2010 r.

⁴⁶ Tamże, s. 14.

także ocena okresowa pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony czy wprowadzany indywidualny program rozwoju zawodowego (ustalany dla każdego członka korpusu służby cywilnej). Program ten stanowi podstawę do kierowania urzędnika na szkolenia.

Kwalifikacje analityczne. Największym problemem w administracji jest brak wystarczających zasobów kwalifikacji, które umożliwiałyby służbie cywilnej profesjonalne projektowanie i wykonywanie polityk publicznych. Innymi słowy, brakuje jej potencjału eksperckiego, który umożliwiłby jej generowanie wiedzy eksperckiej (w tym planowanie jej oraz kontraktowanie). Administracja centralna (rządowa) w nowoczesnym państwie ma do spełnienia głównie funkcje analityczne. Obserwuje rzeczywistość, identyfikuje problemy, wyzwania i buduje różnorodne alternatywne koncepcje działań, które służą celom rozwojowym kraju i tworzeniu warunków do podnoszenia jakości życia obywateli. Zakładamy w tej publikacji, że administracja centralna nie zajmuje się już tradycyjną obsługą obywateli w okienkach (te funkcje przejęły różne agencje wykonawcze, urzędy samorządowe itp.).

Michał Kulesza powiedział kiedyś celnie, że problemem polskiej administracji jest to, że nie zaabsorbowała w swoje szeregi ekspertów. Pozostała w epoce urzędników w zaręczawach. Tymczasem mamy właśnie wiek ekspertów w związku z tym, że nastąpił nieprawdopodobny rozwój szczegółowej wiedzy w zasadzie w każdym zakresie życia indywidualnego i zbiorowego. Jak wyżej pisaliśmy, każda polityka publiczna to labirynt zagadnień, które trzeba analizować nie tylko w skali krajowej, ale również unijnej i globalnej. W labiryncie unijnego prawa trzeba odnajdywać szanse i zagrożenia dla własnego kraju. To samo trzeba robić w odniesieniu do setek unijnych programów i inicjatyw. Nie jest to zadanie dla XIX-wiecznego urzędnika, ale dla urzędnika-eksperta, który generuje wiedzę, ale który również wie, jak korzystać z wiedzy wytwarzanej na uniwersytetach, w instytutach, organizacjach społecznych i zawodowych. Mamy czas urzędnika, który wprowadza instytucje publiczne w wielostronne sieci różnych instytucji i partnerskiego działania.

Administracja centralna nie jest oczywiście instytutem badawczym, natomiast powinna mieć zestaw kwalifikacji, który umożliwiłby urzędnikom analizowanie kluczowych wyzwań i problemów publicznych, projektowanie badań, aby wytwarzać potrzebną wiedzę oraz uczestniczyć w międzynarodowej wymianie wiedzy i praktyk w politykach publicznych. W dzisiejszym kształcie administracja nie ma wewnętrznych mechanizmów włączenia ekspertów. Obecne struktury stanowisk stworzono głównie na potrzeby prowadzenia polityki płac. Nie jest jasne które stanowiska dotyczą funkcji eksperckich, a które typowo organizacyjnych. W efekcie system

stanowisk w służbie cywilnej jest mało przejrzysty i niespójny, a decyzja o zatrudnieniu pracownika na konkretnym stanowisku pracy jest w znacznej mierze uznaniowa⁴⁷. Jako kwalifikacje niezbędne do objęcia stanowiska przyjmuje się poziom wykształcenie (zazwyczaj wyższe), czasami staż pracy. W administracji rządowej wymieniane są grupy stanowisk (niektóre urzędy mają dodatkowe kategorie stanowisk):

- ♦ średniego szczebla zarządzania (główny księgowy resortu, główny specjalista do spraw legislacji);
- ♦ stanowiska koordynujące (naczelnik wydziału, pełnomocnik i jego zastępca do spraw ochrony informacji niejawnych);
- ♦ stanowiska samodzielne (radca generalny, radca ministra, główny księgowy, audytor wewnętrzny, radca prawny, główny wizytator, kierownik kancelarii tajnej);
- ♦ stanowiska specjalistyczne (np. projektant, starszy programista, starszy specjalista, specjalista do spraw legislacji);
- ♦ stanowiska wspomagające (np. inspektor, statystyk, podreferendarz, księgowy, wizytator)⁴⁸.

Eksperti, często akademicy, są co najwyżej inkorporowani do różnych ciał, które organizują ministrowie, szefowie urzędów. Mają one charakter doradczy, jakkolwiek trudno często ocenić ich wkład w decyzje podejmowane przez urzędy. Jest ich zresztą sporo, na przykład: Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Komitet Polityki Naukowej, Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Pomocy Społecznej, Komisja Bezpieczeństwa Pracy w Górnictwie, Rada Statystyki, Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników, Rada Narodowego Funduszu Zdrowia, Rada Gospodarki Żywnościowej, Państwowa Rada Ochrony Środowiska, Rada Konsultacyjna Służby Celnej. Łączą one nie tylko ekspertów i członków różnych ważnych sił społecznych⁴⁹.

⁴⁷ Ocena funkcjonowania ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218, z późn. zm.) oraz ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. nr 170, poz. 1217, z późn. zm.). Informacja dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa 2008 r.

⁴⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

⁴⁹ Zob. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Instytucje dialogu społecznego przy urzędach administracji publicznej. Informator za*

Brytyjski przykład. W administracji brytyjskiej zdecydowanie jaśniej wyłożono kwestię kwalifikacji, których potrzebuje administracja do wykonywania polityk publicznych. Utworzono w niej 22 profesje (w tym m.in. badacz, ekonomista, statystyk, audytor, specjalista od planowania, komunikacji, zamówień publicznych, profesjonalista ds. polityk publicznych)⁵⁰. Ta ostatnia jest drugą pod względem liczebności zatrudnionych w administracji. Profesje tworzą określone struktury organizacyjne, pomimo że ich przedstawiciele pracują w różnych resortach czy dla różnych resortów. Niektóre z tych struktur zawodowych to: sieć komunikacji rządowej (*Government Communication Network*), rządowe usługi ekonomiczne (*Government Economic Service*), rządowe usługi ds. badań społecznych (*Government Social Research Service*), rządowe usługi statystyczne (*Government Statistical Service*)⁵¹.

Każda z profesji ma swojego lidera, który odpowiada między innymi za kształtowanie standardów zawodowych w ramach niej, a także za model ścieżki rozwoju zawodowego i profile zawodowe dla poszczególnych stanowisk. Lider współpracuje z komórkami zarządzania zasobami ludzkimi w celu integrowania standardów i kwalifikacji. Sformalizowano ramy dla budowania kwalifikacji w zakresie polityk publicznych (*policy*). Urzędnik działający w tym obszarze ma do opanowania umiejętności w czterech obszarach:

- ◆ zrozumienie kontekstu, w którym powstają polityki publiczne;
- ◆ rozwijanie alternatyw (*options*) dla rozwiązywania problemów;
- ◆ doprowadzenie do decyzji w sprawie wdrożenia określonych koncepcji rozwiązań problemów;
- ◆ realizacja koncepcji, programów, projektów itp. (*making it happen*).

W każdym z czterech obszarów istnieją cztery poziomy zaawansowania umiejętności i kompetencji. Na przykład w zakresie drugiego wymiaru, czyli rozwijanie alternatyw (*options*), pracownicy mogą być na czterech poziomach rozumienia. Poszczególne poziomy zakładają umiejętności w trzech sferach: dowodzenie na rzecz polityki (*evidence*), kwestie polityczne, realizacja polityki (wdrażanie).

rok 2010, Warszawa 2011.

⁵⁰ Zawody w administracji brytyjskiej: Communications, Planning, Economics, Policy, Finance Procurement, Human Resources, Project and Programme Management, Information Technology, Psychology, Internal Audit, Schools Inspectorate, Knowledge and Information Management, Science and Engineering, Law, Social Research, Medicine, Statistics, Operational Delivery, Tax Profession, Operational Research, Veterinary Medicine.

⁵¹ www.civilservice.gov.uk/networks/ [06.03.2012 r.].

Tabela 6. Umiejętności i kompetencje urzędników w zakresie rozwijania alternatywy (*options*)

	Poziom 1	Poziom 2	Poziom 3	Poziom 4	
Rozwijanie alternatyw programowych (<i>options</i>)	zbieranie dowodów, aby móc rozwijać alternatywne koncepcje rozwiązywania problemów	rozwijanie alternatywnych koncepcji, które są innowacyjne i oparte na dowodach	kierowanie procesem rozwijania innowacyjnych rozwiązań opartych na dowodach	nadzorowanie procesu rozwijania innowacyjnych rozwiązań opartych na dowodach	Dowodzenie
	tworzenie powiązań między koncepcjami rozwiązań i szerszym kontekstem politycznym	badanie implikacji politycznych różnych koncepcji rozwiązań (opcji)	rozwijanie koncepcji rozwiązań, które uwzględniają kontekst polityczny	zarządzanie konsekwencjami politycznymi zastosowania określonych koncepcji rozwiązań	Życie polityczne
	włączanie dowodów z obszaru realizacji polityki publicznej w rozwijanie koncepcji rozwiązań	badanie praktycznych konsekwencji alternatywnych rozwiązań problemów	dostarczanie pełnych analiz tego, jak alternatywne rozwiązania mogą zadziałać w praktyce	zapewnianie, że ma miejsce pełna ocena praktycznych konsekwencji alternatywnych koncepcji	Realizacja polityki

Źródło: *Policy Skills Framework*, www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/-Policy-Skills-Framework_tcm6-37017.pdf.

W brytyjskiej administracji istnieje oczywiście generalna struktura grup stanowisk kierowniczych w resortach. Przypisane im zostały wymagane na nich zestawy umiejętności. Oto grupy stanowisk kierowniczych:

- ♦ stały sekretarz ministerstwa (*Permanent Secretary of the Department, Grade 1*);
- ♦ dyrektor generalny (*Director-General, Grade 2, Deputy Secretary*);
- ♦ dyrektor (*Director, Grade 3*);
- ♦ zastępca dyrektora (*Assistant or Deputy Director*, inaczej nazywany także *Divisional Manager, Grade 5*);
- ♦ wyższy kierownik (*Senior Manager, Grade 7*, inaczej nazywany także liderem zespołu - *Team Leader, Principal, Grade 6/7*);
- ♦ kierownik średniego szczebla (*Middle Manager*, inaczej nazywany także *Senior/Higher Executive Officer SEO/HEO*);
- ♦ młodszy kierownik (*Junior Manager*, inaczej nazywany także przełożonym wykonawczym, *Executive Officer, EO*);

- ♦ administratorzy (*Administrators*) inaczej nazywani także *Administrative Officers/Assistants AO/AA*) – funkcje wspomagające.

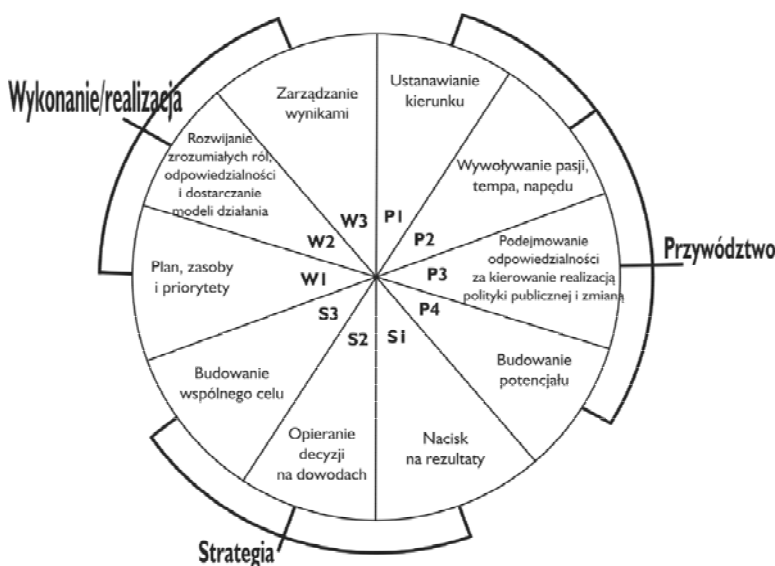
Tabela 7. Umiejętności, które powinien posiadać urzędnik na stanowisku menedżera średniego szczebla

Rozwijanie alternatyw, które są innowacyjne, oparte na dowodach	Badanie politycznych implikacji alternatyw	Badanie praktycznych implikacji alternatyw
<p>badanie innowacyjnych podejść i rozwijanie kreatywnych odpowiedzi na wyzwania w polityce publicznej;</p> <p>identyfikowanie właściwych ekspertów i profesjonalistów, których można zaangażować w rozwijanie koncepcji;</p> <p>wykorzystywanie dowodów z szerokich źródeł, włączenie z obszaru bezpośredniego działania w polityce publicznej (<i>front line</i>);</p> <p>ocenie różnych opcji działania w relacji do wymaganych rezultatów;</p> <p>ocenie różnych opcji działania z myślą o zrozumieniu ich wartości w relacji do zaangażowanych pieniędzy;</p> <p>wykorzystywanie doświadczeń płynących z innych sektorów i z zagranicy.</p>	<p>zrozumienie, jak różne opcje działania odnoszą się do innych obszarów polityki publicznej;</p> <p>powiązanie różnych opcji działania z szerszymi celami rządu i ministerstw;</p> <p>monitorowanie szerszych wydarzeń i rozważanie ich wpływu na propozycje programowe;</p> <p>rozumienie politycznej wykonalności różnych opcji działania.</p>	<p>identyfikowanie partnerów do wykonywania polityki publicznej i rozumienie roli każdego z nich w systemie jej realizacji;</p> <p>praca z bezpośrednimi kontaktami (wykonawcami), aby identyfikować praktyczne ograniczenia występujące podczas działań;</p> <p>badanie wpływu poszczególnych koncepcji na szeroki krąg interesariuszy;</p> <p>proponowanie wiarygodnych rekomendacji, aby zarządzać konkretnymi ryzykami;</p> <p>badanie konsekwencji finansowych oraz wpływu rozwoju poszczególnych koncepcji działań.</p>

Źródło: *Policy Skills Framework*, www.civilservice.gov.uk/networks/policy-profession/skills-framework [06.03.2012 r.].

W tabeli 7 mamy zestawy umiejętności, które powinien posiadać urzędnik na stanowisku menedżera średniego szczebla (*middle manager*, inaczej nazywani także *Senior/Higher Executive Officers SEO/HEO*) w zakresie rozwijania alternatyw (*options*). Urzędnik z tego szczebla musi opanować umiejętności z poziomu 2.

Rysunek 1. Składniki, które są analizowane w ramach badania pt. „Przegląd potencjału” (badanie brytyjskich ministerstw)



Źródło: *Assessment of the Capability Review Programme*, National Audit Office 2009, s. 5.

Urzędnik, który pracuje w obrębie polityk publicznych, ma mieć kompetencje w zakresie⁵²:

- ♦ analizowania alternatywnych wersji rozwiązań problemów, rozwijania strategii, przeprowadzania konsultacji i oceny wpływu działań;
- ♦ wdrażania procesu legislacyjnego;
- ♦ rozliczalności (*accountability*) za realizowane polityki w stosunku do ministra i społeczeństwa;
- ♦ zlecenia wykonania usług publicznych i współpracy z agencjami rządowymi i innymi elementami sektora publicznego dla wdrażania zmian;
- ♦ sponsorowania agencji pararządowych (*non-departmental public bodies*);
- ♦ rozumienia danego obszaru polityki publicznej oraz umiejętność współpracy z kluczowymi aktorami, aby monitorować zmieniające się okoliczności i tworzenie odpowiedzi rządu na nie;

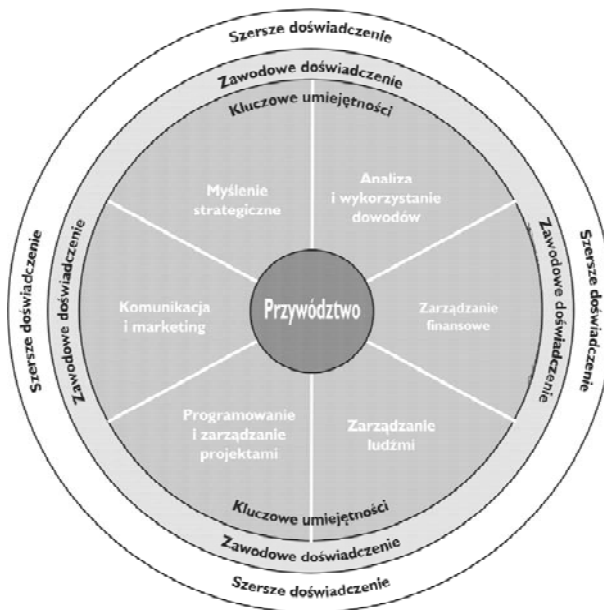
⁵² www.civilservice.gov.uk/about/improving/psg/skills [06.03.2012 r.].

- ♦ podejmowania formalnych ewaluacji programów pilotażowych, przeglądów polityk, zlecenia ich wykonania i budowania informacji o nich.

Profesja urzędnicza o nazwie „polityka publiczna” ma własną strukturę organizacyjną. Na jej czele stoi lider (*Head of the Policy Profession*), który wyznacza priorytety dla pracujących w tej dziedzinie⁵³. Wyzaczył ich trzy:

- ♦ każdy zaangażowany w dziedzinę polityk uznaje, że zmiana w realnym świecie jest tym, co jest najważniejsze;
- ♦ wykonywanie polityk, które stają się coraz lepsze, efektywniejsze, skuteczniejsze i bardziej zintegrowane;
- ♦ projektowanie i realizowanie polityk w coraz lepszy sposób.

Rysunek 2. Kluczowe składniki kompetencji w administracji centralnej w Wielkiej Brytanii



Źródło: *Professional Skills for Government (PSG) HR Professional Standards Handbook*, Cabinet Office 2009, s. 6.

Resorty podlegają badaniom (*Capability Reviews*), które mają wskazać, czy dysponują one odpowiednim potencjałem w zakresie kluczowym wy-

⁵³ www.civilservice.gov.uk/networks/policy-profession [06.03.2012 r.].

miarów swojego działania, w tym polityk publicznych. Analizowany jest potencjał w zakresie przywództwa, strategii i realizacji działań. Na przykład w zakresie strategii badane jest to, czy dany resort wykazuje koncentrację na rezultatach (a nie na samym ciągu działań), czy ma jasną, spójną, wykonalną strategię obejmującą wyzwania, cele i instrumenty do pomiaru sukcesu (wyników działań), i dalej badane jest to, czy urząd:

- ◆ potrafi odpowiednio balansować między różnymi priorytetami;
- ◆ rozumie potrzeby klientów i właściwie odpowiada na nie;
- ◆ identyfikuje trendy przyszłości, planuje na ich bazie i wybiera właściwe wersje działania;
- ◆ zapewnia, że decyzje są oparte na dowodach i analizach;
- ◆ kultywuje innowacyjność w podejściu od rozwiązań problemów;
- ◆ pracuje z partnerami, rozwijając strategię;
- ◆ potrafi usuwać przeszkody na drodze do efektywnej współpracy.

Kultura organizacyjna. Administracja to olbrzymi kompleks instytucji, który jest złożony z licznych podsystemów. Struktura instytucjonalna całości może mieć różnorodne profile: hierarchiczny i pionowy albo sektorowy, zdecentralizowany i horyzontalny. Wydaje się, że radzenie sobie ze złożonością polityk publicznych wymaga struktur zintegrowanych horyzontalnie, otwartych, przygotowanych do działania w sieciach partnerskich. Autorzy strategicznego rządowego raportu *Polska 2030* piszą: *W polskiej administracji nadal dominuje Weberowski model silnie zhierarchizowanej administracji i rzadkiego delegowania kompetencji. Efektem jest niska skuteczność działania, przedłużające się procedury, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi i systemów premiowych*⁵⁴.

Szereg danych wskazuje na to, że kultura organizacyjna w polskich urzędach centralnych pozostaje wciąż nadmiernie hierarchiczna. Świadczy o tym między innymi typ przyjętych struktur organizacyjnych resortów⁵⁵. Widoczny jest w nich brak struktur poziomych, które z kolei dominują w administracjach zachodnich. Struktury poziome mają za zadanie umożliwić współpracę urzędników z różnych departamentów, różnych dziedzin dla wspólnego budowania profilu urzędu i reagowania na wyzwania. W Polsce widoczna jest przewaga komórek zorganizowanych według działów tematycznych czy branżowych. Zakres współpracy między nimi

⁵⁴ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Raport Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dz. cyt., s. 308.

⁵⁵ Zob. *Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach*, dz. cyt.

jest dość ograniczony. Powyższy model organizacyjny determinuje sposób działania administracji. Ten model:

- 1) wzmacnia sektorowe podejście do problemów (silosy), budowanie relacji branżowych z interesariuszami, często antyrozwojowych (w rozumieniu J. Hausnera);
- 2) osłabia zdolność do strategicznego programowania (ogranicza możliwości analizy problemów, które przecinają granice sektorów).

Administracja centralna szybciej reaguje na impulsy czy presję ze strony grup branżowych, zawodowych niż na problemy, które dotyczą obywateli. Jeśli w Ministerstwie Zdrowia mamy departamenty, jak np. pielęgniarek, to znaczy, że komunikacja jest raczej z tą grupą zawodową niż z pacjentami. W konsekwencji ukształtował się profil ministerstw jako instytucji bardziej administrującej stanem prawnym państwa niż jako instytucji programującej działania, analizującej wyzwania.

Profilowanie administracji na profesjonalną aktywność w obrębie polityki publicznej pozostaje wielkim wyzwaniem. Konieczne jest spełnienie szeregu wymagań. Obejmują one budowanie zdecentralizowanej, partnerskiej i elastycznej struktury organizacyjnej, profilowanie kultury organizacyjnej, która sprzyjałaby innowacyjności, deliberacji, współpracy (wewnętrznej i zewnętrznej), budowaniu przydatnych zasobów wiedzy itp. Jak pisze J. Górniak, silna kultura organizacyjna wymaga istnienia wspólnego systemu znaczeń i zrozumienia zdarzeń w organizacji. W konsekwencji przyczynia się to do redukcji złożoności i niepewności⁵⁶.

Problematyka kultury organizacyjnej w instytucjach polskiej administracji nie jest odpowiednio przebadana. Natomiast przeprowadzono badania szersze, które dotyczyły kultury organizacyjnej w różnego typu organizacjach i instytucjach. Badania J. Hryniewicza pokazują, że polskie organizacje mają cechy, które utrudniają im budowanie funkcji przystosowanych do dzisiejszych coraz bardziej złożonych wymogów. Widoczna jest w nich tendencja do wprowadzania nieformalnych reguł. Istnieją także tendencje do dogmatyzmu poznawczego, ograniczania różnorodności poglądów. Członkowie odczuwają przymus poszukiwania „jedynej przyczyny wszystkiego”. Organizacje z takimi cechami unikają współpracy albo ją sabotują. Ich członkowie blokują innym starania o wypracowanie nowych, lepszych rozwiązań kwestii najistotniejszych dla danej organizacji. Dyskusja, próby nieskrępowanej wymiany zdań, rodzą u znacznej części dysonans poznawczy, czyli poczucie frustracji i całego szeregu przykrych napięć

⁵⁶ J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 163.

psychicznych oraz lęków z racji kontaktu z nowymi poglądami, informacjami czy postawami. Prowadzi to nawet do unikania dyskusji⁵⁷. *Kulturę polskich organizacji osłabia również słabe upowszechnienie kartezjańskiego ideału kulturowego, co wyraża się w niechęci do pogłębionych analiz i do wiary w możliwość racjonalnego zgłębienia głównych cech rzeczywistości społecznej. Widzimy z kolei upowszechnienie elementów romantycznych w sferze sposobu postrzegania rzeczywistości i prowadzenia argumentacji. Objawia się to między innymi brakiem systematyczności w działaniu czy pokładaniu nadmiernej nadziei w jednorazowych mobilizacjach, zrywach itp.* Zdaniem J. Hryniewicza w organizacjach istnieją poważne bariery w rozwijaniu nastawienia partnerskiego.

Badano też zarządzanie wiedzą w administracji. Wyniki wskazują m.in., że w ministerstwach szwankuje system obiegu informacji wiedzy. Mniej niż połowa ankietowanych przyznała, że ich departament ma politykę zarządzania wiedzą. Urzędnicy w niewystarczającym stopniu *korzystają z prostych rozwiązań gwarantujących pamięć instytucjonalną (np. baz szablonów pism i prezentacji, zrealizowanych projektów, baz kompetencji pracowników, podręcznych księgozbiorów)*. Rzadkością jest *praca zespołowa, współpraca z ekspertami zewnętrznymi, którzy wspomagają uczenie się pracowników i rozwijają ich potencjał. Dominuje zaś uczenie się na własnych błędach i samokształcenie. W tym kontekście za ważne należy uznać działania podjęte w służbie cywilnej mające na celu udzielenie urzędom wsparcia w zakresie podnoszenia jakości zarządzania, w tym zarządzania wiedzą, a także wypracowania rozwiązań w zakresie współpracy administracji rządowej ze środowiskami eksperckimi*⁵⁸.

Jednym z problemów na pewno są trudne relacje administracji publicznej ze światem eksperckim i naukowym. Z przeprowadzonych badań⁵⁹ wynika, że pracownicy kluczowych komórek organizacyjnych posiadają odpowiedni poziom wykształcenia, ale widoczny jest brak osób z wykształceniem socjologicznym, a te – zdaniem badaczy – lepiej przygotowują do programowania i prowadzenia badań i analiz. Problemem jest także to, że do administracji rzadko trafiają osoby, które wcześniej pracowały w instytucjach badawczych. Urzędy mają skłonność do polegania na własnej zgromadzonej wiedzy, wiedza z zewnątrz jest tylko uzupełnieniem.

⁵⁷ J. Hryniewicz, *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007.

⁵⁸ *Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*. Załącznik nr 2 do *Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, 2011, s. 25–26.

⁵⁹ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej, *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, Warszawa 2011.

Często dochodzi też do „swoistej utraty wiedzy” w wyniku znacznej rotacji pracowników. *Okazało się, iż w niektórych przypadkach trudno było odtworzyć proces decyzyjny (nieodległy w czasie), gdyż biorące w nim udział osoby odeszły z pracy*⁶⁰.

Powyższy raport przywołuje ustalenia Malhotra, według którego we współczesnej organizacji 42% wiedzy znajduje się w „głowach pracowników” (pozostałe 26% wiedzy gromadzi się w formie dokumentów papierowych, a 20% - w formie elektronicznej). Utrata pracowników oznacza zatem olbrzymie straty.

Raport o polskich ministerstwach jako organizacjach uczących się również wskazuje na braki w zakresie potencjału analitycznego i umiejętności zarządzania wiedzą w ministerstwach i urzędach. Analizowano w nim cztery ministerstwa: gospodarki, rozwoju regionalnego, środowiska, transportu. Okazuje się, że nie podejmują one (...) *regularnych analiz własnych działań, interakcje zewnętrzne też praktycznie nie istnieją w zinstytucjonalizowanej formie, stosuje się natomiast doraźne rozwiązania eksperckie. Choć można mówić o autorefleksji na poziomie jednostek i mniejszych zespołów, to - z braku jasno zdefiniowanych celów - przyjmuje ona wyłącznie formę działań korygujących. Z kolei brak efektywnych struktur magazynowania i dystrybucji wiedzy sprawia, że jest ona zbyt często tracona i musi być generowana na nowo. (...) Nowe rozwiązania są wprowadzane bez wcześniejszego testowania, a ich efekty nie są poddawane krytycznej analizie. Ministerstwa operują więc w stanie permanentnej zmiany, bez wiedzy o kierunku i ewentualnych efektach kolejnych reform. Uniemożliwia to podejmowanie racjonalnych działań doskonalących i ogranicza całą aktywność związaną z uczeniem się do działań reakcyjnych „gaszenia pożarów”*⁶¹.

Urzędy nie okazują skłonności do korzystania z zewnętrznego wsparcia eksperckiego. Wynika to z kilku powodów. Urzędnikom brakuje świadomości przydatności (a w niektórych przypadkach konieczności) prowadzenia badań i analiz ze wsparciem zewnętrznym. Stwierdzono niechęć do dzielenia się z ekspertami zewnętrznymi problemami, które są w ich urzędzie czy w obszarze, którym zajmują się (tzw. „niewynoszenie brudów” poza urząd). Badania traktują oni jako kontrolę, nie zaś narzędzie, które może pomóc w podjęciu trafnych decyzji. Ważnym czynnikiem jest także to, że w urzędach brakuje pracowników z kwalifikacjami, które umożliwiłyby im tworzenie precyzyjnych dokumentów przetargowych dla zamawiania ekspertyz, czy którzy mogliby współpracować z ekspertami i odbierać

⁶⁰ Tamże, s. 27.

⁶¹ *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się (w ramach projektu „Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się - analiza potencjału w kontekście realizacji zasady »good governance«”),* Euroreg, Warszawa, s. 51.

produkty końcowe. Istnieją także problemy organizacyjne, brakuje bowiem komórek, które koordynowałyby badania w obrębie danego resortu.

Budowanie kultury organizacyjnej jest niesłychanie złożonym zadaniem. Wskazuje na to J. Górniak, który pisze, że *ostateczny kształt organizacji i jej kultury staje się wynikiem zderzenia wdrożonego modelu organizacyjnego z posiadanymi zasobami ludzkimi i materialnymi oraz warunkami otoczenia*⁶². Szczególnie wyzwania stoją przed dużymi organizacjami, a taką organizacją jest administracja i jej różne instytucje. Łatwo w nich o zakorzenienie cech biurokratycznych, jakkolwiek ostatnie 2–3 dziesięciolecia to okres wdrażania różnego typu metod zarządzania, które przypominają prywatny biznes (menedżerskie zarządzanie oparte na zadaniach i projektach). Administracji łatwo przypisać przymiotnik „biurokratyczna”, co oznacza ociężałość w działaniu i szereg różnorodnych dysfunkcji sprawiających, że realizacja misji staje się niemożliwa (wycinkowość, formalizm, rytualizm, hierarchiczność). *Tam zbiegają się drogi komunikacyjne, tam również skupione są powiązania z otoczeniem.*

Autor wskazuje na jedną z najpoważniejszych dysfunkcji, jaką jest tendencja do minimalizowania przez urzędników stopnia trudności i złożoności zadań stojących przed ich instytucjami. Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku niedopasowania kwalifikacji zatrudnionych do wykonywanych zadań. Urzędnicy przyjmują wtedy „strategię upraszczania otoczenia”. W praktyce minimalizują potrzeby w zakresie wytwarzania informacji zwrotnej o rezultatach swojego działania (brak mechanizmów ewaluacji). Za swój największy sukces uważają to, że zdobyli zatrudnienie w ważnej instytucji, a samo wykonywanie zadań jest czymś drugorzędnym.

Organizacja typu biurokratycznego wchodzi w konflikt z osobami zorientowanymi na osiągnięcia i z osobami, które chcą podejmować innowacyjne działania. *W takiej organizacji osoby podejmujące innowacyjne przedsięwzięcia, które zmieniają dotychczasowe rozwiązania, uznawane są za nielojalne. Stwarzają zagrożenie dla autorytetu przełożonych. W skrajnych przypadkach działania innowacyjne karane są sankcjami*⁶³.

Podmioty wykonywania polityk. Powyżej wskazywaliśmy na rolę znaczących podmiotów fazy wdrażania polityk. Analizowaliśmy rolę samorządów lokalnych, administracji. Wiele miejsca należałoby jeszcze poświęcić kolejnym podmiotom polityk, jak organizacje pozarządowe, które stają się coraz istotniejszymi wykonawcami i udziałowcami wielu polityk publicz-

⁶² J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, art. cyt., s. 151.

⁶³ *Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach*, dz. cyt., s. 32.

nych. Należałoby także wskazać na rolę instytucji eksperckich, akademickich, zawodowych. Być może część z nich większą rolę odgrywa na etapie inicjowania polityk, czyli debaty publicznej, budowania wiedzy dla polityk (wykonawcy różnorodnych ekspertyz, ewaluacji itp.).

Organizacje pozarządowe odgrywają coraz większą rolę jako wykonawcy zadań z zakresu polityki społecznej. Wykonują różnorodne zadania z zakresu wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wspierania długoterminowych bezrobotnych. Korzystają często z funduszy unijnych, które przeznaczone są na tego typu usługi. Np. fundacja Barka prowadzi wiele ośrodków wsparcia dla osób zagrożonych marginalizacją. Współorganizuje powstawanie spółdzielni socjalnych, które stają się źródłem zatrudnienia dla osób, wymagających wsparcia społecznego w zakresie pozyskania zatrudnienia. Istnieje szereg organizacji kościelnych, które pełnią podobne funkcje socjalne. Organizacje pozarządowe wykonują tysiące działań w zakresie polityki społecznej, rynku pracy, gospodarczej, rozwoju lokalnego, sportu i turystyki. Nawet w polityce międzynarodowej organizacje NGO mają zadania do spełnienia. Wykonują rozmaite programy pomocowe dla krajów rozwijających się, które są objęte konfliktami wojennymi czy różnego typu kryzysami.

W powyższym sensie osobnym polem rozważań powinien być potencjał organizacji pozarządowych do uczestnictwa w realizacji polityk państwa. Istnieją badania w tym zakresie. Pokazują one m.in. skalę, w jakiej ten sektor dostarcza zatrudnienia. W Polsce sektor non profit dostarczał zatrudnienia dla prawie 433 tys. pracowników (uwzględniono osoby, dla których sektor stanowił główne miejsce pracy zarobkowej). Oznaczało to, że w sektorze gospodarki społecznej pracowało 3,4% wszystkich pracujących w gospodarce narodowej; albo 4,5% zatrudnienia najemnego w gospodarce narodowej⁶⁴. To wynik badań Instytutu Studiów Politycznych PAN z połowy pierwszej dekady obecnego wieku.

W sferze wykonywania polityk społecznych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, ciekawym zjawiskiem w skali Europy, ale i również w Polsce są partnerstwa lokalne. Można uznać, że są one bardziej zaawansowaną formą partycypacji niż konsultacje. Są one bowiem mechanizmem, który zakłada nie tylko wyrażanie opinii w trakcie konsultacji społecznych, ale także współdecydowanie w ustalonym zakresie spraw, czasami wspólne działanie podmiotów publicznych i społecznych, a nawet prywatnych, które utworzyły partnerską strukturę.

⁶⁴ *Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005-2007*, red. S. Nałęcz, Warszawa 2008, s. 15 (badania wykonano w ramach Partnerstwa na rzecz rozwoju „Tu jest praca”).

W Europie partnerstwa lokalne mają już długą historię i stały się swoistym fenomenem. M. Tylor pisze wręcz, że *temat partnerstwa lokalnego rozbrzmiewał na całym globie, a w kontekście tworzenia polityk publicznych partnerstwo stało się swoistą walutą wymiany*⁶⁵. Komisja Europejska mocno wsparła partnerstwa sprofilowane na problematykę rynku pracy i integracji społecznej (*territorial employment pacts*). Miało to miejsce na początku lat 90., kiedy poziom bezrobocia był niezwykle wysoki i wzrastały obawy o stabilność społeczną. Zastanawiano się, jak radzić sobie z jego źródłami, ale także konsekwencjami społecznymi. Działania lokalne uznano za dobre podejście. Uznano, że należy rozwiązywać problemy tam, gdzie one powstają, czyli lokalnie. W promocję tego typu partnerstw włączyło się także OECD, które stworzyło specjalną strukturę wsparcia. Partnerstwa – jako ściśle sformalizowane organizacje – wykonywały szereg projektów na rzecz integracji społecznej, usuwania barier, przed jakimi stały na rynku pracy osoby defaworyzowane itp.⁶⁶

Partnerstwa łączą różnych interesariuszy: władze lokalne, organizacje pozarządowe, organizacje związków zawodowych, pracodawców, różnorodne instytucje publiczne, organizacje wyznaniowe itp. Powstają z myślą o różnych celach: systemowym rozwoju społeczności lokalnej, rozwoju lokalnym, tworzeniu produktów wsparcia dla słabszych grup społecznych, przeprowadzeniu takiej czy innej inicjatywy społecznej. W Polsce podejmowano szereg działań dla rozwoju partnerstw lokalnych. Czasami – pod koniec lat 90. – finansowano je ze środków zagranicznych. Ich rozwój finansował wtedy rząd amerykański, a później istniało wiele programów finansowanych ze środków europejskich – najpierw przedakcesyjnych, a obecnie związanych z członkostwem Polski w UE. Warto wymienić następujące przedsięwzięcia, których celem był rozwój partnerstw:

- ♦ Polsko-Amerykański Programu Partnerstwa Lokalnego (pilotażowo wdrażany w latach 1998–2000);
- ♦ rady zatrudnienia na poziomie powiatów i województw;
- ♦ program rozwoju partnerstw w ramach funduszy PHARE (2002–2004);
- ♦ partnerstwa projektowe tworzone przez urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi i organizacjami zawodowymi;
- ♦ partnerstwa typu Lider+, Lider, funkcjonują w środowiskach wiejskich i wiejsko-miejskich (finansowane z funduszy unijnych);

⁶⁵ M. Tylor, *Public Policy in the Community*, Palgrave 2003, s. 31.

⁶⁶ Zob. A. Zybala, *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, CPS „Dialog”, Warszawa 2007.

- ♦ partnerstwa powstające dzięki wsparciu z regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego (2007-2008);
- ♦ centrum aktywności lokalnej (partnerstwa wokół aktywizowania obywatelskiego);
- ♦ rady pożytku publicznego (zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych i współpracy z władzą lokalną);
- ♦ partnerstwa wokół rozwijania i wprowadzania ekonomii społecznej.

Wśród partnerstw największe tradycje mają rady zatrudnienia, które są umocowane w prawie (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Ale pomimo że funkcjonują już dość długo, to jednak nie zyskały dużego uznania, a efekty ich działań nie wzbudzają zainteresowania. Wobec tego podejmowano szereg innych przedsięwzięć, które miały pobudzić ruch zakładania partnerstw lokalnych. Powstał zatem Program Partnerstwa Lokalnego zasilany ze środków PHARE. Ale też nie pozostawił on trwałych efektów. Partnerstwa funkcjonowały dopóty, dopóki istniało zewnętrzne wsparcie finansowe. Nie wypracowano klarownych programów działań, lokalnych diagnoz. Jakkolwiek są i dobre przykłady. Uznanie zdobył Siemianowicki Pakt na rzecz Zatrudnienia, który został zorganizowany wokół siemianowickiego urzędu pracy. Wygenerowano tam wiele projektów, które adresowane były do osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy.

Ponadto ze środków pomocy rządu USA realizowano program Model Partnerstwa Lokalnego. W ramach niego powstał szereg lokalnych przedsięwzięć wzmacniających rozwój lokalny (centra informacji, centra promocji, firmy itp.). Częścią programu było tworzenie w urzędach pracy specjalistów od partnerstwa lokalnego. Z czasem jednak ich sieć stopniowo zanikała, wraz z tym, jak członkowie partnerstw tracili animusz do działania.

Powyższe przedsięwzięcia - jako pierwszy, wstępny etap rozwoju partnerstw - nie przyniosły trwałych zjawisk, ale powstały istotne bodźce do rozwoju w kierunku partnerskiego współdziałania. Można mówić o kumulowaniu się ważnych doświadczeń w tym zakresie.

Partnerstwo ponownie stało się istotnym zjawiskiem, gdy udostępnione zostały na szerszą skalę fundusze unijne, czyli od 2007 roku. Powstały elementy infrastruktury wsparcia dla powstających i działających już partnerstw (np. działania regionalnych ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego). Największym zjawiskiem są jednak lokalne partnerstwa projektowe, które powstawały dla realizacji projektów finansowanych

z Europejskiego Funduszu Społecznego. W wielu powiatach powstały partnerstwa lokalne posiadające odrębne struktury, ale często kierowane bezpośrednio przez urzędy pracy jako instytucje odpowiedzialne za rozliczanie środków. Część urzędów zorganizowała partnerstwa, w których doszło do stworzenia struktur organizacyjnych, planów działań z wyznaczonym czasem realizacji, zadania delegowano do poszczególnych członków itp. Formułowano misję, którą zazwyczaj jest poprawa sytuacji na rynku pracy, rozwój lokalny, wsparcie dla osób najbardziej zagrożonych trwałym bezrobociem itp. Bez szczegółowych badań trudno jednak stwierdzić, na ile partnerstwa są inkluzyjne w sposobie działania, czyli na ile są otwarte na różnorodne inicjatywy lokalne.

Odrębnym zjawiskiem są także partnerstwa - mniej lub bardziej sformalizowane - między lokalnymi instytucjami, w tym głównie między urzędami pracy a ośrodkami pomocy społecznej czy centrami pomocy rodzinie. Badania pokazują, że partnerstwa te są dość powszechne⁶⁷, ale nie zawsze wyrażają się intensywnymi wspólnymi działaniami. Ponad połowa badanych przedstawicieli instytucji deklarowała przeprowadzanie wspólnych analiz, a ponadto - jak podkreśla Beata Ciężka - *dwie trzecie instytucji na podstawie wyników diagnozy podjęło się współpracy również na etapie opracowywania strategii działań. Można przypuszczać, że strategie te przewidywały także kontynuowanie współpracy w trakcie realizacji założonych w strategii działań*⁶⁸.

Znaczącym zjawiskiem - choć może bardziej jako poligon doświadczalny - są partnerstwa tworzone w środowiskach wiejsko-miejskich. Powstają one w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz w ramach realizacji Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich. To drugie przedsięwzięcie realizowano w 500 gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, a służyło ono wzmocnieniu lokalnych programów polityki społecznej, w tym programów budowania usług publicznych, aktywizowania obywateli na rzecz efektywniejszej walki z problemami społecznymi. W części gmin powstawały w miarę trwałe partnerstwa, które opracowywały albo dopracowywały lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Monitorowały też ich realizację, budowały profil lokalnych usług społecznych dla grup, które ich szczególnie potrzebują.

Model reformowania. Rozważając proces wdrażania polityk, trudno pominąć model realizacji reform, które miały miejsce do tej pory w Polsce w trakcie 20 lat. Nie jest to zagadnienie mocno przeanalizowane, zwłaszcza według metod stosowanych w analizach właściwych dla polityki pub-

⁶⁷ B. Ciężka, *Dialog instytucjonalny*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 2.

⁶⁸ Tamże, s. 56.

licznej. Brakuje analizy procesu podejmowania decyzji, analizy interesów, działań interesariuszy, kształtowania się agendy, partycypacji społecznej w decyzjach itp.

Na pewno silnie był dyskutowany wymiar czasu i tempa wdrażania reform. Jest to dość specyficzne dla krajów, które przeszły przez proces transformacji systemowej, czyli podjęły trud przejścia od realiów gospodarki upaństwowionej i modelu społeczeństwa autorytarnego do realiów gospodarki wolnorynkowej i demokratycznego systemu wyborczego. Podczas tej drogi stosunkowo często pojawiała się kwestia dopasowania szybkości działania. Od początku lat 90. widoczna była dyskusja akademików i praktyków wokół tak zwanej terapii szokowej. Właśnie według tego podejścia przez kilka kolejnych lat, począwszy od 1990 r., wdrażano w Polsce zmiany w gospodarce. Ów szok dotyczył zwłaszcza sposobu wdrażania pierwszego programu zmian ustrojowych w gospodarce. Został on uruchomiony 1 stycznia 1990 roku w oparciu o dokument rządu pt. *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*⁶⁹. Wprowadził on szereg zmian w stosunkowo krótkim okresie jak na złożoność tego typu przedsięwzięcia. Program zmienił warunki funkcjonowania gospodarki, a także warunki życia społeczeństwa. Podjęto bowiem szybki proces „urealniania” cen produktów konsumpcyjnych i zaopatrzeniowych, a także cen kredytów (urealnienie stopy procentowej). Nastąpiła skokowa liberalizacja w imporcie i jednocześnie redukcja oszczędności ludności w wyniku podwyżek cen wielu produktów powszechnego użytku, nośników energii itp. W wyniku tych reform doszło do powstania szeregu negatywnych skutków w postaci przede wszystkim olbrzymiego bezrobocia, co było najbardziej widoczne, a także powszechnego zubożenia ludności.

W konsekwencji wybuchła dyskusja nad strategią działań - czy powinny być one - jak mówiono - szokowe, czy stopniowe (gradualizm). Przeciwnicy podejścia „szokowego” opowiadali się za stopniowymi działaniami. Wskazywali na duże i różnorodne koszty społeczne nadmiernie szybkich działań. Wskazywali też, że reformy nie zostały dostatecznie dobrze przedyskutowane i przeanalizowane. Nie rozważano wszystkich możliwych do zastosowania wariantów lub potencjalnych korzyści i kosztów. Nie angażowano wystarczająco mocno ekspertów i interesariuszy, czyli tych, których określone działania publiczne miały dotyczyć, a to oni wiedzą najwięcej, zwłaszcza o tak zwanych niezamierzonych skutkach działań publicznych, które trzeba umieć zredukować. Argumentowano, że natura rozwiązywanych problemów jest złożona, co oznacza, że trzeba

⁶⁹ *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa, październik 1989, <http://-c355.republika.pl/Program1989.pdf>.

czasu na wykrystalizowanie rozwiązań. Zarzuty dotyczyły również tego, że nie zbudowano konsensusu społecznego wokół treści reform.

Strategia uderzeniowa. W 1990 roku ówczesny wicepremier i minister finansów Leszek Balcerowicz optował za „uderzeniową” wersją transformacji w zakresie stabilizacji makroekonomicznej, liberalizacji i wybranych zmian instytucjonalnych. Uznawał, że miało miejsce fiasko wcześniejszych częściowych reform. Argumentem była również istniejąca jego zdaniem silna synergia między różnymi obszarami polityki gospodarczej. Dlatego należało szybko przeprowadzić działania w zakresie liberalizacji cen, aby stworzyć właściwe warunki działania dla przedsiębiorstw (inaczej mogłyby bankrutować dobre firmy). Radykalna liberalizacja cen była również potrzebna, aby szybko zlikwidować niedobory na rynku. Jednocześnie konieczna była szybka likwidacja ograniczeń ilościowych i innych w handlu zagranicznym⁷⁰.

L. Balcerowicz wskazuje także na polityczne motywy, które skłoniły go to przyjęcia takiej strategii działań. *Dodatkowym argumentem były pewne względy dotyczące politycznego klimatu dla reformy gospodarczej, które nakazywały jej szybkie podjęcie, bezpośrednio po wielkim przełomie politycznym z połowy 1989 r. Wolne tempo reformy lub jej odwlekanie oznaczałoby marnotrawstwo kapitału politycznego w postaci gotowości społeczeństwa do akceptacji trudnych, radykalnych posunięć gospodarczych. Pojawienie się tego rodzaju kapitału politycznego jest korzystnym skutkiem każdego wielkiego przełomu politycznego. Kapitał ten jednak szybko zanika, ustępując pola „normalnej” polityce partii politycznych i grze grup interesów. W końcu również i psychologia społeczna poucza nas, że ludzie łatwiej dostosowują swoją postawę do otoczenia wtedy, gdy doznało ono głębokich zmian, niż wówczas, gdy zmiany następują stopniowo⁷¹.*

Jeffrey Sachs, który odegrał istotną rolę w przygotowaniu pakietu zmian ekonomicznych, głosił tezę, że chcąc przeskoczyć przez przepaść, nie da się zrobić dwóch kroków w powietrzu. Konieczny jest zatem jeden wielki skok w prywatną własność i system rynkowy. Pisał on: *celem Polski jest ustanowienie ekonomicznej, prawnej i instytucjonalnej podstawy dla gospodarki prywatnego sektora w ciągu tylko jednego roku⁷².* J. Sachs argumentował również, że przebieg historii w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wskazuje na to, że szanse mają tylko szybkie, jednorazowe reformy. Przemawiają za tym również doświadczenia reform płynące z Ameryki Łacińskiej, gdzie reformatorzy zawsze stali wobec presji ze strony populistów.

⁷⁰ L. Balcerowicz, *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok*, PWN, 1997, s. 362.

⁷¹ Tamże, s. 365.

⁷² J. Sachs, *What is to be done*, „The Economist”, 19 stycznia 1991.

W takich warunkach tylko szybkie reformy stwarzały szansę na zrealizowanie celów⁷³. J. Sachs wraz z D. Liptonem uważali, że stabilizacja pociąga za sobą znaczne koszty spadające na część grup społecznych, spadek konsumpcji, pogorszenie dostępu do określonych usług publicznych. Stwarza to znakomite warunki dla populistów, którzy mogą stanąć w opozycji obiecując podwyżki płac i ekspansję po stronie popytu. Znajdą oni posłuch wśród pracujących w upadających przemysłach, które potrzebują ochrony.

Wskazywano na kolejne argumenty na rzecz szybkich reform. Otóż należało nimi ubiec reakcję biurokracji odziedziczonej z czasów komunizmu. Mogła ona bowiem tworzyć liczne bariery dla przeprowadzania reform. *Biurokracja dostarcza wyjątkowo ważnego argumentu na rzecz radykalnych, wolnorynkowych polityk, nawet w warunkach, gdzie „zawodność rynku” istnieje i czysta teoria może sugerować przyjęcie bardziej zniuansowanych polityk. Jest naiwnością myślenie o istniejącej biurokracji jako profesjonalnej, przygotowanej do wdrażania polityk opartych na zachodnich teoriach gospodarki publicznej jako nawet działań drugiego wyboru. Nie można polegać na biurokracji w zakresie efektywnego regulowania cen monopolistów, promowania raczkujących przemysłów (infant industries) czy wdrażania polityki przemysłowej⁷⁴.* Sachs i Lipton obawiali się barier również w postaci potencjalnych konfliktów etnicznych czy konfliktów na linii miasto-wieś.

Strategia uczenia się. John Gray, przedstawiciel brytyjskiego konserwatyzmu, inaczej postrzegał procesy transformacji w krajach postkomunistycznych. Krytykował koncepcje błyskawicznych przekształceń ekonomicznych, które zalecał Jeffrey Sachs. Formułowane one były w oparciu o przekonanie, że rynek sam skoryguje wszelkie niedoskonałości w życiu zbiorowym i nie wymaga on tworzenia jakichś specjalnych rozwiązań. Takie samokorygowanie oczywiście mogłaby mieć miejsce, ale nie w kraju, który o rynku już dawno zapomniał i nie ma odpowiednich instytucji nadających mu odpowiedni kształt. John Gray twierdził, że postkomunistyczne przekształcenia w rzeczywistości nie mają wyłącznie ekonomicznego charakteru. Jest to wielkie polityczne i społeczne przedsięwzięcie. Dlatego wymaga masowej legitymizacji, bo inaczej poniesie fiasko.

Jego zdaniem przekształcenia ekonomiczne w obozie postsowieckim wymagały znacznego konsensusu między różnymi grupami społecznymi, aby ograniczyć do minimum groźby związane z marginalizacją niektórych najbardziej bezbronnych środowisk. Błędem neoliberalizmu (reprezentowanego przez Sachsa i Liptona) było również przyjęcie założeń

⁷³ D. Lipton, J. Sachs, *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1990, nr 1, s. 89.

⁷⁴ Tamże, s. 88.

nia, że nowy system będzie uprawomocniony dostarczeniem większej ilości produktów na półki sklepowe czy nawet wyższymi dochodami dla ludności. Zdaniem Graya ludzie pragną pewnej dozy panowania nad swoim losem, podmiotowości, nawet za cenę pewnego konfliktu ze swoim stanem posiadania.

Gray pisał, że kraje postkomunistyczne potrzebowały najpierw odtworzenia instytucji kapitalistycznych, jak poszanowania dla zawartych umów między partnerami biznesowymi, uformowania silnego, lokalnego sektora finansowego, instytucji akumulacji wewnętrznego kapitału itp. Powinny szukać rozwiązań, zaczynając od wertowania własnych tradycji. Jego zdaniem kraje postkomunistyczne nie powinny powielać zarówno wzorców państwa dobrobytu, jak i stosować się do strategii neoliberalnych. Te ostatnie zwłaszcza wykazują niebezpieczny brak wrażliwości na koszty społeczne. Zaznaczał, że w zasadzie kraje postkomunistyczne znajdują się na dziewiczym łądzie, co oznaczało, że w praktyce muszą budować własne instytucje⁷⁵.

Również Peter Murrell, amerykański ekonomista, przeprowadził krytykę postkomunistycznej transformacji. Punktem wyjścia była dla niego konserwatywna filozofia polityczna. We wczesnych latach 90. pisał, że istota procesów społecznych sprawia, że błyskawiczne rozwiązania nie są właściwym podejściem. Przeciwwstawiał temu idee Poppera, który sformułował teorię cząstkowych zmian społecznych jako przeciwwagę dla wielkich rewolucyjnych projektów generalnej zmiany dotychczasowego porządku. Pojęcie konserwatywnej zmiany rodzi się z natury formowania się społecznej wiedzy i doświadczenia. Ich elementem są nie tylko składniki, które można zawrzeć w podręcznikach do nauki, ale również takie, które mają charakter trudny czy niemożliwy do wyartykułowania⁷⁶.

Argumentował, że im przedsięwzięcie jest rozleglejsze w swoim zasięgu czy rozmachu, tym ma mniejsze szanse powodzenia. Nie sposób bowiem zapanować nad możliwymi scenariuszami zdarzeń i ich konsekwencjami. Natura osobowej wiedzy sugeruje, że społeczeństwa nie mogą szybko zdobywać wiedzy potrzebnej do wdrożenia programu. Trzeba było przyjąć założenie, że potrzebny jest nacisk nie na ostateczny stan, do którego dąży się w reformach, ale na identyfikowanie najgorszych problemów istniejącego porządku. Wysiłek intelektualny powinien być skoncentrowany na warunkach, w których mają być wdrażane cząstkowe rozwiązania. Pierwszeństwo powinny mieć działania, które są odwracalne. Trzeba szukać po-

⁷⁵ *Oblicza liberalizmu. Rozmowy z I. Berlin, J. Gray, S. Lukes, J. Raz*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2003.

⁷⁶ P. Murrell, *Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition East European Politics and Societies*, t. 6, nr 1: Winter 1992.

dobnych działań, które już gdzieś w danym społeczeństwie się sprawdziły. Dzięki temu zmniejszamy ryzyko. Stopniowe zmiany sprawiają, że społeczeństwo może akumulować praktyczną wiedzę.

Powrót do dyskusji o czasie. Po 2007 roku w Polsce ponownie pojawiała się dyskusja o tempie wdrażania reform. Nastąpiło to w czasie, gdy władzę objęła partia, która uznawana jest za środowisko akceptujące dotychczasowy model transformacji systemowej w Polsce. Jednak ich przedstawiciele zapowiedzieli przyjęcie strategii stopniowych działań. Ocenili bowiem, że w stosunku do początku lat 90. sytuacja jest już odmienna i nie wymaga powielania modelu działań z tamtego okresu. Minister finansów stwierdził wprost, że wprawdzie ekonomiści oczekują szybkich czasowo działań, głównie w zakresie ograniczenia wydatków publicznych, ale rząd przyjmuje model działań zdecydowanych, ale stopniowych. *Naszym zdaniem taki wielki skok reformatorski zwiększał prawdopodobieństwo recydywy populistycznej przy następnych wyborach i odwrócenia przeprowadzonych reform (vide zlikwidowanie kas chorych lub wyłączenie z powszechnego systemu emerytalnego służb mundurowych). Takie podejście odrzuciliśmy z powodów politycznych i merytorycznych. Po pierwsze, uznaliśmy, że Polska po 20 latach od przemian ustrojowych stała się dojrzałą demokracją, którą stać, jak inne państwa demokratyczne, na długodystansowy wysiłek reformatorski. Po drugie, z powodów merytorycznych – każda reforma niesie ze sobą ryzyko błędów (technicznych lub koncepcyjnych). Im więcej takich rewolucyjnych reform przeprowadza się w krótkim czasie, tym większe ryzyko, że błędy się popełni (np. część reformy OFE polegającej na inwestowaniu przez nie w dług publiczny)⁷⁷.*

Dyskusja o tempie reform miała miejsce między przedstawicielami rządu a przedstawicielami różnych środowisk eksperckich. Zachęcali oni rząd do podejmowania szybkich decyzji, które mogłyby zaowocować przede wszystkim oszczędnościami w finansach publicznych. Proponowali redukcję wydatków socjalnych i ograniczenie dostępu do nich czy wydatków na administrację publiczną, szybkie wydłużenie wieku emerytalnego, likwidację odrębnych systemów emerytalnych dla rolników, górników i służb mundurowych. Z drugiej strony proponowali przyspieszenie prywatyzacji, ograniczenie działań państwa na rynku pracy (przekazanie usług w zakresie wsparcia na rynku pracy organizacjom pozarządowym i prywatnym).

W krajach Zachodu regułą jest, że działania rozciągnięte są zazwyczaj w czasie. Jakkolwiek zawsze można wskazać na ich odmienne położenie, choćby ekonomiczne, które nie wymaga tak raptownego sposobu

⁷⁷ J. Rostowski, *Do przyjaciół ekonomistów*, „Rzeczpospolita”, 1 lutego 2012.

działania. Czas jest tam postrzegany bardziej liniowo. Do momentu wdrożenia jest on wypełniony deliberacją, budowaniem wiedzy o skutkach planowanych regulacji, budowaniem kompromisu. Czasami mają miejsce spektakularne demonstracje, akty sprzeciwu. Ich areną bywa często na przykład Francja, ale ostatecznie rządy zazwyczaj przeprowadzają swoje plany, choć czasami w okrojonej formie⁷⁸. Przykładem może być tu reforma emerytalna w 2010 roku. Innym ciekawym przykładem są rządy w Wielkiej Brytanii, gdzie konserwatyści – po zwycięskich wyborach z maja 2010 roku – bardzo szybko przedstawili projekty reform, ale proces ich konsultowania i wdrażania rozłożono na stosunkowo długi okres. Na przykład zaproponowane w połowie 2010 roku reformy w systemie zdrowia i systemie socjalnym mają wejść w życie dopiero w 2013 roku. W tym czasie powstają jednak setki, jeśli nie tysiące analiz, trwa szeroka deliberacja, są rachowane korzyści i koszty działań. W zakresie konsultowania obowiązuje interesujący, wieloszczeblowy proces związany z prezentowaniem przez rząd proponowanych rozwiązań w systemie białej i zielonej księgi⁷⁹. Wcześniej jeszcze są wykonywane przeglądy polityk publicznych, których przeprowadzenie powierza się ekspertom. Podobnie jest we Francji, gdzie uznanym osobom zleca się refleksję nad kluczowymi wyzwaniem programowymi w poszczególnych politykach.

Partycypacyjność reform. Istotna wydaje się odpowiedź na pytanie o wpływ pierwszych reform z 1990 roku na późniejszy model czy sposób reformowania. Program gospodarczy z 1990 roku nie miał specjalnego komponentu, w ramach którego byłby debatowany. Nie planowano procesu konsultacji społecznych i budowania konsensusu. Przeciwnie, wskazuje się, że reformy wdrożone w 1990 roku oznaczały odejście od umów, które uzgodniono podczas obrad Okrągłego Stołu. Nie planowano wówczas tak szybkich zmian w gospodarce.

Sposób realizacji działań publicznych w 1990 roku mógł mieć wpływ na skłonność do jednorazowych działań, które nie zakładają przejścia przez tradycyjny w politykach publicznych cykl. Zakłada on przeprowadzenie pogłębionej deliberacji, pewnego otwartego przetargu interesów w gronie interesariuszy danych polityk, przeprowadzanie różnych typów ewaluacji, konfrontacji racji itp. Można było odnieść wrażenie, że interesariusze byli postrzegani jako grupy nacisku, które mogły zablokować

⁷⁸ J. Petelczyc, *Dialog z przeszkodami*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 3.

⁷⁹ W zielonej księdze rząd prezentuje problem publiczny, który – jego zdaniem – wymaga rozwiązania, i zaprasza do dyskusji publicznej. W białej księdze przedstawia planowane działania.

zmiany. Zwolennicy szybkich zmian uznawali, że inaczej nie da się opanować największego problemu, czyli inflacji⁸⁰.

Zdaniem Krzysztofa Hagemejera, eksperta z Międzynarodowej Organizacji Pracy, straconą szansą pierwszych ekip było to, że podjęły się tak poważnej transformacji ekonomicznej kraju bez odwołania się do budowania konsensusu wokół przedsięwzięć kluczowych zarówno dla przemian ustrojowych, jak i dla sytuacji życiowej Polaków. Obawiano się, że konsultacje mogą doprowadzić do zablokowania zmian.

Z kolei wielu polskich liberalnych reformatorów mających wpływ na decyzje w pierwszych latach transformacji nie widziało możliwości przechodzenia do kapitalizmu na drodze ustawicznie odnawianego konsensusu społecznego. Np. ekonomista Adam Lipowski twierdził, że w Polsce pakowanie nie rozładuje realnego konfliktu interesów. Niektórzy politycy i publicyści uważali wręcz, że należy jak najszybciej przeforsować zmiany, aby nie doszło właśnie do konieczności ich konsultowania. Śpieszono się z nimi, aby dokonać ich jak najwięcej przed powstaniem organizacji reprezentantów grupowych interesów (wówczas trzeba by negocjować reformy).

Brak rozbudowanego cyklu konsultacji i dialogu w politykach rodzi szereg zagrożeń (jakkolwiek zagrożenia związane są również z przedłużaniem procesu reform czy utrzymywaniem ich w stanie zawieszenia). Zagrożeniem jest to, że nie dochodzi w politykach do dojrzałego cyklu wzajemnego uczenia się interesariuszy reform. W krajach rozwiniętych ma to często miejsce w trakcie przygotowań do ich przeprowadzenia. Ten wymiar mógł mieć istotne znaczenie w pierwszej fazie reform w Polsce. Szereg wypowiedzi aktorów ówczesnych reform i polityk wskazuje, że niewiele grup społecznych rozumiało do końca sens pomysłu na przeprowadzenie zmian systemowych. Jerzy Baczyński – redaktor naczelny tygodnika „Polityka”, a także obserwator i znawca problematyki transformacji, pisał: *niewiele osób, łącznie z członkami rządu i parlamentarzystami »Solidarności«, miało wtedy świadomość skali proponowanych zmian (...), ponieważ nikt nie przedstawił żadnego alternatywnego programu, nie było też żadnej specjalnej dyskusji*⁸¹. Hanna Suchocka, była premier, przyznała, że słabością środowisk solidarnościowych był brak jasnych koncepcji gospodarczych⁸². Stanisław Gomułka, emerytowany wykładowca London School of Economics, dokumentował stan świadomości i wiedzy na przełomie lat 1989/90. Według jego oceny: *nikt z polityków dobrze nie wiedział, co należy zrobić*. Wobec tego wielką władzą cieszyła się grupa ekonomistów skupionych wokół

⁸⁰ L. Balcerowicz, *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok*, dz. cyt., s. 364.

⁸¹ J. Baczyński, *100 dni, które wstrząsnęły Polską*, „Polityka” nr 50, 11 grudnia 2004.

⁸² H. Suchocka, *Europa Środkowa 5 lat po przełomie*, [w:] *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1995.

Leszka Balcerowicza. To oni stworzyli program. Pierwszy zarys programu transformacji powstał zaledwie w dwa tygodnie, mniej więcej pod koniec września. Był sporządzony po angielsku, na potrzeby wyjazdu wicepremiera Balcerowicza do Waszyngtonu na spotkanie z przedstawicielami MFW, Banku Światowego i rządów państw zachodnich. To był kilkustronicowy dokument. Natomiast polska wersja, nieco zmieniona i rozszerzona, którą przygotował głównie Marek Dąbrowski [wiceminister finansów], została opublikowana w październiku⁸³. Tymczasem program transformacji został uruchomiony już 1 stycznia 1990 r.

Juliusz Gardawski, jeden z najwybitniejszych w Polsce znawców problematyki dialogu i stosunków pracy, twierdzi⁸⁴, że po upadku komunizmu dialog podjęty został zbyt późno, bo dopiero po uruchomieniu zmian systemowych. Wcześniej rządzący politycy obawiali się, że dialog społeczny zahamuje przekształcenia, kwestionowano znaczenie jego mechanizmów. Tak wyraziła się niestety osoba, którą niezwykle cenię – Leszek Balcerowicz. To on bez dwóch zdań powiedział: *żadnego dialogu z grupami interesu, które są anachroniczne, które zatrzymują Polskę, które realizują stary interes*. Balcerowicz był przekonany, że „dialogując”, nie udałoby się wynegocjować wielkiej reformy w postaci terapii szokowej i szybkiego wprowadzenia mechanizmów rynkowych. Chciał zerwać z odwoływaniem się do grupowych interesów, z obawy, że *to zatrzyma rozwój kraju*.

Do 1992 roku przeprowadzano zatem zmiany ustrojowe bez organizowania mechanizmów dialogu. W 1993 roku doszło do sformułowania porozumienia społecznego (Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym), ale nastąpiło to dopiero, gdy niepokoje społeczne tak już narosły, że mogły zablokować przemiany. W pakcie chodziło głównie o stworzenie warunków, które umożliwiłyby kontynuowanie prywatyzacji. Między innymi uzgodniono zapisy mówiące o preferencjach dla pracowników przy nabywaniu akcji prywatyzowanych firm czy zasady dotyczące prywatyzacji z udziałem pracowników. Porozumiano się także w sprawie powołania instytucji dialogu społecznego (Trójstronna Komisja).

W kolejnych latach 90. i po 2000 roku dialog nie był narzędziem szczególnie widocznym jako sposób projektowania i wykonywania reform. Po około dziesięciu latach od przeprowadzenia reformy emerytalnej w 1999 roku wybuchł spór, czy istniał wówczas konsensus w gronie partnerów społecznych Trójstronnej Komisji. Pozostał niewielki ślad pewnych ustaleń z tamtego okresu, które nie mają jednoznacznego wydźwięku.

⁸³ *Nasza piękna transformacja*. Rozmowa prof. S. Gomułki z prof. T. Kowalikiem, „Gazeta Wyborcza”, 15 września 2007.

⁸⁴ *Grzech pierworodny w dialogu*. Zapis dyskusji w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 3, s. 5-6.

Ciekawą próbą „odkurzenia” dialogu była propozycja „Paktu dla Pracy i Rozwoju” wicepremiera Jerzego Hausnera z 2003 r. Nie udało się jej doprowadzić do końca, bo ponownie dało o sobie znać upolitycznienie procesu dialogu, a także słabe przygotowanie partnerów do dyskusowania merytorycznych kwestii zaproponowanych w pakcie. Natomiast treści zawarte w planowanym pakcie zasługują na uznanie. Pakt miał pomóc w podnoszeniu konkurencyjności polskiej gospodarki i krajowych przedsiębiorstw (zwłaszcza małych i średnich) oraz w wykorzystaniu szans rozwojowych (a także funduszy strukturalnych), które stwarzało bliskie już przystąpienie do Unii Europejskiej. Miał służyć też przewyżczeniu застоju gospodarczego, pobudzeniu społecznej i obywatelskiej aktywności oraz zapobiec destabilizacji.

Zdaniem Dągmira Długosza, byłego wiceministra pracy, porażka paktu sprawiła, że Trójstronna Komisja nie zdobyła w pełni społecznej legitymizacji. Stracona została także szansa na wzmoczenie zdolności rozwojowych Polski wynikających z prowadzenia skutecznego dialogu społecznego⁸⁵.

Kolejną próbę zawarcia paktu podjął rząd, którego trzonem było Prawo i Sprawiedliwość. Zaproponował go partnerom społecznym pod hasłem „Gospodarka-Praca-Rodzina-Dialog”. Kilkunastomiesięczne starania nie przyniosły efektu. W ich trakcie powstał zarys tematyczny przyszłego porozumienia wykonany przez ekspertów z Instytutu Pracy i Polityki Społecznej. Działy międzyresortowe zespoły po stronie administracji przygotowujące materiały do negocjacji. Postęp utrudniały liczne zmiany personalne, a także napięte stosunki między koalicjantami tego rządu. Ostatecznie doszło do samorozwiązania parlamentu 7 września 2007 r.

Fale reform. W trakcie 20 lat transformacji przeprowadzono dwie istotne fale reform. Pierwszą, opisywaną powyżej z początku lat 90., a drugą pod koniec tej dekady. Pierwsza fala miała cel stabilizowania gospodarki, która wyjściowo znajdowała się przede wszystkim w sytuacji wysokiej inflacji, niedopasowania szeregu parametrów ekonomicznych. Natomiast pod koniec dekady pojawiły się głosy, że należy przeprowadzić reformy drugiej generacji. Powinny się one ogniskować wokół instytucji, które miałyby zapewnić dalszy rozwój. Takie podejście proponowały również instytucje międzynarodowe, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W 1998 roku Shahid Javed Burki i Guillermo E. Perry, wysoko postawieni pracownicy Banku Światowego, opublikowali pracę pt. *Ponad Konsensusem Waszyngtońskim. Instytucje są ważne*. Ich zdaniem potrzebne jest

⁸⁵ D. Długosz, *System dialogu społecznego w latach 2001-2003. Analiza uczestnika*, cz. 1 i 2, „Polityka Społeczna” nr 4(373) i 5(374).

nowe podejście do rozwoju ekonomicznego. Konieczne jest bowiem wyciągnięcie lekcji z kryzysu meksykańskiego z lat 1994-95 i azjatyckiego z lat 1997-98. Społeczność międzynarodowa powinna zaoferować potrzebującym krajom nie tylko pomoc w zakresie makroekonomii i liberalizowania rynków. Konieczne jest stworzenie modelu reform instytucjonalnych w zakresie decentralizacji, lepszego dostępu do dobrej edukacji i wiarygodnego systemu prawnego, systemu ochrony zdrowia. Potrzebny jest taki system finansowy, który odpowiadałby wymogom bezpieczeństwa i lokalnego rozwoju⁸⁶. W Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW) powstały opracowania, które wskazywały, iż instytucje międzynarodowe popełniały błędy w doradzaniu państwom, w tym państwom postkomunistycznym. MFW otwarcie zaczął głosić potrzebę znacznej korekty programów tej placówki. John Nellis z MFW pisał o błędach w programach prywatyzacyjnych polecanych krajom postkomunistycznym. W części z nich - jak sugeruje - w zasadzie należałoby dokonać renacjonalizacji, głównie w Rosji i na Ukrainie. *Międzynarodowe instytucje finansowe muszą ponieść przynajmniej część odpowiedzialności za słabe wyniki, ponieważ one wymagały od rządów transformujących się krajów szybkiej i szerokiej prywatyzacji, zakładając, że prywatna własność - sama z siebie - dostarczy wystarczających zachęt dla udziałowców, aby monitorowali działania menedżerów i pracowali na rzecz dobrych wyników firm*⁸⁷.

Polskie reformy z końca lat 90. można uznać za instytucjonalne w rozumieniu sformułowanym przez MFW. Miały one na celu dopasowanie wielu polityk publicznych do osiągania celów rozwojowych. Zaczęto dostrzegać długoterminowy wymiar przekształceń w najważniejszych dziedzinach, ich zazębianie się (na przykład reformy emerytalne z sytuacją na rynku pracy) czy znaczenie stabilizacji makroekonomicznej w dłuższym horyzoncie czasu. Również edukację zaczęto postrzegać w świetle długofalowych celów ekonomicznych czy przynajmniej w aspekcie jej oddziaływania na sytuację na rynku pracy.

Drugą falę reform realizowano w latach 1998-2000. Ówczesny rząd zainicjował 4 daleko idące reformy:

- 1) **administracji** - utworzenie od 1 stycznia 1999 r. trzech szczebli administracji samorządowej, osobne uregulowanie samorządu miasta stołecznego Warszawy, zmiana organizacji administracji centralnej (16 zamiast 49 urzędów wojewodów), a przede wszystkim idący za tymi zmianami nowy podział kompetencji w całej administracji publicznej;

⁸⁶ Więcej: A. Zybala, *Globalna korekta*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2004.

⁸⁷ J. Nellis, *Time to Rethink Privatization in Transition Economies?*, „Finance & Development” 1999, nr 2.

- 2) **edukacji** - utworzenie gimnazjów (początek funkcjonowania we wrześniu 1999 r.);
- 3) **systemu ochrony zdrowia** (wprowadzenie 16 kas chorych, przejście z finansowania budżetowego do opartego na składkach naliczanych od wysokości płac);
- 4) **emerytalna** (wprowadzenie prywatnych funduszy emerytalnych, które otrzymują część składki emerytalnej, konta emerytalne w ZUS, od początku 1999 r.).

Warto zwrócić uwagę na kilka cech dotyczących sposobu wdrażania reform. W tym wypadku mniejsze znaczenie ma już wymiar czasu (szybkie, jednorazowe reformy versus reformy stopniowe, rozciągnięte w czasie). Pod tym względem nie były one może już tak ekspresowe jak poprzednie reformy. Poprzedzała je dłuższa debata społeczna i polityczna. Przykładem może być reforma w systemie zdrowia. Jej projekty pojawiły się przynajmniej w połowie lat 90.⁸⁸ Główna ustawa (o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym), w oparciu o którą przeprowadzono zmiany, została uchwalona w 1997 roku, a po zmianach wprowadzonych przez kolejny rząd została wprowadzona w 1999 roku. Większość aktorów politycznych i społecznych zgadzało się na zasadnicze założenia tej reformy (przejście z budżetowego na ubezpieczeniowy model finansowania systemu zdrowia).

Natomiast kluczowa jest kwestia formowania projektów reform i sposobów ich wdrażania. Lena Kolarska-Bobińska wskazuje na dwie możliwe do zastosowania logiki zmian: logikę zmiany zamkniętej i logikę zmiany otwartej. Pierwsza zakłada, że zaplanowane działania stanowią zamkniętą całość wyrażającą się w kompletnym zestawie projektów i ich wdrożeń: *główny akcent położony jest na przygotowanie koncepcji, precyzyjne określenie różnych rozwiązań i oszacowanie konsekwencji. Rozwiązania są konsultowane i negocjowane z aktorami społecznymi i politycznymi przed ich wdrożeniem. Proces przygotowania reformy trwa w tym przypadku stosunkowo długo, ale w efekcie powstaje względnie spójna całość, której założenia nie są kwestionowane w toku wdrażania zmian*⁸⁹.

Druga logika zmian reformatorskich zakłada, że projekty reform nie stanowią zamkniętej całości, są one bowiem ogólne, niedoprecyzowane, nie regulują wszystkiego w sposób klarowny. *Celem jest osiągnięcie konsensusu umożliwiającego szybkie wprowadzenie reformy i dlatego zakłada się mo-*

⁸⁸ Zob. C. Włodarczyk, *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 170.

⁸⁹ L. Kolarska-Bobińska, *Wstęp*, [w:] *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, red. L. Kolarska-Bobińska, Oficyna Naukowa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 7.

dyfikacje niedopracowanych czy niedoprecyzowanych rozwiązań po ich wprowadzeniu. Proces wdrażania staje się tym samym elementem dalszej pracy nad koncepcją reformy, a jego doświadczenia z samego założenia służą istotnym modyfikacjom danej reformy. Dzięki temu trybowi negocjowanie różnych rozwiązań przesunięte zostaje z etapu ustalania i uchwalania koncepcji na okres wdrażania. Nowelizacja wielu regulacji jest więc niejako z góry założona, stanowi zaplanowany etap pracy⁹⁰.

Autorka podsumowuje swoje wywody, twierdząc, że reformy wprowadzane od 1999 roku zakładają wykorzystanie obu powyższych logik. Rzeczywiście szereg reform miało ramowy charakter, a kolejne zmiany zapowiedziano na następne lata, czasami bez określania ich kształtu. Przykładem może być reforma emerytalna. Wprowadzono jako jeden z trzech filarów prywatnych ubezpieczeń (prywatne fundusze emerytalne), natomiast nie określono szeregu jego istotnych parametrów, jak np. sposobu wypłaty emerytur z funduszy prywatnych. Nie przeprowadzono zmian w systemie tak zwanych wcześniejszych emerytur. Założono wykorzystanie środków z prywatyzacji na wsparcie przeprowadzenia reformy emerytalnej, do czego ostatecznie nie doszło. W kolejnych latach już następne rządy musiały przeprowadzać następne elementy pierwotnej reformy emerytalnej z 1999 roku, często pod presją czasu i konieczności.

Specyficzne podejście widoczne było także w reformie systemu zdrowia. Rząd, który ją wprowadził (AWS/UW⁹¹), kontynuował pracę rozpoczętą przez poprzedni gabinet. Mimo wszystko nie był to proces liniowy, zaplanowany od początku do końca. Przede wszystkim reformę systemu ochrony zdrowia podjęto późno, gdy groziły już perturbacje na znaczną skalę. H. Izdebski i M. Dercz piszą: *na reformy zdecydowano się wówczas, gdy utrzymanie dotychczasowej formuły organizacyjnej groziło upadkiem systemu. Były to już jednak działania spóźnione*⁹². Zdaniem ekspertów Banku Światowego system zdrowia ulegał degradacji. Widoczne było złe wykorzystywanie zasobów. Powstała niewłaściwa relacja między tworzeniem infrastruktury systemu zdrowia a zapewnieniem pieniędzy na jej funkcjonowanie. Brak pieniędzy powodował jej degradację⁹³.

Ponadto proces wdrażania wyróżniał się znaczną dynamiką i nieprzewidywalnością. Nie nadano mu klarownych ram. Jak pisze C. Włodarczyk, *liderzy reformy byli zdecydowani podjąć ryzyko wdrożenia, nawet jeśli*

⁹⁰ Tamże, s. 7-8.

⁹¹ Akcja Wyborcza „Solidarność”/Unia Wolności (1997–2000).

⁹² H. Izdebski i M. Dercz, *Zmiany w ochronie zdrowia: permanentna reforma systemu*, [w:] *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, (red. M. Rymusza), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 127.

⁹³ Tamże.

zgadzali się, że niektóre głosy na temat niedostatecznych przygotowań były uzasadnione⁹⁴. Autor wskazuje także, że wśród ówczesnych liderów obecne było poczucie misji. Chcieli oni uchodzić za tych, którzy dokończą historyczne reformy systemowe w kraju. Jednocześnie w początkowej fazie nie powstał dokument zawierający strategiczny kierunek przeprowadzania zmian. Odwoływano się natomiast do tak zwanego projektu prezydenckiego (inicjatywa legislacyjna Lecha Wałęsy jako prezydenta z 1995 roku inspirowanego pomysłami zrodzonymi w NSZZ „Solidarność”). Szereg problemów wynikało też z trudnej współpracy między dwoma partiami, które tworzyły ówczesną koalicję rządzącą. Nie miały one wspólnej koncepcji reformy. Obrazował to choćby spór o wysokość składki zdrowotnej w przyszłym systemie. Akcja Wyborcza „Solidarność” (AWS) proponowała, aby wynosiła ona 10% płacy brutto, a Unia Wolności (UW) opowiadała się za 6-proc. składką. Ostatecznie ustalono ją na poziomie 7,5% (w tym czasie składka w Niemczech wynosiła 14,5% w podobnym systemie opartym na ubezpieczeniu).

Istniała dość złożona struktura wdrażająca reformę. Za działania odpowiadało kilka instytucji. Znaczną rolę odgrywali przedstawiciele profesji medycznych. Jednocześnie brakowało opracowań eksperckich, co razem komplikowało dochodzenie do istotnych rozwiązań. Dość nieharmonijnym procesem było tworzenie regionalnych kas chorych i zasadniczych reguł działania dla tych nowych instytucji systemu zdrowia. W konsekwencji badania wskazały, że społeczeństwo negatywnie oceniało wdrożenie nowego systemu. Nieco ponad połowa badanych w ówczesnej „Diagnozie społecznej” uznała, że dostępność do świadczeń zdrowotnych pogorszyła się. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli (NIK) zestawiała listę popełnionych błędów. NIK stwierdziła generalne nieprzygotowanie do przeprowadzenia reformy oraz wymieniła trzy sprawy:

- ♦ niedostatek koncepcyjny;
- ♦ bardzo powolne wprowadzanie zaplanowanych zmian organizacyjnych. Dotyczy to opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych do przyjętych ustaw, opóźnień w tworzeniu rejestrów usług medycznych i w procesie usamodzielniania zakładów opieki zdrowotnej;
- ♦ zaniedbania w pozyskiwaniu pieniędzy na przeprowadzenie reformy (finansowanie funkcjonowania systemu w nowej formie).

Problemy w znacznym stopniu dotyczyły też powiatów. Reformy zdrowia i reformę terytorialną wdrażano jednocześnie (m.in. powstanie

⁹⁴ C. Włodarczyk, *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, dz. cyt., s. 195.

powiatów). Powiaty z opóźnieniem i kłopotami przejmowały szpitale od wojewodów. Szybko uległy też zadłużeniu, którego nowe samorządy nie były w stanie spłacać. Jednocześnie sytuację pogarszał brak systemu monitoringu sytuacji w systemie zdrowia⁹⁵.

Izdebski i Dercz oceniają, że niepowodzenie w przeprowadzeniu reform miało kilka zasadniczych przyczyn. Wskazują przede wszystkim na brak precyzyjnych i spójnych rozwiązań legislacyjnych (efektem tego był brak rzeczywistej samodzielności ZOZ-ów), jasnych zasad finansowania ZOZ-ów, system nadzoru nad wszystkimi instytucjami działającymi na rynku usług medycznych. Piszą wręcz o „niesterowności” procesu reformy. Był to efekt *wadliwie skonstruowanego systemu relacji między organami i instytucjami odpowiedzialnymi w ramach administracji rządowej za wprowadzanie reformy zdrowia*⁹⁶. Zdaniem autorów podstawowa opieka zdrowotna powinna zostać przekazana powiatom, a nie gminom. Minister zdrowia został nadmiernie pozbawiony kompetencji do zarządzania systemem. *W wyniku podjętych przez rząd działań minister zdrowia został pozbawiony znacznej części dotychczasowych kompetencji – i to w momencie, w którym należało przygotować projekt nowego systemu i przystąpić do jego wprowadzania. Po dokonanych zmianach ani on, ani rząd jako całość nie mieli wystarczających instrumentów kształtowania polityki zdrowotnej państwa. Instrumenty te zostały rozdzielone między rząd, ministra zdrowia, pełnomocnika rządu ds. wprowadzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, kasy chorych (choć te w ogóle nie powinny zajmować się polityką zdrowotną), Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz jednostki samorządu terytorialnego – te ostatnie jako nie tyle organy założycielskie, ile podmioty ustawowo odpowiedzialne w sposób ogólny za ochronę i promocję zdrowia. Ustawodawca, poza szczegółowymi dziedzinami (jak uzależnienia, choroby psychiczne, medycyna pracy czy służba krwi), w ogóle nie rozdzielił zadań i kompetencji między poszczególne szczeble samorządu. Ministrowi pozostały przede wszystkim pozaustawowe instrumenty działania w postaci programów zdrowotnych, co jedynie podkreślało brak wizji systemowej*⁹⁷.

Krok za krokiem. Można rozważać, do jakiego stopnia powyższy sposób reformowania można zaliczyć do inkrementalizmu, czyli podejścia do wdrażania polityk publicznych, które opiera się na założeniu, że najlepsze reformy wykonuje się stopniowo, krok po kroku. Inkrementalizm jest swoistą reakcją na brak wiary w możliwość przeprowadzania w pełni zracjonalizowanych operacji reformatorskich na szerszą skalę, w których wszystko wydaje się wystudiowane, przemyślane i przewidziane. Rzeczy-

⁹⁵ Opis problemów w systemie zdrowia za C. Włodarczyk, dz. cyt.

⁹⁶ Tamże, s. 139.

⁹⁷ Tamże, s. 139–140.

wistość jest jednak nieprzewidywalna. Najbardziej racjonalne projekty działań nie są w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności, które mogą prowadzić do implementacyjnego deficytu, czyli różnicy między oczekiwaniami a rezultatami. Realny proces wdrażania reform/zmian obejmuje różne stadia, w tym popełnianie błędów, testowanie, uczenie się. Racjonalność ta trafia na bariery wynikające między innymi z:

- ◆ ograniczonego ludzkiego potencjału do rozwiązywania problemów i tworzenia projektów rozwiązań;
- ◆ braku dostępu do adekwatnej informacji;
- ◆ wysokich kosztów analiz i ich sfragmentaryzowania;
- ◆ ograniczeń w tworzeniu właściwych metod ewaluacji;
- ◆ powikłań w postrzeganiu faktów i wartości w politykach publicznych;
- ◆ dużej liczby zmiennych w realizowanych projektach działań;
- ◆ różnorodności form, w jakich wyłaniają się problemy⁹⁸.

Blizszych badań wymagałoby sformułowanie wyraźnego osądu, na ile formuła wdrażania polityk publicznych w Polsce wpasowuje się w określony model znany z krajów Zachodu. Na pewno w drugiej połowie lat 90. widoczne były próby całościowego reformowania wielu polityk, ale ich projekty ostatecznie realizowane były przez wiele lat. Część z ich założeń w trakcie realizacji była korygowana, zmieniana. A więc ten proces należałoby inaczej scharakteryzować pojęciowo. Przykładem może być polityka emerytalna. Prace nad reformą zainicjował rząd SLD/PSL w 1996 roku. Kontynuował je rząd AWS/UW, który następnie wdrożył nowe rozwiązania, zasadniczo zmieniające zasady funkcjonowania systemu emerytalnego (np. wprowadzenie do systemu prywatnych funduszy emerytalnych). Nie udało mu się jednak wprowadzić wszystkich niezbędnych rozwiązań i mechanizmów (np. dotyczących sposobu wypłaty emerytur z filaru komercyjnego, emerytur pomostowych, likwidacji systemu tzw. wcześniejszych emerytur). Kolejny rząd wprowadził korekty do systemu (np. stworzenie odrębnego systemu emerytalnego dla górników). Z kolei rząd PO/PSL wprowadził szereg dalszych rozwiązań, które były niezbędne do funkcjonowania systemu w kształcie zaplanowanym na początku reform (np. sposób kształtowania emerytur pomostowych). Zdecydował się także na istotne zmiany dotyczące zredukowania skali działania prywatnych funduszy emerytalnych (zredukował część składki emerytalnej kierowanej do tych funduszy). Wprowadził także szereg bodźców służących zwiększe-

⁹⁸ Szczególnie z wykorzystaniem modelu Braybrooke i Londloma. Zob. M. Hill, *The Public Policy Process*, Pearson Longman, 2005, s. 148.

niu efektywności działania sektora funduszy, a także mechanizmów służących bezpieczeństwu wkładów emerytalnych.

Można mówić o swoistym inkrementalizmie w sposobie kształtowania części polityk w Polsce. Jednocześnie słyhać także głosy, które wskazują na to, że działania publiczne w Polsce odzwierciedlają tradycję romantyczną. Najlepiej wychodzą te spośród nich, które kształtowane są pod wpływem wielkich dążeń czy wielkich celów (by pominąć już kwestię wielkich zrywów). Przytaczany jest przykład wielkiego planu działań podejmowanych w związku z przygotowaniem do wstąpienia do Unii Europejskich. Było to postrzegane jako wielkie cywilizacyjne dzieło. W ramach niego podjęto rzeczywiście wielkie przedsięwzięcia modernizacyjne, a także analityczne. Ponadto wielkie plany działań publicznych (na około 100 mld zł) powstały w związku z przygotowaniem do przeprowadzenia w kraju mistrzostw Europy w piłce nożnej (Euro 2012). Dotyczyły one budowy albo modernizacji 4 głównych stadionów, ale przede wszystkim budowy i modernizacji infrastruktury drogowej i kolejowej. Rzeczywiście wiele z planowanych przedsięwzięć w tym zakresie zostało wykonanych. Wielu ekspertów podkreślało, że nie byłoby to możliwe bez mobilizacji, jaką wywołała wielka wizja Polski organizującej tak wielkie europejskie wydarzenie.

Metapolityka. Programowanie strategiczne

- Strategia a polityka publiczna
- System zarządzania rozwojem
- System dokumentów strategicznych
- Strategiczne cele
- Strategiczne plany rządzenia
- Umiejętności strategiczne

~~~~~  
Strategia jest całościowym procesem decydowania, w jakim kierunku zmierzamy i jak możemy dotrzeć do zamierzonego celu, natomiast polityki dostarczają bardziej konkretnych środków, które umożliwiają poruszanie się w wytyczonym kierunku.  
~~~~~


Programowanie strategiczne jest specyficznym wymiarem czy sferą aktywności państwa. Możemy również odnosić je w pewien sposób do tworzenia i realizowania polityk publicznych państwa. To dziedzina analizy, której zadaniem jest identyfikacja najważniejszych wyzwań i problemów, które do rozwiązywania wymagają dłuższego horyzontu czasu. Dokonujemy tu często istotnych rozstrzygnięć między wykluczającymi się celami działań publicznych (np. walka z bezrobociem versus walka z inflacją, rozwój przemysłowy versus ochrona środowiska), formułujemy tu priorytety i rozstrzygamy sprzeczności pomiędzy nimi. Strategia jest także przestrzenią koncentracji na czynnikach, które mają decydujące znaczenie dla możliwości osiągnięcia zakładanych celów, w tym wypadku celów rozwojowych państwa.

Na początku tej części książki należałoby wyjaśnić, dlaczego piszemy o strategii w publikacji o politykach publicznych państwa. Strategię uznaje się czasami za odrębną domenę w stosunku do polityk publicznych. Nawet w sensie teoretycznym literatura o politykach publicznych rzadko wspomina o strategiach. Wydaje się to uzasadnione w krajach o silnie rozwiniętych systemach tworzenia działań publicznych. Tam słowo „strategia” zarezerwowane jest dla projektowania działań na najwyższym szczeblu, czyli na poziomie gabinetów rządowych.

Natomiast u nas nie ukształtował się określony model zastosowania pojęcia strategii i przypisania mu precyzyjnych znaczeń. Mamy bowiem bardzo wiele dokumentów, które w swym tytule zawierają to słowo. Powstawały liczne strategie branżowe, sektorowe, czasami horyzontalne, rozwojowe (programy resortowe). Słowo to często odnosi się do dokumentów prezentujących perspektywę realizacji pewnych działań publicznych, która wykracza poza bieżący wymiar spraw publicznych. Świadczy o tym zawarta w nich terminologia. W opracowaniach dawnego Rządowego Centrum Studiów Strategicznych¹ (RCSS) często używa się zbitki pojęciowej wieloletnie programy, programy resortowe i strategie, dokumenty kierunkowe. Na przykład w jednym z opracowań RCSS czytamy: *programy, jak i strategie posiadają zbliżoną strukturę wewnętrzną, tj. uwarunkowania, cele, priorytety, narzędzia realizacji i wskaźniki monitorowania. Teoretycznie opracowania o dłuższym horyzoncie czasowym (strategie) powinny mieć bardziej ogólny, kierunkowy charakter. Natomiast dokumenty obejmujące krótsze okresy (programy) powinny mieć charakter bardziej operacyjny. Jednakże w praktyce trudno było jednoznacznie stwierdzić występowanie takiej prawidłowości*².

¹ Zostało zlikwidowane w 2006 r. w ramach starań o uczynienia państwa tańszym w działaniu.

² Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, *Wieloletnie strategie i programy resortowe powstałe w Polsce w latach 1999–2003*, Warszawa 2003.

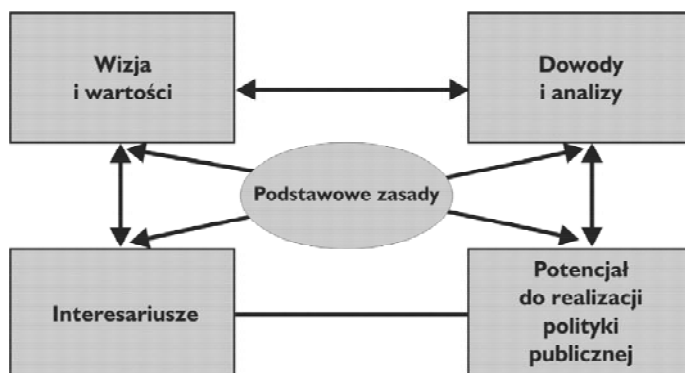
Strategia a polityka publiczna. Brytyjscy eksperci wyjaśniają relacje między polityką publiczną a strategią. Ich zdaniem strategia jest całościowym procesem decydowania, w jakim kierunku zmierzamy i jak możemy dotrzeć do zamierzonego celu, natomiast polityki dostarczają bardziej konkretnych środków, które umożliwiają poruszanie się w wytyczonym kierunku. Często potrzeba wielu polityk (sektorowych i horyzontalnych), aby zapewnić realizację strategicznych rezultatów. Polityki po to są projektowane, aby identyfikować sposoby osiągnięcia strategicznych celów, wybierania najbardziej właściwych instrumentów działania. Eksperci piszą, że *relacje między strategią i polityką publiczną są bardzo bliskie i powinny być wysoce interaktywne. Strategie mają być rozwijane wspólnie z ideą realizmu dotyczącą sposobów ich realizacji, a polityka publiczna powinna istnieć w strategicznych ramach, które wyjaśniają, jak ona przyczynia się do realizacji upragnionych rezultatów. Odrywanie strategii od polityki publicznej tworzy ryzyko ustanawiania nieosiągalnych strategicznych celów i pozwalania na to, aby programy publiczne ustanawiały swoją legitymizację raczej z uwagi na swoją długowieczność niż na ich wkład do zaspokajania potrzeb społecznych. Ścisła integracja pomoże w zapewnieniu, że strategie są wdrażane przy zastosowaniu najbardziej odpowiednich polityk i że różne polityki nie są sprzeczne i wspólnie przyczyniają się do realizacji strategicznych rezultatów*³.

Podejście strategiczne wymaga, aby podejmowane działania publiczne były wysoce zracjonalizowane i oparte na dowodach. Jest ono przeciwieństwem podejścia typu *ad hoc*, w którym istnieje duże prawdopodobieństwo otrzymywania przypadkowych rezultatów. Podstawą w strategii są wiodące zasady i zestaw kryteriów dla jej ocen. To kształtuje ramy umożliwiające formułowanie i ocenianie alternatywnych wyborów/opcji działań (*alternative options*). Każdy wybór powinien być oceniany w oparciu o te same kryteria:

- ◆ trwałość efektów działań (czy proponowane działania dotyczą kluczowych problemów i zapewnią pożądane rezultaty);
- ◆ wykonalność (czy proponowane działania mogą zostać wykonane przy dostępnych zasobach i potencjale systemu publicznego);
- ◆ akceptowalność (czy istnieje wystarczające wsparcie polityczne i publiczne dla proponowanych działań).

³ Prime Minister's Strategy Unit, *Strategy Survival Guide*, Londyn 2004, s. 6.

Rysunek 1. Składniki dokumentów strategicznych



Źródło: Prime Minister's Strategy Unit, *Strategy Survival Guide*, Londyn 2004, s. 7.

Polityka rozwoju. W Polsce w ostatnich latach dokumenty Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wprowadzają pewne podstawowe definicje pojęć związanych ze strategią. Wprowadzają także ich hierarchię. Najważniejsze pojęcie to polityka rozwoju. Pojawia się ono w zestawieniu z pojęciem zarządzania rozwojem. Z kolei głównym narzędziem polityki rozwoju jest programowanie strategiczne.

Polityka rozwoju definiowana jest jako zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów⁴.

Przywołajmy także definicję polityki rozwoju ze znowelizowanej ustawy o zasadach rozwoju. Jest to zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej⁵.

Z kolei programowanie strategiczne – jedno z głównych narzędzi polityki rozwoju – określa się tam jako działalność państwa (administracji

⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r., Warszawa 2009, s. 3.

⁵ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.

publicznej) polegająca na opracowywaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, programów itp.). Programowaniu przypisywana jest niezwykle istotna rola. Uznaje się bowiem, że – gdy jest wysokiej jakości – warunkuje konkurencyjność gospodarki i jej zrównoważony rozwój. Poprzez programowanie państwo kształtuje procesy rozwojowe. Strategiami rozwoju są według ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju:

- ◆ strategia rozwoju kraju;
- ◆ strategie sektorowe;
- ◆ strategie rozwoju województw;
- ◆ strategie rozwoju lokalnego.

Polityka rozwoju silnie kojarzona jest z polityką rozwoju regionalnego, chociaż są to odrębne dziedziny. W definicji polityki rozwoju zawartej w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie ma bezpośredniego odniesienia do rozwoju regionalnego. Niemniej jednak politykę rozwoju regionalnego można uznać za terytorialny wymiar polityki rozwoju. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* podkreśla, że główne strategiczne obszary wyzwań dla polityki regionalnej są jednocześnie wyzwaniami istotnymi dla całej polityki rozwoju. Ponadto jeden z dokumentów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zawiera stwierdzenie, że *polityka rozwoju powinna być zatem oparta o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego. Oznacza to konieczność ujęcia w dokumentach strategicznych – strategiach rozwoju oraz dokumentach operacyjno-wdrożeniowych, w tym w programach operacyjnych i rozwoju, wymiaru terytorialnego w celu zachowania spójności celów i działań rozwojowych*⁶.

Polityka rozwoju regionalnego definiowana jest jako działania państwa, których celem jest wzmocnienie i wykorzystanie tzw. endogenicznych potencjałów wszystkich terytoriów kraju, czyli wyzwolenie oddolnych czynników istniejących w danych społecznościach terytorialnych, które służą rozwojowi. Jej celem jest *rozwijanie mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu (...) na całe obszary województw*⁷. Szczególne znaczenie w tej polityce mają działania wykonywane na rzecz terytoriów, które wymagają szczególnego wsparcia w rozwoju. Określane są często jako obszary problemowe. Mogą to być obszary wiejskie, które cechuje niedorozwój, czy obszary peryferyj-

⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wymiar terytorialny w dokumentach strategicznych*, 6 września 2010, s. 4.

⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., Warszawa 2010, s. 6.

ne. Jednocześnie podkreślone jest sprzężenie między celami terytorialnymi a ogólnokrajowymi. Strategicznym celem tej polityki jest bowiem wykorzystanie regionalnych potencjałów dla osiągnięcia rozwoju kraju jako całości - wzrostu PKB, wzrostu zatrudnienia i zwiększenia poziomu spójności między różnymi regionami.

Polityka rozwoju regionalnego ma duże znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju. Potencjalnie umożliwia ona pokonanie istniejącej w niej istotnej słabości polegającej na dominacji podejścia branżowego. Oznacza to, że urzędy branżowe (np. ministerstwo zdrowia czy edukacji) podejmują główne działania publiczne. Z istoty dążą do realizacji celów branżowych, niezależnie od tego, jak ich realizacja przekłada się na sytuację w poszczególnych regionach. Tymczasem polityka regionalna wymusza działania przekrojowe, uwzględniające sytuację istniejącą w poszczególnych regionach. Tworzy to szansę na łagodzenie panujących między nimi nierówności oraz wzmacnianie synergii rozwojowej, a także na zwiększanie poziomu mobilności szeregu czynników ekonomicznych i ludzkich w skali kraju itp. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020* wskazuje, że podejście terytorialne do rozwoju pozwala na dostrzeżenie specyfiki zjawiska rozwoju jako czegoś wielowymiarowego o licznych uwarunkowaniach - społecznych, gospodarczych, środowiskowych. Rozwój wymaga zintegrowanych działań opartych na wykorzystaniu różnorodnych czynników. Natomiast podejście sektorowe przynosi zagrożenie, że działania publiczne będą jednokierunkowe, wyrwykowe (podejmowane przez różnorodne urzędy), scentralizowane (nieuwzględniające opinii regionalnych i lokalnych aktorów polityk). W konsekwencji działania publiczne mogą okazać się niedopasowane do realiów wielu ośrodków terytorialnych. Na przykład w zakresie polityki edukacji działania publiczne powinny być inaczej przygotowane, gdy są adresowane do szkół warszawskich, a inaczej, gdy mają dotyczyć małych szkół wiejskich (gdzie samorządy nie mogą sobie poradzić ze sfinansowaniem zadań oświatowych).

Polityka rozwoju rozumiana terytorialnie (czyli jako rozwój regionalny) - w porównaniu z typowymi politykami sektorowymi - nie uzyskała jakiegś wyjątkowej pozycji w generalnej agendzie działań publicznych, chociaż powstał całkiem spory dorobek intelektualny w jej obrębie. To skutek tego, że rządzący politycy rzadko czynili ją swoim istotnym priorytetem w praktyce zarządzania krajem (w sensie dążenia do osiągnięcia spójności w rozwoju regionów). Kluczowym priorytetem polityki rozwoju pozostawało generalne maksymalizowanie tempa rozwoju mierzonego wartością PKB w skali kraju, a także zapewnienie stabilności finansowej (zrównoważenie finansów publicznych) jako warunku maksymalizowania wzrostu PKB.

W terytorialnie rozumianej polityce rozwoju wyłoniła się do pewnego stopnia tylko polityka rozwoju obszarów wiejskich. Uzyskała ona znaczący status w licznych debatach. Powstało wiele programów publicznych skierowanych do środowisk z tych obszarów. Jednocześnie jej rezultaty nie są jednoznaczne (utrzymujący się dystans w jakości życia mieszkańców terenów wiejskich w stosunku do mieszkańców miast). Natomiast nie został rozwinięty inny odłamek terytorialnej polityki rozwoju, czyli polityka miejska. Można ją rozumieć jako *terytorialnie ukierunkowane działania państwa na rzecz rozwoju miast*⁸. Dopiero w 2012 roku powstały *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*⁹. Ich projekt ogłosiło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Uznano, że *do tej pory działania wobec obszarów wiejskich nie były realizowane w sposób uporządkowany, istnieje konieczność budowy systemu ich realizacji praktycznie od podstaw*¹⁰.

**Obszary strategicznych wyzwań w polityce regionalnej
i generalnej polityce rozwoju:**

1. Lepsze wykorzystanie potencjałów rozwoju istniejących w najważniejszych obszarach miejskich. Mają one służyć kreowaniu wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowaniu rozwoju pozostałych obszarów.
2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań w poziomie rozwoju między różnymi regionami.
3. Poprawa warunków do tego, aby w regionach miało miejsce tworzenie, dyfuzja oraz absorpcja innowacji.
4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.
5. Poprawa jakości zasobów pracy.
6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.
7. Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych.
8. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego.
9. Wspieranie rozwoju kapitału społecznego.
10. Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.
11. Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., Warszawa 2010, s. 24.

⁸ *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020. Projekt*, Warszawa, maj 2012.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże, s. 22.

W konsekwencji powyższego niedowartościowania polityki terytorialnej powstało sporo poważnych problemów, jak narastanie nierówności rozwojowych między regionami, osłabienie więzi gospodarczych i komunikacyjnych między nimi, narastanie nierówności w potencjałach między dużymi aglomeracjami miejskimi a lokalnymi miastami oraz terenami wiejskimi, słaba mobilność geograficzna ludności itp. Jednocześnie obszary miejskie są uznawane za najważniejszy motor rozwoju. Według badań OECD 80% rozwoju ekonomicznego między 2002 a 2007 miało miejsce na miejskich rynkach pracy. Kilka najważniejszych ośrodków wielkomiejskich skupia ponad połowę wszystkich firm, trzy czwarte zysków przedsiębiorstw oraz dwie trzecie całego zatrudnienia w Polsce. *W konsekwencji większe tereny miejskie są znacząco bogatsze niż wiejskie. Takie zaglomerowane gospodarki sprawiają, że następuje koncentracja firm i pracowników oraz wiedzy, a także wzmaganie dynamizmu i produktywności terenów miejskich. W Polsce kapitał ludzki jest szczególnie skoncentrowany w dużych centrach miejskich. De facto tylko ośrodki municypalne o ludności powyżej 200 tysięcy mieszkańców wykazują wyniki edukacyjne, które są zbliżone do średniej krajowej*¹¹.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zapowiedziało budowę narzędzi do realizacji zadań polityki miejskiej. Wskazało przy okazji na wyzwania. Punkt wyjścia jest bardzo trudny. Sieć powiązań między miastami jest słaba z uwagi na słabą wciąż sieć transportową. Poziom ich wzajemnego sfunkcjonalizowania jest niedostateczny. Wskazuje się na wysoki poziom degradacji obszarów miejskich, z uwagi na liczne obszary przemysłowe, powojkowe, pokolejowe. Problemem jest nieskoordynowane planowanie przestrzenne zarówno w dużych miastach, jak i mniejszych ośrodkach. Dokument ministerstwa stwierdza: *obserwujemy nasilające się zjawisko żywiłowej urbanizacji i rosnącego chaosu przestrzennego. Taka niekontrolowana suburbanizacja przyczynia się z jednej strony do degradacji środowiska przyrodniczego, niewydolności układów komunikacyjnych, utraty atrakcyjności miejsc rekreacyjnych i inwestycyjnych oraz wzrostu kosztów usług świadczonych przez miasto (głównie zapewnienie dostępu do infrastruktury dostarczającej wodę, energię, odprowadzającej ścieki i zapewniającej połączenia transportowe), z drugiej strony do zmniejszenia się zasobów finansowych miast (rdzeni miejskich obszarów funkcjonalnych). Prowadzi to do sytuacji, w której miastu brakuje przychodów, aby realizować swoje potrzeby rozwojowe, w tym rozsądnie prowadzić planowanie urbanistyczne czy np. działania rewitalizacyjne obszarów zdegradowanych, które mogłyby skutkować zwiększeniem atrakcyjności centrów miast dla mieszkańców o większych dochodach*¹². W konsekwencji polskie

¹¹ OECD Urban Policy Reviews. Poland, OECD 2011, s. 11.

¹² Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020. Projekt, dz. cyt., s. 13.

miasta mogą doświadczyć spadku konkurencyjności. Wzrasta ryzyko ich porażki w walce z innymi miastami europejskimi o najwyższej wykwalifikowanych pracowników. Jednocześnie przed miastami stoją bardzo poważne wyzwania w związku z licznymi zmianami, które zachodzą w ich otoczeniu. Muszą się one przystosować do zmian demograficznych. Oznacza to, że powinny kształtować zasoby mieszkaniowe adekwatnie do potrzeb, przygotowywać odpowiednio sprofilowane usługi medyczne, opiekuńcze, a także edukacyjne. Muszą również zareagować na konsekwencje zmian klimatycznych. Wymagają one dostosowania między innymi w zakresie gospodarki zasobami wody, energii czy optymalizacji wykorzystania surowców. Wciąż wyzwaniem jest infrastruktura transportowa. Wiele miast cierpi na brak wystarczającej liczby obwodnic, wiele dróg krajowych przebiega przez centra miast. Skutkiem tego wydłuża się czas przejazdu, rośnie liczba wypadków. Problemem jest także niechęć obywateli do korzystania z transportu publicznego z uwagi na jego niedostosowanie do potrzeb czy niski standard. Jednocześnie z powodu rosnących cen paliw transport prywatny będzie stawał się coraz droższy. Ograniczy to możliwości dojazdu do pracy.

A zatem politykę terytorialną trudno uznać za politykę publiczną głównego nurtu ostatnich 20 lat. Najbardziej realne polityki związane są z priorytetami – jak wyżej wskazaliśmy – wzrostu PKB i stabilności makroekonomicznej. Ma to szereg przyczyn. W Polsce istnieje klimat sprzyjający realizacji idei doganiania Europy Zachodniej, zwłaszcza w zakresie tych najpopularniejszych wskaźników odnoszących się do wzrostu PKB (głównie wzrost PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca czy relacja polskiego PKB do średniego unijnego PKB). Tymczasem ten wskaźnik nie odzwierciedla poziomu rozwoju we właściwym rozmiarze. Pokazuje on poziom aktywności gospodarczej, natomiast nie mówi o wykorzystaniu jej owoców, o przełożeniu na jakość życia większości obywateli. Z tym ostatnim jest gorzej w związku ze słabym poziomem rozwoju wielu składników infrastruktury życia (np. stan dróg, komunikacji zbiorowej, jakość usług publicznych).

Strefa do poprawy. W Polsce istnieje utarte przekonanie, że programowanie strategiczne, jak i w ogóle systemowe działania nie są silną stroną działań publicznych i generalnie zarządzania publicznego. Jako problem wskazuje się to, że instytucjom publicznym brakuje potencjału do pogłębionej, strategicznej analizy, która pozwalałaby na wskazanie wiodących czynników przesądzających o powodzeniu w działaniu. Istnieje często problem z jasnym formułowaniem celów, priorytetów, wypracowywaniem kompromisów między różnymi pożądanymi celami publicznymi, z odpowiednio pogłębionym zrozumieniem kontekstu, w którym tworzy się stra-

tegie (trendy, szanse, zagrożenia, prognozowanie), a także z wyborem adekwatnych narzędzi działania do realizacji założonych celów. Jako niewątpliwym problem wskazuje się niską jakość komunikowania strategicznych treści wśród grona interesariuszy. Tomasz Grosse pisze, że *problemem wielu dokumentów strategicznych polityki regionalnej – zarówno rządowych, jak również samorządowych – jest to, że wprowadzicie deklaratorywnie obejmują działania wspierające rozwój nowoczesnej gospodarki, ale są one bardzo słabo realizowane w praktyce*¹³. Autor wymienia następujące problemy:

- ◆ brak myślenia o polityce rozwoju w długiej perspektywie czasu;
- ◆ brak ciągłości prac programowych, w tym częste zmiany podstawowych koncepcji i instrumentów programowych;
- ◆ nadmierna liczba słabo ze sobą powiązanych strategii i dokumentów programowych;
- ◆ słabość implementacji dokumentów programowych oraz próby omijania najważniejszych dokumentów strategicznych w praktyce administracyjnej;
- ◆ niewłaściwa koordynacja prac programowych między różnymi segmentami administracji publicznej, co utrudnia m.in. powiązanie polityk sektorowych z politykami regionalnymi, a także działań rządu z zadaniami podejmowanymi przez samorządy terytorialne;
- ◆ dychotomia planowania inwestycyjnego (społeczno-gospodarczego) i przestrzennego.

Na powyższego typu problemy wskazuje raport *Kurs na innowacje* z 2012 roku. Powstał on w gronie wybitnych ekspertów od polityki rozwoju. Ich zdaniem trudno dostrzec rzeczywiste przełożenie między zawartością dokumentów strategicznych a *funkcjonowaniem państwa, prowadzeniem polityk publicznych i podejmowaniem przez administrację publiczną praktycznych działań*¹⁴.

Także autorzy dokumentów rządowych wskazują na podobne problemy. *Raport o polityce regionalnej*¹⁵ zawiera stwierdzenie o słabości metodologicznej dokumentów strategicznych. Rządowe Centrum Studiów Stra-

¹³ T. Grosse, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, 2006, s. 3.

¹⁴ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej 2012, s. 96.

¹⁵ Ministerstwo Gospodarki i Pracy (Departament Polityki Regionalnej), *Raport o polityce regionalnej*, Warszawa 2004, s. 9.

tegicznych także sformułowało szereg zastrzeżeń do dokumentów strategicznych¹⁶. Jego eksperci wskazywali, że są one zdominowane przez część diagnostyczną, czyli prezentowanie celów, stanu wyjściowego, kontekstu. Jednocześnie niektóre strategie nie mają części poświęconej sposobom realizacji celów strategicznych, a połowa z nich nie zakłada monitorowania realizacji. Niewielka liczba dokumentów strategicznych wyposażona jest w takie projekcje nakładów finansowych, które umożliwiają ich analizę i stwierdzenie wykonalności czy realności. Nie sprawdzano zazwyczaj, czy zaplanowane wydatki na określone cele nie są już zaplanowane w innych strategiach: *sformułowane w dokumentach zadania powtarzają się i mogą być finansowane z tym samych środków. (...) W niektórych dokumentach wskazano, że niektóre działania zostaną sfinansowane w ramach innych strategii.*

Program Operacyjny Kapitał Ludzki wskazuje, że *kluczowym wyzwaniem stojącym przed polską administracją publiczną jest poprawa potencjału do tworzenia długofalowych strategii*¹⁷. Z kolei niezwykle ważny dokument pt. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* wskazuje, że instytucje publiczne wymagają sanacji, a jej elementem ma być wzmocnienie zdolności w zakresie *opracowywania i wdrażania polityk, strategii i programów (od etapu projektowania po ewaluację)*¹⁸. Dokument planuje wzmocnienie komórek, które odpowiadają za monitorowanie i ewaluację polityk i strategii.

Rządzący jednak zawsze wytwarzali pewien zestaw dokumentów o charakterze strategicznym. Można uznać, że powstaje ich nawet bardzo dużo w sensie liczebnym. W 2006 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego doliczyło się 406 dokumentów o charakterze strategicznym, które powstały po 1989 roku¹⁹. Według stanu na rok 2010 obowiązywało 223 strategii²⁰. Są to takie dokumenty, jak *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* (średniookresowa strategia rozwoju kraju), *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, 42 strategie rozwoju (dotyczące rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów itp.), 115 programów rozwoju, w tym programy wieloletnie, 23 programy operacyjne, 41 pozostałych dokumen-

¹⁶ Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, *Wieloletnie strategie i programy resortowe powstałe w Polsce w latach 1999-2003*, dz. cyt.

¹⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, dz. cyt., s. 75.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989-2006, załącznik nr 4, wykaz dokumentów o charakterze strategicznym (strategie, programy, plany), przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1989-2006, lipiec 2007 r.

²⁰ J. Górniak, S. Mazur, A. Szczucka, *Próba określenia strategicznych zadań państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010, s. 18.

tów o charakterze strategicznym (plany, założenia, koncepcje, programy pomocy itp.)²¹.

We wcześniejszych latach dorobek był również znaczący liczbowo. RCSS obliczyło, że od początku 1999 roku do czerwca 2003 roku w ministerstwach i innych urzędach administracji centralnej opracowano 83 programy i strategie rozwoju. Około połowy z nich powstało w okresie od stycznia 2002 do czerwca 2003 r. Znaczna część dokumentów miała charakter analizy dotyczącej dostosowania polskiej gospodarki do wymogów zbliżającego się wstąpienia do grona członków Unii Europejskiej. Powyższy raport RCSS wskazuje, że w tym czasie nawet programy 2-letnie określano jako strategiczne.

Ciekawe jest to, że spośród 83 programów i strategii tylko 38 dokumentów zawierało analizę potrzebnych nakładów na realizację. Większość to dokumenty o trzyletnim horyzoncie czasu. W 2000 roku w RCSS powstała pierwsza długoterminowa *Strategia Polska 2025* (długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju)²². W tym okresie zaplanowano cały szereg dokumentów strategicznych, które miały być podstawą do sformułowania *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*²³, jako dokumentu, na podstawie którego Komisja Europejska miała przyznać Polsce dotacje europejskie (fundusze strukturalne i z Funduszu Spójności).

Strategiczne dostosowanie. Powstawało zatem wiele dokumentów z dziedziny, którą można określić jako polityka rozwoju (strategia narodowa). Najczęściej powiązane były z koniecznością stworzenia systemu celów i priorytetów dla wykorzystania zagranicznej pomocy finansowej, a także planowania procesu spełnienia warunków przystąpienia do UE (między innymi dostosowanie polskiego prawa do prawa UE). W marcu 1998 r. nastąpiło rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych Unii Europejskiej z Polską i pozostałymi krajami stowarzyszonymi z UE, które uznano za gotowe do rozpoczęcia negocjacji. W związku z tym w czerwcu 1998 roku rząd przyjął Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE. Określał on działania państwa - współfinansowane ze środków unijnych - służące dopasowaniu się do wymogów członkostwa Polski w UE²⁴. Zakładały one w sferze gospodarczej stabilizowanie gospodarki, tworzenie warunków do wzrostu gospodarczego, kontynuowanie prywatyzacji, demonopolizację, re-

²¹ Część poniższych fragmentów opiera się na artykule autora książki *Programowanie strategiczne. Nowe podejście*, „Animacja Życia Publicznego” 2011, nr 1.

²² Przyjęta przez Radę Ministrów 26 czerwca 2000 r.

²³ Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich, Narodowa Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Narodowa Strategia Rybołówstwa, Narodowa Strategia Ochrony Środowiska oraz Narodowa Strategia Rozwoju Transportu.

²⁴ „Przegląd Rządowy” wrzesień 1998, nr 9(87).

dukcję deficytu budżetowego, restrukturyzację tradycyjnych branż przemysłu (górnictwo, hutnictwo).

Program zakładał dostosowanie działań państwa i jego regulacji do wymogów unijnych w wielu sferach (na przykład zamówienia publiczne, ochrona własności przemysłowej, swobodny przepływ towarów, liczne regulacje branżowe). Planowano poprawę w licznych sferach funkcjonowania państwa – sądownictwo, rynek pracy, rolnictwo itp.

Rysunek 2. System horyzontalnych dokumentów strategicznych



Następnie powstawały kolejne dokumenty. W grudniu 2000 r. rząd przyjął *Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego 2001-2006* (oraz szereg dokumentów powiązanych, sektorowych). Dokument uznano za podstawę programowania średniookresowej polityki rozwoju regionalnego. Określał on cele, priorytety, *kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich z punktu widzenia polityki państwa*. W gruncie rzeczy był to dalszy proces harmonizowania rozwoju kraju z programowaniem w Unii Europejskiej. Podstawą do formułowania strategii była ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego²⁵. Powołano Radę Polityki Regionalnej Państwa.

²⁵ Zastąpiona została później przez ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116, poz. 1206, Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759, i nr 267, poz. 2251 oraz Dz.U. 2006, nr 149, poz 1074).

Powyższa ustawa została zastąpiona ustawą o Narodowym Planie Rozwoju, a ta po dwóch latach ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Określają one sposoby powstawania dokumentów rozwojowych o cechach strategicznych. W trakcie przygotowań do akcesji i później przygotowań do wykorzystania dotacji unijnych na okres po roku 2007 istniały trzy główne dokumenty strategiczne: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR), Narodowy Plan Rozwoju (NPR) oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK). Wskazują one cele zakładające *rozwijanie konkurencyjnej gospodarki, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym*²⁶.

Obok dokumentów dotyczących generalnych strategii rozwoju powstawały dokumenty strategiczne o innym charakterze, głównie sektorowym (rys. 2).

Próba usprawnienia strategicznego. W 2009 roku rząd podjął próbę stworzenia bardziej precyzyjnego systemu opracowywania dokumentów strategicznych. W kwietniu 2009 roku w środowisku rządowym powstała diagnoza, która wskazywała na słabości *funkcjonowania obecnego systemu programowania strategicznego w Polsce oraz brak kompleksowego systemu zarządzania rozwojem*. Diagnozę zawarto w dokumencie pt. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. Był on owocem pracy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów²⁷.

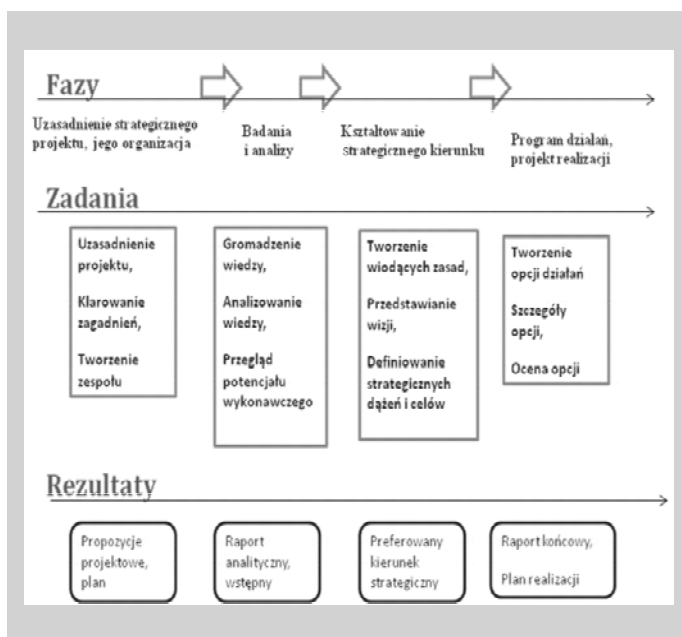
Autorzy wskazywali, że do tamtej pory programowanie obciążone było szeregiem wad. Ich wyrazem był brak kompleksowej wizji polityki regionalnej i ciągłości prac programowych oraz wyodrębnionej, centralnej jednostki, która odpowiadałaby za szeroko rozumiane zarządzanie rozwojem (różne resorty pełnią te funkcje w sposób fragmentaryczny). Urzędy nie opracowywały dokumentów programowych zbliżonych w charakterze do angielskich dokumentów typu „policy papers” (ich rolą jest zarysowanie kierunków prac rządu w różnych perspektywach czasowych, przy uwzględnieniu zobiektywizowanych danych). Brakowało współpracy strategicznej między różnymi podmiotami publicznymi zaangażowanymi w proces programowania. Nie rozwinięto w odpowiedniej skali systemu monitorowania oraz ewaluowania polityki państwa. Jeżeli urzędy już to robiły, to koncentrowały się na kwestii nakładów finansowych, czy proce-

²⁶ Ministerstwo Gospodarki i Pracy (Departament Polityki Regionalnej), *Raport o polityce regionalnej*, Warszawa 2004, s. 14.

²⁷ Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów przestał działać po uformowaniu nowego rządu pod koniec 2011 r.

durach. Natomiast nie badały efektywności oraz stopnia wykonania celów w kontekście całościowej polityki rozwoju. Problemem było także słabe powiązanie planowania budżetowego z celami strategicznymi. Wprawdzie w wielu resortach powstawały wieloletnie dokumenty strategiczne, ale były one oderwane od całościowej polityki rozwoju. Brakowało wieloletniego planowania finansowego, które obejmowałoby wszystkie środki publiczne. Utrudniało to długofalowe planowanie strategiczne.

Rysunek 3. Rozwijanie strategicznego podejścia



Źródło: Prime Minister's Strategy Unit, *Strategy Survival Guide. Strategy Development*, 2004, s. 15.

Ponadto dokument wskazywał, że ministerstwa nadmiernie koncentrowały się na działaniach ściśle sektorowych. W tym względzie wykazywały się one nawet specyficzną kreatywnością, czyli produkcją nadmiernej liczby dokumentów programowych. Miało to miejsce przy jednoczesnym braku dostatecznej koordynacji działań związanych z programowaniem między poszczególnymi resortami oraz między rządem a samorządem. Całość skutkowałą m.in. niespójnością wewnętrzną i zewnętrzną prowadzonych działań. Natomiast w dokumentach widoczny był brak wystarczających powiązań po-

między strategiami sektorowymi i programami, opracowywanymi przez poszczególne podmioty²⁸.

Rząd postanowił wprowadzić 3 kategorie dokumentów, które mają charakter strategii rozwoju i są podstawą prowadzenia polityki rozwoju:

- ♦ długookresowa strategia rozwoju kraju (DSRK) o co najmniej 15-letniej perspektywie realizacji (dokument horyzontalny, kompleksowy);
- ♦ średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK), której założenia mają być realizowane na przestrzeni 4-10 lat (w 2011 r. funkcję takiej strategii pełni Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015);
- ♦ 9 głównie horyzontalnych strategii rozwoju, przeznaczonych do realizacji w perspektywie 4-10 lat (podlegają ocenie zgodności z ŚSRK):
 - Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki;
 - Strategia rozwoju zasobów ludzkich;
 - Strategia rozwoju transportu;
 - Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko;
 - Strategia sprawne państwo;
 - Strategia rozwoju kapitału społecznego;
 - Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony-miasta-obszary wiejskie;
 - Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;
 - Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

Rolę długookresowej strategii odgrywa dokument *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*²⁹. Z kolei średniookresowa strategia - *Strategia Rozwoju Kraju 2020* - nie była jeszcze przyjęta w połowie 2012. Do tego czasu dokumentem obowiązującym jest *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*. Natomiast strategii horyzontalne również są w trakcie powstawania albo konsultowania.

Powyższy zestaw strategii wydaje się interesujący. Zbudowane są one wokół kluczowych wymiarów, które są decydujące dla rozwoju kraju

²⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, dz. cyt., s. 8.

²⁹ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa 2011.

(w zasadzie dla każdego kraju). Jednak skuteczność całego przedsięwzięcia porządkującego system programowania strategicznego będzie zależała również od innych czynników. Obejmują one między innymi jakość mechanizmów, które mają zapewnić wykorzystanie stworzonych celów i priorytetów w praktyce realnego rządzenia. Takim mechanizmem jest na pewno zasada, że dokumenty rozwojowe niższego rzędu muszą uzyskać ocenę zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju (obecnie Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015). Oceny dokonuje Minister Rozwoju Regionalnego³⁰. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów funkcjonuje Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, który wytycza kierunki w zakresie polityki rozwoju i programowania strategicznego (przyjmuje horyzontalne dokumenty programowe), monitoruje i ocenia realizowane instrumenty polityki rozwoju, ocenia skuteczność i efektywność polityk publicznych, formułuje rekomendacje. Ministrowie resortowi przedkładają Komitetowi dokumenty strategiczne, a ten dokonuje ich analizy.

Dobrym posunięciem było zaplanowanie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego ośrodka badawczo-prognostycznego, którego zadaniem jest określanie standardów metodologicznych, merytorycznych oraz procedur organizacyjnych dla procesu programowania oraz *egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do wszystkich polityk rządowych składających się na politykę rozwoju*. Ponadto w każdym resorcie mają powstać komórki odpowiedzialne za programowanie strategiczne.

Wprowadzono także mechanizm ewaluacji *ex ante* dla dokumentów rozwojowych, które muszą być uzgadniane ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Ponadto - jak zakłada ustawa o zasadach rozwoju - Prezes Rady Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, do dnia 31 lipca każdego roku, informację o realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów długookresowej strategii rozwoju kraju w roku poprzednim (art. 12a, pkt 6).

Dokument *Założenia systemu zarządzania rozwojem* zawiera także stwierdzenie o instytucjonalizacji procesu ewaluacji zarówno już funkcjonujących, jak i nowo wprowadzanych polityk publicznych. *Proponuje się, aby proces ten był procesem ciągłym i funkcjonował jako stałe narzędzie oceny efektywności polityk publicznych i podejmowanych w ich ramach działań poprzez prowadzenie nad wybranymi regulacjami badań ex-ante (przed uruchomieniem interwencji), on-going (w trakcie trwania interwencji) i ex-post (po zakończeniu interwencji).*

³⁰ Informacja rządu na temat polityki rozwoju, druk sejmowy nr 2671, styczeń 2010, s. 5.

Zasady programowania strategicznego

Dokumenty rządowe zawierają wytyczne określające zasady, w oparciu o które powinno się odbywać programowanie strategiczne. Autorzy dokumentów strategicznych powinni wziąć pod uwagę następujące zasady:

- zrównoważonego rozwoju (równowaga celów gospodarczych, społecznych i związanych z ochroną środowiska; całościowe spojrzenie na kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe);
- niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym;
- solidarności (w tym również solidarności wewnątrz- i międzypokoleniowej);
- spójności (spójność terytorialna, regionalna, regulacyjna);
- dobra publicznego i demokratycznego państwa.

Ponadto strategię muszą uwzględniać czy też zawierać odpowiedź na kilka kluczowych wyzwań:

- sprostanie wymogom konkurencyjnej gospodarki światowej;
- uwzględnienie trendów demograficznych;
- uwzględnienie trendów epidemiologicznych;
- dążenie do poprawy spójności społecznej.

Źródło: *Plan uporządkowania strategii rozwoju*. Tekst uwzględniający dokonaną 10 marca 2010 r. reasumpcję decyzji Rady Ministrów z 24 listopada 2009 r., Warszawa, marzec 2010 r.

Wprowadzono zasadę powiązania planowania strategicznego i operacyjnego. W *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju* jest mowa o formułowaniu planu działań, które mają obrazować realizację zapisanych celów. Plany obejmują okresy 3-letnie, a ponadto zapisano, że mogą być weryfikowane w skali roku. Plan ma zawierać *osiągnięcie określonego poziomu wskaźników przyjętych jako kryterium realizacji strategii*. Plan będzie zawierał listę kluczowych przedsięwzięć planowanych na dany okres, w podziale na³¹:

- ♦ działania legislacyjne;
- ♦ działania polegające na przeprowadzeniu zmian instytucjonalnych;
- ♦ działania polegające na przeprowadzeniu interwencji/programów o charakterze inwestycyjnym z przyporządkowaniem ich do odpowiednich wskaźników oraz określeniem terminów realizacji.

Realizacja planu ma być monitorowana każdego roku. Powstaną sprawozdania wraz z rekomendacjami dotyczącymi ewentualnych działań korygujących, służących zapewnieniu terminowej i skutecznej realizacji. Rozpatrzy je Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju.

³¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (dokument w trakcie konsultacji społecznych w połowie 2012 r.), Warszawa, listopad 2011, s. 126-127.

Zapisano także zestaw licznych wskaźników, które mają obrazować realizację zaplanowanych działań. Dotyczą one pomiaru wzrostu PKB w relacji do poziomu z 2010 roku, relacji PKB w Polsce w przeliczeniu na mieszkańca do średniego poziomu w UE. Jest tam szereg innych wskaźników, które obrazować mają: jakość stanowionego prawa, dostępność usług e-government online, udział wydatków publicznych przeznaczonych na cele prorozwojowe, zaufanie ludzi dorosłych wobec innych, średni czas dochodzenia należności umownych drogą sądową (w dniach), poziom zaufania do instytucji publicznych, odsetek osób deklarujących aktywność w organizacjach społecznych, odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania, udział eksportu w PKB, strukturę pracujących według sektorów gospodarki, udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle, odsetek studentów kierunków technicznych i przyrodniczych, udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogóle przedsiębiorstw, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–24 i 55–64, odsetek dzieci 4-letnich objętych wychowaniem przedszkolnym, udział gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu przez łącze szerokopasmowe w ogóle gospodarstw domowych, udział województw Polski wschodniej w PKB.

Pewnym problemem może być część przyjętych rozstrzygnięć organizacyjnych w systemie programowania. Otóż znaczną część działań w ramach niego ulokowano w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Nie posiada ono jednak władztwa nad innymi resortami. Może to rodzić problem podmiotowości w polityce rozwoju, a także odpowiedzialności za działania. Projekt Strategii Rozwoju Kraju 2020 zawiera zapewnienie, że *bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym sprawuje Prezes Rady Ministrów. Przyjęty system zarządzania rozwojem zwiększa osobiste zaangażowanie Prezesa Rady Ministrów na etapie programowania strategicznych dokumentów rządowych*³². Wszystko zależało będzie jednak od praktycznych rozstrzygnięć i zrozumienia wymiaru strategicznego ze strony otoczenia premiera. Na przykład w systemie brytyjskim modelowanie działań strategicznych jest silnie osadzone w gabinecie premiera i realizowana mocą jego autorytetu i wpływu.

Strategiczne dążenia. Dokumenty strategiczne formułują długoterminowe cele i kierunki. Strategia rozwoju kraju określa podstawowe uwarunkowania rozwoju, cele rozwoju i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Średniookresowa strategia rozwoju kraju jest uznana za wiodącą strategię rozwojową (*Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*). Ustala ona strategiczne zadania państwa, czy

³² Tamże, s. 124.

obszary strategicznej interwencji (obszary problemowe) o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym. Zawiera następujące strategiczne obszary priorytetowe:

- 1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;
- 2) poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej;
- 3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
- 4) budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa;
- 5) rozwój obszarów wiejskich;
- 6) rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Z kolei raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* zawiera obszary, w których kryją się największe wyzwania:

- 1) wzrost i konkurencyjność;
- 2) sytuacja demograficzna;
- 3) wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy;
- 4) odpowiedni potencjał infrastruktury;
- 5) bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne;
- 6) gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego;
- 7) solidarność i spójność regionalna;
- 8) poprawa spójności społecznej;
- 9) sprawne państwo;
- 10) wzrost kapitału społecznego Polski.

W realizacji wyzwań czy próbie sprostania im raport zakłada, że najlepiej sprawdzi się paradygmat rozwojowy określany jako model polaryzacyjno-dyfuzyjny. Zakłada on wzmocnienie potencjału rozwojowego tzw. biegunów wzrostu, którymi są w Polsce ośrodki metropolitalne. Dzięki ich rozwojowi mają zostać wzmocnione także obszary peryferyjne na skutek dyfuzji impulsów modernizacyjnych z tych ośrodków. Raport *Polska 2030* wskazuje, że *szansa relatywnie biednych obszarów polega przede wszystkim na uczestniczeniu w sukcesie najsilniejszych regionów, a nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji i przywilejów*³³. Zakłada się, że w trakcie przyspieszonego rozwoju nieuniknione jest pogłębianie się

³³ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Raport Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dz. cyt., s. 245.

nierówności. Ale w dłuższej perspektywie - dzięki procesom konwergencji - wyrówna się poziom rozwoju między regionami.

Duże znaczenie ma *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, która powstała jako pierwsza spośród 9 zaplanowanych strategii horyzontalnych (lipiec 2010). Zawiera trzy cele szczegółowe do 2020 roku:

- 1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów;
- 2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych;
- 3) tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Oznacza to, że w swojej polityce rozwoju państwo chce oddziaływać na trzy wymiary, czyli na konkurencyjność, spójność społeczną i sprawność zarządzania.

Z kolei *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego* zakłada cele operacyjne:

- 1) podniesienie poziomu kompetencji sprzyjających rozwojowi kapitału społecznego;
- 2) zwiększenie aktywności i partycypacji społecznej;
- 3) poprawę komunikacji społecznej, wymiany wiedzy;
- 4) poprawę wykorzystania potencjału kulturowego i kreatywnego w budowaniu kapitału społecznego.

Jej celem głównym jest wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski, a głównym wyzwaniem - zwiększenie powszechnej świadomości znaczenia kapitału społecznego dla rozwoju kraju. Najważniejszym wskaźnikiem osiągnięcia celu głównego jest wskaźnik zaufania ludzi dorosłych wobec siebie.

Powstała także strategia *Sprawne państwo*, gdzie sformułowano cele operacyjne, które oparte są na koncepcji państwa otwartego na potrzeby obywateli i efektywnie realizującego zadania publiczne. Cele te dotyczą podniesienia poziomu funkcjonalności państwa (m.in. skutecznie działające struktury organizacyjne), skuteczności (m.in. efektywne instytucje publiczne), spójności i przejrzystości (m.in. aktywne uczestnictwo obywateli w procesach rządzenia), efektywność i dostępność (m.in. dostęp do wysokiej jakości usług publicznych), sprawiedliwość i praworządność (m.in. zagwarantowanie każdemu sprawiedliwego postępowania przed sądem w „rozsądnym czasie”), pewność (m.in. bezpieczeństwo i porządek publiczny).

W systemie dokumentów strategicznych szczególne znaczenie zajmuje *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030). Została ona przyjęta przez rząd w grudniu 2011 roku (zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku). Punktem odniesienia dla niej są dokumenty planistyczne rządów z 2000 roku i 2005 roku³⁴. Koncepcja jest podstawą przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw. Jednocześnie jak piszą autorzy KPZK 2030, ma ona *wiele cech strategii ogólnorozwojowej, która łączy szereg elementów zagospodarowania przestrzennego z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego*³⁵. Jej kluczowym celem jest spowodowanie efektywnego wykorzystania przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych:

- ◆ konkurencyjności;
- ◆ zwiększenia zatrudnienia i większej sprawności państwa;
- ◆ spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w długim okresie.

Dokument zapowiada silniejsze niż do tej pory powiązanie polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego z aspektami terytorialnymi. Zakłada, że na ład przestrzenny będzie wpływał w największym stopniu główny nurt rozwoju, który będzie koncentrował się wokół sieci ośrodków wzrostu (ośrodki metropolitalne). Nastąpi w nich koncentracja ludności, która będzie się tam przemieszczała z niektórych terenów wiejskich i małych ośrodków miejskich. Przyspieszenie tych procesów, a także ich racjonalizacja wymaga inwestycji infrastrukturalnych. Dokument kładzie nacisk na budowanie przewag konkurencyjnych silnych już ośrodków. *Zgodnie z wizją przedstawioną w Koncepcji rozwój odbywa się nie w pasmach, ale na całym obszarze kraju i koncentruje się w węzłach sieci, którymi są główne miasta. Zapowiada tworzenie warunków do dalszego rozwoju sieci największych miast – motorów wzrostu i procesów rozwojowych w skali kraju, w tym zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, i wprowadzenia mechanizmów zapewniających spójność i udział w procesach rozwojowych całej przestrzeni Polski, poprzez sprzyjanie procesom dyfuzji rozwojowej w skali kraju oraz w skali regionalnej (wokół miast wojewódzkich i powiatowych)*³⁶. Kluczowym założeniem jest tu zjawisko przenikania korzyści ekonomicznych z głównych miast – węzłów sieci rozwoju – do innych, pomniejszych ośrodków

³⁴ Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (2001) oraz Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (2005).

³⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030), Warszawa, s. 5.

³⁶ Tamże, s. 8.

(o niższej randze osadniczej). Ma to nastąpić na skutek wykształcenia się funkcjonalnej integracji między ośrodkami wzrostu a innymi elementami sieci miast. Ma to stworzyć warunki do *pełniejszego wykorzystania potencjału obszarów położonych wokół wielkich ośrodków (rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych)*. Jednocześnie obszary znajdujące się poza bezpośrednim wpływem ośrodków wzrostu, które mają tym samym ograniczoną możliwość wykorzystania swoich potencjałów rozwojowych, mają otrzymać specjalne wsparcie aktywizujące.

Strategiczne plany rządzenia. Powyżej pokazaliśmy strategię, którą można nazwać narodowymi czy ogólnospołecznymi. Wprawdzie tworzą je rządy, ale nadają im w znacznym sensie charakter ponadpolityczny. Wskazują w nich na kluczowe czynniki rozwojowe i sposoby ich wykorzystania w działaniach publicznych. Jednocześnie można wskazać na dokumenty strategiczne, z którymi poszczególne zwycięskie partie polityczne przychodziły do rządu. Te dokumenty były zazwyczaj już bardziej sprofilowane politycznie, zawierały cele odpowiadające programowi wyborczemu danej partii. Na przykład w latach 1994–1997 ówczesny rząd SLD-PSL posiadał program strategiczny pod nazwą *Strategia dla Polski*. Stanowił on główny zasób celów do realizacji. Za cel nadrzędny uznano realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Miało to być przeciwwagą dla tzw. Programu Balcerowicza z pierwszych dwóch lat transformacji, który oceniany był przez głównego autora prof. G. Kołodko jako terapia szokowa. Strategia zawierała trzy priorytety:

- ♦ szybki wzrost gospodarczy (wzrost PKB o około 5% średniorocznie w latach 1994–1997);
- ♦ stabilizację systemową i makroekonomiczną;
- ♦ poprawę warunków życia.

Wyszczególniono w niej 10 programów węzłowych, między innymi partnerskie stosunki pracy i negocjacyjny mechanizm regulacji płac, reformy w ubezpieczeniach społecznych, ochronie zdrowia, programy przeciwdziałania bezrobociu w oparciu o aktywną politykę rynku pracy. Zaplanowano średniookresową strategię finansową, w tym redukcję deficytu budżetowego, zmniejszenie relacji długu publicznego do poziomu PKB, podniesienie międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki (znaczący udział eksportu w PKB).

Rząd AWS-UW miał także swoje strategiczne dokumenty. W roku 1998 przedstawiono *Średniookresową strategię finansową* (do 2001 r.), która zakładała wysokie i stabilne tempo rozwoju gospodarczego do 2001 roku (w granicach 6% rocznie). Kluczowym przedsięwzięciem było uzdrowienie finansów publicznych. Ministerstwo Finansów opracowało trzy wa-

rianty dalszego rozwoju kraju do roku 2010. Zakładano podwojenie PKB w ciągu 10 lat, obniżenie inflacji do 5% i obniżenie bezrobocia o 30% do roku 2000. Zaplanowano programy na rzecz odbiurokratyzowania gospodarki, obniżenie podatków, a także sformułowano plany zreformowania systemu emerytalnego, edukacji, służby zdrowia oraz utworzenia samorządowych powiatów i województw³⁷.

Kolejny rząd (SLD-PSL-UP) miał swoją strategię pod nazwą *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca* (29.01.2002). Celami strategicznymi polityki gospodarczej rządu były:

- ◆ stopniowy powrót w ciągu 2 lat na ścieżkę 5% wzrostu PKB;
- ◆ aktywizacja zawodowa społeczeństwa i zwiększanie zatrudnienia;
- ◆ skuteczna absorpcja funduszy europejskich i wykorzystanie ich dla rozwoju kraju.

Strategia składała się z 3 programów: „Przed wszystkim przedsiębiorczość” (likwidacja formalnych utrudnień w tworzeniu nowych przedsiębiorstw), „Pierwsza praca” (ułatwianie absolwentom podjęcia pierwszego zatrudnienia, m.in. przez ulgi dla pracodawców zatrudniających ich – rząd przejął opłacanie składek ubezpieczeniowych) oraz „Infrastruktura – klucz do rozwoju” (m.in. przyspieszenie skali i tempa budownictwa mieszkaniowego, program budowy autostrad i dróg ekspresowych).

Następnie pod koniec 2005 roku rząd Prawa i Sprawiedliwości przyjął program „Solidarne państwo”. Zakładał on w polityce finansowej państwa ustalenie tzw. kotwicy budżetowej do 30 mld zł rocznie, wprowadzenie dwóch stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych 18% i 32% z kwotą wolną od podatku, z działań strukturalnych zapowiedziano nowelizację ustawy o Narodowym Planie Rozwoju i umożliwienie szybszego wydawania dotacji unijnych, utworzenie nowych podmiotów zajmujących się walką z korupcją.

Następny rząd, który powstał pod koniec 2007 roku, przyjął strategiczny plan rządzenia. Podkreślono w nim cztery obszary działań:

- ◆ **budowanie dobrobytu, czyli wzrost PKB w przeliczeniu na osobę** (głównie przez podnoszenie stopy zatrudnienia, szczególnie wśród generacji 50+, stabilność makroekonomiczną);
- ◆ **wzrost produktywności** (dzięki rozbudowie infrastruktury drogowej, dostępowi do internetu, rozwojowi inwestycji oraz wzrostowi kapitału intelektualnego);

³⁷ Zob. L. Balcerowicz, *Państwo w przebudowie*, Znak, Kraków 1999.

- ♦ **dynamiczny rozwój** (rozwój przedsiębiorczości, wykorzystywanie potencjału regionów, polityka równych szans);
- ♦ **warunki dla bezpieczeństwa - człowieka, rodziny, kraju** (poprawa startu zawodowego i życiowego młodej generacji, dokończenie reformy emerytalnej, poprawa w systemie ochrony zdrowia, bezpieczeństwo energetyczne);
- ♦ **wzrost zaufania i dumy** (edukacja obywatelska, wzrost aktywności obywatelskiej, wyższa wiarygodność instytucji publicznych, sprawność państwa, budowanie dobrego wizerunku Polski, lepsze wskaźniki zaufania wśród obywateli).

Strategie unijne. Powyżej wskazywaliśmy, że poza dokumentami związanymi z polityką rozwoju powstaje szereg dokumentów strategicznych, które wynikają z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Część dokumentów jest związana z wykorzystaniem wsparcia finansowego z UE. Wymagane było sformułowanie wielu dokumentów analitycznych, które wskazywały na obszary, w których miało zostać wykorzystane unijne wsparcie. Miały one być dostosowane do realizacji unijnych strategii (najpierw do strategii lizbońskiej 2000-2010, a później strategii Europa 2020. Gdy powstawał system wykorzystania dotacji na lata 2007-2013, obowiązywała strategia lizbońska 2000-2010, która kładła nacisk na cele związane ze wzrostem gospodarczym i zwiększaniem zatrudnienia). Polskie dokumenty musiały uwzględniać także Strategiczne Wytyczne Wspólnoty oraz szereg innych bardziej sektorowych programów UE.

Kluczowymi dokumentami, które powstały w związku z wykorzystaniem unijnych funduszy, są *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013* i *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*. W NSRO za cel strategiczny działań podejmowanych ze środków UE uznano tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Sformułowano także cel główny: wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej.

Na powyższej bazie strategicznej powstało 5 tzw. programów operacyjnych i 16 programów regionalnych, które zakładały podejmowanie działań publicznych w kluczowych obszarach. Są to:

- ♦ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, określający działania podejmowane w zakresie polityki transportu i ochrony środowiska;

- ♦ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, określający działania podejmowane w zakresie polityki społecznej, zdrowia, edukacji, rynku pracy;
- ♦ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, określający działania podejmowane w zakresie polityki gospodarczej, w tym rozwoju innowacyjności, współpracy środowisk gospodarczych;
- ♦ Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej, służy rozwojowi współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej;
- ♦ Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, określa działania w 5 najsłabiej rozwiniętych województwach. Dotyczą one rozwoju infrastruktury naukowej i badawczej, modernizacji dróg i kolei, transportu miejskiego, sieci internetowych, inwestycji w walory turystyczne itp.;
- ♦ regionalne programy operacyjne (RPO), określają one działania realizowane na poziomie województw w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego, ochrony środowiska itp.

Poszczególne programy składały się z: dokumentów analitycznych (diagnozy sytuacji w danej dziedzinie, w której planowane były działania finansowane przez UE np. w gospodarce), analizy SWOT, strategii (cel główny oraz cele cząstkowe), zestawu priorytetów w działaniach, ich opisu, opisu sposobu wdrażania priorytetów, tablic finansowych prezentujące podział środków na poszczególne priorytety i lata wdrażania. Na przykład Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka ma dwa podstawowe cele - wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia, a cele szczegółowe to:

- 1) zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw;
- 2) wzrost konkurencyjności polskiej nauki;
- 3) zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym;
- 4) zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym;
- 5) tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy;
- 6) wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce.

Sformułowano priorytetowe obszary działań:

- 1) badania i rozwój nowoczesnych technologii (zwiększenie znaczenia sektora nauki dla gospodarki);

- 2) infrastruktura sfery B+R (modernizacja tej infrastruktury, wzrost konkurencyjności nauki);
- 3) kapitał dla innowacji (zwiększenie liczby przedsiębiorstw inwestujących w innowacje);
- 4) inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia (podnoszenie poziomu innowacyjności firm);
- 5) dyfuzja innowacji (wzmocnienie powiązań między firmami a instytucjami nauki);
- 6) polska gospodarka na rynku międzynarodowym (zwiększenie odsetka firm eksportujących);
- 7) społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji (zwiększanie dostępu przedsiębiorców do zasobów informacyjnych państwa);
- 8) społeczeństwo informacyjne - zwiększanie innowacyjności gospodarki (wspieranie firm działających w obrębie elektronicznej gospodarki).

Sformułowano wskaźniki określające poszczególne cele, w tym realizację celu głównego. Wskaźniki mają zobrazować odsetek przedsiębiorstw ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (w tym małe i średnie firmy, firmy z sektora usług), odsetek produkcji sprzedanej wyrobów nowych i istotnie ulepszonych (w tym dane dla małych i średnich przedsiębiorstw [MŚP], firm z sektora usług), nakłady na działalność innowacyjną (jako % wartości produkcji sprzedanej wszystkich przedsiębiorstw).

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) określa jednocześnie system udzielania dotacji na wiele typów inwestycji związanych z szeroko rozumianą innowacyjnością (finansowane są wdrożenia nowoczesnych, wydajnych sposobów produkcji i zarządzania, produkcja nowoczesnych wyrobów oraz badania nad nimi, finansowana jest działalność eksportowa itp.). W sumie w ramach PO IG sfinansowane mają zostać inwestycje rzędu ok. 8,3 mld euro (do roku 2013). Pieniądze podzielono między bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorców (40% pieniędzy), instytucji otoczenia biznesu (np. fundusze poręczeniowe, inkubatory przedsiębiorczości) oraz instytucje badawczo-rozwojowe.

Duże znaczenie ma Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Zawiera on dokument strategiczny, w którym sformułowano diagnozę sytuacji Polski w odniesieniu do takich kwestii, jak funkcjonowanie państwa, administracji publicznej, organizacji obywatelskich, dialogu społecznego. Celem głównym programu jest wzrost zatrudnienia i spójności społecznej. Nato-

miast realizacji tego celu sprzyjać ma realizacja sześciu poniższych celów strategicznych:

- ◆ podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo;
- ◆ zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego;
- ◆ poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce;
- ◆ upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy;
- ◆ zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa;
- ◆ wzrost spójności terytorialnej.

Pieniądze na realizację powyższych celów trafiają - poprzez system konkursów na projekty - do urzędów pracy, instytucji szkoleniowych, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu, organizacji pozarządowych, szkół, związków zawodowych, organizacji pracodawców itp. Priorytetowe obszary, w których są one wydatkowane, to:

- ◆ Priorytet I: Zatrudnienie i integracja społeczna;
- ◆ Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących;
- ◆ Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty;
- ◆ Priorytet IV: Szkolnictwo wyższe i nauka;
- ◆ Priorytet V: Dobre rządzenie;
- ◆ Priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich;
- ◆ Priorytet VII: Promocja integracji społecznej;
- ◆ Priorytet VIII: Regionalne kadry gospodarki;
- ◆ Priorytet IX: Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach;
- ◆ Priorytet X: Pomoc techniczna.

Każdy priorytet jest silnie sfunkcjonalizowany, tzn. wyposażony jest w projekt konkretnych działań do podjęcia, które służą jego realizacji. Zobaczmy to na przykładzie Priorytetu I: Zatrudnienie i integracja społeczna.

Na jego realizację zaplanowano kwotę 76 mln euro. Za te pieniądze realizowanych jest kilka celów szczegółowych: modernizacja urzędów pracy, zwiększenie zasięgu oddziaływania aktywnego wsparcia np. bezrobotnych, wzmocnienie instytucji pomocy społecznej i budowa partnerstwa na rzecz integracji społecznej.

Każdemu celowi przypisano konkretne oczekiwania oraz konkretny wskaźnik, który pokaże poziom realizacji celu (wskaźnik produktu i wskaźnik rezultatu). W przypadku pierwszego celu (modernizacja urzędów pracy) sformułowano oczekiwanie, zgodnie z którym we wszystkich urzędach pracy mają być wdrożone standardy usług świadczonych bezrobotnym. Drugim oczekiwaniem jest to, aby kluczowi pracownicy urzędów pracy zostali objęci szkoleniami, w tym w zakresie obsługi osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

Aby zrealizować cel szczegółowy 1, zaplanowano stworzenie modelu szkoleń. Zaplanowano oczywiście badanie skutków działań poprzez wskaźniki. W przypadku szkoleń wskaźnikiem produktu jest liczba kluczowych pracowników urzędów, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje, a wskaźnikiem rezultatu jest odsetek kluczowych pracowników urzędów, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje.

Krajowy Program Reform. Istnieją kolejne typy dokumentów strategicznych, które powstają w związku z członkostwem w UE. Przykładem jest *Krajowy Program Reform* (KPR). Dokument ten jest elementem unijnego systemu zarządzania gospodarczego. Każdy kraj członkowski tworzy taki dokument, a obrazuje w nim działania podjęte dla realizacji celów strategii lizbońskiej w UE (2000–2010) oraz kolejnej strategii – Europa 2020³⁸. Są one sporządzane w oparciu o wytyczne Komisji Europejskiej. Przedstawia się tam kluczowe parametry krajowej polityki gospodarczej, m.in.: średniookresowy scenariusz makroekonomiczny, główne działania, aby realizować cele strategii, główne przeszkody dla wzrostu i zatrudnienia oraz działania dla ich przezwyciężenia. Przyjmowane są także harmonogram realizacji reform oraz ocena ich skutków budżetowych.

W pierwszym KPR za główny cel uznano utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Sformułowano priorytetowe obszary, w których mają mieć miejsce działania publiczne:

³⁸ Pierwszy Krajowy Program Reform został zaakceptowany przez rząd w grudniu 2005 r., a obejmował lata 2005–2008. Kolejny dokument rząd przyjął w 2008 r., obejmował on lata 2008–2011. W 2011 r. rząd przyjął trzeci dokument, który obowiązuje do 2014 r.

- 1) konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi;
- 2) rozwój przedsiębiorczości;
- 3) wzrost innowacyjności przedsiębiorstw;
- 4) rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych;
- 5) tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia;
- 6) poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki.

W pierwszym obszarze działań priorytetowych zaplanowano następujące działania: wprowadzanie obowiązkowego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych, dalsza decentralizacja wydatków publicznych, optymalizowanie dostępu do świadczeń prowadzących do wcześniejszej dezaktywacji pracowników, doskonalenie systemu ubezpieczeń społecznych rolników, reforma systemu rentowego, kontynuacja reformy organizacji ochrony zdrowia.

Powstanie najnowszego Programu Reform miało miejsce w nowych warunkach. Powstała bowiem nowa unijna strategia (Europa 2020), a także doprecyzowane zostały zasady zarządzania ekonomicznego w UE. Nastąpiło to w obliczu zaostrzającego się kryzysu ekonomicznego na świecie i w Europie. Zaplanowano wzmocnienie systemu koordynacji polityki makroekonomicznej i zarządzania wdrażaniem reform strukturalnych w UE. Komisja Europejska głębiej monitoruje w państwach członkowskich zmiany wprowadzane po to, aby realizować program „Europa 2020”. Wprowadzono możliwość stosowania sankcji i środków wobec państw, które nie realizują przyjętych zobowiązań. Dotyczy to na przykład relacji długu publicznego do PKB. Pewne sankcje będą wprowadzane automatycznie, gdy dane państwo przekroczy określone parametry makroekonomiczne. Komisja zaczęła formułować szerszą gamę analiz działań, które podejmują państwa narodowe, a także więcej strategicznych wytycznych:

- ◆ roczne przeglądy wzrostu;
- ◆ rady sektorowe;
- ◆ zalecenia adresowane do państw członkowskich (uwzględnia się w nich jednak specyfikę państw).

Wprowadzono tak zwany semestr europejski, określający cykl raportów³⁹, rekomendacji i dyskusji, który Komisja uruchomiła w 2011 roku. Dokumenty analityczne służą do identyfikowania zagrożeń i w konsekwencji ostrzegania, gdy działania jednego państwa mogą wywrzeć negatywny wpływ na pozostałe państwa.

Założono, że analizie podlegają: (1) wskaźniki makroekonomiczne; (2) monitoring działań reformatorskich stymulujących wzrost gospodarczy (tematyczna koordynacja); (3) wskaźniki fiskalne przyjęte w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu⁴⁰.

Głębsza koordynacja w planowaniu strategicznym służy zwiększeniu stabilności unijnej gospodarki i ochronie przed takimi zdarzeniami, które miały miejsce w Grecji. Głównym punktem zainteresowań są finanse publiczne państw członkowskich.

W *Krajowym Programie Reform (2011-2014)* założono wykorzystanie zestawu wskaźników dla zobrazowania realizacji celów (w czasie obowiązywania strategii Europa 2020). W wypadku tej strategii cele wyrażone we wskaźnikach są zróżnicowane w różnych krajach, z uwagi na ich odmienne poziomy rozwoju. Polska przyjęła do realizacji następujące cele:

- ♦ osiągnięcie 71% stopy zatrudnienia dla osób w wieku 20-64 lat;
- ♦ podniesienie wydatków na inwestycje w B+R do poziomu 1,7% PKB;
- ♦ zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do poziomu ok. 96 Mtoe;
- ♦ zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE), redukcja emisji CO₂;
- ♦ zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej kończących naukę;
- ♦ zwiększenie do 45% odsetka osób z młodego pokolenia posiadających wykształcenie wyższe;
- ♦ obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprawacją materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy.

Otwarta metoda koordynacji. Na początku tego podrozdziału przypomniałem, że szereg dokumentów programowych czy wręcz strategicznych powstaje także w ramach otwartej metody koordynacji (OMK) (ang.

³⁹ Zob. dokument Komisji Europejskiej *Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020*.

⁴⁰ Pakt zakłada, że kryteria fiskalne z Maastricht (np. relacja długu publicznego do PKB to maksymalnie 60% PKB) obowiązują wszystkie kraje członkowskie po przyjęciu do unii walutowej. Zob. K. Żukrowska, *Zarządzanie dla sukcesu. Wyzwania dla Polski w realizacji Strategii Europa 2020*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 1.

open method of coordination). Jest to jedna z form współpracy między państwami członkowskimi UE, którą rozpoczęto w 2000 roku i potraktowano ją wówczas jako instrument realizacji strategii lizbońskiej. W ramach tej metody państwa członkowskie prezentują swoje wybrane polityki publiczne. Identyfikują i definiują cele, które chcą osiągnąć, pokazują instrumenty, które stosują do ich realizacji i mierzenia stopnia ich osiągnięcia (wspólne wskaźniki), a także punkty odniesienia dla własnych praktyk (*benchmarking*). Tworzą jakby wspólne ramy do analizy i projektowania działań publicznych (*policy framework*).

OMK zastosowano w dziedzinie polityki gospodarczej (m.in. wyrazem tego są Krajowe Programy Reform), polityki zatrudnienia oraz polityki ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, polityki emerytalnej, polityki zdrowia. W 2006 roku doszło do połączenia działań w obrębie trzech ostatnich polityk. Opracowywane są wspólne serie publikacji wydawanych przez kraje członkowskie – *Krajowe Raporty nt. Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej* (ang. *National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion*). W skład raportów wchodzi Krajowe Plany Działań na rzecz Integracji Społecznej (KPD/Integracja, ang. *NAP/Inclusion*). Komisja Europejska oraz Rada Europejska publikują wspólne sprawozdania w sprawie integracji społecznej w oparciu o raporty narodowe⁴¹.

Otwarta metoda koordynacji służy także wyspecyfikowaniu najlepszych praktyk w realizacji polityk i uczynieniu z nich punktu odniesienia dla poszczególnych krajów (*benchmarking*). Zakładano uruchomienie wzajemnego *procesu uczenia się przez wszystkich*, a także wprowadzenie mechanizmu zarządzania przez cele. W efekcie miało to służyć europeizacji tych polityk. Uznawano to za jako przeciwwagę dla modelu odgórnego europeizacji, która jest oparta na tworzeniu unijnych regulacji w wyniku stanowienia prawa przez Parlament Europejski (metoda wspólnotowa)⁴². Według niektórych ocen OMK nie jest dobrze zintegrowana z politykami publicznymi, które są realizowane na poziomie krajowym. Polscy eksperci wskazują, że *OMK pozostaje zdominowana przez nową klasę wysokich rangą urzędników służby cywilnej i przedstawicieli Komisji Europejskiej. (...) W efekcie powstaje ryzyko, że OMK stanie się procesem nadawania „opakowania” dla już istniejących działań krajowych*⁴³. Ich zdaniem potrzebne jest większe

⁴¹ Zob. *Joint Reports*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en> [27.01.2012 r.].

⁴² T. Grosse, *Wyzwanie dla polskiej polityki publicznej. Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 4.

⁴³ A. Chłoń-Domińczak, J. Hausner, D. Kwiecińska, A. Pacut, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] *Europejski model społeczny*, red. D. Rosati, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 84.

zaangażowanie mediów, opinii publicznej oraz parlamentów narodowych, aby metoda koordynacji mogła odgrywać właściwą rolę w politykach krajowych. Potrzebna jest także większa polityczna wiarygodność procesu.

W Polsce powstały publikacje, które były wkładem naszego kraju w mechanizm otwartej metody koordynacji. Pod koniec 2008 roku rząd zaakceptował Krajowy Program *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008-2010*⁴⁴. Powstał on według unijnej metodologii, która zakłada ocenę bieżącej sytuacji w zakresie biedy i wykluczenia społecznego, analizę celów, zestawienie priorytetów, opis działań. Natomiast pod względem merytorycznym dokument musiał zawierać części o systemie emerytalnym, zdrowia i opiece długoterminowej. Założono w nim trzy priorytety: (1) przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci, (2) integrację przez aktywizację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, (3) rozwój wysokiej jakości usług społecznych. W ramach poszczególnych priorytetów wskazano na działania, które zaplanowano.

Na przykład w ramach pierwszego priorytetu założono działania: aktywizację zawodową niepracujących rodziców, ulgę prorodzinną (wprowadzono w 2007 r.), wsparcie dzieci w ramach świadczeń rodzinnych, rozwój form opieki nad dzieckiem (w tym również opieki zastępczej), działania profilaktyczne (np. wprowadzenie asystentów rodzinnych, którzy mieli rozpocząć pracę od 2010 roku, natomiast zaczną od 2012 roku w tych gminach, które zdecydują się na to), obniżenie wieku obowiązku szkolnego oraz upowszechnienie wychowania przedszkolnego, wyrównywanie szans edukacyjnych w dostępie do kształcenia dzieci z rodzin ubogich (stypendia i zasiłki szkolne o charakterze socjalnym, kontynuowanie dofinansowania zakupu podręczników szkolnych), wyrównywanie szans edukacyjnych wynikających z różnic pomiędzy miastem a wsią.

Narodowy Program Foresight. Warto wspomnieć, że również poza rządem czy administracją publiczną powstają dokumenty pokazujące strategiczne kierunki rozwoju⁴⁵. Przykładem może być *Narodowy Program Foresight „Polska 2020”*. Program zapoczątkowany został w 2004 r. przez Ministra Nauki i Informatyzacji, a w grudniu 2006 r. uruchomił go Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Finansowany jest z unijnych dotacji.

Wykorzystuje on metody naukowe do wyznaczania ewentualnych dróg rozwoju. Innymi słowy, *Foresight jest procesem systematycznego i wszech-*

⁴⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008-2010”* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 16 grudnia 2008 r.), Warszawa 2008.

⁴⁵ <http://foresight.polska2020.pl/cms/> [10.05.2012 r.].

stronnego rozpoznawania dalekosiężnych trendów rozwojowych w nauce i technologii oraz identyfikacji obszarów o kluczowym znaczeniu dla maksymalizacji korzyści społecznych i gospodarczych⁴⁶.

W ramach programu budowano różnorodne scenariusze rozwoju. Badano prawdopodobny rozwój w zakresie trzech obszarów: bezpieczeństwa, technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych oraz zrównoważonego rozwoju Polski. W efekcie zaprezentowano zintegrowane scenariusze rozwoju Polski do 2020 roku. Zostały one zaprezentowane 16 lutego 2009 r. Prace nad nimi angażowały szerokie grono uczonych. W dyskusje i badania nad przyszłością z zasady włączani są eksperci i przedstawiciele różnych środowisk: biznesu, mediów, rządu, ugrupowań politycznych i społeczeństwa. Zwiększa to szanse na wypracowanie trafnych wizji przyszłości, a także stworzenie lepszej podstawy do podejmowania decyzji publicznych.

Tego typu badania mają już długie tradycje w niektórych krajach. Po raz pierwszy zastosowali je Japończycy w 1970 roku, ale na szerszą skalę zaczęto je stosować na przełomie XX i XXI wieku (USA, Holandia, Niemcy, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Szwecja, Węgry, Czechy).

Polityki i strategie finansowe. Wymieniliśmy powyżej szereg różnych kategorii dokumentów strategicznych. Tworzą one konstrukcję, którą można nazwać polityką rozwoju Polski. Kształtowała się ona od 1990 roku, miało to miejsce w różnych formach, w tym w formie rozwoju różnych elementów polityki regionalnej czy polityki zagospodarowania przestrzennego, rozwoju obszarów wiejskich itp.

Wydaje się jednak, że priorytety, które miały największe znaczenie w politykach, zawarte były zazwyczaj w całej sekwencji dokumentów strategicznych tworzonych przez Ministerstwo Finansów. Ministra finansów można postrzegać jako głównego „polityka rozwoju”. Przez wiele lat szef resortu finansów miał szczególną pozycję w wielu rządach (jednocześnie pełnił funkcję wicepremiera). Tworzył on bowiem główne programy gospodarcze rządu. W znacznym stopniu wyznaczały one określone parametry finansowe państwa (do nich musiały dostosowywać się inne ministerstwa ze swoimi planami). Wydaje się, że w ostatnich latach parametry te wynikały z trzech priorytetów programowych rządów (w znacznym stopniu wspólne dla wszystkich z nich):

- 1) konwergencji, czyli dążenia do nadrobienia dystansu do średniego poziomu rozwoju istniejącego w Unii Europejskiej;

⁴⁶ *Raport z wyników badania Delphi w Narodowym Programie Foresight. Polska 2020*, red. A. Kowalewska (lider projektu), J. Szut, M. Wojtkiewicz, Warszawa 2008, http://foresight-polska2020.pl/export/sites/foresight/pl/news/files/Czesc_1_Wstep.pdf.

- 2) konwergencji w sensie spełnienia tak zwanych kryteriów z Maastricht, czyli uzyskanie określonego poziomu długu publicznego (maksymalnie 60% PKB), inflacji i deficytu budżetowego;
- 3) zapewnienie stabilności finansowej państwa.

W powyższym sensie naprawdę strategiczne były dokumenty, które projektowały działania na rzecz realizacji tych parametrów. Trzeba tu wymienić programy konwergencji⁴⁷, aktualizowane przez rząd niemal co roku. Są to analizy finansowe państwa sporządzane głównie pod kątem spełniania przez Polskę kryteriów z Maastricht. Przedstawiają one prognozy kluczowych parametrów makroekonomicznych, takich jak wzrost PKB, stopy zatrudnienia, poziomu deficytu budżetowego, inflacji, długu publicznego. Określone są tam czynniki ryzyka, które mogłyby negatywnie wpłynąć na kształt finansów publicznych, na przykład w wyniku spowolnienia wzrostu gospodarczego, niskiej absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE, pogorszenia nastrojów inwestycyjnych czy *spowolnienia przemian struktury gospodarki w kierunku usług skutkującego spadkiem tempa poprawy na rynku pracy*⁴⁸. Programy konwergencji zawierają analizę głównych wydatków sektora publicznego, w tym też samorządowego. Zawierają zazwyczaj plan ich racjonalizacji. Na przykład w 2006 roku zakładano zrationalizować wydatki oraz ich lepszą kontrolę w:

- ♦ administracji (konsolidacja niektórych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, wprowadzenie budżetu zadaniowego);
- ♦ ochronie zdrowia (efektywne wykorzystanie zasobów, wdrożenie zoptymalizowanego koszyka świadczeń gwarantowanych);
- ♦ systemie rentowym (ujednoczenie zasad funkcjonowania systemu rentowego z emerytalnym w zakresie wyznaczania wielkości świadczeń);
- ♦ ubezpieczeniach społecznych rolników (różnicowanie składki i wypłacanych świadczeń);
- ♦ systemie emerytalnym (zmniejszanie różnic w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn, niższe dotacje do systemu ubezpieczeń społecznych, promowanie aktywności zawodowej)⁴⁹.

⁴⁷ Programy konwergencji na poszczególne lata są na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl/index.php?const=1&dzial=90&rwysw=4 [25.04.2012 r.].

⁴⁸ *Program konwergencji, aktualizacja 2006*, Warszawa, listopad 2006 r., s. 27.

⁴⁹ Tamże, s. 34.

Programy konwergencji zawierają także wyszczególnienie kluczowych działań publicznych, które są istotne z punktu widzenia stanu finansów publicznych. Na przykład w 2004 roku zaplanowano działania⁵⁰, które miały zwiększyć dochody państwa w wyniku przede wszystkim:

- ♦ poszerzenia bazy podatku dochodowego od rolników;
- ♦ stopniowego zrównywania stawek podatku VAT;
- ♦ poprawy efektywności działania aparatu skarbowego.

Ponadto w tym roku wskazano na oszczędności, które chciano uzyskać w wyniku m.in. zmniejszenia zatrudnienia w administracji wojewódzkiej oraz maksymalnego wykorzystania dotychczas pracujących w administracji, a także:

- ♦ ograniczenia kosztów działania administracji;
- ♦ wprowadzenia obowiązkowego audytu wydatków bieżących innych instytucji publicznych poza administracją rządową;
- ♦ likwidacji niektórych funduszy i agencji oraz niektórych zadań wykonywanych przez publiczne agencje i fundusze, likwidacji i konsolidacji niektórych jednostek administracji rządowej oraz likwidacji wybranych środków specjalnych w ministerstwach i urzędach centralnych;
- ♦ modyfikacji systemu awansu zawodowego nauczycieli i odejścia od niektórych dotychczasowych rozwiązań specjalnych dla nauczycieli będących emerytami-rencistami oraz nauczycieli akademickich.

Oprócz programów konwergencji Ministerstwo Finansów publikuje *Wieloletnie plany finansowe państwa*. Do tej pory miały one edycję na lata 2010–2013 oraz na lata 2011–2014. Przedstawia w nich prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych oraz analizy oraz plany w zakresie polityki finansowej państwa. Resort finansów opublikował także dokument pt. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–15*⁵¹. Sporządzenie i publikacja tego dokumentu jest realizacją wymogu stawianego przez ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

⁵⁰ Program konwergencji (przyjęty przez Radę Ministrów 30.04.2004 r.), Warszawa 2004, s. 44–45.

⁵¹ Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–15*, Warszawa 2011.

Funkcje państwa

Zarządzanie państwem - utrzymanie i funkcjonowanie organów władzy publicznej oraz wykonywanie zadań administracji rządowej.

Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny - utrzymanie zdolności i odpowiedzialnie do zaistniałej sytuacji reagowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa publicznego, życia i zdrowia obywateli, porządku prawnego i majątku narodowego, jak również ochrona przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych.

Edukacja, wychowanie i opieka - zapewnienie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych społeczeństwa, zapewnienie powszechnego dostępu do nauki, jak również wspieranie funkcji wychowawczej, opiekuńczej i profilaktycznej realizowanej przez szkoły i inne placówki oraz wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Zarządzanie finansami państwa - efektywne zaspokajanie potrzeb w zakresie finansowania wszystkich polityk państwa w sposób bezpieczny, stabilny i zrównoważony (np. działania kontrolne i administracyjne oraz nadzór nad rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym i bankowym, ponadto kontrola skarbową).

Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa - sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Polityka gospodarcza kraju - działania mające na celu zapewnienie stałego wzrostu gospodarczego, postępu społeczno-ekonomicznego oraz rozwoju gospodarki krajowej.

Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo - działania państwa na rzecz polityki mieszkaniowej (wsparcie nowych inwestycji mieszkaniowych, inwestycji rewitalizacyjnych).

Kultura fizyczna - działania na rzecz promocji i upowszechniania aktywności fizycznej w społeczeństwie, wspieranie sportu wyczynowego oraz rozwój infrastruktury sportowej.

Kultura i dziedzictwo narodowe - działania na rzecz rozwoju i opieki nad materialnym oraz niematerialnym dziedzictwem narodowym.

Nauka polska - działania związane z polityką naukową, naukowo-techniczną i innowacyjną państwa.

Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic - działania na rzecz rozwoju zdolności operacyjnych sił zbrojnych dla zapewnienia skutecznej obrony i ochrony polskich granic.

Środowisko - sprawy bezpieczeństwa energetycznego, ochrony środowiska, gospodarki zasobami naturalnymi.

Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny - działania na rzecz ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz ich rodzin w ramach systemów zaopatrzenia i ubezpieczenia społecznego.

Rynek pracy - działania na rzecz wspierania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.

Sprawy obywatelskie - działania na rzecz organizacji urzędów administracji publicznej (wdrażania e-administracji), w tym ewidencja ludności, dowodów osobistych i paszportów, rejestracja stanu cywilnego, polityka migracyjna, wsparcie polonii.

Funkcje państwa (c.d.)

Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju - działania na rzecz wykorzystania terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju.

Sprawiedliwość - działania państwa na rzecz zagwarantowania obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu i rozpatrzenia spraw w rozsądnym terminie.

Infrastruktura transportowa - działania na rzecz modernizacji, budowy oraz utrzymania i ochrony infrastruktury transportowej.

Zdrowie - działania państwa na rzecz zapewnienia warunków do ochrony zdrowia obywateli.

Polityka rolna i rybacka - działania państwa na rzecz produkcji roślinnej i ochrony roślin uprawnych, produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt, nadzoru nad zdrowotną jakością żywności itp.

Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna - działania wspólne dla administracji publicznej oraz działania państwa na rzecz zarządzania, koordynacji merytorycznej funkcjonowania państwa oraz planowania strategicznego i operacyjnego.

Źródło: Rada Ministrów, *Wieloletni plan finansowy państwa*, Warszawa, maj 2012 r.

Finanse publiczne odgrywają zasadniczą rolę w życiu państwa, co podkreśla firmowany przez premiera *Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011*. Jako kluczowe przedstawione są tam kwestie stabilności finansów, następnie kwestie strukturalne - dokończenie reformy emerytalnej, kontynuowanie prywatyzacji. W następnej kolejności są takie priorytety, jak edukacja, nauka i innowacyjność, a w szczególności upowszechnienie i wychowania przedszkolnego, poprawa mechanizmów udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, finansowanie oświaty, usprawnienie systemu awansu zawodowego i wynagradzania nauczycieli, nowy model finansowania szkolnictwa wyższego, racjonalizacja systemu wsparcia finansowego dla studentów i doktorantów, zwiększenie współpracy nauki i biznesu oraz wsparcie sektora innowacyjnych technologii.

Budżet zadaniowy. Urząd ministra finansów⁵² wprowadza kluczowe dla całego sektora publicznego przedsięwzięcie modernizacyjne - tzw. budżet zadaniowy. Od niego zależy to, na ile państwo może funkcjonować efektywnie (prace nad budżetem zadaniowym rozpoczęto w 2006 roku).

Budżet zadaniowy to jakby zmiana zasad podejścia do rozliczalności administracji. Obecnie urzędy muszą wykazać, że wydają pieniądze zgodnie z regułami prawa. W nowym systemie mają udowodnić, że wydane pieniądze zapewniły określony zaplanowany rezultat. Innymi słowy urzę-

⁵² W rządzie kierowanym przez Prawo i Sprawiedliwość prace nad wdrożeniem budżetu zadaniowego prowadzono głównie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

dy będą rozliczać się z tytułu realizacji wybranych zadań państwa. Wyodrębniono 22 funkcje opisane w *Wieloletnim planie finansowym państwa*. Funkcje składają się z zadań i podzadań. Zakłada się tu także, że ministrowie wyznaczają 3-5 zadań priorytetowych. Idea budżetu zadaniowego porządkuje zatem funkcje państwa. Pełne wdrożenie tego przedsięwzięcia może w znacznym stopniu przeorientować profil administracji w kierunku działania bardziej menedżerskiego, zorientowanego na efekty.

Według T. Lubińskiej budżet zadaniowy polega na *wprowadzeniu zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów (realizacji zadań), mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji celów oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane*⁵³.

W 2013 roku urzędy mają zacząć formułować swoje budżety w układzie zadaniowym. Na początku 2012 roku resorty przygotowywały jeszcze tradycyjnie rozumiany budżet swoich wydatków oraz równoległe budżet w układzie wykonywanych zadań. Wcześniej niektóre resorty pilotażowo przygotowywały budżety zadaniowe.

W wyniku zastosowania budżetu zadaniowego minister finansów może zyskać w rządzie znacznie większy zakres merytorycznego wpływu. Może on zwiększyć swój potencjał przy negocjacjach wysokości budżetów innych resortów, zwłaszcza w sytuacji, gdyby ich szefom nie udawało się wywiązywać z realizacji zaplanowanych zadań. Być może pozycja ministra finansów stanie się bliska pozycji kanclerza skarbu w brytyjskim rządzie (ang. *Chancellor of the Exchequer*), który z innymi resortami ma relacje kontraktowe. Zawiera on z nimi kontrakty na wykonanie zadań ściśle określonych w priorytetach rządu. Podczas rządów New Labour resorty podpisywały trzyletnie porozumienia w sprawie wykonania tych zadań (*Public Service Agreements*). Ich realizacja była ściśle badana w cyklicznych przeglądach (*Spending Review*). Kanclerz skarbu odgrywa kluczową rolę w całym tym procesie. Odpowiada bowiem za to, aby wydatki zapewniały najwyższy z możliwych poziom usług publicznych dla obywateli. Nowy rząd brytyjski, który powstał w połowie 2010 roku, formalnie zniósł system porozumień w sprawie wykonania zadań, ale w to miejsce powstał podobny system. Opiera się on na porozumieniach resortów (*departmental settlements*) z kanclerzem skarbu, które dotyczą planowanych wydatków i rezultatów. Utrzymana jest ścisła kontrola rezultatów.

⁵³ T. Lubińska, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007, s. 9.

Dojrzała polityka rozwoju. Usprawnienie polityki rozwoju jest wielkim wyzwaniem dla Polski, szczególnie przy ograniczonych środkach finansowych na jej realizowanie, ale przede wszystkim przy braku wystarczających umiejętności i kwalifikacji do jej programowania i wykonywania. Potencjalnie jednak podejmowane wysiłki mogą przynieść wiele korzyści. Małgorzata Sulmicka wskazuje między innymi na takie zalety programowania, jak: *możliwość identyfikacji najważniejszych wyzwań i problemów do rozwiązania, możliwość podejmowania prewencyjnych działań, które stają się formą przygotowania kraju i społeczeństwa na wyzwania przyszłości*. Polityka rozwoju jest także obszarem, gdzie koncentrujemy środki na najważniejsze przedsięwzięcia, gdzie *formułujemy kierunkową wizję ogólną*⁵⁴.

Zastanowienia wymaga kwestia, czy rzeczywiście mamy już warunki do tego, aby mogło dojść do pełnego uporządkowania systemu powstawania dokumentów strategicznych, w tym ustanowienia racjonalnej ich liczby. Struktura wyżej prezentowanych dokumentów strategicznych nie zawiera wszystkich istotnych programów działania publicznego. Szereg kolejnych typów dokumentów państwowych o istotnej randze powstaje bowiem na gruncie ustaw branżowych (strategie branżowe, np. w energetyce, polityce ochrony środowiska). Ponadto mamy wiele dokumentów strategicznych, które powstają w związku z członkostwem w Unii Europejskiej, w tym w związku z zarządzaniem ekonomicznym we Wspólnocie. Istnieje zatem potrzeba silnego monitorowania stosowania narzędzi programowania strategicznego w praktyce. Właściwą metodą jest badanie zgodności merytorycznej różnych strategicznych dokumentów (branżowych i horyzontalnych).

Wydaje się, że zaletą przedsięwzięcia podjętego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jest przede wszystkim zainicjowanie nowego typu strategii horyzontalnych. Tych zawsze brakowało, tymczasem są one kluczowe, ponieważ rozpatrują wyzwania nie z wąskiego, branżowego punktu widzenia, ale w oparciu o analizę szeroko rozumianych zjawisk i trendów obserwowanych na świecie. Współczesne problemy, zwłaszcza te najważniejsze, to takie, które przecinają sztywne granice tradycyjnych sektorów czy silosów, jak edukacja, gospodarka, sprawy zagraniczne, zdrowie itp. Jak często można przeczytać w różnych publikacjach, współcześnie najważniejsze problemy mają charakter przekrojowy i dotyczą szeregu sektorów jednocześnie. Radzenie sobie z takimi problemami jest niesłychanie trudne. Wymaga dopasowania wielu instytucji publicznych i społecznych, nie mówiąc o konieczności budowania specyficznych kwalifikacji wśród

⁵⁴ M. Sulmicka, *Strategia Rozwoju Kraju - nadrzędny dokument w nowym systemie programowania rozwoju*, „E-mentor” 2007, nr 1(18).

urzędników, ekspertów, akademików, którzy byliby w stanie twórczo nad nimi pracować.

Powodzenie w programowaniu strategicznym będzie uwarunkowane także umiejętnościami analitycznymi i organizacyjnymi w różnych środowiskach istotnych dla państwa - od polityków i urzędników po uniwersytety i think-tanki. Potrzebna jest bogata infrastruktura dla wykonywania systemowego myślenia państwowego, budowania zobiektywizowanej wiedzy społecznej i ekonomicznej opartej na zaawansowanych badaniach. Kluczowe znaczenie ma potencjał umiejętności istniejący w administracji centralnej, ale jednocześnie jest z tym największy problem. Z jednej strony dysponuje ona olbrzymim potencjałem ludzkim i finansowym (uwzględniając dostęp do funduszy unijnych), ale z drugiej jest organizmem niedopasowanym pod względem metod działania, zwłaszcza gdy spojrzymy na metody wykorzystywane w krajach Zachodu. Jej kultura organizacyjna niesłuchanie utrudnia prowadzenie czy choćby koordynowanie tak trudnych przedsięwzięć, jakich wymaga programowanie strategiczne.

Kluczowe cechy optymalnego programowania strategicznego:

- **wielowymiarowy charakter** - strategie dotyczą tych problemów i kwestii, które odczuwane są jako dolegliwe dla istotnych liczbowo grup społecznych albo które uznawane są za bariery dla rozwoju;
- **spójność między celami** - zapisy w strategiach mają godzić cele, które są w różnych okolicznościach sprzeczne, jak cele dotyczące spójności społecznej, rozwoju ekonomicznego i zachowania czystości środowiska naturalnego;
- **horyzontalność** - w strategiach programuje się działania, które mają charakter przekrojowy, czyli angażują wiele sektorów jednocześnie; należą do nich edukacja, sprawy społeczne, kwestie ekonomiczne itp.;
- **podejście systemowe** - strategie programują sekwencje logicznie powiązanych działań, które rozciągnięte są w czasie;
- **partycypacja społeczna** - w proces programowania angażuje się lokalnych partnerów, którzy wnoszą właściwy sobie wkład wiedzy i doświadczeń;
- **elastyczność i ciągłość** - programuje się, zakładając, że podejmowane działania będą kreatywne, dostosowywane do zmieniających się warunków w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym;
- **ewaluowanie i monitorowanie działań** - programując działania strategiczne, zakłada się, że będą one podlegały zasadzie ewaluacji i monitoringowi. Tylko dzięki temu uzyskujemy kontrolę nad jakością działań i rezultatów, które przynoszą.

Źródło: z wykorzystaniem M. Sulmicka, *Strategia Rozwoju Kraju - nadrzędny dokument w nowym systemie programowania rozwoju*, „E-mentor” 2007, nr 1(18).

Zróbmy jeszcze jedno rozróżnienie. Otóż jedną sprawą jest umiejętność programowania, czyli formułowania celów, priorytetów, koncepcji, a drugą umiejętność ich realizacji. Realizacja strategii wymaga umiejętności posługiwania się adekwatnymi narzędziami działania, a także współpracy licznych interesariuszy. Wiele zależy od poziomu zrozumienia, że realizacja celów strategicznych uwarunkowana jest zdolnością do łączenia zasobów. Część z nich znajduje się w sektorze publicznym, a część w sektorze prywatnym i obywatelskim. Bardzo ważne jest dopasowanie ich do siebie. Jak głosi wielu uczonych, żyjemy w czasach daleko idącej współzależności. Oznacza to, że żadna z grup społecznych nie jest w stanie realizować swoich interesów bez określonej współpracy z innymi grupami. Tak właśnie jest w dziedzinie tworzenia i realizacji strategii. Niezbędne jest wyciągnięcie wszystkich praktycznych wniosków płynących z istnienia owej współzależności, aby realizacja strategii stała się możliwa. Należy dokładnie zrozumieć sens, określić zakres, mechanizmy i wypracowywać pola strategicznego współdziałania. Pod tym względem warto spojrzeć na zachodnioeuropejskie doświadczenia w zakresie dialogu społecznego między różnymi grupami społecznymi, w tym między grupami o tradycyjnie sprzecznych interesach, jak pracodawcy i pracownicy. Otóż łatwo możemy zauważyć, że postrzega się tam zdolność do współpracy jako rzecz strategiczną, która warunkuje rozwój i przesądza tak o wysokiej jakości życia, jak i o konkurencyjności narodowych gospodarek w świecie globalnej rywalizacji.

Wiedza o politykach publicznych (analizy programowe/eksperckie)

- Tyle władzy, ile wiedzy
- Wiedza operacyjna (wiedza istotna dla polityk)
- Działania w oparciu o wiedzę
- Analizy eksperckie polityk
- Porządkowanie wiedzy eksperckiej
- Wskaźniki dla pomiarów rezultatów w politykach
- Polskie wskaźniki
- Ewaluacja polityk/programów i działań publicznych
- Kultura ewaluacji
- Źródła wiedzy o polskich politykach publicznych

~~~~~  
Zastrzeżenia do wiedzy eksperckiej można ciągnąć niemal w nieskończoność. Można nawet zapytać, jak to się stało z kryzysem gospodarczym, który wybuchł w USA w 2008 r. i który błyskawicznie przenosił się do innych krajów. Stany Zjednoczone są prekursorem i potentatem w generowaniu wiedzy eksperckiej.  
~~~~~


Francis Bacon podkreślił, że mamy tyle władzy, ile mamy wiedzy. Wiedza o naturze i dynamice problemów daje nam – do pewnego stopnia – władzę nad nimi. Dzięki niej rosną szanse na to, że one nie zapanują nad nami i nie zdestabilizują względnej równowagi społeczno-ekonomicznej, dzięki której możliwe jest zbiorowe życie ludzi.

Wiedza o problemach publicznych, która jest odpowiednio sformatowana, daje nam szansę na projektowanie adekwatnych i skutecznych odpowiedzi na nie, czyli polityk i programów publicznych. W politykach ważna jest wiedza, ale nie każda wiedza, dlatego powyżej użyliśmy sformułowania: wiedza odpowiednio sformatowana. Mamy bowiem szereg różnych modeli wiedzy. Tu mówimy o wiedzy operacyjnej, czyli wiedzy, która powstaje z myślą o podejmowaniu konkretnych działań w związku z występowaniem określonych problemów. Natomiast można wyróżnić także wiedzę o charakterze akademickim. Ta służy do wyjaśnienia zjawisk, określenia zależności, relacji między różnymi składowymi danymi zjawisk. Jej celem nie jest bezpośrednio rozwiązanie problemu, czyli nie dąży ona do zmiany istniejącego stanu rzeczy w jakimkolwiek kierunku. Natomiast inaczej jest z wiedzą operacyjną. Ma ona zawierać istotny zasób informacji o problemach, o prawidłowościach z nimi związanych, ale musi także dawać szansę na projektowanie działań, które zakładają wyjście z nich.

W kręgu anglosaskim mówi się o *policy analysis*, czyli wiedzy eksperckiej czy pracach eksperckich (ewentualnie pracach programowych). Można ją rozumieć jako zasób wiedzy operacyjnej (stosowanej), ponieważ ma nam ona wskazywać rozwiązania, które wydają się możliwe do wdrożenia. W obrębie polityk publicznych można jednak wyróżnić także wiedzę o solidnie akademickim charakterze – *policy study*, czyli studia nad politykami. Ich zadaniem jest określenie jakie polityki funkcjonują, jakie są mechanizmy ich projektowania, ich aktorzy, agenda, jakie są problemy publiczne itp.¹

Wiedza operacyjna (ekspercka) musi być silnie oparta na dowodach (*evidence*), czy lepiej – bazie dowodów (*evidence-based approach*)². Ona ma nam wskazywać rozwiązania problemów publicznych, ale ma także pokazywać dowody przekonujące, że rozwiązania te będą czy mogą być efektywne. Oczywiście niezmiernie trudno jest przedstawić dowody przed rozpoczęciem działań, które mogłyby wskazywać, że okażą się one korzystne i osiągnięte zostaną zakładane cele. Ale jest sporo sposobów, aby uprawdopodobnić pozytywny scenariusz. A co można uznać za dowód w danej

¹ E. Young, L. Quinn, *Writing Effective Public Policy Papers. A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, 2002, s. 9.

² W. Parsons, *Modernizing policy-making for the twenty-first century: the professional mode*, [w:] *Modernizing Civil Services*, T. Butcher, A. Massey, Edward Elgar 2003.

polityce publicznej? Generalnie rzecz biorąc, jest to wiedza o różnych wymiarach rzeczywistości, które mają związek albo wpływ na planowane działania publiczne. Może to być różnego typu wiedza: z badań statystycznych ilościowych, jakościowych, sondażowych, konsultacji, wywiadów pogłębionych, paneli eksperckich, a także wiedza ekonomiczna określająca ekonomiczne parametry działań (głównie efektywność kosztowa). Może to być wiedza przedstawiająca projekcję rozwoju problemów w sytuacji, gdy żadne działania nie zostają podjęte. Można wytworzyć wiedzę o oszczędnościach, które wynikną z podjęcia działania. Można pokazać efekty podobnych działań, które zostały podjęte w innych krajach (*benchmarks*) mających w badanym zakresie pewne cechy wspólne. Można pokazać działania podejmowane w przeszłości i korzyści wynikające z nich. Można pokazać trendy wyrażone w liczbach, zjawiskach, trajektorię rozwoju pewnych zjawisk, ich statystyczny obraz (bezrobocie, recesję, dochody, deficyt w finansach państwa itp.). Baza dowodów zawiera również zasoby wiedzy dotyczące charakterystyki problemów, danej sytuacji, która wywołuje problemy. Określamy, co jest problemem, jego rangę, zagrożenia, które z niego płyną i wywołują konsekwencje w różnych sferach funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Wskazujemy, jaki jest mechanizm powstawania problemu, jego zaostrzenia się, jakie są metody rozwiązywania według różnych scenariuszy.

Baza dowodów. Brytyjscy analitycy podpowiadają, że baza dowodów (*evidence base*)³ ma służyć:

- ♦ budowaniu obrazu programów publicznych/rozwiązań w danej dziedzinie;
- ♦ pokazywaniu trendów występujących w określonych przedziałach czasu;
- ♦ pokazywaniu dynamiki problemów, aby uzasadnić konieczność przeprowadzenia zmiany/korekty w danej polityce;
- ♦ stosowaniu międzynarodowych porównań i benchmarkingu, aby wyciągać wnioski z doświadczeń innych krajów;
- ♦ prognozowaniu, rozwijaniu scenariuszy, projektowaniu hipotez z myślą o zbudowaniu obiektywnego obrazu rzeczywistości i trendów;
- ♦ generowaniu zrozumienia możliwych scenariuszy przyszłości.

³ Prime Minister's Strategy Unit, *Strategy Survival Guide*, dz. cyt.

Zebrane dane powinny nam pomóc w opisie czy pomiary kilku kluczowych kwestii, których potrzebujemy, aby zacząć racjonalne działanie, w tym m.in. dotyczących⁴:

- ♦ trendów - mają nam pokazać, jak zmienia się stan rzeczy na świecie;
- ♦ preferencji - co społeczeństwo i interesariusze (*stakeholders*) cenią i co myślą na temat określonych zagadnień;
- ♦ finansów - informacji o wydatkach, stratach, zyskach, oszczędnościach związanych z danymi przedsięwzięciami publicznymi;
- ♦ wyników - produkty i rezultaty interwencji publicznej albo usług publicznych;
- ♦ ewaluacji - wiedza o tym, w jaki sposób określone działania publiczne okazały się skuteczne i poradziły sobie z problemami;
- ♦ wpływu - wiedza o tym, w jakim stopniu działania publiczne zrodziły tak zwane niezamierzone konsekwencje (czy w jakim stopniu obok oczekiwanych rezultatów pojawiły się niezamierzone skutki);
- ♦ wzorców/porównań (*benchmarks*) - wiedza o tym, jak dana sytuacja będąca wynikiem wpływu działań publicznych przedstawia się w porównaniu z innymi porównywalnymi sytuacjami;
- ♦ prognoz - jak może wyglądać przyszłość na skutek przeprowadzenia działań publicznych i bez ich podejmowania.

Tworzenie bazy dowodów wymaga ustanowienia pewnych ram i założeń⁵. Ich twórcy muszą umieć odpowiedzieć na kilka pytań, w tym m.in.:

- ♦ dlaczego uważają takie, a nie inne dowody za dobre;
- ♦ dlaczego uznają, że określone wybrane dowody powinny odgrywać kluczową rolę w procesie podejmowania decyzji;
- ♦ jak najlepiej można tworzyć rygorystyczne nowe dowody;
- ♦ jak odnajdować dowody i poddawać je przeglądowi, aby można je było wykorzystywać w tworzeniu polityk;
- ♦ jak sprawić, aby dowody były przenoszone od tych, którzy dokonują ich przeglądów do decydentów i praktyków;
- ♦ jak można odkryć, że dowody wywarły realny wpływ na decyzje.

⁴ Tamże, s. 114.

⁵ King's College, London, www.kcl.ac.uk/schools/sspp/interdisciplinary/evidence/aboutebpp.html [11.05.2012 r.].

Działania w oparciu o wiedzę. Niektórzy sceptycy pytają o stopień wykorzystania gromadzonej wiedzy w trakcie projektowania i wykonywania działań publicznych. Niemal w każdym kraju eksperci narzekają, że ich wiedza nie jest dostatecznie wykorzystywana. Niemniej jednak warto zobaczyć przykłady korzyści, jakie ona przynosi. Otóż w Wielkiej Brytanii badania pokazały, że działania wsparcia dla bezrobotnych najefektywniej uruchamiać po 9 miesiącu trwania bezrobocia. Dlaczego? W tym okresie około 90% bezrobotnych samodzielnie znajduje zatrudnienie, z czego większość w ciągu pierwszych 6 miesięcy. Wcześniejsze podejmowanie działań byłoby wyręczaniem obywatela z tego, co sam może zrobić najlepiej. Zgromadzone dane wskazują natomiast, że uwagę służb zatrudnienia należałoby skierować zwłaszcza na kilka procent wśród bezrobotnych, którzy nie znajdują sobie zatrudnienia w ciągu 12 miesięcy. W ich wypadku mamy do czynienia z głębszymi przyczynami niepowodzeń w szukaniu pracy. Są to osoby obciążone licznymi problemami: głównie brakiem adekwatnych kwalifikacji.

Z kolei w USA wiedza przyniosła bardzo dobre rozpoznanie sytuacji w polityce zdrowia w zakresie ubezpieczeń. Do czasu rządów Baracka Obamy około 30% obywateli nie miało ubezpieczenia zdrowotnego. Badania wskazały, że nie tylko brak pieniędzy powoduje powyższy stan rzeczy. Wynika on między innymi także z braku informacji publicznej o możliwościach uzyskania ubezpieczenia w ramach programów publicznych⁶. Wielu obywateli nie przystępowało do nich, do czego byli uprawnieni jako pracownicy firm. Odkryto także efekt wypychania. Publiczne programy ubezpieczeń sprawiały, że z własnych polis rezygnowali ci, którzy wcześniej je mieli (na przykład osoby po 65. roku życia).

W Wielkiej Brytanii zaprojektowano działania w polityce społecznej na bazie bardzo konkretnej wiedzy. Wyliczono bowiem, że 120 tysięcy rodzin generuje koszty i obciążenia społeczne na sumę około 8-9 miliardów funtów rocznie. Jedna rodzina mogła wytwarzać roczne koszty rzędu 75 tysięcy funtów, niektóre nawet 150 tysięcy. Są to rodziny, które na różne sposoby nie radzą sobie z bezkonfliktowym funkcjonowaniem⁷. Ich członkowie nie pracują, dzieci często nie uczęszczają regularnie do szkoły, wywołują różne konflikty i szkody społeczne itp.

Za kłopotliwe rodziny uznano takie, w których nikt nie ma pracy, rodzice nie mają żadnych kwalifikacji zawodowych i nie są w stanie zapewnić podstawowej żywności i ubrań dla rodziny, żyją w trudnych wa-

⁶ *Beyond Ideology, Politics, & Guesswork: The Case for Evidence-Based Policy*, Urban Institute, 2003.

⁷ *Zob. Monitoring and evaluation of family intervention services and projects between February 2007 and March*, Research Report, Department for Education 2011.

runkach mieszkaniowych, matka cierpi na chorobę psychiczną albo gdy jeden z rodziców cierpi na chroniczną chorobę albo niepełnosprawność⁸. Ustalono, że nastolatki w takich rodzinach wytwarzają 36 razy większe prawdopodobieństwo, że zostaną wyrzuceni ze szkoły niż młodzież z innych rodzin. 6 razy bardziej prawdopodobne jest, że staną się podopiecznymi domów dziecka. 63% chłopców z kłopotliwych rodzin, w których ojciec był skazany, również jest skazywanych⁹.

Powyższy stan rzeczy stał się punktem wyjścia do zaprojektowania sekwencji działań (prowadzonych od wielu lat). Powstał model wsparcia powyższego typu rodzin. Polegał on na wzmocnieniu ich umiejętności w poruszaniu się na rynku pracy, lepszej opiece nad dziećmi, walce z uzależnieniami itp.¹⁰ W sumie pomoc obejmowała pięć dziedzin funkcjonowania rodzin: przestępczość, zachowania antyspołeczne, zatrudnienie, edukacja i zdrowie¹¹.

Badania pokazały, że działania publiczne na rzecz powyższych rodzin podejmowane od 2007 roku były w znacznej mierze skuteczne i opłacalne finansowo, ponieważ prowadziły do redukcji skali generowania kosztów społecznych przez dysfunkcyjne rodziny. Okazuje się bowiem, że pod wpływem interwencji publicznej spada odsetek rodzin dotkniętych problemami. Wśród grupy rodzin problemowych 81% angażowało się w porzucanie antyspołeczne, natomiast w wyniku wsparcia publicznego wśród tych, którzy je otrzymali, odsetek ten spadł do 34%. Z 35% do 20% spadł odsetek rodzin, których członkowie popełniali przestępstwa. Z 58 do 20% spadł odsetek rodzin, w których dzieci wagarowały czy źle się zachowywały¹².

Podobne działania na rzecz rodzin przeżywających trudności podejmowane są w Polsce. Wprowadzono tu program wsparcia dla nich. Jego najważniejszym narzędziem są asystenci rodzinni. Od początku 2012 r. gminy zaczynają ich zatrudniać, aby pracowali z rodzinami problemowymi. Korzyści społeczne mają wynikać głównie ze zmniejszenia liczby dzieci trafiających do pieczy zastępczej, czyli do domów dziecka czy rodzin zastępczych. Działaniom tym nie towarzyszą jednak badania tak pogłębione jak w Wielkiej Brytanii, ale korzyści społeczne, które można potencjalnie osiągnąć, wydają się tu bezsprzeczne.

⁸ www.communities.gov.uk/communities/troubledfamilies/.

⁹ www.dailymail.co.uk/news/article-2072659/Revealed-The-9billion-cost-Britains-120-000-problem-families-blighted-jobless-parents-truanting-children.html#ixzz1mGse0YwR.

¹⁰ G. Poole, *Welfare cap: it's not about the money*, „Guardian” 23 January 2012, www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jan/23/welfare-cap-not-about-money [13.02.2012 r.].

¹¹ *Monitoring and evaluation of family intervention services and projects between February 2007 and March*, dz. cyt., s. 5.

¹² www.communities.gov.uk/news/newsroom/2052313 [13.02.2012 r.].

Nie ma gwarancji. Wiedza, analizy, różnego typu dane są podstawą do działań publicznych w nowoczesnym rozumieniu, ale naiwnością byłoby oczekiwać, że daje ona gwarancje sukcesu w każdym przypadku, zakładając nawet, że decydenci przyjmują rozwiązania, które mają za sobą najwięcej racjonalnych argumentów. Nie zawsze bowiem udaje się doprowadzić do wyspecyfikowania najlepszego rozwiązania. Często jest tak, że decyzje publiczne podejmowane są w warunkach niepewności, istnienia niepełnej czy niekonkluzywnej wiedzy. Niejednokrotnie decyzje trzeba podejmować wobec zjawisk, które nadchodzą, a ich zasięg jest niepewny. Cokolwiek zrobimy, istnieje ryzyko. Aby sięgnąć po przykład, warto jeszcze raz przypomnieć sobie sytuację z 2009 i 2010 roku. Zwiększała się wówczas skala zachorowań na grypę A/H1N1v (świńska grypa). Powstał dylemat, czy rząd powinien kupować szczepionki na wypadek epidemii. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) rekomendowała zakupy, ostrzegając przed pandemią. W Europie kraje rozwinięte wydawały miliardy na szczepionki. Sama Francja zamówiła szczepionki za 860 mln euro, Niemcy za 417 mln euro, Holandia za 300 mln euro, a Włosi za 184 mln euro¹³. Powstało szereg dodatkowych kosztów. Ostatecznie okazało się, że świńska grypa jest łagodniejsza, niż eksperci WHO straszili w swoich analizach. Polska była jedynym krajem w Europie, gdzie rząd nie zdecydował się na zamówienie szczepionek. Okazało się to trafną decyzją, jakkolwiek bardzo ryzykowną.

Kluczowe elementy właściwej analizy eksperckiej:

- identyfikowanie najważniejszych zagadnień publicznych i nadawanie im priorytetu;
- gromadzenie tylu danych, na ile pozwalają czas i dostępne pieniądze;
- angażowanie bezstronnych i dojrzałych ekspertów do wykonywania analiz;
- stosowanie najbardziej odpowiednich metodologii do problemów i zbiorów danych;
- kontynuowanie gromadzenia dowodów bez zakładania z góry określonych konkluzji;
- przedkładanie konkluzji do niezależnych przeglądów badawczych;
- dzielenie się rezultatami - niezależnie tego, czy są pozytywne, czy negatywne - ze społeczeństwem.

Źródło: Urban Institute, www.urban.org/uploadedPDF/900636_EvidenceBasedPolicy.pdf.

¹³ http://wyborcza.pl/1,76842,7703149,Gigantyczny_rachunek_za_swinska_grype.html#-ixzz1mROuIyBr [15.02.2012 r.].

Powyższy przykład wydaje się dość ekstremalny. Obrazuje trudności w działaniach publicznych i budowaniu dla nich wiedzy. W tym wypadku nie można było przewidzieć skali zachorowań, co powoduje, że trudno było racjonalnie zaplanować adekwatne działania. Takich okoliczności jest bardzo dużo. Kolejnym tego przykładem może być także zjawisko ocieplenia klimatu i konsekwencji, które z tego płyną. Tu mamy do czynienia z założeniem, że działalność człowieka na ziemi wpływa na ocieplenie klimatu. Jak wiadomo, są tu różne stanowiska eksperckie, łącznie z takimi, które zaprzeczają wpływowi człowieka na klimat. A jednak rządy podejmują niezwykle kosztowne działania, które ograniczają emisję gazów cieplarnianych.

Zastrzeżenia do wiedzy eksperckiej można zgłaszać niemal w nieskończoność. Można nawet zapytać, jak to się stało z kryzysem gospodarczym, który wybuchł w USA w 2008 roku i który błyskawicznie przenosił się do innych krajów. Stany Zjednoczone są prekursorem i potentatem w generowaniu wiedzy eksperckiej. Choćby w samym Kongresie amerykańskim pracują tysiące analityków zajmujących się najdrobniejszymi szczegółami polityk publicznych. Podobnie jest w Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje bogata tradycja analityczna. Królowa brytyjska, jako osoba nieszczególnie zaznajomiona z gospodarką, postawiła jednak proste pytanie, które wprawilo w prawdziwe zakłopotanie wielu analityków, decydentów, akademików. Podczas wizyty w London School of Economics, LSE (2008 r.), zapytała po prostu, jak mogło dojść do kryzysu i do tego, że nikt nie zauważył¹⁴, iż nadchodzi. Grupa ekonomistów poczuła się w obowiązku złożenia wyjaśnień. Wysłali do królowej 3-stronicowy list z wyjaśnieniami. List kończy się słowami: *Podsumowując, Wasza Wysokość, porażka w przewidzeniu na czas rozmiaru i skali kryzysu oraz niezatrzymanie go ma wiele powodów, ale generalnie była to porażka zbiorowej wyobraźni wielu światłych ludzi, zarówno w kraju, jak i za granicą, w rozumieniu ryzyka załamania systemu jako całości*¹⁵. Królowa zapytała także profesora Luisa Garicano z LSE o źródła kryzysu, ten odpowiedział jej: *na każdym etapie każdy polegał na innych i każdy myślał, że robi dobrą rzecz. Z powyższego widać zatem, że przyczyny wielkich problemów mogą być dość prozaiczne, czy przynajmniej brzmią prozaicznie*. Podobne wrażenie można było odnieść po wyjaśnieniach Allana Greenspana, byłego szefa amerykańskiego banku centralnego. Uznawano, że jego polityka przyczyniła się do wybuchu kryzysu

¹⁴ S. Jenkins, *It's not only the Queen. We're all screaming for an answer*, „Guardian” 12 November; www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/nov/12/queen-economy-recession-lse?-intcmp=239.

¹⁵ www.telegraph.co.uk/news/uknews/theroyalfamily/5912697/Queen-told-how-economists-missed-financial-crisis.html [15.02.2012 r.].

(niezwykle niskie stopy procentowe, brak reakcji na wzrastającą masę słabo zabezpieczonych kredytów hipotecznych itp.). Tymczasem w Kongresie amerykańskim tłumaczył on, że był przekonany, iż podmioty rynkowe działają w pełni racjonalnie. Uznał też, że jednak się pomylił.

Vincent Cable, brytyjski parlamentarzysta, a od 2010 roku członek gabinetu, wskazał na pięć czynników, które ograniczają stosowanie analiz i dowodów (racjonalnej argumentacji) w realnym życiu:

- ♦ **szybkość**, decydenci działają często pod presją czasu, co często nie pozwala na przeprowadzenie całego cyklu analiz;
- ♦ **powierzchność**, decydenci są czasami zmuszeni do próby ogarnięcia znacznych zakresów zagadnień. Następuje przeładowanie informacyjne, trudność opanowania wszystkich istotnych wątków, zwłaszcza w bardziej złożonych działaniach publicznych. Czasami problemem jest jakość dostępnej wiedzy, którą trzeba pozyskiwać z różnych źródeł;
- ♦ „**podkręcanie**” (*spin*), decydenci czasami wybierają działania podobające się społeczeństwu, a nie te, które na mocy dowodów są efektywne;
- ♦ **tajemnice**, decydenci czasami starają się ukrywać przed społeczeństwem niektóre argumenty przemawiające za takimi czy innymi działaniami. W Wielkiej Brytanii jako przykład podawana jest podstawa, na której podejmowano interwencję w Iraku. Politycy przekonywali, że mają dowody świadczące o tym, że Saddam Hussein posiada broń masowego rażenia. Po kosztownej interwencji okazało się, że jej jednak nie było;
- ♦ **niewiedza/nieświadomość** (*scientific ignorance*), czasami decydenci wykazują podejrzliwość wobec analiz eksperckich, co skutkuje ich mniejszym wykorzystaniem w projektowaniu polityk¹⁶.

Trudna wiedza o zdrowiu. Wiedza operacyjna (ekspercka) powinna pomóc także w odczytaniu źródeł niepowodzenia działań publicznych. W ten sposób ukierunkowane analizy wymagają czasami olbrzymiego zakresu materiału dotyczącego podjętych działań i ich składowych. Weźmy za przykład działania podjęte w Wielkiej Brytanii w 2000 roku. Otóż sformułowano tam priorytety (dotyczące Anglii) zredukowania nierówności w zakresie stanu zdrowia między grupami społeczno-ekonomicznymi oraz w zakresie nierówności w dostępie do usług medycznych między najbardziej zaniedbanymi obszarami i resztą kraju. Uznano bowiem, że istniejące

¹⁶ V. Cable, *The Political Context - Does Evidence Matter?*, Overseas Development Institute 2003.

nierówności są zbyt duże. Otóż uzyskano wiedzę, iż w 70 najbiedniejszych rejonach kraju średnia oczekiwana długość życia (*life expectancy*) jest krótsza o siedem lat w stosunku do najzamożniejszych sąsiedztw, a także jakość zdrowia jest znacznie gorsza. Przeprowadzono kompleksowe dochodzenie w sprawie istniejących nierówności (tzw. *Acheson inquiry*). Wskazano na przyczyny rosnących nierówności i konsekwencje (tzw. społeczne determinanty zdrowia, warunki życia, poziom edukacji, jakość usług medycznych itp.). Na przykład uznano, że stopę śmiertelności można zredukować o około 20% poprzez działania publiczne w obszarze polityki zdrowia. Główne różnice w długości życia uwarunkowane są stopą umieralności na nowotwory oraz choroby krążenia i układu oddechowego. Oznaczało to konieczność podjęcia działań w zakresie społecznych determinantów zdrowia (np. palenie tytoniu).

Powstała strategia działania (*A Programme for Action*) opublikowana w 2003 roku. Zobowiązano w niej instytucje polityki zdrowia do uczynienia z tego zagadnienia centralnego zadania do wykonywania. Instytucje - strategiczne władze zdrowia (*strategic health authorities*), zakłady podstawowej opieki medycznej (*primary care trusts*) - musiały systematycznie raportować o wynikach swoich działań. Wyznaczono 12 wskaźników, które pozwalają na ocenę rezultatów działań, i 82 zadania do wykonania.

Założono zatem, że do 2010 roku te nierówności zostaną zredukowane o 10% (w stosunku do poziomu z lat 1997/98). Założono, że kryterium realizacji będzie oczekiwana długość życia oraz poziom śmiertelności wśród noworodków. Generalnie program i podejmowane w ramach niego działania nie doprowadziły do zrealizowania celu. Mało tego, wzrosła różnica między średnią krajową długością życia a obszarami, w których podejmowano działania publiczne¹⁷. W przypadku mężczyzn różnica pogłębiła się o 7% i aż o 14% w przypadku kobiet. Natomiast średnia życia wzrosła w problemowych obszarach, ale szybciej rosła w obszarach zamożnych. A więc nierówności pogłębiły się.

W trakcie realizacji programu badano jego przebieg. Narodowe Biuro Audytu (*National Audit Office*) na początku programu nie było w stanie oszacować, czy jego założenia stwarzają szansę na to, że przyniesie on adekwatną wartość w relacji do zaplanowanych nakładów (*value for money*). Powodem był nowatorski charakter programu. Biuro wskazało na trudności. Otóż sporo czasu zajęło uporanie się z trzema rzeczami: (1) rozpatrzenie zakorzenienia zagadnienia nierówności w zdrowiu w mechanizmie projektowania polityk i działań państwa, (2) zakorzenienie zagadnie-

¹⁷ Department of Health, *Tackling inequalities in life expectancy in areas with the worst health and deprivation*, National Audit Office, 28 June 2010, s. 8.

nia nierówności w planowaniu ramowych działań w Narodowej Służbie Zdrowia (NHS), (3) rozwinięcie bazy dowodów zawierającej najbardziej efektywne kosztowo działania (interwencje publiczne).

W 2003 roku biuro wskazywało na problemy występujące w ministerstwie zdrowia (*Department of Health*). Nie posiadało ono baz dowodów ani nie oferowało działań, które mogłyby okazać się efektywne. Biuro wskazywało, że ministerstwo dobrze radziło sobie z walką z nowotworami, zawałami serca. Wykazywało tu silne przywództwo, jasność w procesie projektowania działań, dużo zgromadzonej wiedzy na temat efektywności poszczególnych interwencji publicznych (co zapewniało efektywne wdrożenie działań). Natomiast nie było takich zasobów w przypadku polityki dotyczącej nierówności w zdrowiu.

Dopiero w 2006 roku resort położył nacisk na kwestie nierówności (*health inequalities*). Pozostało jednak mało czasu na same działania, które mogłyby zapewnić osiągnięcie celu przed 2010 rokiem. Biuro stwierdziło, że przed 2007 rokiem podjęto trzy istotne interwencje zdefiniowane przez ministerstwo jako narzędzia interwencji w nierówności w zdrowiu (*Health Inequalities Intervention Tool*) stanowiące pomoc w działaniach podejmowanych na szczeblu lokalnym:

- ♦ zwiększenie przepisywania leków na nadciśnienie o 40%;
- ♦ zwiększenie przepisywania leków redukujących cholesterol o 40%;
- ♦ podwojenie potencjału służb publicznych zajmujących się działaniami na rzecz redukcji palenia tytoniu.

Biuro uznało także, że powyższe działania nie były podejmowane w skali, która umożliwiałaby zredukowanie nierówności w zdrowiu. Za problem uznano działania zakładów podstawowej opieki medycznej (*primary care trusts*), które odpowiadają za zlecenie wykonania świadczeń (jest ich 152 w całym kraju [poza Szkocją]). Miały one większe środki na działania w problemowych obszarach, ale niekoniecznie kierowały je na zaplanowane działania związane z problemem nierówności¹⁸. Wąskim gardłem programu byli lekarze pierwszego kontaktu, od których bardzo wiele zależało. To oni mieli dostęp do społeczności, które były na celowniku programu. Rzecz w tym, że nie stworzono im zachęt do podejmowania dodatkowych wysiłków do pracy ze społecznościami o gorszym zdrowiu i gorszych perspektywach w zakresie długości życia. Wystąpił nawet problem niedoborów lekarzy na terenach objętych programem, co powodowało niezaspokojenie potrzeb medycznych. Działania w tym zakresie pod-

¹⁸ www.nao.org.uk/publications/1011/health_inequalities.aspx [11.05.2012 r.].

jęto późno, niemniej jednak w trakcie dekady budowano coraz więcej narzędzi do działania i wiedzy o złożoności zjawiska nierówności.

Widać zatem, że osiągnięcie celów nigdzie nie jest proste, ale kluczowe wydaje się to, aby umieć generować wiedzę o działaniach publicznych, dzięki której będzie jasne, czy plany są zrealizowane, czy też nie. W powyższym wypadku widzieliśmy przykład jednej z najtrudniejszych polityk i jednego z najbardziej skomplikowanych zadań publicznych (redukcja nierówności). W przypadku zdrowia ludzkiego działania publiczne są tylko jednym z czynników, które potencjalnie mogą wpływać na nie. To pojedyncze osoby podejmują decyzje, które skutkują konsekwencjami w zakresie zdrowia i długości życia. Możliwe są działania publiczne, które tworzą system bodźców zachęcających do podejmowania racjonalnych decyzji indywidualnych z punktu widzenia zachowania zdrowia. Skutek wprowadzenia systemu bodźców zawsze jest jednoznaczny. Powyższy program nie odniósł bezpośredniego sukcesu, ale można zapytać, jaka byłaby sytuacja, gdyby tych działań nie podjęto. Nierówności mogłyby wzrosnąć w sposób nie do opanowania w przyszłości. Często działania publiczne nie są w stanie zahamować skutków najsilniejszych procesów, które mają miejsce w gospodarce. Struktura gospodarki i jej kluczowe mechanizmy przesądzają w znacznym stopniu o rozkładzie dochodów między poszczególne grupy zawodowe. Gdy dojdzie do ich nadmiernego rozwarstwienia, niezmiernie trudno jest powstrzymać konsekwencje tego poprzez działania publiczne (redystrybucyjne), które jednocześnie nie hamowałyby dynamiki aktywności ekonomicznej. Gdy wyodrębni się grupa z bardzo niskimi dochodami, konsekwencje powstaną w wielu sferach, na pewno jedną z nich będzie stan jej zdrowia.

Analizy polityk. Według definicji Williama N. Dunna analizy eksperckie (*policy analysis*) są specyficzną dyscypliną stosowanych nauk społecznych. Zawierają one wiedzę o przebiegu procesu projektowania i wykonywania polityk oraz wiedzę niezbędną w procesie projektowania i wykonywania polityk. Jest to zatem wiedza silnie sprofilowana na praktyczne wykorzystanie¹⁹. Z kolei W. Parsons wskazuje na pewien format analiz eksperckich. W sensie ortodoksyjnym dotyczy on doskonalenia metod analizy²⁰, dzięki którym:

- ◆ problemy są identyfikowane i definiowane;
- ◆ cele - są specyfikowane;
- ◆ alternatywy - ewaluowane;

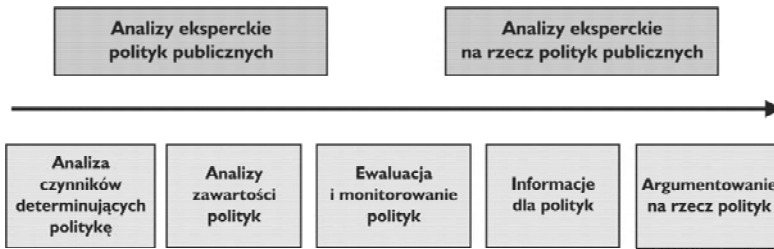
¹⁹ W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, 1981, s. 7.

²⁰ W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 2005, s. 56.

- ♦ opcje - wybierane;
- ♦ a wyniki - mierzone.

Parsons dzieli analizy eksperckie na dwie grupy. Zobrazowane jest to na poniższym rysunku. Jedna to analiza danej polityki (*analysis of policy*). Obejmuje ona wiedzę o zawartości polityk, czyli opis zastosowanych rozwiązań, jej rozwój w porównaniu z wcześniejszymi działaniami w jej obrębie. W tej grupie jest także wiedza o tym, jak polityka była projektowana, dlaczego, kiedy i dla kogo.

Rysunek 1. **Analizy eksperckie polityki publicznej i analizy na rzecz polityki publicznej**



Źródło: W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 2005, s. 55.

Kolejnym rodzajem analiz eksperckich jest monitoring i ewaluacja. Obejmują one zagadnienia dotyczące tego, jakie wyniki przyniosły działania w polityce w relacji do postawionych celów i jaki wpływ miały na dany problem.

Następnie Parsons wskazuje na drugi typ analiz. Są to analizy na rzecz danych polityk wspierające określone działania podejmowane w ramach nich (*policy advocacy*). Przedstawiają one argumenty, ale także usiłują wpłynąć na agendę w danej polityce. W tej grupie analiz są także analizy informacyjne dla polityki. Przyjmuje to formę wewnętrznych albo zewnętrznych badań dokumentujących działania. Mogą to być opracowania oceniające działania, porządkujące dostępne w danej polityce opcje, sugestie dotyczące podejmowania określonych wyborów itp.²¹

Parsons rozumie analizy szeroko jako różnorodne techniki, które mogą poprawiać - czynić bardziej racjonalnym - proces decyzyjny²². Mają na

²¹ Tamże, s. 55,

²² Tamże, s. 55-56.

celu pomoc decydentom w dokonywaniu lepszych wyborów. Powołując się na E.S. Quade, wskazuje na trzy fazy, przez które powinny przejść:

- ♦ próba znalezienia alternatywy, która wydaje się najlepsza wśród opcji, które są wykonalne;
- ♦ uzyskania akceptowalności wśród istotnych interesariuszy polityki;
- ♦ wdrożenie proponowanych rozwiązań.

Część autorów wskazuje, że analizy polityk wymagają przejścia określonych etapów w trakcie ich wykonywania. Eugene Bardach wskazuje na kilka kroków, które należałoby wykonać, aby zwiększyć prawdopodobieństwo, że uda nam się przeprowadzić owocną analizę:

- ♦ definiowanie problemu publicznego;
- ♦ gromadzenie dowodów (*evidence*) określających znaczenie, rangę danego problemu (czy zagrożenie, jakie wytwarza);
- ♦ konstruowanie alternatywnych rozwiązań dla danego problemu;
- ♦ wskazywanie kryteriów dla dokonania wyboru między różnymi koncepcjami rozwiązań danego problemu;
- ♦ projektowanie rezultatów, które powinny być osiągnięte w wyniku podjętych działań;
- ♦ konfrontowanie kompromisów, które zostały wypracowane w trakcie poszukiwań rozwiązań.

Przejście przez powyższe etapy umożliwi podjęcie rzeczowej decyzji, czyli dokonanie wyboru określonego pakietu działań wśród wszystkich rozważanych. Bardach proponuje jeszcze na koniec tworzenie opowieści (narracji) o zaprojektowanej i wdrożonej polityce publicznej²³. Zastrzega, że nie wszystkie etapy są konieczne do przejścia w przypadku każdej polityki. Wszystko zależy od specyfiki danej polityki. *Główną korzyścią płynącą z ustrukturyzowanego podejścia jest to, że przypomina ono analitykowi o ważnych zadaniach i wyborach, które w przeciwnym razie mogłyby mu umknąć. Jego wadą jest natomiast to, że jeśli podejście jest traktowane zbyt literalnie, to jego stosowanie staje się nadmiernie mechaniczne*²⁴.

Koszty-korzyści. Istnieją różnorodne techniki racjonalnych analiz, które służą uprawianiu polityk. Parsons wskazuje na 6 technik czy innymi słowy, sześć typów analiz:

²³ E. Bardach, *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązywania problemu*, tłum. A. Surdej, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej 2007.

²⁴ Tamże, s. 23.

- ♦ analiza koszty-korzyści (*cost-benefit analysis*);
- ♦ prognozowanie ekonomiczne;
- ♦ planowanie finansowe;
- ♦ dokumentowanie operacyjne (*operational research*), analizy systemowe;
- ♦ wskaźniki społeczne (*social indicators*);
- ♦ ocena wpływu (*impact assessment*)²⁵.

Wśród różnych typów analiz za kluczowe uznaje się często te, które zawierają analizy relacji między kosztami działań a korzyściami, które z nich płyną (*cost-benefit analysis*). Jest to, jak niektórzy określają, dominujący paradygmat analizy eksperckiej. G.J. Miller i D. Robbins wskazują, że *analizy koszty-korzyści odnoszą się do zestawu i ułożenia danych, które są istotne dla decyzji liderów rządowych w wypadku, gdy interweniują w sytuacji, kiedy rynki zawodzą, i podejmują projekty publiczne, programy czy tworzą systemy regulacji. Analizy koszty-korzyści są formą badania ewaluacyjnego, które dotyczy: zarówno kontynuowania, jak i przerwania programu, strategii programowej, techniki, doskonalenia czy alokowania zasobów między konkurencyjne programy*²⁶.

W analizach kosztów i korzyści planowanych czy przeprowadzanych działań stosowane są różnorodne techniki oraz narzędzia ekonomii, matematyki, statystyki. Korzysta się przy nich również z szerokiego spektrum wiedzy – socjologicznej, prawnej, politologicznej, czy nawet z zakresu nauk biologicznych. Analiza kosztów-korzyści powinna nam dostarczyć informacji, czy projekt danego działania jest usprawiedliwiony możliwymi do osiągnięcia korzyściami i czy jest wykonalny za takie pieniądze, jakie mamy do dyspozycji w momencie podejmowania decyzji o rozpoczęciu działania. Analiza ma nam także dostarczyć podstaw do prowadzenia porównań różnych scenariuszy działań i korzyści z nich płynących. A więc powinna nam ona pomóc w wyborze danego projektu działania z uwagi na to, czy wykazuje on najlepszą relację między kosztami a korzyściami. Stosowana jest zwłaszcza w politykach, w których wydatkowane są znaczne środki, na przykład w polityce zdrowia, w politykach infrastrukturalnych (drogi, mosty, transport publiczny).

W politykach społecznych stosowanie tego typu analiz jest tyleż niezbędne, ileż trudne. Jeśli chcemy, aby projekty naszych działań były

²⁵ W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, dz. cyt., s. 399.

²⁶ G.J. Miller i D. Robbins, *Cost-Benefit Analysis*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, CRC Press 2007, s. 465.

efektywne, trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie, dla kogo mają być efektywne? Dla wszystkich, dla tych, którzy są w najtrudniejszej sytuacji, np. w najgorszym zdrowiu, czy dla tych, których zdrowie może być zagrożone, ale nie są jeszcze chorzy? Analizy muszą zawierać koncepcje kompromisu między efektywnością kosztową a chęcią realizacji pewnych idei, na przykład włączenia społecznie słabszych grup społecznych (równości społecznej).

Problemem jest to, że szereg działań publicznych dotyczy też pewnego rodzaju dóbr, które nie mają wymiernej rynkowej ceny, np. ludzkie zdrowie, poczucie bezpieczeństwa, czystsze powietrze, bardziej przejezdne drogi, zmniejszenie liczby ofiar wypadków drogowych itp. Problemem jest także to, że w przypadku decyzji mamy zwykle do wyboru określone wersje działania. Wybieramy zazwyczaj takie właśnie, które albo dają największą przewagę korzyści nad kosztami, albo przynoszą największą sumę korzyści netto. Joseph Stiglitz wskazuje, że *suma korzyści obejmuje m.in. nadwyżkę konsumenta, czyli różnicę między kwotą, którą beneficjenci skłonni byliby zapłacić, a tą rzeczywiście przez nich płaconą*²⁷. Do realizacji należy wybierać te projekty, które zakładają najwyższą sumę korzyści netto, a nie najwyższą relację korzyści do kosztów.

Dla A. Surdeja punktem wyjścia w praktycznym stosowaniu analiz koszty-korzyści jest określenie tego, w jakim stopniu polityki/działania publiczne przyczynią się do wzrostu zbiorowego dobrobytu. Określenie jego poziomu nie jest łatwym zadaniem. Skomplikowaną rzeczą jest też kategoria zbiorowego dobrobytu czy zbiorowej korzyści. Autor przytacza kilka sposobów rozumienia tego drugiego terminu. Korzyść zbiorowa może wyrażać się w możliwości pasywnego użytkowania pewnych dóbr publicznych (parki publiczne) powstałych w wyniku działań publicznych. Korzyścią może być także stworzenie opcji wyrażającej się w pewnej ewentualności korzystania (muzea publiczne), może to także mieć postać „korzyści z istnienia” czy „korzyści z zachowania istnienia” określonych instytucji publicznych. Jest tu oczywista trudność w oszacowaniu wartości tych korzyści. Dodatkowym problemem jest to, że różne grupy społeczne mogą różnie oceniać te korzyści. Wpływ na tę ocenę ma ich sytuacja finansowana. Słabsze finansowo grupy mogą mieć niższą gotowość do zapłaty (jeśli gotowość do zapłaty przyjęlibyśmy za miarę wartości określonych korzyści z działań publicznych). Jedną z metod oceny korzyści na przykład pasywnego korzystania z obiektów przyrodniczych może być sondaż na reprezentatywnej próbie. Umożliwia on zbadanie właśnie skłonności ludzi do zapłaty, aby dany obiekt publiczny został utrzymany w nienaru-

²⁷ J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, tł. R. Rapacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 332.

szonym stanie. I ta metoda jest przedmiotem krytyki. Zakłada ona bowiem, że respondenci mają adekwatną wiedzę do oceny wartości. A. Surdej omawia także metodę pośredniej wyceny wartości korzyści. Opiera się ona na rekonstrukcji krzywych popytu i podaży, czyli wyznaczeniu tak zwanych cen widmowych (*shadow prices*) na dane korzyści, których nie jest w stanie wyznaczyć rynek. Jest to różnica na przykład między cenami mieszkań w osiedlach, gdzie jest cisza i czyste powietrze, a cenami mieszkań, gdzie jest wprost przeciwnie. Ta różnica pomaga nam się zorientować, jak wysoko ludzie cenią korzyści wypływające z czystego powietrza i spokoju. A. Sudej uznaje, że w dziedzinie metod oceny korzyści dóbr (wartości), które nie są przedmiotem obrotu na rynku, ma miejsce pewne zjawisko. Otóż dochodzi do *metodologicznej konwergencji klasycznych metod badań społecznych (w tym badań sondażowych) oraz mikroekonomii. O ile tradycyjna mikroekonomia negocowała wartość werbalnych deklaracji, ograniczając analizy do obserwacji aktów kupna i sprzedaży oraz zagregowanych skutków w postaci zmian cen, to nowoczesna mikroekonomia próbuje zrekonstruować zachowania na podstawie odpowiedzi na pytania ankietowe oraz obserwacji zachowań w społecznych mikroeksperymentach*²⁸.

Cztery wymiary. G.J. Miller i D. Robbins wskazują na cztery czynniki, które powinny być rozpatrywane w analizach koszty-korzyści:

- ♦ wykonalność ekonomiczna danego projektu działania; projekt uznawany jest za warty realizacji, gdy korzyści są wyższe niż koszty;
- ♦ optymalność według V. Pareto; wskazuje, że projekt publiczny jest warty realizacji w sytuacji, gdy choćby jedna osoba znajdzie się w lepszej sytuacji w wyniku jego realizacji, a nikt w gorszej;
- ♦ kryterium Kaldera; za warte realizacji uznaje się te programy, które zakładają, że ci, którzy odnieśli korzyści z nich, rekompensują tym, którzy stracili. Jest to zatem złagodzona wersja kryterium optymalności według Pareto. W tym wypadku zaleca się realizację programów, które pociągają za sobą straty dla określonych grup. Ale zakłada się rekompensatę;
- ♦ głosowanie; w tym wypadku nie stosuje się matematycznych wyliczeń korzyści i kosztów. Zakłada się, że realizowane są takie programy, które znajdują poparcie społeczne.

²⁸ A. Surdej, *Metoda analizy kosztów i korzyści: imperatyw efektywności w politykach publicznych*, [w:] *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008, s. 115-116.

Aleksander Surdej wskazuje, że zasada optymalności V. Pareto stała się normatywnym punktem odniesienia dla analizy polityki publicznej, chociaż stawia nierealistycznie wysokie wymagania, za co stała się przedmiotem krytyki. Surdej pisze: *Na ogół każdy projekt publiczny wiąże się z korzyściami dla jednych i stratami dla drugich*. Rygorystyczne stosowanie powyższej zasady efektywności mogłoby sprawić, że niewiele działań publicznych można byłoby podjąć. Na pewno nie można byłoby budować dróg w sytuacji, gdy wymagane jest wykupienie działek i wysiedlenie części ludności. Zakłada to bowiem, że ktoś jednak ponosi straty w wyniku działań publicznych. Wzrost praktycznego zastosowania zasady optimum Pareto umożliwiła dopiero jej modyfikacja, którą zaproponował Nicholas Kaldor (znana obecnie jako kryterium Kaldora-Hicksa). Założył on, że przedsięwzięcie publiczne jest uzasadnione, gdy korzyści społeczne przewyższają społeczne koszty oraz gdy ma miejsce rekompensata strat tym, którzy ich doznali przez tych, którzy odnieśli korzyści.

Istnieją dalsze rodzaje analiz, które są narzędziami w politykach publicznych: analiza efektywności kosztowej (*cost-effectiveness analysis*) oraz analiza ryzyka (*risk analysis* albo *risk-benefit analysis*). W pierwszym typie analizy zakłada się zbieranie danych, które pozwalają na wyliczenie alternatywnych projektów działań, aby zyskać orientację, który projekt jest najbardziej efektywny kosztowo, przy założeniu tych samych efektów. Z kolei w analizie ryzyka kluczowe jest ryzyko rozumiane jako prawdopodobieństwo wystąpienia pewnego zdarzenia pomnożone przez jego dotkliwość. Natomiast korzyści z ryzyka ocenia się jako gotowość danego społeczeństwa do redukcji ryzyka albo rezygnacji z korzyści²⁹. Ponadto standardową formą analiz jest badanie ewaluacyjne, badanie opinii publicznej, ocena skutków regulacji itp.

Zdaniem Aleksandra Surdeja pojęcie analizy kosztów i korzyści szybko wchodzi do języka polskiej administracji i polityki. Jest to wynik wpływu Komisji Europejskiej, która formułuje często warunek wobec polskich instytucji, aby - nim otrzymają dofinansowanie działań publicznych - przeprowadzały analizy. Ponadto instytucje rządzenia w Polsce coraz wyraźniej dostrzegają korzyści z ich przeprowadzania (możliwość podniesienia jakości rządzenia, obniżenie wydatków). *Szybkość, z jaką metoda analizy kosztów i korzyści upowszechnia się w Polsce, rodzi obawę, że jest ona stosowana w sposób zrytualizowany - raczej dla uzasadnienia dokonywanych wyborów niż dla ich rzetelnego przygotowania. Podejrzenie to bierze się z doświadczeń państw, w których metoda analizy kosztów i korzyści została*

²⁹ G.J. Miller i D. Robbins, *Cost-Benefit Analysis*, art. cyt., s. 465.

wprowadzona do praktyki rządzenia już kilkadziesiąt lat temu, a jednak do dzisiaj trwają spory o sposób jej wdrożenia i konsekwencje³⁰.

Analizy mają swoją historię. Analizy polityk publicznych w dzisiejszej postaci mają początek w latach 60. w USA, ale szybko stały się one obecne również w innych krajach. Rządy potrzebowały coraz więcej informacji na temat systemu edukacji, planowania przestrzennego, transportu, zdrowia, spraw socjalnych. W USA rozwój analiz (*policy analysis*) nastąpił w czasie ekspansji instytucji rządowych w latach 60., co miało miejsce w związku z zainicjowaniem programów publicznych na szeroką skalę, jak: „Great Society” (program praw dla czarnoskórych mieszkańców), „Medicare” (służba zdrowia starszych), „Medicaid” (służba zdrowia dla biednych), pomoc w edukacji, „War on Poverty” (walka z ubóstwem). Dyscyplina rozwinęła się na gruncie wiary w możliwość tworzenia ram dla racjonalnego rozwiązywania problemów publicznych.

Analizy zawierały coraz większy wkład wiedzy płynącej z badań empirycznych. Kształtował się bowiem model polityki publicznej opartej na wiedzy. Ten trend rozpoczął się już w latach 70. Niektórzy używają sformułowania *evidence movement*, czyli ruch działania na rzecz zastosowania dowodów w politykach publicznych. Chodziło w tym również o stworzenie czytelnego formatu dla wiedzy eksperckiej, analitycznej, który dawałby szansę na łatwe korzystanie z niej, a także pozwalał na jej krytyczne sprawdzenie. Wzięło to początek z medycyny i polityki zdrowia. Archie Cochrane w pracy *Effectiveness and efficiency* (1972) argumentował na rzecz tego, aby lekarze odwoływali się do dowodów (*evidence based medicine*). David Sackett określił później to podejście jako *sumienne, dokładne, roztropne wykorzystanie najlepszych dostępnych dowodów w podejmowaniu decyzji dotyczących opieki nad indywidualnymi pacjentami*³¹. Był to wstęp do dalszego doprecyzowywania podejścia opartego na dowodach. Pod koniec lat 70. w Oksfordzie powstała grupa badaczy, która przygotowywała przeglądy badań. W 1992 roku powstał tam Cochrane Collaboratio, czyli sieć badaczy, akademików, praktyków, klientów, którzy rozwijali badania w obrębie wiedzy o opiece medycznej. Porządkowali wiedzę w oparciu zasadę, że ma ona spełniać kryteria jakości, przystępności i kumulacji.

Oczywiście już znacznie wcześniej gromadzono wiedzę potrzebną do zarządzania problemami. Przykładem mogą być pierwsze spisy powszechne przeprowadzone w USA w 1790 roku, a w Anglii w 1801 roku.

³⁰ A. Surdej, *Metoda analizy kosztów i korzyści: imperatyw efektywności w politykach publicznych*, art. cyt., s. 109.

³¹ „The conscientious, explicit, judicious use of current best evidence in making decisions about the care of individual patients”, <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=68> [11.05.2012 r.].

Wkrótce zaczęła dynamicznie rozwijać się statystyka. W latach 30. dziewiętnastego wieku powstały pierwsze towarzystwa statystyczne (londyńskie i manchesterskie). Dane zbierane przez nie służyły do kształtowania polityki miejskiej (*urban policy*), kształtowania zatrudnienia na potrzeby rozwoju przemysłowego. Badano także wpływ industrializacji na życie robotników i ich rodzin. Wykorzystywano już narzędzia w postaci różnych typów kwestionariuszy i wywiadów. Podobnie rozwijała się statystyka w Niemczech, Francji, Holandii. W 1855 roku francuz Frederic Le Play opublikował szczegółowe badanie dochodów rodzinnych i wydatków europejskich robotników z wielu krajów (*Les Ouvriers Europeans*). Podobne prace powstawały w Anglii, Niemczech i w USA. Wiele z nich dokumentowało trudne położenie pracowników zatrudnionych w przemyśle. Z czasem prace te stawały się coraz bardziej wyraziste metodologicznie. Już w XIX wieku następowało przesunięcie w kierunku spełnienia wymogów metodologicznych, jak wewnętrzna spójność, zgodność z obserwacjami empirycznymi itp. Zdaniem Williama N. Dunna nowe empiryczne podejście do generowania wiedzy istotnej dla polityk publicznych było formą odpowiedzi na potrzeby państwa w zakresie wiarygodnej informacji, na podstawie, której decydenci mogliby kształtować prawo i administrować sprawami państwa. Czasy powoli rozwijających się i względnie stabilnych społeczeństw sprzed 1750 ustąpiły miejsca okresom przyspieszonej społecznej złożoności (*complexity*) i nieprzewidywalności³². Zdaniem Dunn'a ówczesnie generowana wiedza społeczna miała na celu kontrolowanie procesów urbanizacji, napływu robotników z prowincji, zaadaptowanie ich w nowych, miejskich warunkach, podtrzymywanie różnego typu kontroli nad nimi. Rozpatrywano kwestie dochodów proletariatu miejskiego przed opodatkowaniem, ile powinni oszczędzać, aby mogli korzystać z opieki medycznej w razie potrzeby czy aby mogli korzystać ze szkół. W 1910 roku w Nowym Jorku powstało Biuro Badań Muncypalnych, które zaczęło wykorzystywać metody nauk społecznych, aby móc obserwować problemy miejskie, które wpływały z rozpędzającej się urbanizacji.

Z drugiej strony ówczesne analizy poruszały zagadnienia inwestowania przez państwo w rozwiązania socjalne, na przykład czy matki małych dzieci powinny mieć możliwość podjęcia pracy. Poruszano kwestie potrzeb inwestycji publicznych w kanalizację, mieszkalnictwo, higienę zbiorową. W XX wieku model wiedzy użytecznej dla polityki publicznej ulegał rozszerzeniu na nowe zagadnienia wraz z tym, jak były one wnoszone przez rozwój przemysłowy.

³² W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, dz. cyt., s. 15.

Kluczowym zjawiskiem był rozwój szkół wyższych i ich kadr, które zaczęły ustanawiać standardy uprawiania studiów o politykach. Akademyści stawiali sobie za cel społeczną użyteczność wiedzy. Jednocześnie stawiali większe wymagania w zakresie obiektywizmu. Kwestie problemów społecznych coraz silniej plasowały się w obrębie administracji publicznej, która tworzyła nowe platformy ich rozpatrywania, analizowania. Tworzono szereg instytucji doradczych powiązanych na różne sposoby z administracją i rządem. Naukowcy zasilali je w znacznym stopniu. Rola badań i analiz znacznie wzrosła w trakcie II wojny światowej, gdy prowadzono wiele badań na potrzeby wojska (badano np. morale żołnierzy, percepcję różnorodnych problemów).

Po wojnie w USA położono nacisk na analizy dotyczące kwestii polityki obrony, różnych wersji systemów zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Dużą rolę odegrała w tych procesach organizacja pozarządowa Rand Corporation, która powstała w 1948 roku. Upowszechniała ona system analiz, szereg technik badawczych. Duże znaczenie miał rozwój systemów programowania-planowania-budżetowania. Wykorzystywano je we wszystkich agencjach federalnych. Określały one sposoby dystrybucji środków publicznych na obronę w różnych sferach państwa. Obejmowały również systemowe procedury testowania alternatywnych rozwiązań programowych w politykach publicznych wśród administracji, a także społeczności akademickiej. W USA po 1950 roku nastąpił także rozwój prywatnych fundacji, które podejmowały prace analityczne. Natomiast po stronie administracji publicznej następowało zinstytucjonalizowanie roli ekspertów i akademików w procesie projektowania działań publicznych, co zaczęło się już podczas kryzysu lat 30.

Rozwój produkcji analiz był silnie powiązany z rosnącym zakresem interwencji publicznej, co również prowadziło do rozrostu administracji państwa. Na przykład w USA w roku 1900 roku działało 90 wykonawczych agencji federalnych, do 1940 roku było ich 196, a do 1973 roku 394. Największy ich przyrost miał miejsce po 1960 roku. Ich powstawanie było formą odpowiedzi na rosnącą liczbę problemów w dziedzinie obrony narodowej, transportu, mieszkalnictwa, zdrowia, edukacji, pomocy społecznej i przestępczości.

Porządkowanie wiedzy. W krajach Zachodu silnie podkreślona jest kwestia umiejętności porządkowania wiedzy, której generalnie w dzisiejszych czasach jest bardzo dużo. Ważne wydają się dwie rzeczy - wyselekcjonowanie wiedzy istotnej z punktu widzenia projektowania i wykonywania polityk (*policy-relevant knowledge*) oraz stworzenie mechanizmów zarządzania jej zasobami, aby uczynić je łatwo dostępnymi, zwłaszcza dla tych, którzy posługują się nią w swojej codziennej pracy.

Tabela 1. Charakterystyka wiedzy uzyskanej z badań jakościowych i ilościowych

	Badania ilościowe Jak wiele? Jak długo? Jak długo?	Badania jakościowe znaczenia, doświadczenia, spojrzenia
Cel	Prognozowanie; szacowanie; mierzenie.	Zrozumienie procesu; wyjaśnianie; generowanie pomysłów.
Nacisk	Zakres zrozumienia; rozległość przedstawiania zagadnienia.	Dogłębność i szczegółowość; intensywność przedstawiania zagadnienia.
Skala	Minimum szczegółów z maksimum liczb przypadków.	Maksimum szczegółów z minimalnej liczby przypadków.
Proby	Większy rozmiar prób badawczych; numeryczna reprezentatywność	Małe próby badawcze; zazwyczaj badacz wybiera próby badawcze.
Uzyteczne dla...	Opis wzorców lub trendów; mierzenie rozmiaru, lokalizacji lub różnic.	Praca wyjaśniająca, gdzie zagadnienia nie są jasno zrozumiałe; złożone lub drażliwe zagadnienia.
Analizy	Redukowanie tego, co ludzie mówią, do pewnej liczby standardowych kategorii.	Umożliwianie obserwacji doświadczeń i dialogu ludzi, które są przedmiotem studiów.
Produkty (output)	Numeryczne testowanie hipotez; wykonywanie statystycznych uogólnień o szerszej populacji opartych na konkluzjach wyciągniętych z prób indywidualnych.	Możliwość wykonywania uogólnień w oznaczeniu relacji i zdarzeń; przedstawianie przedmiotu badań w sposób niestatystyczny.
Przykład	Jakie są cechy mężczyzn, którzy uczestniczą w programach realizowanych w centrach rodzinnych? Jakie są rezultaty zdrowotne i pomysłowość życiowa osób dorosłych z niepełnosprawnością w zakresie uczenia się, którzy mieszkają we własnych domach, i tych, którzy mieszkają w ośrodkach zbiorowych? Jaki jest wpływ na wyniki szkolne młodzieży będącej pod nadzorem na ich uczestniczenie w przeglądach? Czy wypłacanie opiekunom zastępczym dodatków, które są uzależnione od sukcesów na egzaminach, poprawi wyniki dzieci będących w opiece zastępczej? Jakie są najbardziej efektywne sposoby, aby zapobiegać powtarzającym się przypadkom autogresji? Jaki jest rozrzut opinii wśród osób dorosłych z niepełnosprawnością w zakresie uczenia się, które dojeżdżają z zamieszkania w ośrodkach zbiorowych do domów i zalet wynikających z zamieszkania w ośrodkach zbiorowych?	Dlaczego mężczyźni nie są chętni, aby uczestniczyć w programach realizowanych w centrach rodzinnych? Jaki jest rozrzut opinii wśród osób dorosłych z niepełnosprawnością w zakresie uczenia się, które dojeżdżają z zamieszkania w ośrodkach zbiorowych i zalet wynikających z zamieszkania w ośrodkach zbiorowych? Dlaczego niektórzy z zamieszkania w ośrodkach zbiorowych? Dlaczego mężczyźni nie są chętni, aby uczestniczyć w programach realizowanych w centrach rodzinnych? Jaki jest rozrzut opinii wśród osób dorosłych z niepełnosprawnością w zakresie uczenia się, które dojeżdżają z zamieszkania w ośrodkach zbiorowych i zalet wynikających z zamieszkania w ośrodkach zbiorowych? Dlaczego niektórzy młodzi ludzie będący pod nadzorem woła nie uczestniczyć w przeglądach? Jakie są opinie dzieci będących w opiece zastępczej na temat bodźców finansowych skierowanych do opiekunów? Dlaczego niektórzy ludzie zadają krzywdę samym sobie?

Źródło: Think Research, Cabinet Office, Social Exclusion Task Force 2008, s. 13.

Problemem jest to, że status poznawczy różnych badań jest zróżnicowany. Nie wszystkie są istotne z punktu widzenia danej polityki, nawet jeśli dotyczą one zagadnienia z jej obrębu. Dlatego wskazuje się na potrzebę publikowania przeglądów zasobów wiedzy (*analytical report*), przeglądów literatury analitycznej z obrębu danego zagadnienia czy całych polityk publicznych (*literature review*). Powstają modele przeglądów, które opierają się na coraz bardziej wyostrożonej metodologii. Przykładem może być systematyczny przegląd (*systematic review*) jako publikacja, która opiera się na jasno sformułowanej metodologii pozwalającej na tworzenie zestawień badań o podobnym statusie poznawczym. Zawierają one protokoły, w których charakteryzuje się główne cechy opisywanych badań – kryteria zakwalifikowania danych badań do przeglądu, cel badań, jednolita metodologia, w oparciu o którą zostały wykonane, a także stosowane narzędzia do wyszukiwania kluczowych pojęć. Przegląd systematyczny ma na celu odnalezienie wszystkich badań, które spełniają założone kryteria. Są one tak skonstruowane, aby pomóc w wyeliminowaniu badań słabych, nieistotnych z punktu widzenia określonego celu albo tendencyjnych. W konsekwencji przegląd udostępnia podsumowanie najlepszych badań z dziedziny danej polityki publicznej³³.

Przeglądy systematyczne rozwija m.in. międzynarodowa organizacja sieciowa Campbell Collaboration³⁴. Działają w niej badacze z różnych narodowych ośrodków analitycznych, którzy systematyzują badania z zakresu edukacji, zabezpieczenia społecznego, przestępczości i wymiaru sprawiedliwości. Organizacja posiada obszerną bibliotekę wykonanych przeglądów. Dotyczą one takich zagadnień istotnych dla polityk, jak przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw korporacyjnych, szkolne programy redukcji przemocy, efekty programów poznawczo-behawioralnych dla przestępców, zaangażowanie rodziców na rzecz poprawy wyników nauczania dzieci w wieku szkolnym, wpływ programów pozaszkolnych na wyniki szkolne, interwencje publiczne na rzecz dzieci, młodzieży i rodziców w celu zapobiegania i redukcji nadużyć cyfrowych, procedury rozpatrywania spraw przestępczości nieletnich (wpływ na skalę przestępczości), wpływ mentoringu na przestępczość, wpływ uwięzienia rodziców na zachowania antyspołeczne wśród dzieci i ich zdrowie psychiczne.

Wiele innych instytucji analitycznych zajmuje się podobnego typu przeglądami. Na przykład brytyjskie Centre for Evidence-Informed Policy and Practice in Education (the EPPI-Centre)³⁵ robi to w zakresie polityki edukacji i polityki społecznej, promocji zdrowia i zdrowia publicznego,

³³ *The Magenta Book. Guidance for evaluation*, HM Treasury 2011, s. 65n.

³⁴ www.campbellcollaboration.org [11.03.2012 r.].

³⁵ <http://eppi.ioe.ac.uk> [11.03.2012 r.].

międzynarodowych systemów opieki zdrowotnej, partycypacyjnej dokumentacji badawczej polityki publicznej (*participative research and policy*). Ponadto w 2001 roku brytyjska Rada Badań Społecznych i Ekonomicznych³⁶ (ESRC) utworzyła sieć badaczy liczącą około 1350 osób pod nazwą Sieć Dowodów (*Evidence Network*)³⁷.

Podobną rolę jak systematyczne przeglądy odgrywają metaanalizy (*meta-analysis*). Pomagają one uporządkować różnego typu analizy, których liczba wraz z czasem radykalnie wzrastała. Pojęcie metaanalizy wprowadził w 1976 roku Gene V. Glas. Zdefiniował je jako *analizy statystyczne dużych zbiorów analiz, które wypływają z pojedynczych studiów w celu integrowania wniosków*. Dokonuje się tu zatem agregacji wniosków płynących z różnych studiów, które jednak można porównywać z uwagi na ich podobną charakterystykę metodologiczną. Metaanalizy są najbardziej znane z łączenia rezultatów badań, które były oparte na próbach losowych³⁸.

Wiedza istotna dla polityk. Według brytyjskich ekspertów pracujących dla rządu zadaniem analiz i badań jest identyfikowanie i gromadzenie wszelkiej istotnej wiedzy (*relevant*) z punktu widzenia potrzeb prowadzenia danej polityki (*policy-relevant knowledge*), wiedzy jakościowej i ilościowej (*qualitative & quantitative knowledge*). Analizowanie służy generowaniu głębokiego zrozumienia problemów z danej polityki³⁹. Wymaga ono całego procesu gromadzenia i porządkowania wiedzy: danych z różnych źródeł, nie wykluczając badań sondażowych, danych z grup fokusowych, wywiadów. Prowadzenie polityki wymaga bowiem znajomości spojrzenia, jakie mają różni interesariusze obecni w danej polityce. Brytyjscy analitycy wymieniają następujące źródła i typy wiedzy:

- ♦ **ilościowe** (*quantitative*): dane liczbowe, które są mierzalne (w pieniądzech, procentach, czasie, wielkości itp.);
- ♦ **jakościowe** (*qualitative*): dane jakościowe wyrażane w słowach, zapisy obserwacji, opinii itp.;
- ♦ **przekrojowe** (*cross-sectional*): obserwacje zebrane w konkretnym, pojedynczym punkcie czasu, różnych podmiotów, z różnych dyscyplin wiedzy czy obszarów problemowych. W tym celu przeprowadzane są sondaże opinii wykonywane na różnych próbach (m.in. reprezentatywna próba);
- ♦ **rozciągnięte w czasie** (*longitudinal*): obserwacje zebrane w określonej przestrzeni czasu, które pozwalają na scharakteryzowanie

³⁶ The Economic and Social Research Council.

³⁷ www.kcl.ac.uk/schools/sspp/interdisciplinary/evidence [11.03.2012 r.].

³⁸ *The Magenta Book. Guidance for evaluation*, dz. cyt., s. 65.

³⁹ Prime Minister's Strategy Unit, *Strategy Survival Guide*, Version 2.1, Londyn 2004.

trendów, czyli prawidłowości, które występują w obszarze określonych zjawisk czy opinii ludzi na dany temat. Obserwacje wyrażają się w badaniach sondażowych, które są powtarzane w różnych punktach czasu (z udziałem tych samych osób), w panelach studyjnych (tej samej grupie osób stawia się te same pytania w różnych okresach, w związku z określonymi wydarzeniami). W ten sposób można badać wpływ działań publicznych na określone grupy społeczne w dłuższym horyzoncie czasu.

Spójrzmy poniżej na strukturę wiedzy, którą zaproponowano w Wielkiej Brytanii na potrzeby zrozumienia projektowania i wykonywania polityki pomocy społecznej. Otóż jedna z instytucji publicznych wyróżniła 5 kategorii istotnej wiedzy:

- ♦ **wiedza organizacyjna** - wiedza uzyskana z instytucji funkcjonujących w systemie (reguły, regulacje, kodeksy praktyk, wskazówki odgórne i rekomendacje);
- ♦ **wiedza praktyków** - wiedza pochodząca od praktyków wykonujących prace socjalne (często niezwerbalizowana, ale o podstawowym znaczeniu dla procesu decydowania o podejmowaniu bądź niepodjęciu działań);
- ♦ **wiedza społeczności eksperckiej** (*policy community*) - wiedza dotycząca dobrych praktyk i wzorów (w mniejszym stopniu obejmuje ona formalne standardy);
- ♦ **wiedza badawcza** (*research*) - usystematyzowana wiedza według zaplanowanego modelu, obejmuje zasady tworzenia wiedzy;
- ♦ **wiedza klientów i opiekunów** (*user and carer*) - wiedza uzyskana z doświadczenia klientów system socjalnego i ich refleksji na temat usług wsparcia.

W brytyjskim systemie funkcjonowania wsparcia społecznego założono, że wiedza o nim ma być sprofilowana na uzyskanie jej właściwego poziomu:

- ♦ transparentności - wiedza ma podlegać zewnętrznym krytycznym badaniom, kontroli, powinno być jasne, jak została wygenerowana, w oparciu o jakie techniki, na podstawie jakich celów i założeń;
- ♦ ścisłości/trafności (*accuracy*) - powinna być oparta na istotnych i właściwych informacjach;

- ◆ celowości (*purposivity*) - wiedza ma być dostosowana do celu, któremu ma służyć;
- ◆ użyteczności (*utility*) - wiedza ma być przydatna do rozwiązywania realnych problemów. Ma dostarczać odpowiedzi na ważne pytania;
- ◆ zgodności z wartościami (*propriety*) - wiedza ma respektować prawne i etyczne aspekty dotyczące interesariuszy. Upublicznianie informacji powinno mieć miejsce w oparciu o zgodę tych, których one dotyczą;
- ◆ dostępności (*accessibility*) - wiedza powinna zostać przedstawiona w sposób zgodny z oczekiwaniami tych, którzy jej potrzebują. Każdy, kto potrzebuje wiedzy, powinien mieć szansę z niej skorzystać, nie natrafiając na bariery związane z formą przekazu. Na przykład gdy powstaje raport o autyzmie kierowany do rodziców, to powinien być on dostosowany pod względem obszerności, zastosowanego języka (techniczne sformułowania), relacji do odbiorcy (czy nie zbyt pouczający, protekcyjny itp.)⁴⁰.

10 etapów w analizie programów i działań publicznych według J. Stiglitz

- uzasadnienie celowości danego programu;
- określenie rodzajów zawodności rynku, który, ma przeciwdziałać program;
- ocena istniejących rozwiązań alternatywnych wobec programu;
- szczegółowa charakterystyka konstrukcji programu;
- próba przewidzenia możliwych reakcji sektora prywatnego;
- zbadanie skutków realizacji programu w dziedzinie efektywności;
- ocena wpływu programu na podział dochodów;
- zbadanie wstępnych w programie dylematów dotyczących wyboru między równością i efektywnością;
- ocena programu na tle celów polityki państwa;
- ocena programu przez pryzmat istniejącego w kraju mechanizmu podejmowania decyzji politycznych.

Źródło: J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, tł. R. Rapacki, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004, s. 296.

Wskaźniki dla pomiarów. Wskaźniki odgrywają coraz istotniejszą rolę w budowaniu wiedzy operacyjnej sprofilowanej na potrzeby projek-

⁴⁰ R. Pawson, A. Boaz, L. Grayson, A. Long, C. Barnes, *Types and quality of knowledge in social care*, Social Care Institute for Excellence 2003, s. 37-41.

towania i wykonywania polityk. Są one stosowane praktycznie w niemal wszystkich politykach, chociaż wciąż nie wszystko można wyrazić w wartości liczbowej. Wskaźniki mają swoją historię na Zachodzie i w USA zaczynającą się w latach 60.⁴¹ Ale w wielu krajach na szeroką skalę stosowane są od 2-3 dziesięcioleci. W tym czasie miały miejsce coraz intensywniejsze deliberacje o roli wskaźników. Dyskutowano o ich prawomocności czy zasadności stosowania w określonych politykach i warunkach. Podstawowe kwestie dotyczyły tego, w jakiej skali wskaźniki mogą adekwatnie mierzyć to, co zamierzają mierzyć, na ile są powtarzalne wielkości, które otrzymujemy z pomiarów. Na przykład w polityce zdrowia rozważano zastosowanie wskaźników i takie kwestie, jak:

- ♦ **akceptowalność/dopuszczalność:** skala, w jakiej wskaźnik jest akceptowalny dla tych, którzy są oceniani i którzy oceniają;
- ♦ **wykonalność:** skala, w jakiej wiarygodne, istotne, spójne dane są dostępne do zebrania;
- ♦ **wiarygodność/niezawodność:** skala, w jakiej istnieje minimalny błąd pomiaru (*minimal measurement error*); rozmiar, w którym konkluzje są odtwarzalne, gdy inne organizacje podejmują się ponownego mierzenia;
- ♦ **wrażliwość na zmianę:** skala, w jakiej wskaźnik ma potencjał do wykrywania zmian w jednostce pomiaru;
- ♦ **prawomocność w przewidywaniu:** skala, w jakiej wskaźnik ma zdolność do wiernego przewidywania⁴².

W ostatnich 25 latach miał miejsce znaczny wzrost w zakresie umiejętności mierzenia kolejnych kategorii rezultatów w wielu politykach i zdolności do generowania danych empirycznych, na podstawie których formułowane są wskaźniki⁴³. Na przykład w polityce zdrowia w wielu krajach nastąpiła kluczowa zmiana w zakresie pomiarów. Otóż nastąpiło tu przejście od koncepcji pomiarów obejmujących koszty działania aktywności różnych podmiotów w systemie do mierzenia rezultatów i wyników. Nastąpiło również przejście do tworzenia systemów zarządzania rezultatami w oparciu o wskaźniki (*performance management system*). Uznano, że pre-

⁴¹ A. Kurowska, *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*, Difin, Warszawa 2011.

⁴² I. Papanicolas, P.C. Smith and E. Mossialos, *Methodological paper: What are the methodological issues related to measuring health care performance?*, London School of Economics and Political Science, European Commission, 2008.

⁴³ P.C. Smith, E. Mossialos, I. Papanicolas, S. Leatherman, *Performance Measurement for Health System Improvement. Experiences, Challenges and Prospects*, WHO, *European Observatory on Health Systems and Policies*, Cambridge University Press, 2009.

czyjna informacja o rezultatach stwarza szanse na poprawienie jakości świadczeń medycznych, a także umożliwia - w określonej perspektywie czasu - zoptymalizowanie wydatków na politykę zdrowia. Wskazuje się na potrzebę wypracowywania wskaźników, które byłyby źródłem informacji o zjawiskach w polityce zdrowia istotnych z punktu widzenia poszczególnych jej interesariuszy: rządów, regulatorów tej polityki, dostawców świadczeń, płatników, nabywców i obywateli⁴⁴. Wskaźniki opisują stan zdrowia danego społeczeństwa, zdrowie jednostek, jakość i adekwatność leczenia oraz opieki medycznej (*clinical quality & appropriateness of care*), sprawność systemu zdrowia w odpowiedzi na potrzeby pacjentów (*responsiveness of health system*), równość dostępu do usług medycznych, produktywność systemu zdrowia⁴⁵.

Wskaźniki znajdują zastosowanie tak w polityce zdrowia, jak i w edukacji, czy tradycyjnie rozumianej polityce społecznej. Anna Kurowska wymienia 5 funkcji wskaźników w tej polityce:

- ♦ **diagnostyczna**, umożliwiająca identyfikowanie problemów, badanie zależności między ich składowymi;
- ♦ **prognostyczna**, umożliwiająca przewidywanie zmian, które mogą wystąpić w obrębie polityki społecznej;
- ♦ **planistyczna**, umożliwiająca planowanie rezultatów do osiągnięcia;
- ♦ **ewaluacyjna**, umożliwiająca ocenę rezultatów uzyskiwanych w polityce społecznej;
- ♦ **klasyfikacyjna**, umożliwiająca wyodrębnianie modeli polityki społecznej sformułowanych na bazie wartości wskaźników określonego typu⁴⁶.

Zdaniem ekspertów OECD⁴⁷ wskaźniki efektywności (*performance indicators*) dostarczają obrazu wyników w danym momencie. Nie dostarczają one wskazówek co do przyszłych wyników ani nie tłumaczą, dlaczego założony cel został osiągnięty. Podczas podejmowania decyzji dotyczących rezultatów oczekiwanych po programach czy od danych instytucji ważne jest posiadanie odpowiedniego typu informacji właśnie o rezultatach (*performance information*).

⁴⁴ Tamże, s. 6-7.

⁴⁵ I. Papanicolas, P.C. Smith and E. Mossialos, *Methodological paper: What are the methodological issues related to measuring health care performance?*, dz. cyt.

⁴⁶ A. Kurowska, *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*, dz. cyt.

⁴⁷ *Modernising Government. The Way Forward*, OECD 2005, s. 72.

Aby otrzymać pełny obraz wyników organizacji czy programu, ewaluacja i wskaźniki efektywności mogą być rozważane wraz z innymi formalnymi i nieformalnymi źródłami informacji i wiedzy zwrotnej.

W wielu politykach powstały skomplikowane zestawy wskaźników, które obrazują różne ich aspekty. Wskaźniki stosowane są coraz częściej do opisu zjawisk, które jeszcze niedawno nie były wyrażane liczbowo. Ciekawym przykładem są wskaźniki stworzone dla monitorowania w UE poziomu realizacji polityki tak zwanej *flexicurity*, która zakłada, że pracujący powinni być zatrudnieni w oparciu o elastyczne umowy o pracę, ale jednocześnie powinni mieć zapewniony satysfakcjonujący poziom bezpieczeństwa zachowania zatrudnienia (elastyczny i bezpieczny rynek pracy)⁴⁸. Zaprojektowano trzy kategorie wskaźników, które mają obrazować poziom realizacji celów tej polityki. Określają one wkład do tej polityki (np. natężenie regulacji w zakresie zatrudnienia), proces realizacji polityki (stosowanie narzędzi polityki) i określające rezultaty (np. skala mobilności pracowników na rynku pracy). Zastosowano także wskaźnik złożony (*composite indicator*), czyli podsumowanie wartości liczbowych wszystkich stosowanych wskaźników. Dzięki wyliczeniu jednej wartości liczbowej wskaźnika powstała możliwość wykonania porównań między krajami.

W polityce społecznej dużą rolę odgrywają tak zwane wskaźniki z Laeken (*Social Protection Committee UE*), które przyjęto, aby móc w sposób porównywalny oceniać efekty polityk przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w państwach członkowskich w ramach Ogólnej Metody Koordynacji⁴⁹. Wskaźniki określają sposoby pomiarów dochodów, nierówności społecznych, ubóstwa itp.

Polskie wskaźniki. W Polsce również ma miejsce coraz szersze generowanie wskaźników umożliwiających pomiar szeregu zjawisk w politykach publicznych. Rządzący posługują się wskaźnikami - w pewnej skali - do obrazowania realizacji swoich celów. Miało to miejsce już w latach 90., a obejmowało różną skalę projektowanych działań, począwszy od najczęściej stosowanych wskaźników, które obrazują projektowany wzrost dochodu narodowego typu PKB, poziom inflacji czy oczekiwany poziom bezrobocia, stopy zatrudnienia albo sytuacji materialnej społeczeństwa (np. wskaźniki pokazujące odsetek obywateli zagrożonych ubóstwem czy żyjących poniżej kwotowo określonych dochodów traktowanych jako na przykład minimum socjalne, minimum egzystencjalne, minimum uprawniające do korzystania z pomocy społecznej itp.).

⁴⁸ *Monitoring and analysis of flexicurity policies*, Report endorsed by EMCO on 24th June 2009.

⁴⁹ Wskaźniki przyjęte przez Unię Europejską na szczycie w Laeken (2001).

Chyba z największej liczby wskaźników rządzący muszą korzystać przy projektowaniu budżetu państwa na następny rok. Projektują wówczas wyrażony wskaźnikami poziom wzrost PKB, inflacji, bezrobocia itp. Na podstawie tych parametrów planują dochody i wydatki budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli bada - po zakończeniu danego roku - wykonanie założonych wskaźników.

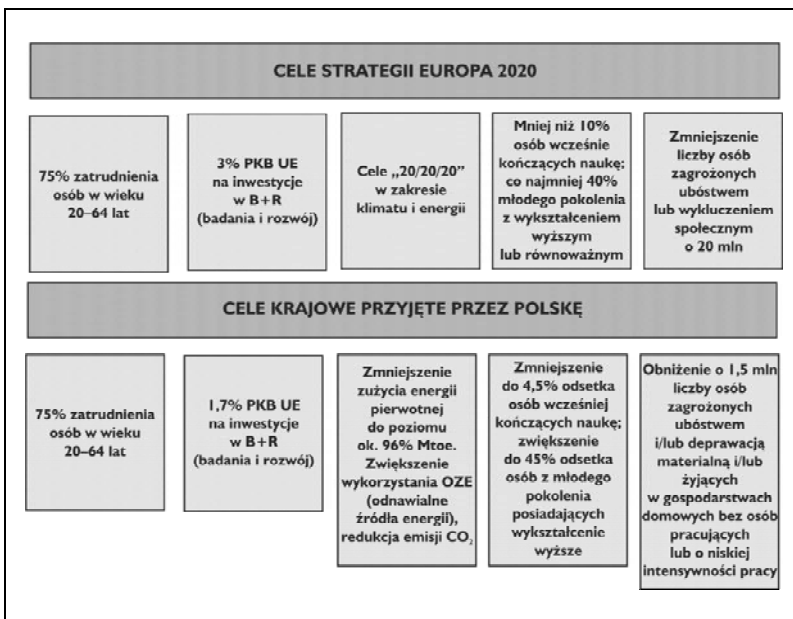
W Polsce problem nie sprowadza się do tego, że te narzędzia nie są stosowane. Wiele programów zostaje wyposażonych we wskaźniki (*performance indicators*). Natomiast wydaje się, że brakuje określonej doktryny postępowania w zakresie stosowania wskaźników. Drugą stroną medalu jest to, że nie istnieje dostateczna presja społeczna, która mobilizowałaby urzędy do przywiązywania większej wagi do posługiwania się wskaźnikami, analizowania ich stanu, do wyciągania wniosków z ich poziomu itp. Ma to związek również z tym, że wskaźniki umieszczane są w różnego typu dokumentach strategicznych, a te z kolei nie zawsze są podstawą bieżącego działania urzędów. Dokumenty są formułowane, łącznie ze wskaźnikami, natomiast zainteresowanie nimi często szybko spada. Brakuje późniejszych przeglądów i badań, które wskazywałyby, czy zaplanowany poziom wskaźników został osiągnięty.

W ostatnich latach z pewnością widoczny jest rosnący nacisk na rzecz stosowania wskaźników. Wiele programów zaopatrzonych jest we wskaźniki mierzące wyniki działań. Przykładów jest sporo, a jednym z nich może być Program Solidarność Pokoleń zainicjowany w 2008 r. i realizowany w kolejnych latach⁵⁰. Jego celem jest poprawa sytuacji osób po 50. roku życia na rynku pracy, czyli ułatwienie znalezienia zatrudnienia. W tej grupie wiekowej stopa zatrudnienia była od wielu lat bardzo niska, znacznie niższa niż w innych krajach unijnych. Zaplanowano szereg działań, zarówno w postaci zmian legislacyjnych, które uatrakcyjniałyby tę generację w oczach pracodawców, jak i w postaci wspierania w uzyskaniu kwalifikacji. Celem generalnym programu jest osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia na poziomie 50% wśród grupy wiekowej 50+. Dodatkowo sformułowano siedem celów cząstkowych, których realizację mają obrazować wskaźniki, na przykład: odsetek osób objętych badaniami profilaktycznymi w wieku 55-64 lata, odsetek osób w wieku 45-64 lata podnoszących swoje kwalifikacje, odsetek bezrobotnych w wieku 50+ objętych indywidualnymi planami działań, wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 55-64 lata, przeciętny wiek wycofywania się z rynku pracy.

⁵⁰ „Solidarność pokoleń: Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”. (Rada Ministrów przyjęła Program 17 października 2008 r.); „Program Solidarność pokoleń: Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+. Dokument implementacyjny”, Warszawa, Grudzień 2009.

Kultura stosowania wskaźników znacznie zyskała w wyniku ich wykorzystywania w dokumentach, które powstawały i powstają na potrzeby uczestnictwa Polski w różnych przedsięwzięciach unijnych. Znajdowały one zastosowanie w strategiach, zwłaszcza formułowanych na potrzeby wykorzystania funduszy unijnych, a także w związku z uczestnictwem w otwartej metodzie koordynacji w wybranych politykach. Stosowane są w dokumentach analitycznych, które stanowią podstawę do wydatkowania funduszy europejskich. Na przykład w *Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki* zawarto znaczną liczbę wskaźników, które mają obrazować rezultaty podjętych działań dzięki tym funduszom.

Rysunek 2. Wskaźniki zawarte w *Krajowym Programie Reform*



Źródło: KPR. *Europa 2020*, 2011, s. 7.

Wydaje się, że większej roli nie odegrały wskaźniki sformułowane dla realizacji Strategii lizbońskiej (cele rozwojowe). Okazały się one nadmiernie wyśrubowane, przez co stały się nierealistyczne do osiągnięcia dla wielu krajów. Odnoszono się do nich z ironią. Na przykład zakładały one, że do 2010 roku państwa członkowskie osiągną wskaźnik ilustrujący nakłady na badania i rozwój na poziomie 3% PKB. Okazało się to zupełnie nieosiągalne dla większości krajów. W Polsce ten wskaźnik osiągnął wartość 0,5% PKB.

Inaczej jest ze wskaźnikami, które przyjęto w ramach realizacji nowej unijnej strategii Europa 2020. Otrzymały one znacznie wyższą rangę. Polska dostała do realizacji wskaźniki, które są bardziej adekwatne do jej możliwości. Zawarto je w dokumencie o nazwie *Krajowy Program Reform. Europa 2020*⁵¹. Jest tam zestaw wskaźników, ich poziom, który powinien być osiągnięty w 2020 roku, ale także istnieją poziomy wskaźników na wszystkie lata prowadzące do 2020 r. Jednocześnie w Unii przyjęty został bardziej sformalizowany system monitoringu realizacji wskaźników. Kraje członkowskie cyklicznie publikują raporty o wynikach polityki rozwoju, które są oceniane przez Komisję Europejską.

Tabela 2. **Wskaźnik stopy zatrudnienia w Polsce (w %) w latach 2010–2020 zgodnie ze zobowiązaniami kraju zawartymi w *Krajowym Programie Reform. Europa 2020***

ogółem	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	64,5	64,9	65,4	65,9	66,5	67,1	67,9	68,6	69,4	70,2	71,0

Źródło: obliczenia DAE MPiPS na podstawie BAEL, GUS.

Czasami problemem jest to, że wskaźniki formułowane są na wiele lat do przodu, a gdy następuje zmiana rządu, wówczas nikt nie wypomina aktualnie rządzącym, że wskaźniki poprzedników nie zostały zrealizowane. Czasami wskaźniki ustanowione przez jedną ekipę rządową nie są honorowane przez kolejną, chociaż obrazują one pewne ponadpolityczne dążenia społeczeństwa. Prawdopodobnie przykładem takim jest *Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015*⁵². Zawarto tam szereg celów strategicznych i operacyjnych. Sformułowano wiele wskaźników, które miały obrazować realizację niektórych celów. Na przykład cel strategiczny nr 8 brzmi: *zmniejszenie różnic społecznych i terytorialnych w stanie zdrowia populacji*. Zaplanowano stosowanie 5 wskaźników w przekroju terytorialnym i demograficzno-społecznym do monitorowania realizacji celów:

- ◆ przeciętne dalsze trwanie życia;
- ◆ przeciętne dalsze trwanie życia w sprawności (HALE);
- ◆ współczynniki umieralności i chorobowości szpitalnej;
- ◆ wskaźniki dysfunkcji oraz niepełnosprawności;
- ◆ współczynniki zapadalności i chorobowości.

⁵¹ *Krajowy Program Reform. Europa 2020*, Warszawa, kwiecień 2011 r.

⁵² *Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015*, przyjęty przez Radę Ministrów, Warszawa, 15 maja 2007 r.

Wskaźnikom nie przyporządkowano jednak wartości, które zamierzano osiągnąć w określonej przestrzeni czasu.

Dla obrazowania celów rządzenia władze posługują się wskaźnikami na coraz szerszą skalę. W ostatnich latach Michał Boni, szef strategicznych doradców premiera (2007–2011), przedstawił w 2008 roku Strategiczny Plan Rządzenia, w którym zawarł cele rządu do roku 2015 wyrażone w liczbach i szeregu wskaźników, począwszy od wskaźników dotyczących wzrostu PKB⁵³. Pewnym *novum* jest to, że są to wskaźniki średnioterminowe (na 7 lat do przodu). Większość różnych strategicznych dokumentów posiadała już wcześniej wskaźniki, ale obejmowały one zwykle lata, na które były tworzone dane programy działań.

Tabela 3. Właściwości dobrych miar wyników

Rozwój wskaźników:
<ul style="list-style-type: none"> • prawomocność/zasadność treści: skala, w jakiej wskaźnik adekwatnie mierzy to, co zamierza mierzyć; • odtwarzalność: skala, w jakiej wielkość wskaźnika może być taka sama, jeśli dany wskaźnik wytworzony byłby w ten sam sposób.
Zastosowanie wskaźników:
<ul style="list-style-type: none"> • akceptowalność/dopuszczalność: skala, w jakiej wskaźnik jest akceptowalny dla tych, którzy są oceniani i którzy oceniają; • wykonalność: skala, w jakiej wiarygodne, istotne, spójne dane są dostępne do zebrania; • wiarygodność/niezawodność: skala, w jakiej istnieje minimalny błąd pomiaru (<i>minimal measurement error</i>); rozmiar, w którym konkluzje są odtwarzalne, gdy inne organizacje podejmują się ponownego mierzenia; • wrażliwość na zmianę: skala, w jakiej wskaźnik ma potencjał do wykrywania zmian w jednostce pomiaru; • prawomocność w przewidywaniu: skala, w jakiej wskaźnik ma zdolność do wiernego przewidywania.

Źródło: I. Papanicolas, P.C. Smith and E. Mossialos, *Methodological paper: What are the methodological issues related to measuring health care performance?*, London School of Economics and Political Science, European Commission, 2008.

Na przykład założono, że wskaźnik PKB liczony na mieszkańca (*per capita*) wzrośnie z 52% przeciętnej jego wartość w Unii (UE-27) do wartości odpowiadającej 67–70/72%. Ten wskaźnik jest bardzo powszechnie używany, ale do strategicznego planu rządu wprowadzono znaczną kolekcję innych, na przykład dotyczących stabilności makroekonomicznej, rynku pracy, rozwoju infrastruktury, poziomu rozwoju kapitału intelektualnego, innowacyjności, rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju lokalnego

⁵³ Michał Boni, szef Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, *Strategiczny Plan Rządzenia*, marzec 2008.

i regionalnego, poziomu równych szans, zdrowia. Jest także zestaw wskaźników dotyczących poziomu zaufania, aktywności obywatelskiej, postrzegania korupcji itp.

Na przykład w zakresie stabilności makroekonomicznej w Strategicznym Planie Rządzenia zawarte zostały następujące wskaźniki:

- ♦ do 2015 r. poziom długu publicznego miałby stanowić ok. 37% PKB;
- ♦ deficyt sektora finansów publicznych miałby spaść poniżej 3% (około 1% w 2015);
- ♦ zmniejszenie udziału sektora państwowego w tworzeniu PKB z 20% do 10%;
- ♦ prymat wzrostu wydajności nad wzrostem wynagrodzeń (wzrost wydajności z 62% do 80% średniej w UE).

Szereg wskaźników dobrano tak, aby pokazać oczekiwane rezultaty w zakresie polityki rynku pracy. Obrazują one oczekiwania:

- ♦ wzrostu stopy zatrudnienia (z 57% do 64-65%);
- ♦ wzrostu stopy zatrudnienia pracujących z grupy wiekowej 55+ (z 28% do 40%);
- ♦ zmiany struktury zatrudnienia w określonych sektorach (udział sektora usług miałby wzrosnąć z 58% do 60-65% w ogólnej liczbie pracujących);
- ♦ wzrostu odsetka dorosłych uczestniczących w edukacji ustawicznej (z 5,6% do 10-11%);
- ♦ wzrostu odsetka dorosłych z grupy wiekowej 45+ uczestniczących w edukacji ustawicznej (z 1,2% do 6%).

Kolejna grupa wskaźników dotyczy rozwoju infrastruktury. Założono wskaźniki, które pokazują oczekiwania w zakresie rozwoju:

- ♦ łącznej długości dróg ekspresowych do 2890 km (10 razy więcej);
- ♦ łącznej długości autostrad do 1913 km (3,5 razy więcej);
- ♦ kolei - pociągi miałyby się poruszać z prędkością powyżej 160 km/godz. na 10%-15% wszystkich linii kolejowych (ok. 2600-4000 km). W 2008 roku z taką prędkością jeździły pociągi na liniach o długości ok. 1300 km;
- ♦ internetu - wzrost odsetka użytkowników sieci w wieku powyżej 16 lat: z 42% do 80%, wzrost z 30% do 75% odsetka gospodarstw domowych, które mają dostęp do szerokopasmowego internetu.

Kolejna grupa wskaźników dotyczy kapitału intelektualnego. Obejmują one edukację, która jest głównym źródłem tego kapitału. Założono wskaźniki, które pokazują oczekiwania w zakresie wzrostu:

- ♦ odsetka dzieci objętych edukacją przedszkolną z 38% do 55-60%;
- ♦ odsetka dzieci objętych edukacją przedszkolną na wsi z 17,5% do 35%;
- ♦ obniżenie wieku obowiązku szkolnego do 6. roku życia i wcześniejsze o rok kończenie edukacji (wcześniejszy start zawodowy i życiowy - zatrzymanie procesu coraz późniejszych narodzin pierwszego dziecka);
- ♦ odsetka studentów na kierunkach technicznych z 14% do 30%;
- ♦ utrzymanie wysokiego wskaźnika skolaryzacji na poziomie wyższym (ponad 50% absolwentów szkół średnich zostaje studentami);
- ♦ poprawy wyników badania PISA w dziedzinie nauk ścisłych - w 2015 mielibyśmy zajmować 10., a nie jak w 2008 r. 24. miejsce.

Ewaluacja polityk/programów i działań publicznych. Znaczącym źródłem wiedzy w politykach są opracowania ewaluacyjne. Zazwyczaj rząd i obywatele, wydając pieniądze na działania publiczne, chcą w jakiś sposób dowiedzieć się, jaki jest tego skutek albo w jakim stopniu polityka/program lub projekt osiągnęły cele, dla których zostały podjęte. Ewaluacja jest zatem narzędziem analitycznym, które służy do uzyskania odpowiedzi na powyższe kwestie. Innymi słowy, ewaluacja jest narzędziem do budowania tak zwanej wiedzy zwrotnej o tym, czy - zgodnie z oczekiwaniami - dany program wpłynął na rozwiązanie problemu społecznego albo gospodarczego.

Ewaluacja dopełnia cykl różnych następujących po sobie faz w politykach. W działaniach publicznych idziemy od stwierdzenia problemu, wygenerowania pomysłu na jego rozwiązanie poprzez deliberację nad nim, badanie różnych jego aspektów do wdrożenia zaplanowanych działań. Ostatecznie powinniśmy umieć je oceniać pod różnymi kątami. Ale jednocześnie ewaluacja nie zamyka cyklu działań w politykach, ponieważ ma ona prowadzić do wdrożenia korekt, których koncepcje (rekomendacje) powstają w wyniku jej przeprowadzenia. Ewaluujemy polityki, aby je poprawić, a nie aby je zakończyć. Tym bardziej że ewaluacja powinna być przeprowadzana na kilku kluczowych etapach działania publicznego:

- 1) na etapie projektowania działań (*ex ante*). Na tym etapie oceniamy ich cele, czy one są na przykład wykonalne z uwagi na po-

siadane zasoby, czy są spójne, korzystne dla tych, dla których są planowane, dla ogółu społeczeństwa, dla kluczowych interesariuszy itp.;

- 2) w trakcie realizacji działań (*mid-term*; *on-going*). Na tym etapie ewaluacja ma pomóc skorygować działania, gdy na przykład okazuje się, że zmieniają się warunki ich wykonywania;
- 3) po zrealizowaniu działań (ewaluacja podsumowująca, *ex-post*). Na tym etapie ewaluacja ma nam odpowiedzieć na kluczowe pytanie, czy udało osiągnąć się założone cele, czy w całości, czy w określonej skali, jakie czynniki odegrały kluczową rolę dla osiągniętego rezultatu końcowego.

Jarosław Górniak zdefiniował ewaluację jako przedsięwzięcie, którego celem jest *określenie, w jakim stopniu dana interwencja publiczna – czyli polityka, program lub projekt – osiągnęła cele, dla których została podjęta. Zadaniem ewaluacji jest zatem ocena dotycząca tego, jaka relacja zaistniała pomiędzy nakładami i działaniami a ich wynikami. Podstawą ewaluacji muszą być odpowiednio zgromadzone i przetworzone informacje zebrane w trakcie realizacji danej polityki*⁵⁴. Z kolei K. Olejniczak zdefiniował ewaluację jako systematyczne, użyteczne i wiarygodne badanie społeczno-ekonomiczne, które opiera się na obiektywnych podstawach, a jego zadaniem jest ocena i informacja o jakości i wartości wdrażania, jak i efektów interwencji publicznej⁵⁵. Ewaluacja powinna przynieść nam informacje, czy działanie publiczne będzie/jest/było trafne, skuteczne, wydajne, użyteczne, trwałe. W sektorze publicznym ewaluacja ma sprzyjać:

- ♦ racjonalizowaniu planowania i realizacji działań;
- ♦ podnoszeniu efektywności i skuteczności wdrażania planów działań;
- ♦ rozliczaniu i wzmacnianiu odpowiedzialności za zaprojektowane i wdrożone działania;
- ♦ definiowaniu rezultatów podjętych działań/interwencji publicznych, wyszczególnianiu przyczyn i mechanizmów, które doprowadziły do określonych skutków.

Ewaluację przeprowadza się za pomocą wystandaryzowanych metod badawczych i zobiektywizowanych kryteriów, w oparciu o które dokonu-

⁵⁴ J. Górniak, *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 4, s. 62.

⁵⁵ K. Olejniczak, *Wprowadzenie do ewaluacji*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 22.

jemy oceny danych działań. Chodzi tu zarówno o ocenę całościowych polityk, np. polityki ochrony środowiska czy edukacji, jak i ocenę cząstkowych działań, np. rocznego programu wsparcia uczniów, którzy regularnie osiągają gorsze wyniki szkolne, czy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Podstawą ewaluacji jest gromadzenie i przetwarzanie informacji, które są zebrane w trakcie realizacji danej polityki. Ewaluacja pełni zatem funkcje poznawcze w doskonaleniu projektowania polityk publicznych i przy zarządzaniu ich wdrożeniem.

Znaczna część wiedzy pochodzi z pomiaru wyników danych działań/polityk (*performance measurement*). Nim działania zostaną uruchomione, powinny być przyjęte określone kryteria ich oceny. Pomiary muszą być integralnym składnikiem zarządzania działaniami/politykami. Jest to tak zwane zarządzanie przez wyniki (*performance management*). Wśród narzędzi do wykonywania ewaluacji są analizy typu SWOT, czyli badanie danego działania pod kątem silnych stron (*strengths*), słabych stron (*weaknesses*), szans (*opportunities*) i zagrożeń (*threats*). Możemy posługiwać się matrycą logiczną (*logical framework*). Służy ona jako narzędzie do identyfikowania oczekiwanych efektów projektu, które mają wystąpić na poziomie produktu, rezultatu, a także na poziomie szerszego oddziaływania. Każdemu z tych poziomów przyporządkowujemy wskaźniki osiągnięć oraz założenia, które warunkują ich realizację. W rezultacie matryca ma odzwierciedlać związek przyczynowo-skutkowy, który występuje między różnymi poziomami celów. Ma także wskazywać na sposoby, które umożliwiają weryfikowanie, czy zostały one osiągnięte. Jak pisze Katarzyna Ekiert, *matryca logiczna staje się de facto narzędziem zarządzania poszczególnymi fazami cyklu projektu i instrumentem do tworzenia m.in. budżetu, harmonogramu wdrażania, planu monitorowania itd.*⁵⁶

Jednym z narzędzi jest także mapa oddziaływania (*concept mapping of impact*). Wykorzystuje się ją do określania długoterminowych efektów programu, które mają zostać zrealizowane, zwłaszcza w sytuacji, gdy efekty programu nie zostały precyzyjnie opisane. Mapę wykonuje się przy współpracy z szerokim gronem partnerów - osób i instytucji zaangażowanych w realizację programu. *Identyfikują efekty programu, porządkują je, grupują ze względu na ich wzajemne związki, a powstałym grupom nadają wagi ze względu na ich znaczenie w osiągnięciu celów programu. Ewaluatorzy analizują otrzymane wyniki i przedstawiają je graficznie w formie mapy. Dzięki zastosowaniu mapy oddziaływania przedstawić można oczekiwane efekty programu, określić ich wzajemne relacje i ocenić wagę poszczególnych efektów danego pro-*

⁵⁶ K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004, s. 21.

gramu. Metoda ta wykorzystywana jest zarówno w ewaluacji *ex ante*, jak i w analizie *ex post*.

W ewaluacji stosuje się różnego typu metody obserwacji, takie jak wywiady indywidualne, zogniskowane wywiady grupowe, studia przypadku, badania ankietowe, obserwację uczestniczącą. Wykorzystywane są metody analizy, jak na przykład analiza grup porównawczych (porównania grup, które są przedmiotem oddziaływania programów publicznych, i grup będących poza tymi działaniami), analiza *shift-share* (określa, co mogłoby się stać, gdyby nie przeprowadzono działań publicznych w danym miejscu i czasie), model makroekonomiczny (symulacja wpływu bodźców zewnętrznych na stan gospodarki wraz ze scenariuszami powrotu do stanu pierwotnego) oraz analiza czynnikowa (przedstawiona w przejrzystej formie graficznej, służy identyfikowaniu związków i korelacji pomiędzy grupami jednostek i charakteryzującymi je zmiennymi). Ponadto wykorzystywane są różnorodne metody oceny analizowanych działań publicznych. Najpopularniejsze narzędzia to panel ekspertów, *benchmarking* oraz analiza kosztów i korzyści.

Etapy w ewaluacji:

- zrozumienie potrzeby oceny (mierzenia) efektów działań publicznych;
- opracowanie profilu programu czy polityki, która będzie przedmiotem ewaluacji;
- opracowanie instrumentów pomiaru stosowanych w ewaluacji;
- przygotowanie strategii zbierania danych potrzebnych do ewaluacji;
- stworzenie systemu zbierania informacji i danych;
- dokonanie wstępnego pomiaru i prezentacja wyników ewaluacji;
- analiza wyników i wprowadzenie niezbędnych modyfikacji;
- przeprowadzenie ewaluacji formatywnej - koncentrującej się na implementacji i zarządzaniu programem lub polityką;
- przeprowadzenie ewaluacji końcowej - dokonanie oceny planowanych efektów.

Źródło: R. Sobiech, *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, WSE, Kraków 2008, s. 61.

Kultura ewaluacji. W Polsce dopiero rozwija się kultura ewaluacji. W wielu programach publicznych podejmowane są przedsięwzięcia ewaluacyjne o różnej wartości. Zdaniem akademików⁵⁷ Polska należy do grupy państw, które wprowadzają system ewaluacji. Wykonywanie badań ewaluacyjnych jest często warunkiem korzystania z funduszy europejskich, jak

⁵⁷ K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008, s. 25-26.

i innych form wsparcia zewnętrznego. Badacze umieszczają poszczególne państwa w jeszcze trzech innych grupach wyodrębnionych pod względem kultury ewaluacji. Do pierwszej należą te kraje, które mają bogatą tradycję wykorzystywania mechanizmów ewaluacji. Klasycznym przykładem jest Wielka Brytania, ale także są tu Holandia, Niemcy, Francja, Szwecja. Państwa te traktowały zawsze ewaluację jako unikalne narzędzie, które służy podnoszeniu efektywności działań publicznych.

Druga grupa państw - m.in. Irlandia, Belgia, Włochy, Austria - niejako odkryła wartość ewaluacji i zaadaptowała ją jako stały element wykonywania działań publicznych. Najpierw przeprowadzały one ewaluację, ponieważ taki był wymóg skorzystania z programów Banku Światowego, a później funduszy strukturalnych. Na początku ewaluację traktowano tam jako biurokratyczną konieczność, ale z czasem odkryto jej głęboki sens i włączono w mechanizmy krajowych polityk. Przykład Irlandii uznano wręcz za wzorzec europejski w zakresie wykorzystania ewaluacji.

Z kolei dla trzeciej grupy państw ewaluacja pozostała biurokratyczną mitręgą. Nie miały one własnej tradycji przeprowadzania analiz ewaluacyjnych i nie potrafiły odkryć jej sensu. Wprawdzie były one poddane zewnętrznej presji na stosowanie ewaluacji, ale nie zaadaptowano jej później jako rutynowego elementu projektowania i wykonywania krajowych polityk publicznych. Pozostała ona ignorowana przez krajowych urzędników. Do tej grupy należy Hiszpania, Portugalia, a przede wszystkim Grecja. Można poczynić tu spostrzeżenie, że w grupie państw, które nie odnalazły drogi do ewaluacji, w dobie kryzysu odnowiły się największe problemy. Grecja stała się wręcz symbolem najgorszych praktyk w działaniach publicznych.

W Polsce wciąż w sposób najbardziej konsekwentny wykonywane są ewaluacje działań i programów finansowanych z funduszy unijnych. Tutaj postawione zostały wymogi prawne. Rada Unii Europejskiej zobowiązała wszystkie państwa członkowskie, aby przeprowadzały ewaluację działań przeprowadzanych dzięki pomocy finansowej z funduszy strukturalnych UE⁵⁸. Rozporządzenie Rady wskazuje, że ewaluacja ma być przeprowadzana, ponieważ służy poprawie: *jakości, skuteczności i spójności pomocy* pochodzącej z funduszy europejskich. Służy ona poprawie realizacji strategii i programów operacyjnych, które powstały do rozwiązywania konkretnych problemów strukturalnych i dotyczą dane państwa członkowskie oraz regiony. Ewaluacja ma także służyć analizie, czy europejskie

⁵⁸ Rozporządzenie nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

pieniądze rzeczywiście służą trwałemu rozwojowi, strategicznej ocenie oddziaływania, np. na środowisko.

Wykonywane są ewaluacje strategiczne i operacyjne. Te pierwsze oceniają stopień realizacji celów strategicznych zapisanych w głównych dokumentach analitycznych, a drugie służą analizie realizacji priorytetów zapisanych w poszczególnych programach operacyjnych. Prowadzone są ewaluacje całych programów operacyjnych, poszczególnych priorytetów i działań, które zapisane są w obrębie danych priorytetów. Możliwe jest ewaluowanie wybranych w nich kwestii tematycznych czy kwestii przekrojowych, które są obecne w różnych programach operacyjnych. Możliwe są też ewaluacje pojedynczych projektów. W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego powołano Krajową Jednostkę Oceny, która zajmuje się planowaniem powstawania ewaluacji i zlecaniem wykonania ich w określonym zakresie⁵⁹. Z kolei w instytucjach zarządzających programami operacyjnymi powstają jednostki ewaluacyjne.

Niektóre kręgi administracji rządowej silnie artykułują potrzebę rozszerzenia zakresu stosowania ewaluacji i przedsięwzięć o podobnym charakterze. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wskazuje na potrzebę szerszego wykorzystania ewaluacji działań podejmowanych w sferze polityki rozwoju. Podziela powszechnie głoszony pogląd, że ewaluacja i monitoring przeprowadzane są głównie w odniesieniu do działań finansowanych ze środków unijnych. Natomiast w pozostałych obszarach analizy o podobnym charakterze są stosowane w ograniczonym stopniu, a jeśli już, to dotyczą głównie nakładów finansowych oraz procedur wdrażania działań. Pomijana jest zaś ocena efektywności oraz ocena stopnia realizacji działań. Ponadto badania ewaluacyjne prowadzone są w ten sposób, że dane z poszczególnych dokumentów są *mało porównywalne ze sobą, niespójne i tym samym nieczytelne, przez co trudne do zagregowania*⁶⁰. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ma w swoich strukturach Jednostkę Oceny w MRR.

Problemem, na który wskazuje wielu ekspertów, jest jakość analiz ewaluacyjnych. Wykonawcy ewaluacji dopiero dopracowują się metody przeprowadzania ewaluacji i standardów ich wykonania. Powstaje rynek wykonawców. K. Olejniczak⁶¹ wskazuje, że jest on w Polsce ograniczony. Istnieje niewiele polskich ośrodków, które specjalizują się w ewaluacji i dysponują znaczącym dorobkiem. Do pewnego momentu dominowały

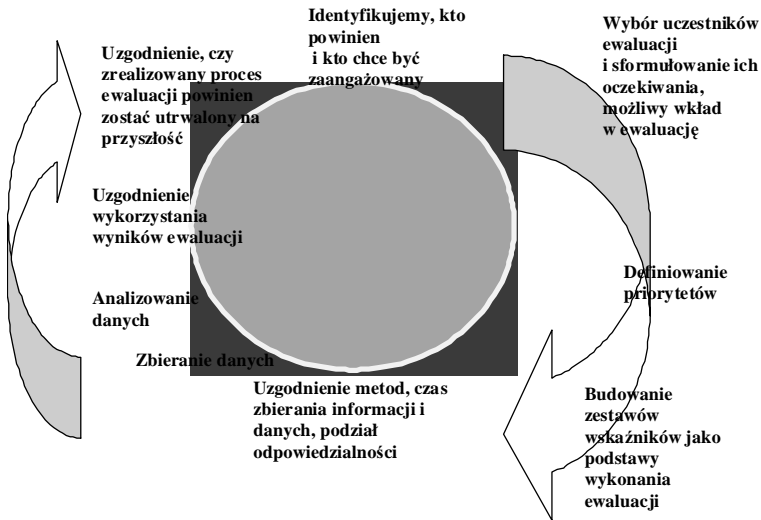
⁵⁹ Zob. Minister Rozwoju Regionalnego, *Wytoczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Warszawa 2007.

⁶⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, dz. cyt., s. 9.

⁶¹ www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/eksp_12.pdf [11.03.2012 r.].

firmy z kapitałem zagranicznym. Jego zdaniem firmy zagraniczne mogą słabo orientować się w polskiej specyfice (szczególnie realiach administracyjnych). W efekcie istnieje zagrożenie, że ich rekomendacje są niecelne (nierелеwantne).

Rysunek 3. Cykl przeprowadzania ewaluacji partycypacyjnej



Źródło: „Practice”. Issue 5, April 2002, s. 4.

K. Olejniczak sformułował rekomendacje dotyczące koordynacji i doskonalenia systemu ewaluacji. Jego zdaniem kluczowe jest bieżące zbieranie doświadczeń z ewaluacji i dyskusowanie nad pojawiającymi się problemami, a w szczególności:

- ♦ zbieranie i publikowanie wykonywanych raportów ewaluacyjnych w jednym miejscu, np. na stronie internetowej;
- ♦ zlecenie badań o charakterze metaewaluacji (miałyby podsumowywać wyniki większej liczby badań oraz oceniać efektywność stosowanych technik, w tym odsetek wykorzystanych w praktyce rekomendacji);
- ♦ sporządzenie wytycznych (określonych standardów bazujących na doświadczeniach europejskich oraz na wskazówkach Komisji Europejskiej);

- ♦ zapewnienie szerszego dostępu do istniejących już unijnych źródeł (np. przetłumaczenie i zamieszczenie na stronie internetowej dokumentów roboczych).

Typy ewaluacji z uwagi na jej przedmiot badania:

- **ewaluacje projektów** - analiza pojedynczych, małych programów działań (np. studia przypadku);
- **ewaluacje programów** - przedmiotem badania ewaluacyjnego jest tu zarówno pojedynczy program, jak i cały pakiet działań (np. działanie, priorytet);
- **ewaluacje polityk** - nazywane często analizą polityk (ang. *policy analysis*), składają się z wielu badań i analiz (prowadzonych zwykle na przestrzeni lat);
- **ewaluacje tematyczne (horyzontalne)** - przedmiotem badań jest konkretna kwestia zarządzania lub aspekt programu (np. zastosowanie zasady partnerstwa, realizacja celów horyzontalnych, równych szans kobiet i mężczyzn, rozwoju zrównoważonego), takie badania są prowadzone przekrojowo - dla kilku, kilkunastu programów działań;
- **metaewaluacje** (ang. *meta-evaluation*) - przedmiotem tego typu badań są inne, wcześniejsze ewaluacje; są to analizy porównawcze, w których ma miejsce podsumowanie poprzednich obserwacji, wniosków, rekomendacji wraz z oceną zastosowanych technik badawczych, poprawności zastosowanej metodologii.

Źródło: K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, WSE, Kraków 2008, s. 11-12.

Poza sektorem działań finansowanych ze środków unijnych większość innych działań publicznych może nie być ewaluowana według metod przyjętych w tej dyscyplinie wiedzy. W niektórych dziedzinach widoczne są starania, a nawet odgórne decyzje wprowadzające określone metody ewaluacji. Przykładem może być system edukacji. Wprowadzono ewaluację zewnętrzną i wewnętrzną w ramach nowego systemu nadzoru pedagogicznego. Generalnie założono, że ewaluacja będzie służyła doskonaleniu wyników edukacyjnych, w tym wyników działań szkół i placówek edukacyjnych. Zasady ewaluacji sformułowano w zarządzeniu z listopada 2009 r. o nadzorze pedagogicznym. W przypadku ewaluacji wewnętrznej zespoły nauczycieli projektują wykonanie badania ewaluacyjnego. Natomiast ewaluację zewnętrzną przeprowadza organ sprawujący nadzór pedagogiczny (kuratorium oświaty). Ewaluacja zewnętrzna dotyczy:

- 1) efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki;
- 2) procesów zachodzących w szkole lub placówce;
- 3) funkcjonowania szkoły w środowisku lokalnym, w szczególności w zakresie współpracy z rodzicami uczniów;

4) zarządzania szkołą lub placówką.

Na przykład efekty działalności dydaktycznej badane są poprzez ocenę wyników egzaminów zewnętrznych, ocenę nabywania wiadomości i umiejętności, które zakłada podstawa programowa, poziom aktywności uczniów, poziom respektowania norm społecznych.

Ewaluacja zewnętrzna polega na zbieraniu i analizowaniu informacji z powyższych zakresów oraz na ustaleniu poziomu spełniania przez szkołę wymagań. Sformułowano cztery poziomy spełniania wymagań:

- ♦ poziom A - szkoła spełnia wymagania w bardzo wysokim stopniu (w powyższych 4 zakresach);
- ♦ poziom B - szkoła spełnia wymagania w wysokim stopniu;
- ♦ poziom C - szkoła spełnia wymagania w stopniu średnim;
- ♦ poziom D - szkoła spełnia podstawowy stopień wymagań;
- ♦ poziom E - szkoła spełnia wymagania w stopniu niskim.

Rozporządzenie szczegółowo określa także procedury wykonywania i prezentowania ewaluacji. Ewaluacja nie powinna trwać dłużej niż 5 dni roboczych w ciągu kolejnych dwóch tygodni. Ponadto zespół wykonujący ewaluację ma 7 dni od jej zakończenia na przedstawienie wyników i wniosków radzie pedagogicznej. Następnie w terminie 7 dni od tej prezentacji ma sporządzić raport z przeprowadzonej ewaluacji zawierający:

- 1) wyniki ewaluacji;
- 2) określenie poziomu spełniania wymagań określonych w rozporządzeniu;
- 3) wnioski z ewaluacji.

Dyrektor szkoły w ciągu 7 dni od dnia otrzymania raportu może zgłosić do organu sprawującego nadzór pedagogiczny *pisemne, umotywowane zastrzeżenia dotyczące raportu*. Kuratorium w ciągu 14 dni ma ustosunkować się do uwag dyrektora. Dyrektorowi szkoły, która spełnia wymagania na poziomie E, kuratorium poleca opracowanie programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania.

Tabela 3. Zestawienie różnic między ewaluacją a badaniem naukowym, monitoringiem i audytem

Cecha	Ewaluacja	Badanie naukowe	Monitoring	
Cel badania	oszacowanie rzetelności efektów programu; ocena zasadności programu w danej formie.	poszerzenie wiedzy teoretycznej; identyfikacja i weryfikacja teorii wyjaśniających działania programu.	zweryfikowanie, czy program postępuje zgodnie z planem.	Sprawdzenie, czy działania wykonywane są zgodnie z procedurami.
Zakres badania	szeroki i/lub wąski; szersze spojrzenie na program oraz sposób jego prowadzenia; zidentyfikowanie i ocena: - celów danego przedsięwzięcia (w tym założeń relacji przyczynowo-skutkowych), - sposobów realizacji (ewentualnych słabości i pól potencjalnych usprawnień), - długookresowych zamierzonej i niezamierzonych efektów, wybiegających poza czas i miejsce wdrażania programu.	szerokie spojrzenie na program jako element większego systemu.	wąski; rejestrowanie postępów z prowadzonych operacji; bieżące weryfikowanie tempa i kierunku, w którym zmierza program.	wąski; poprawność procedur; poprawność rozliczeń; zgodność z zapisami prawnymi i zasadami kontraktu.
Metody badawcze	Zwykłe multidyscyplinarne (ekonomia, socjologia itp.). Nie zawsze oparte na ścisłej metodologii naukowej.	Zakorzenione zwykle w jednej dyscyplinie. Ścisłe przestrzegające metodologii badań naukowych.	Oparte na procedurach, głównie administracyjnych - zapisanych w dokumentach regulujących funkcjonowanie programu.	Prawnie określone zasady procedury i metody prowadzenia kontroli.

Źródło: K. Olejniczak, *Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, red. G. Gorzelak, A. Tucholska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG), s. 363-365.

Tabela 3. Zestawienie różnic między ewaluacją a badaniem naukowym, monitoringiem i audytem (cd.)

Cecha	Ewaluacja	Badanie naukowe	Monitoring	Audyty
Sposób realizacji	Zebranie danych - negocjacje - analiza, osąd (judgement) i wnioski - rekomendacje. Pozyskiwanie dodatkowych danych na temat procesów, efektów programu i jego kontekstu. Negocjacje z różnymi interesariuszami - identyfikowanie i uwzględnienie ich pozycji, interesów, oczekiwani. Krytyczna analiza istniejących i zebranych danych - oszacowanie efektów programu i skuteczności struktury, procesu i skutków programu. Rekomendacje zmian.	Zebranie danych - analiza - opis i wnioski. Pozyskiwanie hipotez. Pozyskiwanie danych - głównie na temat szerokiego kontekstu działań, danych z dotychczasowych, zbliżonych tematycznie badań. Szeroka analiza (często porównawcza). Opis i wnioski weryfikujące hipotezy badawcze - w zależności od podejścia budżetowe (induktacja) lub potwierdzające teorię (dedukcja).	Zbieranie danych - weryfikacja. Systematyczne zbieranie ustalonego na początku programu zestawu danych (dotyczących postępowania programu). Zesławianie istniejących danych z postępów inwestycji z uprzednio przyjętym planem.	Kontrola - ocena. Sprawdzenie faktur, rozliczeń finansowych, proceduralnej strony wykonanych operacji.
Moment badania	Punktoowy - na początku, w trakcie i po zakończeniu programu (ewaluacje <i>ex ante</i> , <i>mid-term</i> , <i>ex post</i>) lub ciągły - w trakcie programu (ewaluacja <i>on-going</i>).	Punktoowy - dowolny.	Ciągły - w czasie programu.	Punktoowy - okresowo w czasie działań, głównie badanie w momencie zamykania programu.
Podmioty realizujące badanie	Eksperti zewnętrzni (konsultanci lub naukowcy) albo niezależny, wewnętrzny departament ds. ewaluacji (w ramach danej instytucji zarządzającej programem).	Naukowcy.	Instytucja zarządzająca programem (przy współpracy z głównymi interesariuszami).	Zewnętrzna wyspecjalizowana firma mająca certyfikat audytora lub wewnętrzna (w ramach danej instytucji zarządzającej programem) niezależna komórka audytorska.
Efekty - konsekwencje badania	Działanie. Przedstawienie rekomendacji dotyczących usprawnienia procesów zarządzania, wzmocnienia skuteczności i oddziaływania programu, ewentualnej zmiany orientacji programu (obecnego lub przyszłego), jego zamknięcia lub kontynuacji.	Opis. Przedstawienie opisu, wniosków, które podnoszą stan wiedzy na temat danych procesów w danej dziedzinie. Przedstawienie teorii, szerszych praw, zasad, modeli, które wyjaśniają praktykę.	Działanie. Podjęcie decyzji na temat kontynuacji programu w jego bieżącym kształcie lub ewentualnych działań administracyjnych mieszających oddziaływanie od planu (np. przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi celami).	Działanie. W przypadku wykrycia uchybień konsekwencje prawne, posępowanie administracyjne, zablokowanie ostatniej transzy lub zwrot całości wydanych środków.

Podsumowując kwestie kultury ewaluacji, warto odwołać się do zdania Jarosława Górniaka, który stwierdził, że w tej dziedzinie stoimy w kraju przed koniecznością wdrożenia dobrych standardów badawczych. Jego zdaniem nie będzie to łatwe z wielu względów, m.in. nieadekwatnej jakości kształcenia metodologicznego na kierunkach kształcących potencjalnych ewaluatorów (na socjologii, psychologii i ekonomii). Problematyka metodologii badań ewaluacyjnych jest u nas marginalizowana. Decydenci z różnych szczebli zarządzania w państwie wykazują nierzadko rezerwę wobec ewaluacji. Instytucje publiczne, które zlecają wykonanie ewaluacji, koncentrują się zbyt często na jej funkcjach kontrolno-rozliczeniowych. *W tym sensie ewaluacja bywa często traktowana jako jeszcze jedna forma kontroli. W Polsce jest o to szczególnie łatwo, gdyż o ile ewaluacja jest pojęciem nowym, to kontrola jest już instytucją dobrze znaną i wkomponowaną w biurokratyczny paradygmat organizacyjny - czyli sprawdzanie zgodności prowadzonych działań oraz przeznaczenia środków z założeniami i procedurami. Tymczasem ewaluacja nie ogranicza się do analizy sposobu rozdysponowania zasobów publicznych, choć takie podejście jest dobrze widoczne w wielu udających ewaluację raportach z realizacji programów, które spotykamy w Polsce, na różnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej. Królują w nich analizy dotyczące właśnie sposobów alokacji pieniędzy publicznych. Na przykład bywa tak, że prezentują one jako osiągnięcia programów mających za cel zwiększanie bezpieczeństwa publicznego to, że nastąpił wzrost nakładów na policję czy wzrost liczby patroli. Nie mówią natomiast, czy nastąpiło zmniejszenie przestępczości albo czy wzrosło poczucie bezpieczeństwa obywateli. W podobny sposób efekty programów reintegracji społecznej mierzone są liczbą i wielkością wypłaconych zasiłków, a nie spadkiem wskaźników wykluczenia społecznego⁶².*

Co wiemy o polskich politykach publicznych. Niezmiernie trudno jest odtworzyć system wiedzy o działaniach/politykach publicznych, a zwłaszcza o ich rezultatach. Trudno ocenić skalę generowania wiedzy zwrotnej o politykach. Jak wyżej wspominaliśmy, znaczącym źródłem informacji są ewaluacje programów unijnych. Nie wyczerpują one jednak całości wiedzy, która powstaje o działaniach publicznych.

Trudno nie zauważyć, że w Polsce eksperci i akademicy znacznie częściej analizują sytuację prawną panującą w danych politykach niż proces jej uprawiania i osiągnięte rezultaty. Istnieje bowiem wiele opracowań, które prezentują stan prawny, regulacje, na przykład w zakresie funkcjonowania instytucji polityki społecznej, urzędów pracy, instytucji wsparcia przedsiębiorczości, instytucji edukacji. Gorzej jest, gdy chcemy ocenić poziom

⁶² J. Górniak, *Sprawne państwo - cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, art. cyt., s. 65.

realizacji celów w poszczególnych politykach. Są źródłowe dane (statystyczne), ale brakuje ich analiz albo ich cyrkulacja jest na tyle ograniczona, że nie wpływają one w decydującym stopniu na agendę danej polityki. To jest tak jak z danymi o wynikach testów, na przykład gimnazjalnych. Są one potencjalnie dostępne, ponieważ komisje egzaminacyjne opracowują dane dla poszczególnych samorządów i ich szkół. Rzadko jednak stają się one podstawą do oceny polityki edukacji w danych społecznościach lokalnych. Badania lokalnych strategii oświatowych wskazują, że władze samorządowe stronią od analizowania tych wyników, koncentrując się raczej na materialnych aspektach funkcjonowania szkół⁶³. Instytucje nie zgłaszają popytu na analizy i jest ich mało albo nie są dostosowane do wykorzystania w procesie projektowania polityk.

Tabela 4. Kryteria ewaluacji

Nazwa kryterium	Opis
Trafność (<i>relevance</i>)	Stawia pytania o adekwatność planowanych celów i metod wdrażania interwencji do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które dana interwencja ma rozwiązać. Analiza tego kryterium jest prowadzona przed rozpoczęciem i w pierwszych fazach wdrażania interwencji.
Skuteczność (<i>effectiveness</i>)	Podnosi pytania o stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty.
Wydajność (<i>efficiency</i>)	Koncentruje analizę na relacjach między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji.
Użyteczność (<i>utility</i>)	Stawia pytania o rzeczywiste, osiągnięte efekty i ich adekwatność do sytuacji oraz wyzwań społeczno-ekonomicznych będących przedmiotem interwencji. W odróżnieniu od kryterium trafności analiza użyteczności jest prowadzona po zamknięciu interwencji lub w jej końcowej fazie wdrażania.
Trwałość (<i>sustainability</i>)	Obejmuje pytania o ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) danej interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej.

Źródło: K. Olejniczak, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne 2008, s. 23 (tabela na podstawie opracowania Komisji Europejskiej MEANS collection: evaluating socio-economic programmes).

⁶³ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii oświatowych. Streszczenie raportu*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2011.

Specyficzne wydaje się to, że znaczna część wiedzy o działaniach publicznych powstaje w administracji publicznej. Otóż w części ustaw istnieją zapisy mówiące o konieczności przedstawienia parlamentowi sprawozdań z realizacji działań pojętych przez wskazane w nich resorty. Podajmy przykłady. Rzecznik praw pacjenta przedstawia *sprawozdanie z realizacji zadań wynikających z ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Dokument taki ma zawierać informacje o naruszeniach prawa pacjenta do świadczeń zdrowotnych, problemy z uzyskiwaniem świadczeń finansowanych ze środków publicznych, naruszenia prawa pacjenta do informacji, dokumentacji medycznej itp.

Ustawa⁶⁴ zobowiązuje do przygotowywania sprawozdań również w przypadku realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Od 2006 r., kiedy to program został ustanowiony, są one przedkładane do 30 czerwca każdego roku⁶⁵. Sprawozdania wykonywane są w oparciu o zapisy zawarte w Programie oraz w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (art. 11). W pierwszym sprawozdaniu mówi się nawet o ewaluacji programu: *Systematyczna ewaluacja Krajowego Programu stanowi podstawę do jego doskonalenia, a co za tym idzie, wprowadzenia ewentualnych korekt, nowych rozwiązań wynikających z dynamiki zmieniających się uwarunkowań społecznych oraz doświadczeń podmiotów realizujących Program*. Nigdzie nie można jednak odnaleźć śladu jej wykonania. Niewykluczone, że urzędnicy za ewaluację uznali samo sprawozdanie. Niemniej zawiera ono diagnozę zjawiska przemocy, określa jego skalę (dane statystyczne), łącznie z analizą zabójstw na tle nieporozumień rodzinnych stwierdzonych w 2006 r. Przedstawiono w nim rudymen tarne informacje o instytucjach pomagających ofiarom przemocy (w tym skalę udzielonej pomocy), dane o punktach konsultacyjnych dla ofiar, o ośrodkach interwencji kryzysowej, specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Ponadto zawarto tam informacje o realizacji strategii informacyjnych (kampanie informacyjne), realizacji strategii edukacyjnych, o działaniach interwencyjnych itp.

Również ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zobowiązuje właściwego ministra do sporządzania *Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia*. Dokument powstaje raz na dwa lata. Istnieje także system rocznych sprawozdań z realizacji planu.

⁶⁴ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. nr 180, poz. 1493), art. 11.

⁶⁵ *Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w okresie od 25 września 2006 roku do 31 grudnia 2006 roku*, druk sejmowy nr 1987, Warszawa, 18 lipca 2007 r.

Zawierają one ocenę zgodności realizacji zadania z planem, uzyskane efekty, (ilościowo i jakościowo), wnioski i rekomendacje wynikające z realizacji zadań. W *Planie* zawarto zestaw wskaźników zalecanych do wykorzystania przy monitorowaniu i ocenie realizacji zaplanowanych działań.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymaga, aby Minister Pracy i Polityki Społecznej publikował co roku sprawozdania z jej funkcjonowania. Zawierają one dogłębny przegląd zarejestrowanych organizacji pozarządowych i organizacji pożytku publicznego w różnym przekroju. Prezentują ich zasoby kadrowe, finanse, współpracę z samorządami w zakresie pożytku publicznego i współpracę z innymi instytucjami państwowymi. Sprawozdania zawierają także charakterystykę zjawiska wolontariatu.

Z kolei ustawa Prawo energetyczne wymaga, aby właściwy minister sformułował dokument charakteryzujący politykę energetyczną państwa. Zawiera on ocenę realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres, a także prognozy na przynajmniej 20 lat do przodu. Zawiera również program działań do wykonania na okres czterech lat wraz z instrumentami działania⁶⁶. Również ustawa Prawo ochrony środowiska (z 27 kwietnia 2001 r.) wymaga, aby sporządzany był dokument o polityce ekologicznej państwa na cztery lata do przodu. Zawiera on diagnozę działań w zakresie ochrony środowiska, określa najważniejsze bariery w ochronie zasobów naturalnych, jakie Polska posiada, przedstawia zobowiązania międzynarodowe, gospodarkę wodną, a także priorytety, opis kierunków działań do podjęcia w przyszłości, cele średniookresowe itp.

Seria sprawozdań powstawała także w związku z realizacją rządowego Programu Ograniczania Przystępności i Aspołecznych Zachowań „Razem bezpiecznie”⁶⁷ (uruchomiony pod koniec 2006 roku). Jego celem było ograniczenie *skali zjawisk i zachowań, które budzą powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia*. Finansowanie programu zostało rozłożone na okres 9 lat (w pierwszych 3 latach roczna kwota ok. 3,2 miliona zł). W sprawozdaniach z realizacji działań prezentowano specjalnie wykonane badania społeczne⁶⁸, które przeprowadzono w oparciu o zogniskowane wywiady grupowe (FGI). Zdefiniowano znaczenie terminu „poczucie bezpieczeństwa”, źródła zagrożeń, oceniano działania funkcjonariuszy publicznych w zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa. Sprawozdania traktowały też o źródłach, w oparciu o które Polacy oceniają pracę policji i innych służb. Określano w nich zagrożenia, jakich Polacy obawiają się najbardziej.

⁶⁶ Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (art. 14).

⁶⁷ Uchwała nr 218/2006 Rady Ministrów z 18 grudnia 2006 r.

⁶⁸ *Rola policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wizerunek funkcjonariuszy wybranych służb policji. Raport z badań FGI*, Warszawa, grudzień 2008.

W niektórych wypadkach prowadzony jest monitoring działania ustawy. Wykonano go w zakresie funkcjonowania ustawy o zatrudnieniu socjalnym⁶⁹. Obejmował on analizę stosowania regulacji zawartych w ustawie, rozwój przewidzianych działań i ich skutki. Przedstawione zostały rezultaty działalności instytucji wsparcia społecznego pod nazwą centra integracji społecznej (realizują one programy reintegracji społeczno-zawodowej osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym). Badano wyniki programów reintegracyjnych, ich uczestników, a także personel centrów, finanse itp. Na potrzeby monitoringu przeprowadzono szereg badań, m.in. wywiady pogłębione z pracownikami odpowiedzialnymi za reintegrację, z kierownictwem centrów, z przedstawicielami instytucji i organizacji działających w lokalnym otoczeniu tych centrów. W tym wypadku monitoring wykonał niezależny podmiot.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych również zawiera zapis o konieczności wykonania sprawozdania z realizacji. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ogłosiła również program „Monitoring ustawy o spółdzielniach socjalnych”. W ramach niego generowana jest informacja o organizowaniu się spółdzielni socjalnych, profilu ich działalności, finansach, współpracy z lokalnymi partnerami⁷⁰.

Wiedza w strategiach. Sporo wiedzy o politykach umieszczone jest w strategiach, które powstają często w oparciu o zapisy ustaw. Strategie z reguły zawierają część diagnostyczną. Przykładem może być ustawa o służbie cywilnej. W jednej z nowelizacji tej ustawy (2008 r.) zapisano, że szef służby cywilnej ma zaprezentować strategię zarządzania zasobami ludzkimi. W efekcie powstała Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej⁷¹.

Samorządy lokalne również są zobligowane do przygotowywania strategii. Jest w nich zawarta pewna wiedza diagnostyczna czy doświadczenia z funkcjonowania części aspektów polityk. Na przykład przygotowują lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych (w oparciu o ustawę o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r.), w tym programy wsparcia rodziny i opieki nad dzieckiem. Odrębnym dokumentem są programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie (ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzi-

⁶⁹ *Monitoring ustawy z 13 czerwca 2004 r. o zatrudnieniu socjalnym. Badanie skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej. Raport końcowy*, kierownictwo i red. naukowa prof. UW dr hab. Ewa Leś, Pracownia Badań Organizacji Non-Profit, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.

⁷⁰ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program „Monitoring ustawy o spółdzielniach socjalnych”*, Warszawa, luty 2007.

⁷¹ „Przegląd Służby Cywilnej” 2011, nr 6.

nie). Instytucje samorządowe muszą także sporządzać oceny zasobów pomocy społecznej na tle sytuacji społeczno-demograficznej i przedkładać odpowiednie rekomendacje radom gmin, powiatów i sejmikom wojewódzkim. Samorządy mogą także przygotowywać strategie rozwoju w oparciu o ustawę o zasadach rozwoju. Niektóre gminy przygotowują strategie oświatowe⁷².

Dokumenty strategiczne powstają także w związku z członkostwem w UE. W niektórych dyrektywach unijnych zapisano konieczność formułowania przez państwa członkowskie krajowych planów działania, w których należy zaprezentować zasady podejmowania działań publicznych. Przykładem może być choćby Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych⁷³. Powstał on w związku z wymogami, które sformułowała dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁷⁴. Inna dyrektywa unijna nakazuje formułowanie Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej⁷⁵.

Istnieją także dokumenty mające w nazwie Krajowy Plan Działań, ale niepowiązane są one bezpośrednio ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa unijnego: *Krajowy Plan Działań przeciwko handlowi ludźmi na lata 2009–2010*, *Krajowy Plan Działań na rzecz technologii środowiskowych na lata 2007–2009*, *Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012*. Niektóre tego typu dokumenty powstają na potrzeby bieżących działań, na przykład *Krajowy Plan Działania dla europejskiego roku wolontariatu 2011 w Polsce* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Podobny charakter ma *Krajowy Plan Działań dla Polski na wypadek wystąpienia kolejnej pandemii grypy* (Ministerstwo Zdrowia, 2005).

Wiedza produkowana w projektach unijnych. W ostatnich latach wiedza istotna dla projektowania i wykonywania polityk publicznych generowana jest głównie w projektach finansowanych ze środków unijnych. Instytucje zarządzające funduszami unijnymi organizują konkursy na wykonanie przedsięwzięć ekspercko-badawczych. Jednocześnie część środków unijnych pozostaje w dyspozycji ministerstw i innych instytucji publicznych. Są to zasoby przeznaczone na tak zwane projekty systemowe⁷⁶. Ich celem jest wypracowanie nowych rozwiązań i włączenie ich do

⁷² Zob. raporty o strategiach światowych przygotowane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji.

⁷³ Minister Gospodarki, *Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2010.

⁷⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

⁷⁵ Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych.

⁷⁶ Zasady przygotowywania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka

głównego nurtu polityk państwa. *Projekt systemowy musi odpowiadać na konkretny, zdefiniowany przez projektodawcę problem, dotyczyć konkretnych, rzetelnie rozpoznanych i scharakteryzowanych grup docelowych*⁷⁷.

Urzędy realizują projekty systemowe zazwyczaj w partnerstwie z wybranymi podmiotami, na przykład ośrodkami badawczymi czy organizacjami pozarządowymi, organizacjami związków zawodowych, organizacjami pracodawców i innymi instytucjami publicznymi, np. samorządowymi itp.

Trudno ogarnąć zakres realizowanych projektów, w których powstały wiedza ekspercka czy projekty działań publicznych. Kluczem do analizy wiedzy eksperckiej mogą być oczywiście priorytety sformułowane w programach operacyjnych. Są one bowiem podstawą do organizacji projektów. Na ich bazie przeprowadzane są konkursy, które wyłaniają wykonawców zaplanowanych projektów. W zakresie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki funkcjonują Krajowe Sieci Tematyczne. Jest to struktura organizacyjna, która systematyzuje projekty realizowane w ramach niego. Analizuje ona projekty z czterech obszarów: zatrudnienie i integracja społeczna, adaptacyjność, edukacja, dobre rządzenie. Krajowe Sieci Tematyczne stanowią narzędzie upowszechniania i włączania do głównego nurtu polityki rezultatów projektów. Z kolei Krajowa Instytucja Wspomagająca (KIW)⁷⁸ analizuje przebieg projektów innowacyjnych.

Same projekty (PO KL) podzielono na:

- ♦ **projekty innowacyjne** (poszukują nowatorskich rozwiązań);
- ♦ **projekty innowacyjne testujące** (celem jest wypracowanie nowych rozwiązań, ich upowszechnienie i włączenie do głównego nurtu polityki i działań publicznych);
- ♦ **projekty innowacyjne upowszechniające** (upowszechnianie i włączenie do głównego nurtu działań publicznych rozwiązań, które wcześniej wypracowano w ramach różnych programów lub projektów PO KL);
- ♦ **projekty współpracy ponadnarodowej PO KL** (służą wspólnej realizacji działań przez partnerów ponadnarodowych, w tym np. wypracowanie wspólnych rozwiązań).

Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

⁷⁷ E. Baran, *Aktywna integracja w praktyce - od pomysłu do realizacji*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 15.

⁷⁸ Zob. *Koncepcja Funkcjonowania Sieci Tematycznych w okresie programowania 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa, listopad 2010, www.kiw-pokl.org.pl/pl [11.02.2012 r.].

Można byłoby zaryzykować tezę, że w ramach projektów powstała kluczowa wiedza społeczna, którą dysponuje państwo i społeczeństwo. W poszczególnych politykach powstały dla nich kluczowe przedsięwzięcia badawcze i eksperckie. Dają one dobre odbicie do profesjonalizacji procesu projektowania i wykonywania działań publicznych. W ramach polityki rynku pracy wygenerowano wiedzę i nowe pomysły na lepsze funkcjonowanie urzędów pracy i bardziej adekwatne narzędzia rynku pracy. Analizowano model elastycznych rozwiązań *flexicurity*. Z zakresu polityki społecznej powstało wiele kluczowych opracowań i modeli działań, np. koncepcja ewaluacji w pomocy społecznej, koncepcja standardów w pracy socjalnej, model pracy ośrodków pomocy społecznej, model rozwoju ekonomii społecznej, diagnoza kadr pomocy społecznej. W obrębie polityki zarządzania publicznego powstał model kształcenia ustawicznego urzędników, model współpracy administracji z instytucjami eksperckimi. W zakresie polityki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego powstały opracowania diagnozujące sytuację organizacji pozarządowych, ale także powstał model współpracy organizacji pozarządowych z samorządami terytorialnymi. Podobnie w zakresie rozwoju dialogu społecznego powstały diagnozy, a także projekty instytucji istotnych dla rozwoju dialogu (instytucje wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu, modele kształcenia uczestników dialogu).

W zakresie polityki gospodarczej powstały opracowania ukazujące zasady stymulowania innowacyjności w gospodarce, w przedsiębiorstwach, diagnozowano wymagania w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Powstał model wsparcia eksperckiego uczestników dialogu społecznego. W zakresie polityki edukacji wypracowano zasady ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej w placówkach oświatowych, nadzoru pedagogicznego, diagnozowano lokalne strategie oświatowe, badano pracę nauczycieli, kierownictwa, opracowano koncepcję Krajowych Ram Kwalifikacji, które zmieniają sposób postrzegania celów kształcenia (przeniesienie punktu ciężkości na rezultaty kształcenia). W zakresie polityki szkolnictwa wyższego powstały diagnoza sytuacji i rekomendacje do działań.

W ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL przeprowadzono szereg ważnych projektów (Program rozpoczął się w 2001 roku, a zamknięto go w 2011 roku⁷⁹. W sumie zrealizowano 287 projektów na kwotę 138,8 mln euro). W trakcie trwania Programu powstały znaczne zasoby wiedzy eksperckiej, a także szereg modeli działań publicznych, opracowania⁸⁰ itp. Powstały opracowania obrazujące skalę rozwoju orga-

⁷⁹ Zob. www.equal.org.pl [10.06.2012 r.].

⁸⁰ Zob. *Informator o rezultatach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, Krajowa Struktura Wsparcia PIW EQUAL, Warszawa 2008 (wszystkie przykłady są z tej publikacji).

nizacji obywatelskich, zawierające opis barier, które ograniczają ich rozwój. Opisano mechanizmy rozwoju gospodarki społecznej. Powstały publikacje z opisem zagranicznych doświadczeń w tym zakresie. Powstał model działań publicznych pod nazwą Centrum Organizacji Lokalnej Przedsiębiorczości Społecznej. To przetestowany model instytucji, która może zajmować się kompleksowym wsparciem aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. Model tego centrum pozwala na to, aby w jednym miejscu skupić wszystkie instrumenty i działania przygotowujące osoby bezrobotne do powrotu na rynek pracy.

W ramach jednego z projektów powstał system wspierania inicjatyw ekonomii społecznej. Zakłada on aktywne uczestnictwo osób bezrobotnych i marginalizowanych. Kolejny projekt wygenerował koncepcję systemu wsparcia osób skazanych, jeszcze inne - system wychodzenia z rodzinnego bezrobocia na wsi czy wieloaspektowy system szkoleń zawodowych i przedsiębiorczości przygotowujący skazanych do wejścia na otwarty rynek pracy. Powstał model Wzrostu Aktywności Zawodowej Osób Niepełnosprawnych. Umożliwia on przygotowanie osób niepełnosprawnych do funkcjonowania na otwartym rynku pracy i w życiu społecznym. Model zakłada tworzenie bazy danych zawierającej informacje na temat osób niepełnosprawnych na danym terenie z charakterystyką beneficjentów oraz ich zapotrzebowań na działania aktywizujące. Stworzono zestaw narzędzi diagnostycznych umożliwiających pełne rozpoznanie indywidualnej kondycji psychofizycznej osób niepełnosprawnych. Na podstawie stworzonej diagnozy przygotowujemy jest indywidualny plan rozwoju terapeutycznego beneficjentów (terapia indywidualna, rodzinna, warsztaty umiejętności społecznych, warsztaty RUŻ - rozwoju umiejętności życiowych). Składnikiem modelu jest także zestaw modelowych programów rozwoju umiejętności życiowych wraz z materiałami edukacyjnymi i szkoleniowymi.

Powstał również model ochrony równouprawnienia osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu na otwartym rynku pracy, zintegrowany model utrzymania pracowników 45+ na rynku pracy (oparty na metodologii *job-coachingu*). W ramach jednego z projektów powstał model Centrum Wspierania Rozwoju (CWR) dla wprowadzania młodzieży defaworyzowanej na rynek pracy. Ta instytucja ma wspierać rozwój zawodowy i społeczny wychowanków domów dziecka oraz innych grup młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym. Koncepcja przewiduje prowadzenie poradnictwa zawodowego, doradztwa społecznego, monitorowanie lokalnego rynku pracy, animowanie współpracy z lokalnymi pracodawcami i instytucjami działającymi na rynku pracy, organizowanie szkoleń i warsztatów itp.

Zaproponowany został model ekologicznej działalności gospodarczej dla organizacji pozarządowych, który zakłada powołanie centrów rozwoju lokalnego. Mają one integrować społeczność lokalną, inicjować prowadzenie ekologicznej działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe, tworzyć i rozwijać działalności ekoturystyczną, promować produkty lokalne, doradzać i szkolić. Powstał także model lokalnego systemu wczesnej identyfikacji problemów występujących na powiatowych rynkach pracy. Jego zadaniem jest ułatwianie rozpoznawania zagrożeń i problemów związanych z procesem restrukturyzacji przedsiębiorstw. Zakłada on podjęcie szybkiej interwencji oraz zintegrowanie działań stabilizujących sytuację pracodawcy i pracowników.

Państwowa wiedza. W zakresie generowania wiedzy sporą rolę odgrywają instytuty i środki ministerialne. W polityce edukacji - Instytut Badań Edukacyjnych, Ośrodek Rozwoju Edukacji, w polityce gospodarczej - Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, w polityce zagranicznej - Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, w polityce zdrowia - Centrum Systemów Informatycznych. Szereg instytutów swoją działalność silnie opiera na wykonywaniu projektów eksperckich dla administracji.

Również samorzady tworzą ośrodki generowania wiedzy, na przykład w postaci obserwatoriów rynku pracy, Związek Powiatów Polskich stworzył system analiz samorządowych.

Istnienie powyższych źródeł wiedzy czy stworzenie wzorów działania publicznego nie oznacza, że decydenci korzystają z nich i tym samym poprawiają jakość działania publicznego. Postawienie diagnozy w tym zakresie wymaga jednak przeprowadzenia szczegółowych badań, które byłyby w stanie zobrazować wykorzystanie gromadzonej wiedzy i wypracowanych w projektach koncepcji działania publicznego w określonych dziedzinach.

Istnieją także liczne zagraniczne źródła wiedzy. Polska jest członkiem przynajmniej kilku organizacji, które wytwarzają znaczne jej zasoby. Często jest to wiedza, która może być użyteczna przy projektowaniu krajowych działań publicznych. Oczywiście rzeczą jest, że szereg instytucji unijnych generuje wiedzę. Komisja Europejska wytwarza albo zamawia wiele raportów z zakresu swojego działania, począwszy od polityki konsumenckiej, gospodarczej, społecznej, aż po bardzo szczegółowe rozwiązania regulacyjne. Ponadto działa szereg instytucji sektorowych, finansowanych ze środków unijnych, jak dublińska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia, która wytwarza wiedzę z zakresu stosunków przemysłowych, stosunków pracy, dialogu i partnerstwa społecznego. Przykładem może też być Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego. Tworzy ono

europijską sieć - ReferNet - gromadzącą informacje na temat kształcenia i szkolenia zawodowego oraz pokrewnych zagadnień. Umożliwia ona dokonywanie porównań między krajami członkowskimi, wykonuje przeglądy polityk edukacyjnych, prowadzi badania w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, gromadzi i analizuje informacje na temat kształcenia i szkolenia zawodowego oraz sytuacji na rynku pracy itp.

Dużo wiedzy z zakresu polityki edukacji dostarcza Sieć Informacji o Edukacji w Europie EURYDICE (działa od 1980 roku). Przygotowuje i publikuje analizy systemów edukacji, studia porównawcze dotyczące różnych poziomów edukacji. Publikuje na przykład Eurypedię, europejską encyklopedię systemów edukacji stosowanych w 33 krajach. Celem sieci jest ułatwianie europejskiej współpracy w dziedzinie edukacji, wsparcie dla osób, które odpowiadają za politykę edukacyjną. Ponadto dzięki unijnemu wsparciu zawiązuje się wiele partnerstw ośrodków akademickich, które badają różne dziedziny życia zbiorowego.

Polska jest także członkiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, która wytwarza znaczne zasoby wiedzy z zakresu polityki gospodarczej, społecznej, edukacji, zarządzania publicznego itp. Prowadzi też znaczną liczbę przedsięwzięć porównawczych, które pokazują różnorodne sfery funkcjonowania państw w przekroju międzynarodowym. Organizacja tworzy szereg standardów międzynarodowych w kwestiach np. zarządzania korporacyjnego, rozliczeń podatkowych itp. Na przykład co dwa lata publikuje przeglądy polityki gospodarczej, w których formułuje rekomendacje. OECD prowadzi porównawcze badanie umiejętności 15-latków (Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów, *Programme for International Student Assessment*, PISA). W 2009 roku w badaniu tym uczestniczyli uczniowie z 64 krajów. Jego wyniki są podstawowym zasobem wiedzy w edukacji na tym poziomie wiekowym. Badanie służy ocenie umiejętności w zakresie interpretowania tekstów, rozwiązywania zadań matematycznych i rozumowania w naukach przyrodniczych. Badany jest poziom *zdolności stosowania wiedzy i umiejętności, analizowania, argumentowania i efektywnego komunikowania w procesie stawiania, rozwiązywania i interpretowania problemów w różnych sytuacjach*⁸¹. OECD prowadzi serie przeglądów szeregu polityk narodowych w wielu dziedzinach, na przykład w zakresie edukacji, zarządzania publicznego. Przeprowadza przeglądy systemów regulacji. Bada procesy zarządzania publicznego pod kątem wykorzystania mechanizmów partnerstwa itp.

Think-tanki. W wielu krajach think-tanki odgrywają znaczną rolę w generowaniu wiedzy ważnej dla procesów projektowania i wykonywania

⁸¹ *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*, OECD, Paryż 2004.

polityk publicznych. Organizowane są one na różne sposoby jako organizacje pozarządowe, podmioty komercyjne, instytuty badawcze powiązane z uczelniami albo bezpośrednio czy pośrednio z administracją. Czasami sporą rolę odgrywają w nich indywidualnie działający badacze i eksperci. Pod względem merytorycznym i metodologicznym organizacje te mają swoje określone profile. Mogą one być np. „bardziej naukowe”, a więc ich celem jest raczej szukanie ogólnych prawidłowości („prawdy”). Reprezentują podejście naukowe, testują hipotezy i formułują teorie. Są to zwykle instytuty uniwersyteckie czy takie organizacje jak Polska Akademia Nauk.

Think-tanki o profilu „bardziej eksperckim” analizują koncepcje programowe (alternatywy) tak, aby rezultaty mogły służyć przy podejmowaniu decyzji w sprawie rozwiązywania określonych problemów publicznych. Syntetyzują one różnorodne badania i teorie, szukają ich konsekwencji praktycznych, ewaluują aktualne programy publiczne. Budują wiedzę, która ma być praktyczna.

Ponadto działają także instytucje analityczne, które są silnie powiązane z partiami politycznymi. Wspierają polityki preferowane przez określone partie polityczne. Formułują argumenty związane z wartościami danej partii. Wpływają na przebieg debat publicznych, aby ułatwiać realizację programu danej partii. W Polsce powstały przepisy, które nakazują partiom przeznaczanie części dotacji budżetowej na funkcjonowanie partyjnych fundacji, które mają zajmować się analizami.

W Polsce niewątpliwie zagęszcza się sieć instytucji eksperckich. Te, które mają już wieloletni dorobek, profesjonalizują swoje działania. Nowe dopiero budują swoją markę. Mimo to wciąż trudno je porównywać do instytucji eksperckich i dorobku, jaki wypracowały one np. w USA, Wielkiej Brytanii czy w Niemczech. Nie jest to niczym dziwnym, biorąc pod uwagę zupełnie inny punkt wyjścia, możliwości finansowe itp. W ostatnich latach widoczny jest u nas olbrzymi przyrost produkcji wiedzy eksperckiej. Osobnym zagadnieniem jest jednak jej dopasowanie do potrzeb związanych z projektowaniem i wykonywaniem polityk publicznych. Na obecnym etapie możemy mieć problem z oceną stopnia tego dopasowania. Nie ma bowiem prac, które mogłyby pokazać zastosowanie wiedzy wygenerowanej w projektach finansowanych choćby z funduszy unijnych.

Struktura publikacji programowej/ekspertckiej (*policy publications*)

1. Synteza/streszczenia (*executive summary*) – krótkie streszczenie sensu opracowania (2–3 akapity). Przywołujemy rangę problemu publicznego, proponowane rozwiązania, argumenty. Wskazujemy na politykę publiczną, w której mieści się analizowany problem.

Sprawdź: czy wszystkie elementy *policy paper* są uwzględnione w syntezie/streszczeniu. Czy treści jest spójna, jasna i napisana zrozumiałym językiem?

2. Wstęp (zarys problemu). Autor – uwzględniając typ adresatów, do których pisze – przedstawia problem publiczny (*policy issue*), jego kontekst, skalę i naturę. Prezentuje, kto powinien podjąć działania. Prezentuje też, jakie dotychczasowe działania zostały podjęte, jaka jest skala zagrożenia w wypadku niepodjęcia działania.

Sprawdź: czy opracowanie precyzuje, do kogo jest adresowane, kto powinien podjąć działania, jak i kiedy. Czy zostały sprecyzowane konsekwencje nierozwiązania problemu?

3. Znaczenie problemu, jego definicja, struktura. Autor prezentuje szczegółową analizę problemu publicznego. Wskazuje na interesariuszy danego problemu, dotychczasowe próby rozwiązania problemu, główne bariery. Analizuje często cele planowanego działania wokół danego problemu, założenia, zasoby wiedzy o problemie, wskazuje na potencjalne narzędzia działania. Przedstawia dowody na skuteczność proponowanych rozwiązań.

Sprawdź: czy zakres problemu został jasno opisany i zdefiniowany? Czy wszyscy najważniejsi interesariusze zostali zidentyfikowani i określono ich wagę (interesy)? Czy zostały prawidłowo sformułowane cele i sposoby pomiaru skuteczności ich osiągnięcia? Czy analiza problemu ma oparcie na faktach i dowodach?

4. Rozwiązania problemu (alternatywy). Porównujemy koszty i efektywność różnych form działania. Autor bierze pod uwagę ważne ograniczenia i okoliczności wpływające na określone działania, np. polityczną wykonalność, dostępne zasoby ludzkie, zasoby wiedzy, kompetencje instytucji publicznych.

Sprawdź: czy różne alternatywne rozwiązania zostały przedstawione i porównane pod względem kosztów i efektywności. Czy alternatywy są rozłączne? Czy wzięto pod uwagę inne ważne ograniczenia, np. polityczną wykonalność?

5. Konkluzje i rekomendacje. Autor podsumowuje swoje wywody, wskazując na najważniejsze argumenty, z których wynika obraz danego problemu. Podsumowuje wiedzę, na bazie której analizowano do tej pory problem, co z tego wynika. Wskazuje na aspekty, które były niedostrzegane czy niedoceniane. Formułuje ostrzeżenia na wypadek, gdyby problem nie został rozwiązany. Wskazuje, że w wyniku kumulacji nierozwiązanych problemów mogą narastać zagrożenia, np. dla środowiska, rozwoju, określonych grup społecznych, jakości życia obywateli itp. Opisuje własne kryteria,

na podstawie których formułuje swoje wnioski i rekomendacje do działania. Przedstawia narzędzia i metody, które powinny zostać zastosowane do rozwiązania problemu.

Sprawdź: czy kryteria, na podstawie których zostały zaprezentowane rekomendacje, zostały opisane? Czy preferowane rozwiązanie zostało wskazane? Czy został przedstawiony zarys wdrożenia planowanych rozwiązań (polityk), wstępny plan monitoringu i ewaluacji?

6. Bibliografia. Sprawdź: czy odnośniki i bibliografia zostały prawidłowo podane?

7. Załączniki (ewentualnie).

Sprawdź: czy ważne dane statystyczne, dodatkowe materiały zostały uporządkowane i podane na końcu *policy paper*.

Źródło: M. Sakowicz, A. Zybala, *Policy paper - wskazówki i wytyczne*, KSAP 2009. W oparciu o W.N. Dunn, *Public Policy Analysis, An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2008, s. 465-471; E. Young, L. Quinn, *Writing Effective Public Policy Papers, A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, LGI, Budapest 2000.

~~~~~



## Zakończenie

We współczesnej Polsce polityka publiczna jako dyscyplina naukowa i jako sposób zarządzania w sektorze publicznym nie ma bogatych tradycji. We wstępie do tej książki mówiliśmy o wyłanianiu się dopiero polityki publicznej jako odrębnej dziedziny w nauce i zarządzaniu publicznym. Dotyczy to również naszego regionu, czyli państw, które są na podobnym czy nieco wyższym poziomie rozwoju. M. Potucek i L.T. LeLoup pisali w odniesieniu do analiz programowych (*policy analysis*), że w Europie Centralnej i Wschodniej trwa proces poszukiwania jasnej tożsamości dla tej dyscypliny<sup>1</sup>. Można zgodzić się z takim postawieniem sprawy. Ale można także uznać, że te kraje są w procesie wzmacniania swojego potencjału w zakresie polityk publicznych w obu znaczeniach. Z pewnością w każdym z tych krajów mają miejsce procesy, które temu służą, chociaż są także procesy w odwrotnym kierunku. Podobną ocenę zawarto w opracowaniu opublikowanym przez Open Society Institute, które ma na celu wspieranie w projektowaniu polityk w krajach Europy Środkowo-Wschodniej<sup>2</sup>.

Powyższe kraje dotknięte są wieloma tzw. problemami niecierpiącymi zwłoki, wchodzą bowiem na wyższe stadia rozwoju, co oznacza nie tylko dobrodziejstwa, ale także wiele tzw. ubocznych skutków rozwoju. Radzenie sobie z nimi wymaga profesjonalnych metod działania i analiz. Zaletą sytuacji, w jakiej znajdują się kraje naszego regionu, jest to, że mogą czerpać wzory z krajów wyżej rozwiniętych. Zresztą te kraje wdrażają szereg inicjatyw, które służą temu, aby kraje z Europy Centralnej i Wschodniej mogły robić szybsze postępy w zakresie metod uprawiania polityki publicznych. Służy temu udostępnianie funduszy, otwarta metoda koordy-

---

<sup>1</sup> M. Potucek, L.T. LeLoup, *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*, [w:] *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, red. M. Potucek, L.T. LeLoup, G. Jenei, L. Varadi, NISPACEE 2003, s. 11.

<sup>2</sup> E. Young, L. Quinn, *Writing Effective Public Policy Papers. A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, 2002.

nacji w politykach społecznych, szereg różnych inicjatyw wspólnotowych. Ale z drugiej strony wolny wydaje się proces obudowywania polityk precyzyjnymi metodami związanymi z klasycznym kołem polityk publicznych.

W Polsce, o ile nie wykrystalizowała się teoria polityk publicznych i koncepcja ich uprawiania poprzez stosowanie określonych narzędzi, o tyle jednak można dokonać pewnej charakterystyki sposobu, w jaki polityki funkcjonowały w ostatnich dwudziestu latach. Już wyżej wskazywaliśmy, że obecnie procedura tworzenia polityki publicznej ogranicza się w znacznym stopniu do procesu stanowienia prawa. Są więc one rozwinięte do takiego stopnia, w jakim są potrzebne, aby dochodziło do powstawania nowego czy skorygowanego prawa. Tym samym skala deliberacji nad programowaniem działań publicznych jest w znacznym stopniu ograniczona. Tym samym proces programowania jest dość szczupły, a więc często pozbawiony rozległych – jak w innych krajach – mechanizmów sformalizowanej deliberacji nad problemami publicznymi. Ponadto nie znajdują zastosowania na szerszą skalę mechanizmy zapewniające kontrolę osiągniętych rezultatów (*performance management*).

Partie polityczne, a także inne organizacje mają skłonność do prowadzenia dyskursu bardziej nad projektami prawa niż nad problemami publicznymi. Istnieje swoista magia projektów ustaw. Słysząc, jak niektórzy politycy mówią: nie ma projektu ustawy, nie ma o czym mówić. Stworzenie projektu jest uznawane za mocne postawienie sprawy w polityce publicznej. Natomiast znacznie mniejsze uznanie posiada przedstawienie założeń do pewnych określonych działań publicznych, w których zakłada się nie tylko regulacje prawne, ale także inne działania typu informacja czy edukacja dla obywateli. Autorom parlamentarnych projektów ustaw sprzyja to, że nie muszą one być wyposażone w ocenę skutków regulacji. Wysiłek koncepcyjny może być zatem mniejszy.

Przywiązanie do projektów ustaw jest tak duże, że nie odniosły pełnego skutku regulacje, które wymagają, aby ministerstwa zaczynały pracę nad projektami rozwiązań problemów od zaprezentowania założeń (projekty ustaw miało wytwarzać Rządowe Centrum Legislacji w oparciu o resortowe założenia). Wiele resortów mimo wszystko nadal wytwarza projekty ustaw. Nawet organizacje społeczne czy zawodowe chcą włączyć się w deliberację na temat określonych rozwiązań w politykach, zaczynając często od napisania projektu ustawy. Gdy powstała koalicja na rzecz zmian w tzw. janosikowym (system wpałat bogatszych samorządów na rzecz biedniejszych)<sup>3</sup>, inicjatorzy napisali projekt ustawy.

---

<sup>3</sup> Janosikowe wprowadzone jest ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539 ze zm.

Programowanie polityk sprowadza się często do planowania kolejnych regulacji, co w konsekwencji powoduje mnożenie przepisów prawnych. Problem w tym, że one często niewiele zmieniają albo w ogóle nie prowadzą do osiągnięcia założonych celów publicznych. Przygotowano na przykład zmiany w systemie walki z przemocą w rodzinie, planując powstanie zespołów wielodyscyplinarnych. Cóż z tego, gdy w 40% gmin - mimo obowiązujących przepisów - ich nie utworzono. Podobnie wygląda sytuacja z programem upowszechniania żłobków: podjęto działania legislacyjne, przynoszą one jednak tylko połowiczne rezultaty. Nie powinno to dziwić, ponieważ w politykach publicznych legislacja jest tylko jednym z narzędzi działania. Potrzebne jest także przynajmniej współdziałanie z interesariuszami określonych polityk, aby wzmocnić ich potencjał do osiągania zamierzonych celów. Cóż z tego, że w ustawach zostanie zapisane, że pracownicy urzędów pracy czy ośrodków pomocy społecznej mają wykonać konkretne działania, jeśli nie mają oni odpowiedniego potencjału, a ich instytucje nie wypracowały kultury organizacyjnej sprofilowanej na dojrzałe działanie zgodne z określonymi standardami, które uprawdopodobniałyby osiągnięcie rezultatów.

Dla efektywności polityk kluczową rzeczą jest sfera produkcji wiedzy zwrotnej o wynikach działań publicznych. Można to uznać za jeden z kluczowych problemów. Przeważa raczej tworzenie różnego typu sprawozdań z pewnych działań, gdzie pokazuje się wykonane działania, a nie ich wyniki. Brakuje skłonności do profesjonalnego ewaluowania działań, budowania mechanizmów konfrontowania różnych argumentów i racji, z których mógłby wyłonić się bardziej obiektywny obraz sytuacji.

Do tej pory nieliczne polityki publiczne zostały silniej ugruntowane w sensie wykrystalizowania ich znaczenia, statusu, a także sposobów ich formowania i wykonywania. Można je nieco patetycznie określić „politykami niepodległości”, są bowiem silnie związane z twardymi elementami polskiej państwowości. Mowa tutaj o polityce stabilizacji makroekonomicznej i rynku, polityce bezpieczeństwa narodowego i relacji międzynarodowych czy polityce energetycznej i polityce infrastruktury (zwłaszcza ta ostatnia jest uprawiana bez powodzenia). Pozostałe polityki to dodatek. Wiadomo, że są i że mają znaczenie dla rozwoju, ale trudno im uzyskać wyższy status (priorytet). Nie doczekały się wykrystalizowanych metod i narzędzi czy zakorzenionych sposobów funkcjonowania, ewaluowania, budowania wiedzy zwrotnej. Mało kto interesuje się nimi systemowo (w sposób uporządkowany).

Na koniec warto wskazać na istniejące bariery utrudniające szybką profesjonalizację sposobu uprawiania polityk publicznych:

- ♦ przewaga przywództwa politycznego nad przywództwem merytorycznym - zazwyczaj przywódcy to ci, którzy są w stanie ogarnąć żywioł polityczny, a nie merytoryczne zagadnienia. Przywódcy mają umiejętności do podporządkowania sobie rywali i grup interesu, natomiast nie formułują precyzyjnych planów programowych;
- ♦ brak odpowiednio rozbudowanego zaplecza analitycznego, zarówno po stronie państwa, jak i organizacji społecznych, prywatnych, które byłoby w stanie generować adekwatną wiedzę społeczną użyteczną dla polityk publicznych;
- ♦ nieadekwatne wykształcenie i umiejętności kadr politycznych, administracyjnych, akademickich, eksperckich (kapitał ludzki) do radzenia sobie z analizą najbardziej złożonych problemów publicznych;
- ♦ trudności w zintegrowaniu procesu tworzenia i wykonywania polityk. Teoretycznie mają one powstawać w złożonym procesie konsultacji i dialogu w różnych środowiskach, przy wykorzystaniu zobiektywizowanej i złożonej wiedzy o problemach. Polityki realizowane są następnie przez szereg różnych podmiotów. Wyzwaniem jest, aby te wszystkie elementy współgrały i zapewniały wygenerowanie właściwego produktu w postaci usługi publicznej dla obywatela<sup>4</sup>.
- ♦ Znaczna rotacja ekip rządowych i na stanowiskach, na których podejmuje się kluczowe decyzje. W okresie dwudziestu lat było 13 premierów, na wielu stanowiskach ministrów, wiceministrów skala rotacji była większa. Na przykład stanowisko ministra edukacji w latach 1990-97 pełniło siedem osób, a więc jedna osoba pełniła urząd średnio rok<sup>5</sup>.
- ♦ Wycinkowość zmian/reform w poszczególnych politykach. M. Federowicz pisał skąd to wynika *przyjęcie wąskiej, neoklasycznej perspektywy postrzegania ustroju rynkowego, ułatwiło wprowadzenie przeprowadzenie wycinkowych reform, ale utrudniło kompleksowe objęcie nimi wszystkich niezbędnych dziedzin*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> *Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy*, OECD, Paryż 2003 (rozdział: *Tackling the Challenge of Policy Integration*).

<sup>5</sup> M. Zahorska, *Druga fala polskich reform*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 142.

<sup>6</sup> M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2004, s. 214.

## Bibliografia

- Adolino J.R. i Blake Ch.H., *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, CQPress, Washington 2001.
- Anderson J.E., *Public Policy. An Introduction*, Houghton Mifflin Company, Boston, New York 2003.
- Applying Behavioural Insight to Health. Cabinet Office. Behavioural Insights Team, Londyn 2010.
- Arcimowicz J., *Urzednicy w sluzbie demokratycznego panstwa*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Arczewska M., *My i oni - razem? Wplyw organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej*. The Sasakawa Peace Foundation/The Sasakawa Central Europe Fund 2008.
- Assessing the Impact of Proposed New Policies*, National Audit Office, 2010.
- Asystenci nie pomoga rodzinom, bo gminy nie maja pieniedzy*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 11.12.2006 r.
- Baczyński J., *100 dni, które wstrząsnęły Polską*, „Polityka” nr 50, 11.12.2004 r.
- Baker H.S., *Introduction*, [w:] *Social Problems: A Modern Approach*, red. H.S. Becker, John Wiley and Sons 1966.
- Balcerowicz L., *Socjalizm. Kapitalizm. Transformacja. Szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1997.
- Barde J.P., *Economic Instruments and Environmental Regulatory Reform: Experience in OECD Countries*, <http://203.250.99.31/pub/docu/en/AN/ZA/ANZA-1997007/ANZA-1997-007-002.HTM> [14.06.2012 r.].
- Bellinger W.K., *The Economic Analysis of Public Policy*, Routledge, Londyn 2007.
- Bienias S., Żuber P., *System ewaluacji w Polsce - doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji. Podręcznik akademicki*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

- Birkland T.A., *Agenda Setting in Public Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, red. F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, CRC Press 2007.
- Błędowski P. i Kubicki P., *Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego w ramach polityki realizowanej na szczeblach samorządu terytorialnego*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 11-12.
- Burton P., *Modernizing The Policy Process. Making policy research more significant?*, „Policy Studies” 2006, Vol. 27, No. 3.
- Buse K., Mays N., Walt G., *Making Health Policy*, Open University Press 2010.
- C. Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford University Press 1998.
- Castles F.G., *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*, Edward Elgar 1998.
- Charte Parisienne de la Participation. 10 clefs pour la participation des Parisiennes et des Parisiens*, Mairie de Paris Mission démocratie lokale, Paryż, Edition 2010.
- Ciężka B., *Dialog instytucjonalny*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 2.
- Comparing Local Governance. Trends and Developments*, red. B. Denters, L.E. Rose, Palgrave 2005.
- Considine M., *Making Public Policy. Institutions, Actors, Strategies*, Policy Press, 2005.
- Council for Healthcare Regulatory Excellence, *Performance Review Standards. Standards of Good Regulation*, Londyn 2010.
- Crinson I., *Health Policy. A Critical Perspective*, Sage, 2009.
- Czy lekarz wróci do pracy mimo czynu nagannego*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 4.05.2012 r.
- DeLeon P., Sam Overman E., *A History of the Policy Sciences*, [w:] *Handbook of Public Administration*, red. J. Rabin, W. Bartley Hildreth, G.J. Miller, Marcel Dekker, Inc. 1998.
- Department of Health, *HealthWatch Transition Plan*, Londyn 2011.
- Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*. Załącznik nr 2 do strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, Warszawa 2011.
- Długosz D., *System dialogu społecznego w latach 2001-2003. Analiza uczestnika*, cz. 1 i 2, „Polityka Społeczna” nr 4(373) i 5(374).
- Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, A. Szcześniak, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2011.
- Dryll I., *Dialog konsultacyjny. Polityki państwa oparte na wiedzy*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 4.

- Dunn W.N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, 1981.
- Economics of Social Problems*, red. J. Le Grand, C. Propper, S. Smith, Palgrave 2008.
- Federowicz M., *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2004.
- Fisher F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press 2003.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tł. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej 2012.
- Geyer R., Rihani S., *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21<sup>st</sup> Century Politics*, Policy and Society, Routledge 2010,
- Giddens A., *Konsekwencje nowoczesności*, tł. E. Klepkot, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję Europejską (COM(2002) 704).
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Ernst & Young, Warszawa 2005.
- Gordon M., *A Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, 1998.
- Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Przegląd koncepcji i dobrych praktyk*, red. E. Leś, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, EFS Equal, Warszawa 2008.
- Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005–2007*, red. S. Nałęcz, Warszawa 2008.
- Government at Glance*, OECD, Paryż 2009.
- Górniak J., *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Grosse T., *Wokół działań strategicznych państwa. Powstała Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 3.
- Grzech pierworodny w dialogu. Zapis dyskusji w Centrum Partnerstwa Społecznego* „Dialog”, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 3.
- Hagemejer K., Zybala A., *Emerytalne dylematy. Podstawy dla dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 1.
- Hausner J., *Pętla czasu. O polityce gospodarczej 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

- Hausner J., *Populistyczne zagrożenie w procesie transformacji społeczeństwa socjalistycznego*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1992.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hill M., *The Public Policy Process*, Pearson Longman, 2005.
- Hill M., Hupe P., *Implementing Public Policy*, Sage 2009.
- Hryniewicz J., *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007.
- Hudson J., Lowe S., *Understanding the Policy Process. Analysing Welfare Policy and Practice*, The Policy Press, Bristol 2009.
- Institute for Political and Economic Governance (IPEG), University of Manchester, *An evaluation of the community contracts pilot programme*, Manchester 2010.
- International Comparison of Ten Medical Regulatory Systems. Egypt, Germany, Greece, India, Italy, Nigeria, Pakistan, Poland, South Africa and Spain*, Rand Europe, 2009.
- Izdebski H. i Dercz M., *Zmiany w ochronie zdrowia: permanentna reforma systemu*, [w:] *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne” 2007, nr 1.
- Janik J., *Rozliczenie punktów edukacyjnych lekarzy coraz bliżej. Dla jednych - aż obojętne, dla drugich - tylko formalność*, Portal Rynek Zdrowia, 10.04.2012.
- Jaroń A., *Administracja publiczna*, [w:] *Mechanizmy korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Jasser A., *Propozycja nowego modelu tworzenia regulacji*, Warszawa 2012, [www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/](http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/) [27.05.2012 r.].
- Kabaj M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2009.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2009.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, *Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych. Informacja dla Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP*, Warszawa 2008.



- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Służby Cywilnej, *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*. Raport, Warszawa 2011.
- Kay A., *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence*, Edward Elgar 2006.
- Kodeks dobrych praktyk marketingowych przemysłu farmaceutycznego, współpracy z przedstawicielami ochrony zdrowia i organizacjami pacjentów, Związek Pracodawców Innowacyjnych Firm Farmaceutycznych INFARMA, Warszawa 2011.
- Kolarska-Bobińska L., *Wstęp*, [w:] *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, red. L. Kolarska-Bobińska, Oficyna Naukowa ISP, Warszawa 2000.
- Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Raport z badań*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2006.
- Kraft M.E., Furlog S.R., *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington 2007.
- Krajowy Program Reform na lata 2005–2008*, Warszawa, 28 grudnia 2005.
- Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, red. R. Szarfenberg, Wrzos, Warszawa 2011.
- Kryńska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, Instytut Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2001.
- Kryńska E., *Zmiany w obszarze zatrudnienia w przeciwdziałaniu bezrobociu: w kierunku równowagi na rynku pracy*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymśza, ISP, Warszawa 2004.
- Kurowska A., *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*, Difin, Warszawa 2011.
- Ledbury M., Miller N., Lee A., Fairman T., Clifton C., *Understanding policy options*, Home Office, Online Report 06/06, Londyn 2006.
- Lewandowski J., *Neoliberalowie wobec współczesności*, Wydawnictwo Atext, Gdynia 1991.
- Lipton D., Sachs J., *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1990, Vol. 1990, Issue 1.
- Local Government in the United Kingdom*, red. D. Wilson, C. Game, Palgrave 2011.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, tł. D. Sielski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Making Reform Happen, Lessons from OECD Countries*, OECD, Paryż 2010.
- Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

- Męcina J., *Dynamika dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 1.
- Ministerstwo Gospodarki, *Lepsze prawo. Program Reformy Regulacji 2010-2011*, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Gospodarki, *Polska 2011. Raport o stanie gospodarki*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Gospodarki, *Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2010 roku*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Gospodarki, *Wytyczne do oceny skutków regulacji*, Warszawa 2006.
- Ministerstwo Gospodarki, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu*, Warszawa 2002.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, *Instytucje dialogu społecznego przy urządach administracji publicznej. Informator za rok 2010*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (wersja obowiązująca od 5 grudnia 2011 r.)*, Warszawa 2012.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006.
- Miś L., Nózka M., Smagacz-Poziemska M., *Nasze problemy. Bieda i bezrobocie we współczesnym społeczeństwie polskim*, Universitas, Kraków 2011.
- Modernising Government*, Gabinet Office, Londyn 1999.
- Modernizing Civil Services*, red. T. Butcher, A. Massey, Edward Elgar 2003.
- Modernizing Government. The Way Forward*, OECD, Paryż 2005.
- Morawski, W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Multi-level Governance*, red. I. Bache, M. Flinder, Oxford University Press 2005.
- Murrell P., *Conservative Political Philosophy and the Strategy of Economic Transition*, „East European Politics and Societies” Vol. 6, No. 1: Winter 1992.
- Na Pradze-Północ żyje się 15 lat krócej. Dlaczego?*, „Gazeta Stołeczna” 4.02.2011 r.
- Nagel S.S., *Policy Studies. Integration and Evaluation*, Greenwood Press, 1988.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli dostępności wybranych świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2010.
- Nasza piękna transformacja*. Rozmowa prof. Stanisława Gomułki z prof. T. Kowalikiem, „Gazeta Wyborcza” 15.09.2007 r.

- Nellis J., *Time to Rethink Privatization in Transition Economies?*, „Finance & Development” 1999, nr 2.
- Nieustanne i nieprzemyślane nowelizowanie przepisów psuje prawo, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 7.03.2009 r.
- Nowak-Far A., *Ocena Skutków Regulacji (OSR) – regulacja instrumentem polityki*, [w:] *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, red. A. Haber, M. Szałaj, PARP, Warszawa 2009.
- Nuffield Council on Bioethics, *Public Health: Ethical Issues*, Londyn 2007.
- Oblicza liberalizmu*. Rozmowy z I. Berlin, J. Gray, S. Lukes. J. Raz, Księgarnia Akademicka, Kraków 2003.
- Ochrona zdrowia na świecie*, red. K. Ryć, Z. Skrzypczak, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Olejniczak K., Ferry M., *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
- Orłowski W., *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, [w:] *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, red. A. Haber, M. Szałaj, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
- Osiecka-Chojnacka J., *System oceny skutków regulacji w Polsce*, INFOS, Biuro Analiz Sejmowych, nr 2(26), Warszawa 2008.
- Pańków M., *Sztuka regulacji – państwo może być efektywnym regulatorem, gdy działa w partnerstwie*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 2.
- Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. P. Błędowski i P. Kubicki, P. Broda-Wysociki, J. Grotowska-Leder, W. Warzywoda-Kruszyńska, IPISS, Warszawa 2007.
- Parsons W., *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 2001.
- Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Petelczyc J., *Dialog z przeszkodami*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2010, nr 3.
- Peters B.G., *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, Waszyngton 2004.
- Pieniądze z UE na świetlice zostały zmarnowane*, „Dziennik” 20.02.2012 r.
- Plan uporządkowania strategii rozwoju*. Tekst uwzględniający dokonaną w dniu 10 marca 2010 r. reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Warszawa 2010.
- Pliszkiwicz M., *Francja*, [w:] *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, red. A. Zybąła, CPS „Dialog”, Warszawa 2009.

- Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, red. J. Gardawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21<sup>st</sup> Century*, red. S. Berger, H. Compston, Berghahn Books 2002.
- Polityka społeczna w realiach gospodarczych Polski po 1989 roku*, red. K. Pająk, A. Przyemeński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.
- Polska słabsza w rankingu Doing Business. Trzy pozycje w dół*, „Gazeta Wyborcza” 20.10.2011 r.
- Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się (w ramach projektu „Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się - analiza potencjału w kontekście realizacji zasady good governance”)*, Euroreg, Warszawa.
- Professional Policy Making for the Twenty First Century*. Report by Strategic Policy Making Team Cabinet Office, Londyn 1999.
- Przewodnik partycypacji. Jak dzielić się władzą*, Europejskie Obserwatorium Bezdomności FEANTSA, Warszawa 2007.
- Pulzl H., Treib O., *Implementing Public Policy*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney, CRC Press 2007.
- Pytania o rozwój. Wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa*, red. P. Lewandowski, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2008.
- Raport grupy roboczej ds. systemu edukacji członków korpusu służby cywilnej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, Warszawa 2010.
- Raport końcowy z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, SMG/KRC Poland Media SA, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2011.
- Raport na temat Potencjału Zarządzania Regulacyjnego w Polsce*, SIGMA (Wspólna Inicjatywa OECD i UE), październik 2006.
- Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence. OECD Reviews of Regulatory Reform*, Paryż 2009.
- Report on Regulatory Management Capacities in Poland*, SIGMA (A Joint Initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU), 2006.
- Report on Regulatory Reform: Synthesis*, OECD, Paryż 1997.
- Rhodes R.A.W., *The New Governance: Governance without Government*, „Political Studies” 1996, nr XLIV.
- Rostowski J., *Do przyjaciół ekonomistów*, „Rzeczpospolita” 01.02.2012 r.
- Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, red. W. Bienkowski, K. Szczygielski, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2009.
- Rymsza M., *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, [w:] *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymsza, ISP, Warszawa 2004.

- Sachs J., *What is to be done*, „The Economist” 19.01.1991 r.
- Samcik M., *Final lokat bez Belki*, „Gazeta Wyborcza” 31.03 – 1.04.2012 r.
- Secretary of State for Health, *Healthy Lives, Healthy People: Our strategy for public health in England*, Londyn 2010.
- Sen A., *Rozwój i wolność*, tł. J. Łoziński, Zysk i Spółka, Poznań 2002.
- Social Problems: A Modern Approach*, red. H.S. Becker, John Wiley and Sons 1966.
- Sprzeciw Obywatelskiego Forum Legislacji wobec ograniczenia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa*, Obywatelskie Forum Legislacji, Warszawa 2011.
- Sroka J., *Dialogi wojewódzkie – dobrze służą rozwojowi polskich regionów?*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2000, nr 1.
- Stanek R., *Analiza gminnych strategii oświatowych*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2010.
- Starga-Pasek J., *Pomoc społeczna. Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, [w:] *Ubóstwo i wykluczenie społeczne: badania-metody-wyniki*, IPISS, Warszawa 2005.
- Stoker G., *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan, 2004.
- Suchocka H., *Europa Środkowa 5 lat po przełomie*, [w:] *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1995.
- Surdej A., *Narzędzia rządzenia. Państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 2.
- Surdej A., *Od redaktora*, [w:] G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Surdykowska B., *Partnerzy społeczni przeciwko stresowi zawodowemu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 1.
- Sygut M., *Okolooperacyjne karty kontrolne: konieczność czy kolejny biurokratyczny obowiązek?* „Rynek Zdrowia” 28.03.2012; [www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Okolooperacyjne-karty-kontrolne-koniecznosc-czy-kolejny-biurokratyczny-obowiazek,118256,8.html](http://www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Okolooperacyjne-karty-kontrolne-koniecznosc-czy-kolejny-biurokratyczny-obowiazek,118256,8.html) [4.04.2012 r.].
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008.
- Sztanderska U. i Socha M., *Bezrobocie po polsku*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2007, nr 1.
- Sztanderska U., Wojciechowski W., *Czego (nie) uczą polskie szkoły?*, FOR, Warszawa 2008.
- The Secretary of State for Communities and Local Government by Command of Her Majesty, *Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper*, Londyn 2006.

- Tucholska A., *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Taylor M., *Public Policy in the Community*, Palgrave 2003.
- Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, red. J. Hryniewicz, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Warszawa 2011.
- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Biuro Polityki Zdrowotnej, *Stan zdrowia mieszkańców Warszawy w latach 1999–2008*, Warszawa 2010.
- W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, red. A. Zybala, CPS „Dialog”, Warszawa 2009.
- Włodarczyk C., *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 10 października 2006 r., Warszawa 2006.
- Wytyczne dotyczące opracowywania założeń projektów ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2009, [www.rcl.gov.pl/076\\_Wytyczne.pdf](http://www.rcl.gov.pl/076_Wytyczne.pdf) [29.05.2012 r.].
- Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej, mając mniej?*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2011.
- Wyzwania w systemie ochrony zdrowia – zasoby ludzkie i zasoby organizacyjne w centralnych instytucjach*. Raport na zlecenie Światowej Organizacji Zdrowia, red. A. Zybala, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009.
- Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Zatrudnienie i wynagrodzenia w służbie cywilnej w 2010 roku*, [http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zatrudnienie\\_i\\_wynagrodzenia\\_w\\_sluzbie\\_cywilnej\\_w\\_2010\\_roku.pdf](http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zatrudnienie_i_wynagrodzenia_w_sluzbie_cywilnej_w_2010_roku.pdf).
- Zubek R., *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?* Opracowanie przygotowane na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.
- Zybala A., *Programowanie strategiczne. Nowe podejście*, „Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych. Analizy i Rekomendacje” 2011, nr 1.
- Zybala A., *Bezrobocie? Bardzo proszę*, „Gazeta Praca”, 27.02.2012 r.
- Zybala A., *Globalna korekta*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2004.
- Zybala A., *O lepszą jakość polityk publicznych. Analizy i opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Zybala A., *Polityki publiczne. Teoria, doświadczenia, praktyka*, „Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych. Analizy i Rekomendacje” 2010, nr 1–2.

- 
- Zybała A., *Rynek pracy „ni z gruszki, ni z pietruszki”*, [http://wyborcza.biz/biznes/-1,116843,10165655,Rynek\\_pracy\\_\\_ni\\_z\\_gruszki\\_ni\\_z\\_pietruszki\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/-1,116843,10165655,Rynek_pracy__ni_z_gruszki_ni_z_pietruszki_.html).
- Zybała A., *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, CPS „Dialog”, Warszawa 2007.
- Zybała A., *W gąszczu polityk publicznych*, „Animacja Życia Publicznego. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych. Analizy i Rekomendacje” 2010, nr 3.





## Indeks

### A

#### Administracja publiczna

- diagnoza a. 209
- kompetencje w a. 214, 218-220, 222
- modele a. 205-208, 213, 223-224, 227
- modernizacja a. 208, 287
- rola a. we wdrażaniu polityk publicznych 203 i nast.
- priorytety w a. 207, 222
- profesje w a. 218
- rozliczalność 221, 287
- stanowiska w a. 217
- urzędnik a. 217
- zdolności adaptacyjne a. 207

Adolino R. Jessica 38, 68

Advertising Standards Corporate Social 153

#### Agenda polityk

- kształtowanie agendy 81-82
- agenda w Polsce 86-90
- agenda rynku pracy 90-96
- agenda lokalnej polityki 96-98

Akcja Wyborcza Solidarność (AWS) 244

#### Aktorzy polityk publicznych

- administracja publiczna 203-231
- think-tank 61, 65, 101, 114, 119, 121-123, 207, 240, 258, 330
- instytuty eksperckie 32-33, 65, 70, 83, 85, 88, 135, 143, 204, 238-239, 255, 302, 354
- partnerzy społeczni 17, 69, 105, 114, 121-123, 207, 240, 258, 330
- politycy 32, 33, 65, 70, 83, 85, 88, 135, 143, 204, 238, 239, 255, 302, 354
- organizacje pozarządowe 9-10, 26, 41, 65, 67, 70-71, 96-97, 104, 107-110, 114, 121-122, 138, 140, 160, 163, 181, 191, 196, 197, 201-203, 222, 228-230, 236, 253, 277, 314, 330, 342, 345-346, 348, 350
- lobbyści 71, 79
- samorząd lokalny, regionalny 41, 43, 61, 68, 71, 88, 96, 98, 102-105, 107-109, 139, 142, 149, 181, 197-203, 216, 227, 241, 245, 255, 259, 264, 273, 277,

- 285, 339-340, 343-346, 348, 354
- wewnętrzny krąg władzy 70
  - krąg elit polityczno-rządowych 70
  - krąg elit społeczno-gospodarczych 70
  - krąg grup nacisku 70
- Analiza ekspercka (analiza polityki publicznej) 305-317
- kluczowe elementy a. e. 300
  - stosowanie analiz i dowodów 296-297
- Analiza kosztów i korzyści 307-312
- Analiz SWOT 275, 330
- Arytmetyka wiedzy 202
- Audyt 157, 160, 166, 174, 279, 285, 303, 337-338
- B**
- Bacon Francis 295
- Badania polityk publicznych 312-313, 316, 318
- Baczyński Jerzy 238
- Balcerowicz Leszek 233, 239, 272
- Bank Światowy 239, 240, 243, 332
- Belka Marek 144
- Benchmark(ing) 281, 296-297, 331
- Blake H. Charles 38, 68
- Birkland A. Thomas 80
- Błędowski Piotr 96
- Budżet zadaniowy 210, 284, 287-288
- Burki Javed Shahid 240
- C**
- Cable Vincent 302
- Campbell Collaboration 316
- Centre for Evidence-Informed Policy and Practice in Education 316
- Centrum Aktywności Lokalnej 230
- Ciężka Beata 231
- Cochrane Archie 312
- Code of Practice on Consultation 115
- Conseil Economique et Social Régional (Francja) 123, 126
- Conseils de quartiers (Francja) 126
- D**
- Dąbrowski Marek 239
- Decydenci 23, 26, 32, 34-35, 39, 48-51, 70, 81-82, 86, 88, 106-106, 110-111, 181, 193-196, 208, 297, 300-302, 307, 313, 339, 348
- Deliberacja 33-34, 101-108, 116-124, 189, 198, 224, 237, 320, 328, 354
- d. lokalna 124-128
  - deliberacja i redystrybucja 40, 75, 119-120
- Demokracja partycypacyjna 68, 125, 237, 317, 334
- Dercz Maciej 243, 245
- Dialog społeczny 27, 33, 65-66, 70, 102-106, 109, 112, 117-119, 121-123, 239-240, 276, 291, 346, 248
- Dialog regionalny 66, 124, 126
- Dialog lokalny 103, 107, 124-128, 197, 229-231
- Diagnoza problemów 61, 198, 209, 230-231, 275-276, 341-342, 346-348
- Diagnoza społeczna 244
- Długosz Dagmir 116, 240
- Doing Business 161
- Doradcy 21, 70, 94, 103, 105-106, 125, 139, 202-205, 217, 263, 314
- Dowody w politykach (*evidence*) 29, 218, 295-297, 307
- Drabina interwencji 129, 136

## Działanie (-ia) publiczne

- „miękkie” 177-178, 202
- dz. modernizacyjne 29-30, 36, 123, 172, 206-208, 247, 269, 276, 278-279, 287
- dystrybucja rezultatów i skutków dz. 183
- egzekwowanie 139, 144, 154, 161, 179, 184, 266
- koszty dz. 237, 320
- efektywność dz. 13, 28, 31-32, 38, 42, 66, 102, 106, 115, 140, 181, 183, 206-207, 210, 247, 264, 266, 270, 285, 296, 304, 309, 311, 319, 321-322, 329, 332-334, 336, 344, 351, 355
- niezamierzone konsekwencje dz. 179, 181, 297
- ograniczenia w działaniach 182, 184, 220, 351

Dunn N. William 21, 305, 313

Durkheim Emile 47

Duty to Involve 126

**E**

Ekonomia regulacji 163

Ewaluacja polityk/programów, działań

- badanie e. 308, 311, 329
- etapy e. 328-329, 331
- kryteria e. 196, 340
- kultura e. 331-333
- metody e. 331
- narzędzie e. 329-331
- wyniki e. 336

„Europa 2020” 274, 278-280, 324-325

Europejski Fundusz Społeczny 230

Flexicurity 92, 322, 346

Forum Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy 200

Frączak Piotr 114

Fundacja Barka 228

Funkcje eksperckie 8, 21-22, 42, 49-50, 65, 69, 84, 90, 101-102, 106, 108, 121-122, 157, 162, 175, 216, 225-226, 228, 236, 301, 350, 356

Fundusze PHARE 229-230

Funkcje państwa 286-288

Fuller C. Richard 47

Furlog R. Scott 24, 26

**G**

Gardawski Juliusz 239

Garicano Luis 301

Glas V. Gene 317

Gomułka Stanisław 238

Goetz H. Klaus 162

Górniak Jarosław 224, 227, 329, 339

Great Society 23, 312

Gray John 234, 235

Greenspan Alan 301

Grosse Tomasz 259

Grupy interesów 39, 40, 50, 69, 72, 82, 104-105, 113, 121, 194

Grupy antyrozwojowe 120, 224

**H**

Hausner Jerzy 31, 69, 118, 120, 224, 240

Hagemeyer Krzysztof 72, 74, 238

Hryniewicz Jarosław 224, 225

Hrynkiewicz Józefina 201

**I**

Implementacja polityk (wdrażanie)

- efekty i. 192, 193-194
- metody i. 190

- modele i. 193
- kultury i. 190
- rola prawa w i. 190-191
- studia nad i. 189
- teorie i. 193-196
- Informacja publiczna 23, 104, 106, 110, 113, 119, 127, 132, 134, 137, 139, 140, 142, 158, 164, 177, 179, 180, 193, 204, 207, 210, 215, 222, 227, 266, 298, 312, 313, 318, 319, 321-322, 329, 330-331, 336, 339, 341, 341, 349
- Inkrementalizm 245, 247
- Instrumenty ekonomiczne 137, 140-141
- Instytut Badań Strukturalnych 111
- Instytuty eksperckie 101
- Interes publiczny 27
- Interwencja publiczna
  - drabina interwencji 129, 136
  - instrumenty interwencji 129
- Instrumenty polityk publicznych 26, 33, 55-56, 60-61, 103, 118, 121, 135-147, 158, 160, 163, 177, 181, 196, 201, 223, 245, 252, 266, 281, 331, 342, 347
- Interesariusze 63, 149, 192, 196, 202, 237, 297, 317, 351
- Izdebski Hubert 65, 234, 245
- K**
- Kautilja Ćanakja 21
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Polska) 263
- Kapitał ludzki 210-231, 257, 279, 356
- Kingdon W. John 81
- Kodeks (y)
  - etyczny 151
  - dobrych praktyk (zasad) 113, 148, 150, 152, 166, 318
- Kodeks Hammurabiego 21
- Kodeks Etyki Lekarskiej 150
- Kolarska-Bobińska Lena 242
- Kołodko Grzegorz 272
- Komisja Europejska 165, 229, 261, 279, 281, 348
- Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju 266, 267
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (Polska) 263, 271
- Konsensus waszyngtoński 240
- Konsultacje społeczne
  - kultura konsultacji 99, 110-112
  - reguły konsultacji 106, 107
  - praktyka konsultacji w Polsce 107-110, 113-116
  - praktyka konsultacji w Wielkiej Brytanii 114-116
- Korporatyzm (neokorporatyzm) 41, 119
- Korporacje zawodowe 117, 154
- Kraft E. Michael 24, 26, 79, 82
- Kraje postkomunistyczne 235
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 254-255, 265
- Krajowa Rada Szkolenia Zawodowego, Promocji Społecznej i Zatrudnienia (Francja) 124
- Krajowa Unia na rzecz Zatrudnienia w Przemysle i Handlu (Francja) 124
- Krajowa Jednostka Oceny (Polska) 333
- Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych (Francja) 124
- Krajowe Forum Terytorialne (Francja) 103-104
- Krajowe Biuro d/s Zatrudnienia (Francja) 123
- Krajowe Plany Działań 281

- Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej 281
- Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia 341
- Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010” 282
- Krajowy Program Reform 278, 325
- Kryńska Elżbieta 89
- Kryterium Kaldera 310
- Kubicki Paweł 96
- Kulesza Michał 216
- Kurowska Anna 321
- Kultura organizacyjna 55, 210, 223, 224, 290
- L**
- Lasswell Harold 23
- Legislacja 142, 193, 355
- Le Play Frederic 313
- Lipowski Adam 238
- Lipton David 234
- London School of Economics 238, 301
- M**
- Mechanizm państwo-rynek-obywatele 132–136
- Medicaid 23, 312
- Meta analizy (*metaanalysis*) 317
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy 15, 20, 240
- Minister finansów 233, 236, 288
- Ministerstwo Gospodarki 112–113, 166, 175–176, 202
- Ministerstwo Zdrowia 59, 158, 255, 344
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej 343–344
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 32, 35, 256–257, 260, 289, 333
- Murrell Peter 235
- Miller J. Gerald 308, 310
- Monitoring działania ustawy 343
- Myers R. Richard 47
- N**
- Naczelna Izba Lekarska (Polska) 150–151
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK) 244, 323
- Najwyższa Rada Zatrudnienia (Francja) 123
- Najwyższa Rada Zaszeregowania Pracowników Niepełnosprawnych (Francja) 124
- Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna (Irlandia) 123
- Narodowe Biuro Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego (Irlandia) 123
- Narodowe Forum Społeczno-Ekonomiczne (Irlandia) 123
- Narodowe Centrum Partnerstwa i Realizacji (Irlandia) 123
- Narodowa Służba Zdrowia (NHS, W. Brytania) 157–158, 304
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006 262
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 263
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 208, 215, 260
- Narodowe Centrum Nauki (Polska), Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Polska) 210
- Narodowe Biuro Audytu (National Audit Office, W. Brytania) 303
- Narodowy Planu Rozwoju (Polska) 263
- Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE (Polska) 261

- Narodowy Program Foresight „Polska 2020” 282
- Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015 325
- Narodowy Fundusz Zdrowia (Polska) 141, 149
- Nellis John 241
- New Labour (Nowa Partia Pracy) 140, 288
- Niezamierzone konsekwencje 179, 181, 297
- North C. Douglass 132
- Nowak-Far Artur 164
- Nowak Stefan 120
- NSZZ „Solidarność” 111, 244
- O**
- Ocena skutków regulacji
- definicja 164
  - zasady 165
  - cele 164-165
  - wytyczne 164
  - Program reformy regulacji 165
  - Better/Smart Regulation 165
- Otwarta metoda koordynacji 280, 281
- Obywatelskie Forum Legislacji 108
- Olejniczak Karol 329, 333-334
- Optymalność według V. Pareto 310
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) 13, 92, 106-107, 110, 142, 148-149, 159-160, 163, 167, 171-172, 185, 206-207, 214, 229, 257, 321, 349
- P**
- Pakt społeczny
- Paktu dla Pracy i Rozwoju 240
  - Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym 239
- Pakt „Gospodarka-Praca-Rodzina-Dialog” 240
- Parlament Europejski 281
- Parsons Wayne 23, 49, 305- 307
- Parsons Talcott 47
- Partnerzy społeczni 17, 69, 105, 114, 121-123, 207, 240, 258, 330
- Partnerstwo
- p. lokalne 228-231
  - Model Partnerstwa Lokalnego 230
- Partycypacja 124, 290
- Performance Assessment Framework 159
- Perry. E. Guillermo 240
- Peters B. Guy 24-25
- Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011 237
- Planning Programming and Budgeting System (USA) 23
- Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich 231
- Polityka rozwoju 37, 253-256, 261, 274, 283, 289
- Polityka edukacji 25, 138
- Polityka emerytalna 33, 71-76, 246
- Polityka miejska 36, 256
- Polityka rynku pracy 32, 36-37, 59-60, 72, 86, 89, 90-96, 200
- Polityka rozwoju regionalnego 254-255
- Polityka społeczna 16, 18, 89, 96-98, 111, 201
- Polityka zdrowia 8, 10, 16-17, 23, 25, 34-36, 39, 43, 47, 59, 62, 66, 69, 76, 89, 92, 102, 108, 131, 137, 139, 141-142, 149-154, 156-159, 192, 197, 211-214, 241-242, 243-245
- polityki sektorowe 23

- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności 208, 223, 265
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe 269
- Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) 246, 272-273
- Polsko-Amerykański Programu Partnerstwa Lokalnego 230
- Popper Karl 235
- Problem (y) publiczny
  - diagnozowanie p. 61-62
  - Postrzeganie p. 47-48, 50, 55
  - Cykle życia p. 83-84
  - dynamika p. 158, 195
  - długoterminowe 55, 57-58, 90
  - strukturalne 55-60, 92-93
  - sektorowo-horyzontalne 35, 55, 59-60, 66
- Prawo i Sprawiedliwość (PiS) 240
- Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL 346
- Program Ograniczania Przestępczości i Społecznych Zachowań 210
- Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie 210
- Program 50 + 210
- Program Maluch (działania w oparciu o tzw. „ustawę żłobkową”) 210
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 36, 260, 275-276
- Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich (PROW) 195, 231
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 274
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 275-276
- Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej 275
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 275
- Programy resortowe 251, 354
- Programowanie strategiczne 32, 34-35, 224, 251-272
- Przegląd środowiskowy (*peer reviews*) 157
- Przeglądów literatury analitycznej (*literature review*) 316
- Przyjazne Państwo 160
- Public Service Agreements 288
- R**
- Rada Administracyjna Kas Zabezpieczenia Społecznego i Zasiłków Rodzinnych (Francja) 124
- Rada Badań Społecznych i Ekonomicznych (W. Brytania) 317
- Rada Ekonomiczno-Społeczna i Środowiskowa (Francja) 123
- Rada Kierowania Emeryturami (Francja) 124
- Rada Ministrów (Polska) 112
- Rada zatrudnienia 123
- Rand Corporation 314
- Rady dzielnicowe (*conseils de quartiers*, Francja) 126
- Rady Ekonomiczno-Społeczne w Europie 101, 122-124, 126
- Redukcja obciążeń administracyjnych 175-177
- Reforma regulacji 163
- Reformy
  - fale reform 240-247
  - Program Balcerowicza 233, 272
  - tempo r. 233, 240-247
  - terapia szokowa 272
- Regionalne Programy Operacyjne (Polska) 275

- Regulacje
- definicja r. 142, 163
  - instytucje regulacyjne 145-146
  - przeciążenie regulacyjne 146-147
  - feroma r. 159-163
  - regulacje wysokiej jakości 147
  - r. rynków produktowych 148-149
  - Better Regulation (Lepsze Regulacje) 159
  - narodowe szkoły regulowania 147-149
  - cykl opracowania projektów regulacji 173
  - brytyjskie doświadczenia 173-175
  - Komisja ds. Dobrej Regulacji 175
- Rhodes Rod (R.A.W.) 66-67
- Robbins Dinijo 308, 310
- Rymsza Marek 88
- Rządowe Centrum Legislacji (Polska) 111, 167, 354
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (Polska) 168
- Rzecznik Praw Pacjenta 341
- S**
- Sachs Jeffrey 233-234
- Sadło Katarzyna 114
- Sakowicz Marcin 169
- Samoregulacja 26, 150-151, 154, 179
- Samorzady lokalny (gmina, powiat, województwo) 41, 43, 61, 68, 71, 88, 96, 98, 102-105, 107-109, 139, 142, 149, 181, 197-203, 216, 227, 241, 245, 255, 259, 264, 273, 277, 285, 339-340, 343-346, 348, 354
- Sen Amartya 132
- Sieci eksperckie 101
- „Solidarność pokoleń” (program publiczny) 79
- Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) 246, 272-273
- Solidarne państwo 273
- Spending Review 288
- Spółeczności eksperckie (*policy community*) 101, 318
- Sroka Jacek 119
- Stoker Gerry 65, 124
- Stanowienie prawa 33
- Stowarzyszenie Zarządzające Funduszami na Rzecz Aktywności Zawodowej Osób Niepełnosprawnych (AGEFIPH) 124
- Stowarzyszenie Pokrzywdzonych przez Deweloperów 154
- Strategia (-ie)
- s. branżowe 289
  - s. sektorowe 251, 254, 262-263, 265
  - s. rozwoju 254
  - podejście strategiczne 30, 251-272
  - cele strategiczne 29, 30, 37, 56, 88
  - Strategiczny plan rządu 273-274, 327
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 260, 265-266, 268
- Strategia Lizbońska 274
- Suchocka Hanna 238
- Sulmicka Małgorzata 289
- Stiglitz Joseph 309
- Surdej Aleksander 145-147, 309, 310, 311
- System pomocy społecznej 200
- suwerenność państwa 11, 15, 27, 88



Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)  
17, 218, 213, 300

**T**

Test regulacyjny 170  
– formularz 171

Trójstronna Komisja 70, 91, 103-104,  
117, 239-240

Tylor Marylin 229

**U**

Unia Europejska 263

Unia Wolności (UW) 244

Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdro-  
wotnych 245

**W**

Wałęsa Lech 244

„Wąskie gardła” polityk 10, 304

Weber Max 21, 22

Wiedza ekspercka (*policy knowledge*)  
69, 345

– źródła i typy w. e. 317-319

– struktura w. 317-319

– wiedza e. istotna dla polityk 23,  
68, 345

– w. e., zawarta strategiach 343-  
-344

– w. e. w projektach unijnych  
344-348

– w. e. z państwowych instytucji  
348-349

Wiedza operacyjna 23, 33, 68-69,  
75-76, 101-102, 107, 113, 116,  
118-119, 121, 180, 189, 202,  
209-210, 213, 216, 225-226, 235,  
238, 274, 290, 293, 295, 302, 305

– baza dowodów 296

Wieloletnie plany finansowe państwa  
285

Williamson John 133

Włodarczyk Cezary 102, 243

Współzależność 61, 67, 117, 291

Wojewódzkie komisje dialogu spo-  
łecznego 70, 117

Wskaźnik(i)

– funkcje w. 267, 321

– rozwój w. 323-324

– wskaźniki z Laeken (Social Pro-  
tection Committee) 322

– w. *flexicurity* 322

– w. w Krajowym Programie Re-  
form 278, 280

– w. do monitorowania realizacji  
celów 268, 270, 276, 278, 303,  
323

Wysłuchanie publiczne 105-106

**Z**

Zarządzenie publiczne 65-68, 207

zarządzanie regulacyjne 149-177

Zarządzanie kwalifikacjami 214-223

Zasady dialogu społecznego 105, 112

Zasoby ludzkie 33, 212, 223, 351

Zawodność rynku 132, 135, 234, 319

Zawodność państwa 135

Złożoność 61, 101, 133, 206, 223-  
-224, 227, 232, 305, 313

Zubek Radosław 162, 167, 169

Związek Pracodawców Innowacyjnych  
Firm Farmaceutycznych INFARMA  
152