

ANDRZEJ ZYBAŁA

Collegium Civitas

SPORY O RELACJE MIĘDZY NAUKĄ O POLITYCE PUBLICZNEJ A POLITOLOGIA

Disputes regarding the relations between the science of public policy and political science

The author scrutinises relations between the science of public policy and political science. The starting point for these considerations is provided by the decision of the Minister for Science and Higher Education which made the science of public policy a separate discipline of social science. The political scientists who participated in the 2nd National Political Science Congress in Poznan from 19th to 21st September regarded this decision as unwarranted. The author points to the beginnings of the science of public policy and its sources, which are embedded in political science. He also makes reference to Harold Lasswell, who is regarded as the father of the science of public policy. It was he who, in the nineteen forties and fifties, singled it out both as regards its subject matter and in terms of its specific tools and research procedures. Both sciences remain closely integrated; however, they have been evolving separately for decades. This can be seen, in particular, in the Anglo-Saxon countries, which are the motherland of this discipline. This process reflected the growing complexity of collective problems which required a separate body of knowledge and analytical methods.

Decyzja ministra nauki i szkolnictwa wyższego o wyodrębnieniu dyscypliny polityka publiczna w naukach społecznych zrodziła ożywione dyskusje¹. Należy to uznać za naturalną reakcję². Część śro-

¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych.

² <http://www.kongres.amu.edu.pl/index.php/komunikaty/30-uchwala-w-sprawie-utworzenia-nowej-dyscypliny-naukowej-nauki-o-polityce-publicznej>, dostęp: 12 marca 2013.

dowiska politologów zareagowała krytyką, uznając, że polityka publiczna jest częścią politologii i nie ma powodu do takich ruchów. Niektórzy politolodzy mieli odczucie tracenia kontroli nad obszarem, który domyślnie uznawali za swój. Ale jednocześnie część ośrodków politologicznych zareagowała inaczej. Niektóre z nich przystąpiły do tworzenia nowego kierunku kształcenia – polityka publiczna.

Wydaje się, że decyzję ministra można rozumieć jako podkreślenie znaczenia dyscypliny wiedzy, którą jest polityka publiczna³. W krajach najwyżej rozwiniętych, zwłaszcza anglosaskich, ma ona długie tradycje i pozwala na zrozumienie wielu istotnych współczesnych zjawisk społecznych i ekonomicznych. Nauki społeczne w Polsce powinny także poświęcić część swojego potencjału tej dyscyplinie wiedzy. Za ważne należy uznać stworzenie dla niej pewnej drogi rozwoju. Zarządzenie ministra jest zawsze sporym akceleratorem. I w tym sensie odegrało ono pozytywną rolę. Niemniej jednak pozostaje pytanie, czy można było inaczej przyczynić się do upowszechnienia tej dyscypliny wiedzy, a więc w sposób, który nie wywoływałby tylu zastrzeżeń politologów. Takie pytanie przechodzi już wprawdzie do historii, ale można byłoby je skonfrontować z innym: czy polityki publiczne miałyby szansę zyskać wyższy status w naukach społecznych w Polsce niejako samoistnie, na mocy dotychczasowego rozwoju nauk społecznych i politologii. Można w tej kwestii mieć spore wątpliwości. Polityka publiczna znana jest w krajach anglosaskich w postaci już dość sformalizowanej i rozwiniętej metodologicznie od lat czterdziestych ubiegłego wieku. Mimo to nie nastąpiła znacząca implementacja jej metod na nasz krajowy grunt. Oczywiście nie jest to konsekwencją słabości samego środowiska naukowego, ale raczej pewnych cech otoczenia, w którym ono funkcjonuje. W znacznej mierze wynika to z wielu cech życia publicznego, w tym także niskiego popytu na wiedzę o działaniach i interwencjach publicznych. Nie zgłaszali jej politycy i administracja. Ale trzeba też przyznać, że od kilku lat sytuacja się poprawia. Pomaga członkostwo w Unii Europejskiej. Dzięki temu wprowadzono na przykład wymóg niezależnego ewaluowania interwencji publicznych finansowanych ze źródeł unijnych. Ale to dopiero skromny początek.

Politologia ma pełne prawo, aby uznawać, że polityki publiczne są częścią jej korpusu wiedzy. W krajach najwyżej rozwiniętych zyska-

³ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1.

ły one wprowadzić pewną autonomię przedmiotową i metodologiczną, ale zakorzenienie w politologii pozostaje oczywiste. W Polsce ważne byłoby uzupełnianie wiedzy politologicznej o takie zasoby, które są szczególnie istotne dla polityk publicznych. Trzeba przyznać, że rodzime ośrodki nauk politycznych nie wypracowały dorobku w tym zakresie. Inne także – zasadniczo nie, poza kilkoma, które można wskazać na palcach jednej ręki. Pojawia się zatem wyzwanie, aby rozpocząć systemową refleksję politologiczną nad politykami publicznymi formułowanymi i wykonywanymi w Polsce. Ale jednocześnie nie jest tak, że brak nam refleksji naukowej nad politykami i działaniami publicznymi. Problemem jest raczej to, że ma ona formułę, która nie jest zbyt dobrze dopasowana, aby efektywnie analizować polityki publiczne w całej ich złożoności. Ponadto jesteśmy w sytuacji znacznego sfragmentaryzowania wiedzy o działaniach publicznych w poszczególnych sektorach. Jest to do pewnego stopnia naturalne, ponieważ polityki publiczne są z natury interdyscyplinarną dziedziną wiedzy. Różne tradycyjne obszary wiedzy muszą zatem nieco nawet rywalizować w opisie interwencji publicznych.

WIEDZA INTERDYSCYPLINARNA

Spójrzmy zatem na to, w jaki sposób różne dyscypliny wiedzy uczestniczą w przedstawianiu interwencji publicznych. Socjologia opisuje je, wskazując na ich społeczne zakorzenienie, uwarunkowania wpływające z różnego typu kapitałów społecznych, cech zbiorowości. Nauki prawne koncentrują się na regulacjach, na których opierają się interwencje publiczne. Ekonomia ma oczywistą tendencję do opisu z punktu widzenia parametrów efektywnościowych, pokazywania relacji koszty–korzyści w interwencjach publicznych. Nauka o zarządzaniu publicznym formułuje tezy o dynamice relacji między aktorami działań, współzależności między nimi. A co z politologią? Nauki polityczne opisują interwencje publiczne jako działania podmiotów państwa (zwłaszcza instytucji publicznych). Politologia ma istotne narzędzia do analizy mechanizmów rywalizacji grup interesów, co jest zawsze podstawą do zrozumienia rezultatów działań publicznych. Ważnym obszarem jej analiz jest także zagadnienie kształtowania się agendy problemów publicznych w społeczeństwie i środowiskach decydenckich oraz zagadnienie politycznej wykonalności projektów reform w poszczególnych politykach.

Z całą pewnością polityki publiczne potrzebują analiz politologicznych. Szczególne znaczenie wydaje się mieć zagadnienie przetargu interesów. One mają kluczowy wpływ na formułowanie i implementowanie polityk. Oczywiście to jest jedno z podejść do formułowania wiedzy o politykach publicznych. Przypomnijmy, że u zarania polityk jako dyscypliny naukowej przyjmowano technokratyczne podejście. Zakładało ono, że polityki mają być działaniami podejmowanymi na podstawie przeprowadzonych analiz naukowych, dyskusji ekspertów, z których wyłaniane są najlepsze wersje działań. Tak jest, ale tylko do pewnego stopnia. Decyzje o podjęciu interwencji są również wypadkową przetargu interesu określonych grup politycznych, ekonomicznych, społecznych, które aktywnie uczestniczą w formułowaniu polityki.

Wydaje się, że w Polsce są powody skłaniające do twierdzenia, że przetargi interesów grupowych⁴ mają szczególny i do pewnego stopnia specyficzny wpływ na proces formułowania polityki publicznej i jej późniejszego wdrażania. Istnieje bogata literatura opisująca oddziaływanie interesów grupowych na decyzje publiczne. Pokazuje ona często, że w polskim życiu wokół działań publicznych szybko rodzą się struktury sprofilowane na zaspokajanie interesów grupowych (partykularnych)⁵ w sposób, który uznawany jest za dysfunkcyjną i nieproporcjonalną redystrybucję. A z drugiej strony widoczna jest trudność, z jaką powstają struktury i formy deliberacji, które mogłyby służyć wzmocnieniu potencjału do racjonalnego uczestnictwa w procesie formułowania polityk publicznych. Jerzy Hausner⁶ akcentuje powstawanie branżowych sieci wpływu, które sprawiają, że zachowywane są przestarzałe struktury gospodarcze. Także Jacek Sroka wskazuje, że w Polsce mamy do czynienia z łatwym zawiązywaniem koalicji interesów i formowaniem niezbyt transparentnych

⁴ Grupy interesów możemy tu rozumieć – za Jackiem Sroka – jako pozapolityczne grupy ludzi, którzy dążą do „wywierania odpowiedniego wpływu na kierunki polityki”. J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 34. Z kolei Edmund Wnuk-Lipiński opowiada się za definicją, zgodnie z którą grupa interesów to zbiór ludzi, którzy działają grupowo, aby zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia korzyści. Mogą tworzyć formalne organizacje, a także powoływać struktury nieformalne. E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 229.

⁵ Więcej na ten temat: A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeby modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013, s. 114–126.

⁶ J. Hausner, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

reguł wpływu. Pisze o kartelach dystrybucyjnych⁷. To z kolei ma tworzyć zagrożenia dla przejrzystości procesu decyzyjnego. Natomiast Jadwiga Staniszkis sygnalizuje powstawanie superkorporacji na styku administracji i wybranych stowarzyszeń, przedstawicielstw pracodawców i innych. Sposób ich funkcjonowania osłabia rządność państwa, czyli jego zdolność do racjonalnych działań publicznych⁸. Andrzej Zybertowicz silnie artykułuje zagadnienie ogromnego wpływu grup nieformalnych na rozstrzygnięcia publiczne. Nazywa je antyrozwojowymi grupami interesu⁹.

PRZETARGI INTERESÓW WOBEC DZIAŁAŃ PUBLICZNYCH

Kwestią dyskusji jest, jak rozległe są struktury wpływu na deformowanie procesu celów publicznych wyrażanych w poszczególnych politykach. Intensywną grę interesów prowadzą choćby grupy zawodowe (korporacje zawodowe). Wpływają na rzecz uzyskania lub podtrzymania licznych przywilejów. Dotyczą one wielu kwestii, na przykład przywilejów emerytalnych (nauczyciele, górnicy, służby mundurowe, rolnicy), przywilejów w zakresie organizacji i czasu pracy (nauczyciele, pracownicy instytucji socjalnych, które pozostają w orbicie Karty Nauczyciela), ubezpieczeń zdrowotnych (wysokość rekompensaty za zwolnienie lekarskie, podstawowe regulacje mówią o 80 procentach, natomiast niektóre grupy otrzymują 100 procent), uzyskiwania bezpłatnych czy po preferencyjnych cenach dóbr (różnego typu deputaty).

W niektórych sferach sytuacja stała się alarmująca. W przypadku służb mundurowych obowiązuje prawo dające możliwość przejścia na emeryturę zaledwie po 15 latach pracy niezależnie od wieku (w maju 2012 r. nastąpiła nowelizacja rozwiązań emerytalnych, ale dotyczą one tylko tych, którzy wstępują do służb mundurowych począwszy od 2013 r.). Warto wskazać na inny przykład. W wielu sektorach można odejść na emeryturę wcześniej. Na przykład nauczycielki (dominują w tym zawodzie) przechodzą na emeryturę w wieku średnio około 53 lat (2008 r.)¹⁰. Kwestią, która zawsze była

⁷ J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 204.

⁸ J. Staniszkis, *Postkomunizm*, Wydawnictwo słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2001, s. 173.

⁹ Zob. A. Zybertowicz, *Anti-Development Interest Groups*, „Polish Sociological Review” 2005, nr 1(149), s. 69–90.

¹⁰ *Spółeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 186.

istotna dla tej grupy zawodowej jest czas pracy (pensum). Jest ono znacznie niższe niż w większości krajów, w tym najwyżej rozwiniętych. Pod uwagę trzeba także wziąć okresy, w których nauczyciele nie pracują (wakacje, okresy okołoswiąteczne, ferie). Wiele kontrowersji wywołały wyniki zawarte w publikacji *Education at a Glance 2011* (OECD). Wyliczono w niej, że polski nauczyciel pracuje 2 godziny 42 minuty dziennie, co daje 489 godzin rocznie. Tymczasem nauczyciele w USA mają 1100 godzin w skali roku, a średnia w Unii Europejskiej wynosi 779 godzin.

Intensywny przetarg interesów obejmuje kwestię dostępu do wielu zawodów regulowanych. Niektóre grupy interesów – zwłaszcza zawodowych – nie są w stanie wywalczyć określonych przywilejów finansowych, ale mają szansę uzyskać koncesje w postaci ograniczenia dostępu do swojej profesji. Ma to ewidentny wpływ na możliwość osiągania korzyści materialnych. Porównania międzynarodowe pokazują, że w Polsce istnieje zdecydowanie największa liczba zawodów, do których dostęp jest bardzo trudny albo na różne sposoby utrudniany¹¹. Korzystają z tej sytuacji ci, którzy już są w danym zawodzie. Podnosi to ceny ich usług z uwagi na niższą niż mogłaby być podaż. Osłabia to konkurencyjność gospodarczą i społeczną kraju w szerszej skali.

Ponadto widoczna jest silna dezagregacja interesów, czyli ich rozproszenie¹², często silna konfrontacyjność. W sferze stosunków pracy grupy interesów nie pokrywają się już z tradycyjnymi korporacjami – pracowniczą i pracodawców. Widoczny jest mały zasięg układów zbiorowych pracy, które porządkują interesy pracownicy – pracodawcy w przekroju branż gospodarczych. Następuje rozdrobnienie w ruchu związkowym, wśród organizacji pracodawców, w różnego typu izbach gospodarczych itp. W niektórych przedsiębiorstwach funkcjonuje po kilkadziesiąt organizacji związkowych. Jacek Sroka pisał o zjawisku amorficzności w reprezentacji interesów wśród głównych grup społeczno-ekonomicznych¹³.

Gra interesów grup zawodowych, a także innych jest całkiem naturalna w warunkach demokracji. Natomiast nasuwa się pytanie o jej kształt i wpływ na polityki państwa w naszych warunkach. Wi-

¹¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (projekt z 21 września 2012 r.)

¹² K. Jasiołkowski, *Co nie funkcjonuje w gospodarce?*, w: M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012.

¹³ J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, s. 168.

doczna jest intensywna gra o bezpośrednio przywileje. Przyjmuje ona takie formy, które utrudniają, a czasami uniemożliwiają, ustanowienie ramowego konsensusu. Jednocześnie wydaje się słabe zaangażowanie aktorów działań publicznych w deliberację, zwłaszcza gdy mają oni przeciwstawne interesy (np. lekarze i pacjenci, nauczyciele i rodzice). Wołają oni podejmowanie działań nieformalnych niż otwarty dialog. W konsekwencji nie dochodzi do wzmacniania modelu demokracji deliberacyjnej. W niej przetargi interesów nie są traktowane jako konfrontacja i rozgrywka o sumie zerowej, ale jako kooperacyjne strategie działania¹⁴.

Powyższe zagadnienie jest olbrzymim polem badawczym zarówno dla politologii, jak i polityki publicznej. Kształt rywalizacji grup interesów o daleko idącym zasięgu ma liczne konsekwencje dla polityk publicznych. Dlatego trzeba to umiejętnie analizować. Niewłaściwie kształtowane przetargi interesów są źródłem poważnych dysfunkcji w procesach decyzyjnych w politykach. Wymieńmy tylko niektóre z nich:

- spowalnianie decyzji, są one bowiem odkładane dopóki nie zostanie wyłoniony wyraźny zwycięzca potyczki między grupami interesów (na bazie zero-jedynkowego podejścia);
- redukcja obszaru w państwie, w którym panują reguły merytokratyczne i technokratyczne (wiele instytucji publicznych opo- nują przedstawiciele grup interesów i ustanawiają w nich raczej kryteria lojalnościowe niż merytokratyczne w dostąpieniu do stanowisk);
- atomizacja w strukturach państwa (funkcjonują poprawnie te sfery państwa, w których występują jednorodne grupy interesów);
- osłabienie zdolności do współpracy (zaufaniem objęci są członkowie grup interesów);
- osłabienie zdolności do zawierania kompromisu między różnymi grupami społecznymi. Pogłębia się niewiara w możliwość zaspokajania interesów poprzez konsensus. Przyjmowane są strategie działań nieformalnych.

STRUKTURA WIEDZY W POLITYKACH

Na koniec tej części artykułu chciałbym sformułować hipotezę głoszącą, iż obecnie w strukturze istniejącej w Polsce wiedzy o działaniach i interwencjach publicznych dominującą pozycję uzyskały

¹⁴ J. Sroka, *Demokracja deliberacyjna – szansą dla dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 1.

nauki prawne i administracyjne. W analizach wielu polityk dominują opracowania, w których opisuje się przede wszystkim regulacje prawne. Zakłada się przy tym, że tworzą one najważniejszy obszar wiedzy, kluczowy dla zrozumienia danej polityki publicznej¹⁵. Jest w tym pewien istotny problem. Uwadze umyka często bowiem to, że regulacje nie wyjaśniają całej złożoności interwencji. Są tylko jednym z wielu narzędzi działań publicznych. Koncentracja na nich wywołuje nawet nieporozumienia czy złudzenia. Regulacje nie mówią o rezultatach interwencji, a więc o tym, jaka powstaje z nich wartość dla obywateli. Wiedza politologiczna powinna zostać znacznie rozwinięta.

Istnieje wiele problemów, które napotyka nowo wyodrębniona dyscyplina wiedzy. Dotyczą one dystynkcji pojęciowych, jak i metod analizy polityk, a także struktur instytucjonalnych, w których generowana powinna być wiedza w tej dziedzinie. Poważnym wyzwaniem jest obecnie proces tworzenia ram do analizy polityk. Od tego zależy, jakie obszary analizy zostaną wyodrębnione, jaka będzie ich hierarchia, a także priorytety badawcze. Szczególnie istotny obszar dotyczy narzędzi analizy oraz kryteriów prawomocności sądów wygłaszanych w opracowaniach naukowych. Niesłuchanie istotnym zagadnieniem jest kwestia pochodzenia wiedzy źródłowej o politykach. W tej sferze jesteśmy w specyficznej sytuacji. Otóż można mówić o daleko posuniętej etatyzacji w zakresie jej generowania, a także deliberacji nad politykami¹⁶. Wiedza analityczna generowana jest w znacznym stopniu w instytucjach państwa – ministerstwach, agencjach rządowych, parlamentarnych itp. Znaczny udział posiada tu także Najwyższa Izba Kontroli, jakkolwiek ta wiedza nie zawsze jest dopasowana do potrzeb polityk (celem NIK jest kontrola pod kątem zgodności działań i wydatkowania środków publicznych z przepisami prawa).

Powstaje swoiste błędne koło. Otóż resorty, które realizują działania publiczne, jednocześnie generują ich oceny (strukturalna sprzeczność). Przyjmują często zapisy ustawowe zobowiązujące je do przedstawiania sprawozdań z funkcjonowania danego prawa i podjętych zadań. Natomiast brakuje niezależnych analiz działań publicznych. Wydaje się, że olbrzymim wyzwaniem stojącym przed placówkami akademickimi i naukowymi jest doprowadzenie do zmia-

¹⁵ Zob. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 25–26.

¹⁶ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

ny. Główne zasoby wiedzy o politykach powinny powstawać poza strukturami administracji. Tylko wówczas wytworzony zasób ma szansę spełnić standardy wiedzy profesjonalnej (zrodzonej z konfrontacji różnych punktów widzenia).

Środowiska akademickie i eksperckie mają przed sobą trud tworzenia modeli, które odzwierciedlałyby realne wzorce, według których polityki i programy publiczne są formułowane i implementowane. Osobiście podtrzymuję hipotezę głoszącą, że proces powstawania polityk pozostaje wciąż sprowadzony w znacznej mierze do procesu stanowienia prawa. Władze projektując polityki, koncentrują się głównie na wykorzystaniu instrumentów legislacyjnych. Uznają, że są one kluczowe dla uzyskania planowanych rezultatów działań. Jest to wyrazem wąskiego rozumienia polityki publicznej. Wobec powyższego ukształtowała się u nas specyficzna architektura/struktura działań publicznych. Oparta jest ona w znacznym stopniu na paradygmacie uproszczonego, mechanicznego racjonalizmu. Zakłada on, że proces formułowania i implementowania polityki publicznej przebiega w sposób linearny (*orderly public policy*). Opiera się na kilku podstawowych regułach: porządku, przewidywalności, redukcjonizmie i determinizmie¹⁷. Wyróżnia się tu swoisty determinizm, który oznacza *de facto*, że aktorzy polityk mają silne przekonanie o istnieniu prostej relacji przyczynowo-skutkowej między projektem działania publicznego a jego rezultatem. Widoczna jest specyficzna wiara w to, że akty prawa w prosty sposób prowadzą do osiągnięcia przewidzianych w nich rezultatów. Z kolei redukcjonizm zakłada, że politykę publiczną należy analizować poprzez wyszczególnienie wszystkich możliwych mechanicznie rozumianych elementów/składowych (części). Niejednokrotnie widzimy, że rządowi aktorzy polityk publicznych planują reformy, które zakładają wymianę określonego elementu w strukturze danej polityki (np. regionalne struktury Narodowego Funduszu Zdrowia zamiast jednej centrali tego Funduszu). Wymiana wybranych elementów struktury ma zapewnić istotną poprawę funkcjonowania całości. W świetle ostatnich doniesień z krajów zachodnich, można to uznać za znaczne uproszczenie. Podkreśla się w nich fakt złożoności współczesnych polityk publicznych, ich organiczność, nieprzewidywalność rezultatów interakcji zachodzących między podmiotami działań publicznych¹⁸.

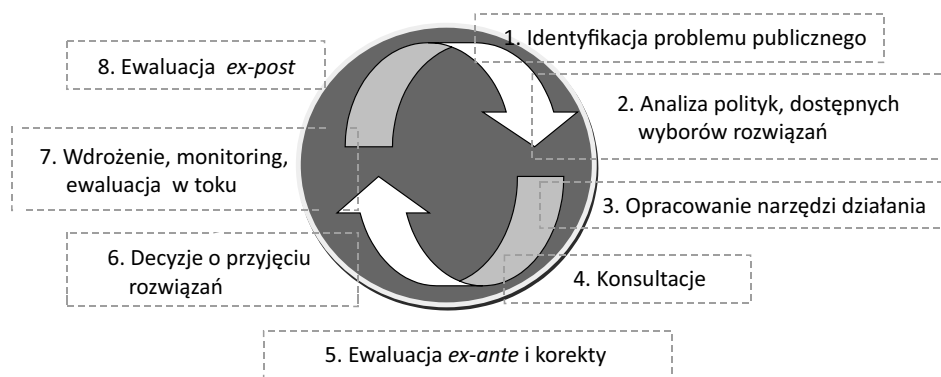
¹⁷ R. Geyer, S. Rihani, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*, Routledge, London 2010, s. 35.

¹⁸ *Ibidem*.

Ponadto powyższy paradygmat wyraża się w istnieniu jeszcze jednej istotnej cechy procesu formułowania i wykonywania polityk. Nawiązuje on do wspomnianego powyżej racjonalizmu. Otóż wielu aktorów polityk wyobraża sobie obraz tego procesu w sposób niejako fazowy (rysunek 1). Zakłada się, że istnieją w nim uporządkowane etapy, w ramach których ma miejsce działanie publiczne, od definicji problemu do rozwiązania, przez stworzenie palety możliwych do zastosowania rozwiązań, opracowania narzędzi implementacji, przeprowadzenia konsultacji, wykonania ewaluacji *ex-ante*, podjęcia decyzji, ewaluowania w toku działania, aż po jego zakończenie¹⁹.

RYSUNEK 1

Cykl tworzenia i wykonywania polityk publicznych



Źródło: J. Górniak, *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog” 2008, nr 4, s. 62.

HISTORIA PODZIAŁU

Wyodrębnianie się polityk publicznych w Polsce jest procesem, który miał miejsce w krajach anglosaskich przynajmniej 60–70 lat temu. Historycznie nauka o polityce publicznej (*policy sciences*) wywodzi się z politologii. Harald Lasswell, który uznawany jest za ojca tej pierwszej, był wybitnym politologiem. Ale jednocześnie to on nadał dynamikę procesowi wyodrębniania nauki o polityce publicznej z politologii. Napisał najważniejszy historycznie tekst o orientacji na politykę publiczną, wskazując, że ma ona koncentrować się na prob-

¹⁹ Zagadnienie to analizuję bliżej w publikacji *Państwo i społeczeństwo...*

lemach zbiorowych i metodach ich rozwiązywania²⁰. Lasswell przeciwstawiał politykę publiczną (*policy*) politologii. Tę pierwszą uznawał za naukowe dochodzenie służące wypracowywaniu technokratycznych rozwiązań, które mają wzmocnić społeczeństwo i demokrację w radzeniu sobie z coraz groźniejszymi problemami zbiorowymi, a drugą za naukowe badanie czegoś, co jest nieobliczalne, nieprzewidywalne i pełne chaosu. Studia nad polityką (*politics*) są studiami nad wpływem i tymi, którzy wywierają wpływ, aby w najwyższym stopniu zaspokoić swoją dominację (interesy). Lasswell obawiał się skutków niekontrolowanych konfliktów o interesy. Dostrzegał w tym zagrożenie dla demokracji. Jednocześnie żywił wiarę – niektórzy uznawali za dość naiwną – w możliwości nauk społecznych i analiz polityk. Według niego, mogą one przynieść zobiektywizowane rozwiązania problemów społecznych, które zostaną uznane jako fundament działań zbiorowych. Podstawą rozumowania Lasswella jest zatem daleko posunięty racjonalizm.

Badacz ten animował swoisty ruch naukowy na bazie spostrzeżenia, że problemy publiczne stają się coraz bardziej skomplikowane i wymagają specyficznej dyscypliny, swoistych metod badawczych i procedur naukowych. Wyrażał potrzebę pewnej reorientacji nauk społecznych jako całości, aby umiały lepiej radzić sobie z analizą coraz bardziej złożonych zjawisk i problemów społecznych. Zwracał uwagę na niedostatki formuły ówczesnych nauk społecznych opierających się na teorii gier i zasadzie maksymalizowania korzyści przez aktorów społecznych²¹.

W analizach polityk dostrzegał dwa wymiary: naukową analizę problemów oraz działania publiczne wokół nich (*polycymaking*)²². Nauka o polityce publicznej miała integrować inne nauki, które wnoszą wkład do zasobu wiedzy o problemach publicznych. Miała generować wiedzę dotyczącą procesu decyzyjnego odnoszącego się do rozwiązywania problemów i wiedzę przydatną w racjonalizowaniu procesów decyzyjnych w społeczeństwie i porządku obywatelskim²³. Pisał:

²⁰ H.D. Lasswell, *The Policy Orientation*, w: D. Lerner, H.D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford 1951.

²¹ D. Torgerson, *Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context*, w: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press 2007.

²² N. Turnbull, *Harold Lasswell's „Problem Orientation” for the Policy Sciences*, „Critical Policy Studies” 2008, t. 2.

²³ H.D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing 1971, s. 1.

Polityka publiczna koncentruje się na znaczeniu wiedzy w decydowaniu, jak i o decydowaniu [...]. W naszym wieku technologii opartej na wiedzy zadaniem o stale rosnącym znaczeniu jest, aby antycypować potrzeby decydentów i mobilizować wiedzę na temat, kiedy i gdzie jest ona użyteczna²⁴.

Zadaniem polityki publicznej jest przewyciężenie fragmentaryzacji wiedzy, która uniemożliwia jej wykorzystanie. Jednocześnie należy sięgać po różne jej źródła, a należą do nich zarówno naukowcy, ale także decydenci rządowi oraz sami obywatele. Wiedza jest rozproszona i należy ją integrować, aby móc z powodzeniem uchwycić zagadnienia życia człowieka w społeczeństwie (*problem-solving discipline*)²⁵. Lasswell rekomenduje silnie korzystanie z innowacyjnych metod analiz, jakich jak:

[...] zaawansowane metody analityczne na rzecz procesu decyzyjnego, programowanie linearne i dynamiczne, budżetowanie programowe, prognozownie przyszłości (Delphi i inne techniki), symulacje komputerowe i gry, ćwiczenia wrażliwości, burze mózgów, techniki decydowania, księgowość społeczna, prototypowanie²⁶.

Chodziło mu o stworzenie utylitarnej nauki potrzebnej w procesie decydowania o sprawach publicznych, aby decydenci mogli podejmować bardziej racjonalne rozstrzygnięcia. Według Lasswella cechy tej nauki to:

- podejście wielodyscyplinarne;
- skoncentrowanie na problemach, które wyłaniają się w realnych kontekstach sytuacyjnych życia publicznego;
- orientacja normatywna. Nauka zakorzeniona jest w humanistycznych wartościach. Przedmiotem polityk są kwestie, które znajdują odzwierciedlenie w systemie wartości danego społeczeństwa. Ono rozwiązuje pewne problemy, np. bezdomność, bo nakazują to jego wartości.

Racjonalistyczne podejście Lasswella zostało dość wcześnie zakwestionowane i później powstała cała tradycja teoretyczna zbudowana na tej opozycji. W latach pięćdziesiątych Charles Lindblom wskazywał²⁷, że naiwnością jest przeciwstawianie *policy* i *politics*. Polityka publiczna nie jest w stanie dostarczyć dostatecznie zobiektywizowanej wiedzy

²⁴ *Ibidem*, s. 2.

²⁵ W. Dunn (ed.), *Policy Analysis. Perspectives, Concepts, and Methods*, JAI Press INC., London 1986, s. 6.

²⁶ H.D. Lasswell, *A Preview of Policy...*, s. xiii.

²⁷ Ch.E. Lindblom, *The Science of „Muddling Through”*, „Public Administration Review” 1959, nr 2, s. 79–88.

o tym, jakie rozwiązania problemów są najlepsze. W świecie realnym rozwiązania są przyjmowane bardziej w wyniku konsensusu między grupami interesów niż wyczerpującego dowodzenia naukowego. Polityka publiczna musi uwzględniać problem granic ludzkiego poznania. Metody racjonalistycznego poznania są bezsilne wobec naprawdę złożonych problemów. Lindblom pisze:

Tworzenie polityki publicznej jest nierównym, trudnym procesem. Ani naukowcy społeczni, ani politycy czy urzędnicy nie wiedzą wystarczająco dużo o społecznym świecie, aby móc uniknąć powtarzania błędów w przewidywaniu konsekwencji swoich ruchów. Mądry decydent konsekwentnie oczekuje, że jego polityka osiągnie tylko część z tego, na co miał nadzieję i jednocześnie wytworzy coś nieoczekiwanego, czego wolałby uniknąć²⁸.

A zatem wielu aktorów interwencji publicznych, przystępując do działania, nie ma zwykle adekwatnej wiedzy o problemie, który chce rozwiązać. Zastępują ją często zgodą interesariuszy, analityków. Nawet gdy potrafią uzgodnić najistotniejsze cele danej polityki, to różnią ich wartości, które określają przecież racjonalność celów i kierunek działania. Nie ma zatem możliwości uzgodnienia wszystkich najważniejszych parametrów polityk. Tradycje krytyki racjonalizmu są widoczne w wielu nurtach teorii o politykach publicznych.

DYNAMIKA NAUK

Na gruncie anglosaskim nie ma wątpliwości, że polityka publiczna stała się oddzielną dziedziną wiedzy. Świadczy o tym rozwój odrębnych kierunków kształcenia w tym zakresie, powstanie pism naukowych, podręczników, które traktują wyłącznie o polityce publicznej, rozwój placówek analitycznych (m.in. think tanków, komórek analitycznych w administracji publicznej, centrów naukowych na uniwersytetach). Również organizacyjnie środowisko podzieliło się. W Stanach Zjednoczonych przedstawiciele nauki o polityce publicznej mają swoje odrębne organizacje (Society of Policy Scientists, Policy Studies Organization²⁹).

Z kolei na kontynencie europejskim sytuacja nauki o polityce publicznej jest bardziej złożona. Jak wiadomo nie ma tam analogicznego do języka angielskiego rozróżnienia między *politics* i *policy*. Wi-

²⁸ *Ibidem*, s. 86.

²⁹ <http://www.policysciences.org/sops.cfm>; <http://www.ipsonet.org>, dostęp: 11 marca 2013.

doczny jest jednak silny wpływ anglosaskich tradycji pragmatyzmu i analizy. We Francji już w 1983 roku powstało pismo „Politiques et Management Public”, gdzie promowano anglosaskie podejście do analiz działań publicznych. W Niemczech wiele lat temu powstało „German Policy Studies”³⁰, które również nawiązuje do anglosaskiego *policy*. Polityka publiczna jest nauczana w czołowych ośrodkach akademickich.

We Francji polityki publiczne można uznać już za odrębną dziedzinę wiedzy, ale wciąż jest ona silnie powiązana zarówno z politologią, jak i z socjologią. We Francuskim Towarzystwie Nauk Politycznych powstała w 1994 roku grupa zajmująca się politykami publicznymi (*politique publique*)³¹. Zdaniem niektórych naukowców, została ona w szybkim tempie intronizowana w obrębie nauk o polityce (*la science politique*) jako jedno z jej pól³². Jej silniejsze powiązanie z politologią w tym kraju wypływa z pewnej specyfiki. Otóż we Francji, jak i szerzej w Europie kontynentalnej – w odróżnieniu od strefy krajów anglosaskich – polityki publiczne są rozumiane silniej jako domena państwa, a nie społeczeństwa. Na kontynencie miały miejsce inne wpływy, zwłaszcza myśli politycznej głównych filozofów i socjologów, od Georga Hegla po Maxa Webera. Tym samym akcent położony jest nie na rząd i rządzenie rozumiane pragmatycznie, ale na państwo, rozumiane jako swoisty byt, który – jak pisze Pierre Muller:

[...] w taki, czy inny sposób dominuje nad społeczeństwem, tworzy je i je przewyższa. Ta sytuacja tłumaczy w dużej mierze, jak pojęcie polityki publicznej było bardzo trudne do zaakceptowania przez społeczność naukową [we Francji – przyp. A.Z.], podtrzymującą kulturę prawną i filozofię państwa³³.

Muller wskazuje, że w rozwoju polityk publicznych we Francji niezwykle istotną rolę odegrała również socjologia organizacji. Stąd też pochodzi profil polityki publicznej, a więc studia nad modelami współpracy między aktorami działań publicznych, układami sieciowymi, w tym zwłaszcza skłonność do krytycznej analizy administracji i elit politycznych. Spowodowało to rezerwę wysokich funkcjonariuszy administracji do tej dyscypliny. Muller pisze:

³⁰ <http://www.spaef.com/gps.php>, dostęp: 18 marca 2013.

³¹ P. Hassenteufel, A. Smith, *Essoufflemnet ou Second Souffle? L'analyse des politiques publiques „À la Française”*, „Revue française de science politique” 2002, nr 1, s. 53.

³² P. Duran, *L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction*, w: *Enjeux, controverses...*

³³ P. Muller, *Politique publique*, Les Presses Universitaires de France, Paris 2009, s. 4.

Jest prawdopodobne, że podejście w kategoriach polityk publicznych jest wciąż we Francji postrzegane jako wywrotowe, w granicach, w których ona nie bierze za dobrą monetę obrazu, jaki wysocy funkcjonariusze chcą dać jej samej³⁴.

W 1996 roku Jean-Claude Thoenig pisał jednak, że analizy polityk nie stanowią odrębnej dyscypliny, którą można zdefiniować poprzez odrębną agendę tematyczną i obszar badań empirycznych. Jej metodologia jest taka, że podnosi rzeczy tymczasowe. Jej wartością jest to, że zwraca uwagę specjalistom różnych dziedzin na relacje przyczynowe w działaniach, decyzjach czy wyborach publicznych. Kluczowe wymiary działań publicznych leżą po stronie socjologii, ponieważ działanie publiczne jest faktem społecznym³⁵.

We Francji pojęciem o podstawowym znaczeniu jest pojęcie „działania publicznego” (*l'action publique*), a ono jest rozważane zwłaszcza w obrębie socjologii. Duże znaczenie ma także pojęcie „działania zbiorowego”, które także jest analizowane w socjologii (*la sociologie de l'action collective*). Ale jednocześnie pojęcia te są zakorzenione w realiach prymatu państwa. Władze są postrzegane jako ten pierwszy impuls w działaniach publicznych, ponieważ we Francji uważa się, że właśnie państwo jest najlepiej upozycjonowane, aby zapewnić realizowanie istotnych wartości społecznych, przede wszystkim zabezpieczanie interesu publicznego wobec faktu wielości podmiotów i różnorodności interesów oraz dążeń. Ta tradycja scentralizowanego działania jest wciąż istotna dla Francji. To jest niemal proste odwrócenie warunków z krajów anglosaskich, gdzie działania publiczne są wypadkową dążeń różnych grup społecznych, które otwarcie konfrontują swoje interesy.

POLA ZAGADNIENÍ

Odrębność nauki o polityce publicznej i politologii widoczna jest również we współczesnych książkach i podręcznikach. Podręczniki do politologii nie obejmują zagadnień polityki publicznej³⁶. Andrew Heywood, amerykański autor, wymienia główne znaczenia terminu „polityka” (*politics*). Nie wymienia polityki publicznej (*pub-*

³⁴ P. Muller, *Cinq défis pour l'analyse des politique publique*, w: *Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques*, „Revue française de science politique”, 46e année, 1996, nr 1, s. 97.

³⁵ J.C. Thoenig, *La Quete du deuxieme souffle*, w: *Enjeux, controverses...*, s. 107.

³⁶ A. Heywood, *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

lic policy). Wspomina o polityce jako dziedzinie spraw publicznych, ale nic nie mówi o *public policy*. Poświęca podręcznik właściwej dla siebie „polityce politycznej” ze zdawkowymi odniesieniami do polityki publicznej. Analizuje zagadnienia: systemu politycznego, struktur państwa, ideologii politycznych, demokracji, systemu wyborczego, interesów grupowych. W podręcznikach polskich autorów termin „polityka publiczna” pada bardzo rzadko. Marek Chmaj, Marek Żmigrodzki posługują się terminem „polityki szczegółowe” na oznaczenie polityk publicznych. Wskazują, że w zakresie nauki o polityce przedmiotem zainteresowania są głównie fakty polityczne, zjawiska i procesy polityczne. Dla niektórych autorów nauka o polityce sprowadza się do nauki o państwie, dla innych do nauki o władzy³⁷. Chmaj i Żmigrodzki piszą:

[...] przedmiotem nauki o polityce są fakty z dziedziny polityki wewnętrznej i międzynarodowej, zjawiska i procesy polityczne, działania polityczne, ich rodzaje i następstwa oraz potrzeby i interesy polityczne. Nauka ta obejmuje także zjawiska i procesy formowania się, funkcjonowania i rozkładu władzy państwowej, walki o tę władzę (względnie o udział w niej), wpływanie na działalność organów tej władzy wraz z analizą strukturalną organizacji, które sprawują władzę w państwie, uczestniczą w niej lub wpływają na nią³⁸.

Późniejsze opracowania wskazują na obszary polityki jako idee polityczne, społeczeństwo obywatelskie, konflikty, ruchy społeczne, aktywność grupowa, kultura polityczna, struktura państwa, system polityczny, wyborczy, elity polityczne, świadomość polityczna³⁹.

W Polsce tylko nieliczni autorzy jasno określają pola zagadnień specyficzne dla obu nauk. Jerzy Hausner dokonuje analizy semantycznej, w której wskazuje na cztery znaczenia terminu „polityka”: dyskurs, system polityczny (organizacja polityczna społeczeństwa), działania polityczne podmiotów politycznych w celu zdobycia bądź utrzymania władzy albo wpływu na władzę, a także polityka publiczna. Politykę publiczną traktuje on jako płaszczyznę funkcjonalno-techniczną, której istotą jest władza nad zasobami (w domyśle zasobami publicznymi, które muszą podlegać określonej redystrybucji)⁴⁰. Píše, że ma miejsce: „[...] przesuwanie akcentu w polityce na rzecz elementu technicznego i profesjonalnego, czyli w kierunku dominacji

³⁷ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996.

³⁸ *Ibidem*, s. 27.

³⁹ T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

⁴⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

polityki publicznej i organów administracyjnych, które ją prowadzą⁴¹. Ma to zapewnić polityce efektywność. Hausner wskazuje na wzajemne warunkowanie się powyższych płaszczyzn (poziomów) polityki.

Każdy z tych poziomów – zachowując względną autonomię – jest zarazem uzależniony od porządku wyższego. Władza nad znaczeniem czy systemem nie gwarantuje bezpośredniej kontroli przebiegu procesu decyzyjnego czy zasobów, ale też kontrolę sprawowaną na tych dwóch poziomach polityki silnie warunkuje władza sprawowana na wyższych poziomach⁴².

Jarosław Górniak i Stanisław Mazur, socjolog i akademik zajmujący się administracją publiczną oraz zarządzaniem publicznym, także przeprowadzają pewną dystynkcję pojęciową między polityką (*politics*) a polityką publiczną. Pierwsze pojęcie oznacza dla nich proces dochodzenia do decyzji. Podmioty polityczne przekuwają idee w postulaty, uzgodnienia i decyzje. Wchodzą w konflikty, ale zawierają także porozumienia czy prowadzą negocjacje. Generalnym celem jest utrzymanie władzy. Inaczej jest z polityką publiczną (*policy*). Dotyczy ona treści przyjmowanych rozwiązań. Przyjmuje:

[...] postać aktów normatywnych, strategii, programów i konkretnych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym lub dotyczącym rozdysponowania zasobów (alokacyjnym), wskazujących cele, środki działania, zasoby i terminy⁴³.

Jest też pytanie o to, jak podręczniki dotyczące nauki o polityce publicznej odnoszą się do polityki (politologii). W Polsce powstały do tej pory dwa, autorstwa niżej podpisanego (w tym jeden skierowany głównie do administracji publicznej)⁴⁴. Wskazuję w nich na odrębność obu nauk w dzisiejszym kształcie, a także historyczne i przedmiotowe powiązania. Jakkolwiek w Polsce nie ma znaczącego dorobku w zakresie nauki o polityce publicznej, a więc trudno jest przeprowadzać szczegółowe rozumowanie dotyczące jej sposobów zakorzenienia w politologii. Ponadto jest tak, że wśród promotorów rozwoju wiedzy o politykach publicznych są przedstawiciele różnych dyscyplin wiedzy, w tym socjologów (np. Jarosław Górniak), ekonomistów (Jerzy Hausner, Aleksander Surdej), przedstawiciele polityki społecznej i wiedzy o zdrowiu (Włodzimierz Anioł, Ryszard Szarfenberg,

⁴¹ J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 54.

⁴² *Ibidem*, s. 54.

⁴³ J. Górniak, S. Mazur (red.), *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, „Pracodawcy RP”, b.r. wyd., s. 12.

⁴⁴ Zob. A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu...*; A. Zybala, *Polityki publiczne...*

Cezary Włodarczyk), nauk o administracji, zarządzaniu publicznym (Stanisław Mazur, Marcin Sakowicz). Wkład w rozwój polityk wnoszą znawcy problematyki ewaluacji interwencji publicznych (K. Olejniczak), polityk unijnych (Tomasz G. Grosse) oraz innych gałęzi wiedzy (J. Woźnicki). Powyższe nurty uczestniczą w rozwijaniu nowo wyodrębnionej nauki. Suma ich wysiłków może ukształtować ją w ciekawy i nawet oryginalny sposób.

Spójrzmy na publikacje anglosaskie. Na przykład M.E. Kraft, S.R. Furlong zupełnie odrębnie definiują obie nauki. Nauka o polityce publicznej dotyczy tego, co przedstawiciele władzy publicznej postanawiają robić (albo nie robić) w zakresie problemów publicznych⁴⁵. Gdy zamierzają podejmować działania, to nauka o polityce publicznej analizuje je, wskazując na ich aspekty określające ich celowość, systemowość, efektywność itp. Zakłada, że działania odzwierciedlają wartości społeczne i strukturę konfliktów między nimi. Natomiast politykę jako *politics* rozumie jako sprawowanie władzy w społeczeństwie albo panowanie nad decyzjami dotyczącymi polityki publicznej. Tu widać ciekawe sprzężenie obu nauk, ale także ich odrębność. Polityka publiczna jest domeną merytorycznych zagadnień dotyczących problemów (np. problemów systemu emerytalnego czy systemu opieki zdrowotnej), a polityka polityczna jest mechanizmem, na podstawie którego politycy wybierają jedno z dostępnych rozwiązań. Autorzy twierdzą, że politycy mają władzę nad procesem formułowania i implementowania programów działań publicznych. A zatem polityka publiczna nie jest tworzona, a zwłaszcza wykonywana w próżni.

Wielu naukowców formułuje teorie polityk publicznych czy charakteryzuje je poprzez pokazanie bliskich relacji z procesami politycznymi (*politics*)⁴⁶. S. Maddison i R. Denniss, piszą, że polityka publiczna jest z natury polityczna (jako realny proces). Jej realizacja pociąga bowiem za sobą konflikt, walkę o władzę, o wpływ⁴⁷. Władza przyjmuje te rozwiązania programowe (*policies*), za którymi istnieje wpływ określonych sił społecznych i ekonomicznych. Z kolei M. Hill wskazuje również, że proces formułowania polityki, czyli doprowa-

⁴⁵ M.E. Kraft, S.R. Furlong, *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, CQPress 2007, s. 4.

⁴⁶ W. Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar 2001, s. 39.

⁴⁷ S. Maddison, R. Denniss, *An Introduction to Australian Public Policy*, Cambridge University Press 2009, s. 3.

dzenia do decyzji, należy uznać za część nauk politycznych. Ale jednocześnie pisze o znaczeniu ekonomii, socjologii, historii⁴⁸.

W literaturze przedmiotu odnajdujemy także koncepcje wskazujące na daleko idące odrębności obu dyscyplin. Wymowna pod tym względem jest tabela 1. Jej autorzy Martin Potucek i Lance T. LeLoup, dość klarownie wyodrębniają cechy właściwe obu dyscyplinom⁴⁹. Politologia wywodzi się z analizy ideologii, bo jest ona podstawą życia politycznego. Po stronie polityki publicznej podstawą jest raczej technologia rozwiązywania problemów publicznych dzięki zastosowaniu metod technokratycznych. Rozstrzyganie problemów odbywa się w środowisku politycznym, ale jednocześnie natura wielu z nich narzuca politykom określony tryb procedowania i ich rozwiązywania. Sednem pierwszej strony polityki jest konflikt, władza (sprzeniewierzenie), rządzenie, reprezentacja interesów i krótkoterminowy horyzont podejmowania decyzji. Po stronie drugiej polityka publiczna ma odrębną charakterystykę: konsensus, usługi publiczne, współpraca, zaspokojenie potrzeby wiedzy, długoterminowy horyzont podejmowania decyzji.

TABELA 1
Cechy nauki o polityce i polityki publicznej

Nauka o polityce	Polityka publiczna
Ideologia	Technologia (technokratyzm)
Konflikt	Konsensus
Sprzeniewierzenie władzy	Usługi
Rządzenie	Współpraca
Reprezentacja interesów	Zaspokojenie potrzeby wiedzy
Krótkoterminowy horyzont podejmowania decyzji	Długoterminowy horyzont podejmowania decyzji

Źródło: M. Potucek, L.T. LeLoup, *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*, w: M. Potucek, L.T. LeLoup et al. (eds.), *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, NISPACEE 2003, s. 15.

Przyjrzyjmy się także fragmentowi publikacji W. Parsonsa. Wymienia on pięć podejść, które spotyka w literaturze przedmiotu, a które w różny sposób wyjaśniają najistotniejsze cechy polityki publicznej

⁴⁸ M. Hill, *The Public Policy Process*, Pearson Longman, 2005.

⁴⁹ M. Potucek, L.T. LeLoup, *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*, w: M. Potucek, L.T. LeLoup et al. (eds.), *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, NISPACEE 2003.

w ich relacji do polityki politycznej, czyli rozumianej jako rywalizacja (*politics*)⁵⁰. Pierwsze z podejść zakłada, że polityka publiczna jest dość autonomiczna w stosunku do mechanizmów politycznych. Formułowana jest na podstawie tego, co wynika z całego złożonego procesu analiz problemów i wyboru najlepszego rozwiązania. Zwolennicy takiego podejścia twierdzą, że dzięki temu właśnie jej realizacja przebiega generalnie według klasycznych faz (np. wymienionych przez Lasswella), poczynając od diagnozy problemu, po jego rozwiązanie i ewaluację (*stagist approach*).

Parsons wymienia także grupę podejść określaną mianem pluralistyczno-elitystycznych. Ich zwolennicy uważają, że formułowanie polityk uwarunkowane jest systemem dystrybucji władzy między grupami społeczno-ekonomicznymi i elitami. Rezultaty w politykach są różnorodne, uwarunkowane określonym układem sił, który jest zmienny. Kolejne podejście – neomarksistowskie – zakłada, że władza znajduje się w zasięgu najsilniejszych grup, co przesądza o procesie formułowania polityk i ich efektach w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych. Ma tu miejsce skrajnie nierówna dystrybucja władzy rozumianej jako możliwości wpływu na pożądane rezultaty.

Autor ten przedstawia także inne podejścia, w których polityka (*politics*) nie znajduje się na pierwszym planie odniesień do polityki publicznej. Jest w nich ona analizowana w takich kategoriach, jak sieć, społeczność, subsystemy. W tym wypadku polityka publiczna jest wypadkową złożonych procesów zachodzących w społeczeństwie. Interesy polityczne są jednym z czynników wpływu. Parsons wyodrębnia także podejście dyskursywne, w którym polityka rywalizacji jest również jednym z czynników wpływu na *policy*. Tutaj głównym przedmiotem analiz jest język, sposoby komunikacji w politykach, przenoszenie treści i znaczeń. W świetle tych teorii polityka publiczna i polityka (*politics*) są powiązane w specyficzny sposób. A decyduje o tym społeczny proces tworzenia pojęć językowych i znaczeń. Powstają one również w dyskursie politycznym. Od ich treści zależą rozstrzygnięcia zapadające w polityce publicznej. Posłużmy się prostym przykładem. Otóż gdy w dyskursie politycznym ukształtuje się pojęcie osób bezrobotnych jako winnych swojemu losowi z uwagi na ich złe cechy charakteru, to ma to już olbrzymie znaczenie dla formułowania polityki i wykonywania zadań publicznych wokół

⁵⁰ W. Parsons, *Public Policy...*, s. 39.

bezrobocia. Można łatwo zaryzykować tezę, że interwencja, w której punktem wyjścia jest takie znaczenie słowa „bezrobotny”, nie ma wielkich szans na efektywność. Zawiera ono bowiem silnie negatywny ładunek znaczeniowy wobec osób, które mają być odbiorcami interwencji publicznej.

ZAKOŃCZENIE

Tempo i kierunki rozwoju polityki publicznej w Polsce są dziś wielką niewiadomą. Trudno także określić z góry, jak ukształtują się relacje tradycyjnie rozumianej politologii z nowo wyodrębnioną dyscypliną. Pożądane byłoby, aby obie wzajemnie uzupełniały swoje potencjały badawcze i zasoby wiedzy.

Jest także sporo pytań o metody i formy kształcenia w zakresie polityk. Wiadomo już, że kilka szkół wyższych uruchamia kierunek polityka publiczna. Ma to miejsce w sytuacji braku usystematyzowanej wiedzy o teoriach polityk, analizach polityk, a zwłaszcza w zakresie wiedzy o treści polityk sektorowych i horyzontalnych. Potrzebna jest strategia dla całego szkolnictwa politologicznego, aby wypełnić względnie szybko istniejącą lukę wiedzy i kompetencji szkół wyższych.

Jednocześnie politologia w Polsce może zacząć szerzej czerpać z tej części tradycji swojej dyscypliny, w której są silne powiązania badawcze ze studiami nad politykami publicznymi. Istnieje duża obiektywna potrzeba analiz politologicznych w obszarze polityk publicznych. Dotyczy to zwłaszcza większości polityk sektorowych, ale także horyzontalnych. Słabo rozpoznane są w nich mechanizmy kształtowania się przetargów interesów, ich dynamiki i sposobów rozstrzygnięcia. Sprawia to, że obecnie nauka niedostatecznie wyjaśnia dynamikę w polityce edukacji czy zdrowia bądź zagospodarowania przestrzeni. Wiele do życzenia pozostawia poziom wiedzy o reformach realizowanych przez ostatnie gabinety, o ich dylematach, sposobach formułowania założeń do działania i ich implementowania. Sprawia to, że nie mamy zbyt wiele precyzyjnej wiedzy, która umożliwiała by wyciąganie wniosków z działań reformatorskich wykonywanych po 1990 roku. Ważne wydają się także studia nad przywództwem programowym w elitach politycznych. Podobnych obszarów badawczych, którymi trzeba się zająć, jest bardzo dużo.