

Andrzej Zybała

Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej

Streszczenie

Tekst poświęcony jest analizie instrumentów wykorzystywanych w fazie wdrażania (implementacji) polityki publicznej. Autor prezentuje dyskusje i zagadnienia na ten temat podejmowane w literaturze przedmiotu. Opisuje różnorodne typologie instrumentów, a także czynniki wpływające na to, że decydenci wybierają określone instrumenty jako narzędzia działania spośród całej ich gamy. W drugiej części tekstu wskazuje na zależności między zasadniczymi cechami architektury polityki publicznej (*policy design*) w Polsce a strukturą stosowanych instrumentów. Obecna architektura silnie wpływa na to, że decydenci mają skłonność do posługiwania się „twardymi” instrumentami działań publicznych, przy jednoczesnym niedocenianiu tak zwanych instrumentów katalizujących, adresowanych do ludzkich postaw i zachowań. Tymczasem mają one szczególne znaczenie w wypadku tworzenia wielu istotnych w ostatnich latach rodzajów polityki, które mają za zadanie rozwiązywanie problemów uznawanych za złożone.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, zarządzanie publiczne, złożoność, instrumenty polityki publicznej, bodźce, postawy, zachowania publiczne

On The Need for Modernisation of The Public Policy Instruments Structure

Abstract

The paper analyses instruments used for implementation of public policy. Broad background, including descriptions of debates in scientific literature on certain

instruments, typologies of instruments, as well as factors that influence the choice of instruments, has been provided.

The second part of the paper focuses on the relation between policy design in Poland and the structure of public policy instruments. Policy design in Poland favours „hard” instruments of public policy at the expense of catalytic instruments which could have been used to great extend to solve complex policy problems.

Keywords: public policy, public management, complexity, policy instruments, impulses, attitudes, public behaviour

Problematyka instrumentów (narzędzi) jest silnie obecna w międzynarodowej literaturze dotyczącej polityki publicznej przynajmniej od kilku dziesięcioleci¹. Najczęściej jest poruszana w kontekście zagadnień związanych z implementacją polityki i zyskiwała na znaczeniu wraz z dowartościowaniem w badaniach właśnie implementacji jako ważnego elementu w cyklu tworzenia i funkcjonowania polityki². Instrumenty w różnych obszarach polityki rozumiane są często jako różnorodne techniki będące w dyspozycji władzy, służące wdrażaniu zaplanowanych działań i osiągnięciu celów³. Niektóre definicje wskazują także, że są to metody oddziaływania na zachowania aktorów działań publicznych, czasami są to także rozwiązania instytucjonalne służące tym działaniom⁴.

Już w latach 80. powstała znacząca literatura dotycząca przede wszystkim instrumentów regulacyjnych. Wynikało to między innymi z rosnącego zainteresowania problematyką deregulacji i prywatyzacji. Tworzono wówczas liczne agencje regulacyjne. Z kolei w ostatnich latach widoczne jest silne zainteresowanie narzędziami katalizującymi, które zakładają potrzebę oddziaływania na jednostki, aby skłaniać je do postaw i zachowań służących realizacji celów publicznych (np. w polityce zdrowia czy edukacji).

Studia nad instrumentami implementacji rozwinęły się na tyle, że jeden z uczonych (L.M. Salamon) uznał, że są podstawy do wyodrębnienia podejścia narzędziowego (*tools approach*) w obrębie studiów nad polityką publiczną. Wnosi ono

¹ H.Th.A. Bressers, L.J. O’Toole, *The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective*, „Journal of Public Policy” 1998, vol. 18, is. 3, s. 217.

² L.M. McDonnell, R.F. Elmore, *Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments*, „Educational Evaluation and Policy Analysis” 1987, vol. 9, no. 2.

³ A. Jordan, D. Benson, R. Wurzel, A. Zito, *Policy Instruments in Practice*, w: *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, red. J.S. Dryzek, R.B. Norgaard, Oxford University Press 2011.

⁴ H.Th.A. Bressers, L.J. O’Toole, op.cit., s. 217.

bowiem do niej wyjątkową perspektywę analizy. Pozwala dostrzec znaczną część całego procesu funkcjonowania polityki publicznej, a także umożliwia spojrzenie na złożoność relacji między interesariuszami różnych dziedzin tej polityki (zarządzanie publiczne)⁵. L.M. McDonnell, R.F. Elmore twierdzili, że nacisk na analizę instrumentów pozwoli na wyjście ze statycznych opisów procesu implementacji polityki oraz pozwoli również na uwzględnienie wielu kluczowych zmiennych istotnych dla polityki, w tym kwestii kontekstu jej wykonywania⁶. Według jeszcze innych badaczy, zastosowanie podejścia narzędziowego stwarza możliwość dotarcia do kluczowych cech tego, co określane jest mianem samej architektury polityki publicznej (*policy design*)⁷. Innymi słowy, wybór określonych narzędzi świadczy o dokonaniu wyboru pewnej architektury polityki (o samej architekturze – poniżej).

L.M. Salamon sformułował dwie podstawowe kwestie badawcze. Pierwsza dotyczyła konsekwencji wpływu wyboru określonych narzędzi działania publicznego (myślał głównie o działaniu władzy) na efektywność i funkcjonowanie rządowych programów, a druga – czynników, które wpływają na to, że rząd wybiera takie, a nie inne, narzędzia dla realizacji swoich programów.

Powyższe zagadnienia rzeczywiście odegrały istotną rolę w analizach polityki⁸. Ale pojawiały się kolejne kwestie w studiach nad narzędziami implementacji: jakimi potencjalnie narzędziami rząd dysponuje, jak mogą być klasyfikowane, jakie narzędzia wybierano w przeszłości, czy jest jakiś wzorzec/model dla ich wykorzystania, jak można go doskonalić? Naukowcy budowali także metodą empiryczną spisy narzędzi stosowanych w określonych rodzajach polityki, tworzyli struktury taksonomiczne narzędzi, aby je klasyfikować. Podejmowano także próby tworzenia modeli wyboru narzędzi implementacji. Analizowano dopasowanie instrumentów do realizacji wyznaczonych celów, do rozwiązywania określonych problemów czy osiągnięcia zamierzonego wpływu poprzez zaplanowane działania. Wymagało to radzenia sobie z tworzeniem kryteriów, które miały określać wybór danych instrumentów albo determinant wyboru narzędzi. Zakładano, że wymaga to uwzględnienia czynników technicznych i politycznych (np. wykonalność polityczna). W późnych latach 90. przedmiotem refleksji uczonych stały się zbiory instrumentów. Dostrzeżono bowiem, że w realnej polityce stosowane są zazwyczaj właśnie ich kompleksy, od instrumentów regulacyjnych po instrumenty katalizujące. Rozważano kwestię ich dopełniania się, potencjalnych kon-

⁵ A. Jordan, D. Benson, R. Wurzel, A. Zito, op.cit.

⁶ L.M. McDonnell, R.F. Elmore, op.cit.

⁷ A. Jordan, D. Benson, R. Wurzel, A. Zito, op.cit.

⁸ M. Hill, P. Hupe, *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, Sage 2009, s. 43.

fliktów między nimi. Wskazano na konieczność uzyskania pozytywnych interakcji między elementami w zbiorach narzędzi.

Problematyka narzędzi pojawia się także w pokrewnych dyscyplinach wiedzy. Mam tu na myśli zarządzanie publiczne. Jest ono silnie spokrewnione z polityką publiczną, głównie właśnie poprzez problematykę instrumentów polityki. Otóż wybór danych instrumentów wynika z przyjęcia wielu założeń istotnych dla danej polityki i zarządzania publicznego. Podajmy przykład. Jeśli widzimy, że rządzący stosują głównie legislacyjne narzędzia w dążeniu do realizacji zaplanowanych celów, to niewątpliwie oznacza to, że politykę publiczną rozumieją w określony sposób (jako domenę zrjonalizowanych mechanicznych działań narzuconych z góry), a zarządzanie publiczne jako model jednostronnych, etatystycznych relacji między interesariuszami działań publicznych. Z kolei inny model zarządzania publicznego musi towarzyszyć interesariuszom polityki, gdy podejmują oni działania, w których na znaczną skalę wykorzystują narzędzia perswazji, dialogu i deliberacji.

Rodzaje instrumentów polityki

W literaturze przedmiotu widoczne jest silne zainteresowanie typologizowaniem narzędzi implementacji. Początkowo w USA studia w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim polityki gospodarczej i stosowania takich narzędzi, jak podatki, subsydia, granty itp. Wraz z rosnącą skalą regulacji rosło zainteresowanie instrumentami regulacji.

Jedną z bardzo wczesnych propozycji dotyczących narzędzi została sformułowana w 1964 r. w książce E.S. Kirschen poświęconej polityce ekonomicznej *Economic Policy in Our Time*. Autorka sformułowała pięć ogólnych rodzin narzędzi w tej polityce: finanse publiczne, pieniądze i kredyt, stopa procentowa, bezpośrednia kontrola i zmiany w ramach instytucjonalnych. Natomiast w tekstach o polityce publicznej początkowo instrumenty dzielono na regulacyjne i nierregulacyjne. T. Lowi w 1972 r. te pierwsze podzielił dodatkowo na własność publiczną i niezależne komisje regulacyjne⁹. Utrwalił się także – uwzględniając tu tylko bardzo ogólną klasyfikację – podział na instrumenty „twarde” i „miękkie”¹⁰, czyli typu kij – marchewka i perswazja.

⁹ T.J. Lowi, *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, „Public Administration Review” July–August 1972, vol. 32, no. 4.

¹⁰ A. Zehavi, *New Governance and Policy Instruments: are Governments Going “Soft”?*, w: *The Oxford Handbook...*, op.cit.

Na początku lat 80. C. Hood stworzył typologię instrumentów, podkreślając, że są to głównie narzędzia władzy¹¹. Wskazał, że rządy mają generalnie cztery rodzaje instrumentów (uznawał je za specyficzne zasoby), którymi mogą posługiwać się w procesie implementacji zaplanowanych działań. Kluczowym instrumentem jest zdolność do węzłowego pozycjonowania (*nodality*) swoich dążeń w centrum różnorodnych sieci politycznych i społecznych. Rządzący mają możliwość oddziaływania na społeczeństwo poprzez upowszechnianie wybranych informacji (sondaże, publiczne kampanie informacyjne itp.). Kolejnym instrumentem rządów jest władza rozumiana jako zwierzchność i przewaga nad innymi aktorami życia publicznego (umożliwia regulowanie, licencjonowanie). Następnym instrumentem jest stan posiadania rządów (zasoby finansowe, różne dobra do wymiany, w tym np. możliwość udzielania subsydiów), a ostatnim z wymienionych jest system organizacji (agencje rządowe, systemy rejestracji danych). Nawiązaniem do tej typologii jest w pewnym sensie typologia z ostatnich lat zaproponowana przez B.G. Petersa, przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1. Kategorie instrumentów polityki według B.G. Petersa

| Instrumenty działań publicznych | Charakterystyka |
|---------------------------------|---|
| Prawo | Jest to instrument symbolizujący władzę państwa. Jest jej przywilejem. Jego efektywność uwarunkowana jest zdolnością do jego egzekwowania. Kluczowe jest monitorowanie przestrzegania prawa. Prawo służy do przekazywania określonych uprawnień dla obywateli (konstytucyjnych praw obywatelskich i innych uprawnień, np. do pomocy społecznej) oraz regulowania różnych wymiarów aktywności obywateli, instytucji, organizacji itp. Celem jest tu zapewnienie warunków do osiągnięcia bezpieczeństwa (np. w miejscu pracy, na drodze) czy rozwoju gospodarczego (np. regulacje antymonopolowe). |
| Usługi | Mogą to być usługi w zakresie edukacji, zdrowia, bezpieczeństwa itp. Władza może je wykonywać samodzielnie albo może tworzyć warunki do ich dostarczenia przez podmioty społeczne i prywatne. |
| Pieniądze | Pieniądze są dystrybuowane w określony sposób, najczęściej z myślą o zaspokajaniu potrzeb obywateli oraz w celach rozwojowych. Najczęściej są wydawane w taki sposób, aby dostarczały bodźców, które z kolei mają tworzyć dobre warunki do osiągnięcia celów społecznych (np. rząd może finansować kampanie antynikotynowe, aby zredukować wydatki na system opieki zdrowotnej). |
| Podatki | Władza ustala ich wysokość w odniesieniu do ustalonej podstawy opodatkowania, ale także różne formy ich pozyskiwania i odliczania w określonych sytuacjach. Odliczenia od podstawy opodatkowania są zwykle powiązane z określonymi celami społecznymi (np. ulgi na zakup pomocy naukowych czy usług internetowych). W USA istnieje niezwykle złożony system podatkowy, a za jego część uznaje się również tak zwane furtki podatkowe, umożliwiające niektórym podmiotom oszczędności podatkowe. |

¹¹ C. Hood, *The Tools of Government*, Macmillan, London 1983.

| Instrumenty działań publicznych | Charakterystyka |
|---------------------------------|---|
| Instrumenty ekonomiczne | Przykładem są kredyty, gwarancje kredytowe, ubezpieczenia. |
| Perswazja | Przyjmuje postać odwoływania się do wartości, uczuć, w tym uczuć patriotycznych, aby wpłynąć na określone grupy obywateli, a nawet na przedsiębiorców. Niejednokrotnie rządzący apelują do nich, aby nie przenosili fabryk do Chin z powodu narodowej solidarności. Czasami za perswazją stoją groźby (np. kontroli podatkowych czy utraty dostępu do rządowych zamówień, subsydiów). Środkami perswazji władza oddziałuje na obywateli, aby na przykład odstąpili od stylu życia, który przyczynia się do pogarszania ich kondycji zdrowotnej, co niejednokrotnie przekłada się na wyższe wydatki publiczne. |

Źródło: B.G. Peters, *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, Waszyngton 2004.

M. Howlett opisuje niektóre wczesne typologie instrumentów, występujące w literaturze przedmiotu. Wskazują one na pewne spektrum czy kontinuum instrumentów¹². R. Dahl i Ch. Lindbom uznali, że spektrum instrumentów jest niemal nieskończone. Natomiast wyróżnili pięć obszarów, które ilustrują preferencje w zakresie używania narzędzi w specyficznych kontekstach. Pierwsze spektrum to narzędzia, których kontinuum rozciąga się od publicznych do prywatnych przedsiębiorstw i agencji. Drugie spektrum obejmuje narzędzia od perswazyjnych do narzędzi przymusu. Trzecie, to kontinuum narzędzi od bezpośredniej kontroli nad wydatkami do pośredniej, czwarte – od angażowania organizacji opartych na dobrowolnym członkostwie do organizacji opartych na przymusowym, a piąte spektrum zawiera narzędzia rozciągające się od autonomicznych agencji do agencji bezpośrednio odpowiadających przed legislatorami czy władzą wykonawczą.

Ciekawe zestawienie zaproponowali w 1987 r. L.M. McDonnell i R.F. Elmore. Wyróżnili cztery kategorie instrumentów, które miały tworzyć całe ich spektrum, wychodzące poza prosty podział na instrumenty regulacyjne i pozaregulacyjne¹³. Dlatego swoją typologię reklamowali w owym czasie jako alternatywny zestaw instrumentów (w obecnej dobie już nie mogliby powiedzieć tego o swoim zestawieniu):

- **zobowiązania obywateli** (*mandates*). To instrument głównie regulacyjny (przepis prawa) wymagający od obywateli i instytucji dostosowania się do treści regulacji (regulacje opatrzone sankcjami w wypadku niedostosowania się do nich);
- **zachęty** (*inducements*), przyjmują postać bodźców finansowych adresowanych do agencji publicznych albo obywateli, aby wytwarzali pewne usługi publiczne (wartości), np. nauczanie w szkołach;

¹² M. Howlett, *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, Routledge 2011.

¹³ L.M. McDonnell, R.F. Elmore, op.cit.

- **potencjał wykonawczy** (*capacity-building*). Ten instrument ma postać środków finansowych, które są udostępniane obywatelom i różnym instytucjom publicznym, aby powstały zaplanowane dobra publiczne istotne z punktu widzenia długofalowego funkcjonowania państwa i społeczeństwa (zasoby intelektualne, zasoby ludzkie jako umiejętności, zasoby materialne). Te instrumenty mają wytworzyć warunki do rozwoju, którego owoce mogą przyjść w przyszłości (np. nakłady na innowacyjne produkty, zachowanie terenów przyrodniczych, pomoc materialna dla dzieci);
- **władza kształtowania systemu** (*system-changing*), ten instrument oznacza posługiwanie się wpływem wynikającym z posiadania władzy oddziaływania na funkcjonowanie struktur instytucjonalnych (m.in. sposoby dystrybucji środków publicznych).

Warto przybliżyć także typologię A. Schneider i H. Ingram zaprezentowaną we wpływowym tekście z 1990 roku. W porównaniu z powyżej zaprezentowaną typologią, autorki przyjmują inne założenia. Odwołują się one do założeń behawioralnych. Uznają, że polityka publiczna jest zbiorem działań, które służą realizacji celów poprzez oddziaływanie na obywateli, na ich grupy. Autorki zakładają, że realizacja polityki zwykle pociąga wywieranie wpływu na obywateli, aby robili coś, czego sami z siebie nie mają ochoty robić. Narzędzia są postrzegane jako zmienne (behawioralne), które mają wywołać reakcję łańcuchową, a jej skutek ma wpływ na realizację polityki. Stosowanie niektórych instrumentów sprawia, że obywatele muszą do nich się dostosować, inne mogą potraktować jako swoją szansę na uzyskanie korzyści albo szansę na włączenie się w działania zbiorowe. Skuteczne są te narzędzia, które efektywnie wpływają na zachowania ludzi i przystawalność tych zachowań do celów publicznych. Autorki wyróżniły następujące instrumenty¹⁴:

- **władza przymusu** – instrumenty, które narzucają obywatelom obowiązki płacenia, wymogi, zakazy, polecenia,
- **narzędzia katalizujące** – narzędzia, które wykorzystują zewnętrzne katalizatory do wywołania pożądanego zachowania u obywateli;
- **perswazja i napominanie** (*hortatory tools*) – narzędzia, które wyrażają się w wytwarzaniu pochlebstw adresowanych do aktorów polityki, aby działali zgodnie z celami polityki publicznej.

¹⁴ A. Schneider, H. Ingram, *Behavioral Assumptions of Policy Tools*, "The Journal of Politics" May 1990, vol. 52, no. 2, s. 513.

Do kategorii instrumentów katalizujących A. Schneider i H. Ingram zaliczyły:

- **bodźce** – są to narzędzia mające postać zachęt, skłaniających do podejmowania działań zgodnych z celami danych obszarów polityki, np. bodźce materialne pozytywne (zwolnienia podatkowe, subsydia) i negatywne (sankcje, kary);
- **wspieranie potencjału** (*capacity tools*) – są to narzędzia mające postać wiedzy (edukacja), informacji, zasobów. Dzięki nim aktorzy uzyskują większą możliwość racjonalnego i skutecznego działania we własnym zakresie, zgodnie z celami polityki;
- **symbole i perswazje** – są to narzędzia odwołujące się do wartości, jakie żywią aktorzy polityki i wzmacniające szanse na realizację celów;
- **uczenie się** – jest to zbiór narzędzi, które zakładają wzmacnianie procesów uczenia się wśród aktorów działania. Mają zastosowanie zwłaszcza wówczas, gdy aktorzy stoją wobec problemów, których rozwiązania nie są do końca znane, wymagają innowacyjnych pomysłów, kumulowania doświadczeń itp.

Autorki wyjaśniają: „instrumenty władzy przymusu opierają się na wewnętrznej legitymizacji znajdującej się w hierarchicznych układach. Narzędzia bodźców zakładają, że jednostki dążą do maksymalizacji korzyści i zmieniają swoje zachowanie zgodnie ze zmianami w namacalnej strukturze korzyści w danej sytuacji. Narzędzia potencjału zakładają, że jednostkom brakuje informacji, zasobów, umiejętności i odwołują się do heurystyki (przyjęte zwyczajowo reguły), ale uznają też, że te nastawienia i braki może skorygować polityka publiczna. Instrumenty perswazji i napominania oraz symboliczne zakładają, że jednostki są motywowane swoimi wewnętrznymi odruchami, a polityka może nakłaniać do pożądanego zachowania poprzez manipulowanie symbolami i wpływanie na wartości. Narzędzia uczenia się zakładają, że podmioty i grupy docelowe nie wiedzą, co powinno być zrobione albo co jest możliwe do zrobienia i że narzędzia programowania polityki można wykorzystać, aby promować uczenie się, budowanie konsensusu i kładzenie fundamentów do doskonalenia polityki”¹⁵.

Poszczególne stronnictwa polityczne mają skłonność do akcentowania znaczenia różnych narzędzi. Autorki przypominają, że Demokraci z czasów realizacji programu „Wielkie społeczeństwo” chętnie sięgali po instrumenty potencjału. Finansowali wielkie działania, których celem było wsparcie słabszych ekonomicznie grup społecznych, z myślą o wyrównywaniu ich szans rozwojowych. Stosowali także pozytywne bodźce wobec wybranych grup społecznych. Z kolei Republikanie z czasów R. Reagana chętnie tworzyli różne konfiguracje bodźców ekonomicznych, aby wpłynąć na zachowania obywateli, a zwłaszcza na grupy biznesowe. Inwestowali także w kampanie społeczne,

¹⁵ Ibidem, s. 527.

aby wywrzeć wpływ na środowiska przedsiębiorców. Wybór poszczególnych narzędzi uwarunkowany jest tym, do jakiego stopnia poszczególni aktorzy polityki pokładają wiarę w efektywność zastosowania danych instrumentów.

Instrumenty szturchania

W ostatnich kilku latach wzrastającą uwagę przykuwa specyficzny typ instrumentów katalizujących. Są to tak zwane szturchnięcia (*nudging*). Tradycyjne instrumenty katalizujące miały na celu oddziaływanie na postawy ludzkie jakby z zewnątrz, poprzez strukturę zewnętrznych bodźców (np. bodźce ekonomiczne, dostarczanie informacji i wiedzy). Natomiast w wypadku szturchnięć celem jest oddziaływanie na wewnętrzne odruchy człowieka czy jego dążenia – na to, co wyróżnia nas jako ludzi.

Skuteczność powyższego instrumentu uwarunkowana jest umiejętnością oddziaływania na kształt tak zwanej architektury naszego wyboru (*choice architecture*). Jest ona rozumiana jako społeczne otoczenie, w którym podejmujemy decyzje¹⁶. Innymi słowy, jest to struktura czynników, które mają wpływ na nasze decyzje. Mogą to być bodźce i symbole, którym ulegamy, skojarzenia, które są nam bliskie i warunkują nasze działania.

Założeniem jest to, że szturchnięcia nie odwołują się w żadnym wypadku do przymusu (jak w sytuacji, gdy obywatel musi płacić podatki). Ich stosowanie nie ogranicza obywatelowi obszaru jego wyboru i swobody. C.R. Sunstein doprecyzowuje opis tego instrumentu, stwierdzając, że szturchnięcia mają wpływać na decyzję obywatela przy zachowaniu wolności jego wyboru. Szturchnięcie polega na przykład na podsunięciu informacji, która spowoduje, że obywatel zmieni wzorec swojego postępowania w danej sprawie i zacznie robić to, czego nie robił do tej pory, a co ma znaczenie dla rozwiązywania problemów publicznych.

Dajmy przykład. W Wielkiej Brytanii rząd przeprowadził w 2011 r. badanie na próbie 140 tys. podatników. Wysłano nowego typu listy, które zawierały informację mówiącą o tym, że ponad 9 na 10 podatników na czas rozlicza się z podatków. Potraktowano to jako szturchnięcie. Zadziałało. O 15 punktów procentowych zwiększył się odsetek obywateli rozliczających się z podatków jeszcze przed upływem wymaganego czasu. Co zadziałało? To, że przeciętny człowiek pragnie zazwyczaj być w grupie większościowej. Skoro tak duża większość płaci na czas, to dla wielu ludzi jest to sygnał, że oni też powinni w ten sposób postępować.

¹⁶ C.R. Sunstein, *Simpler. Future of Government*, Simon & Schuster 2013.

W brytyjskim gabinecie powstała nawet specjalna komórka (tzw. Nudge Unit, pełna nazwa – Behavioural Insights Team¹⁷), której zadaniem jest analiza „miękkich mechanizmów”, jakie można wykorzystywać w tworzeniu polityki publicznej. Przeprowadzono badania, które wskazały, w jakich dziedzinach można wykorzystać naturalną ludzką energię do osiągania 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”¹⁸. Założeniem jest to, że można popychać ludzi do dokonywania wyborów, które są zgodne z celami polityki publicznej.

Wykorzystywanie takich mechanizmów nie jest jednak rzeczą prostą, wymaga spełnienia wielu warunków. Władze muszą umieć w sposób organiczny współpracować z obywatelami i grupami obywateli nad pogłębieniem zrozumienia problemów publicznych. Potrzebne są, jak to sformułowano, nieregulacyjne partnerstwa. Potrzebna jest analiza potrzeb, jakie ludzie mają, aby móc kształtować lepsze postawy, stwarzające lepsze warunki do radzenia sobie z problemami publicznymi. Obywatel ma często dostęp do niepełnych czy jednostronnych informacji, np. reklamy przedstawiają jednostronnie zalety przekąsek, szybkich dań na wynos czy gazowanych napojów. Rolą działań publicznych jest zapewnienie dostępu do informacji, która uzupełni przekaz podawany przez producentów przekąsek. Obywatel powinien dowiedzieć się, że wysoko kaloryczne posiłki przyczyniają się do otyłości, co może prowadzić do wielu chronicznych chorób, jak cukrzyca czy choroby układu krążenia. Niektóre kraje testują rozwiązania, w ramach których po spocie producenta ma być emitowana reklama społeczna, pokazująca „drugą stronę medalu”.

Obywatelom potrzebna jest pomoc w przejściu od zauważenia rangi danego problemu publicznego do działania wobec niego. We Francji zbadano, że 93% mieszkańców dostrzega problem klimatu, ale tylko jedna trzecia z nich korzysta ze środków transportu, które wyróżniają się niskim poziomem emisji CO₂. Potrzebna bywa pomoc w wyzwalaniu pożądanых zachowań. Czasami działania w postaci szturchnięć nie są skuteczne. To trzeba umieć ocenić. Tego typu instrumenty sprawdzają się w różnej skali w różnych krajach. Przykładem mogą być jednorazowe torby plastikowe, które stały się znacznym problemem środowiskowym. Gdy powstał nawyk korzystania z nich, trudno było powrócić do zwyczaju używania toreb trwałych. Władze

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>, dostęp 16.02.2014.

¹⁸ *Applying Behavioural Insight to Health. Cabinet Office. Behavioural Insights Team*, Londyn 2010, s. 4.

niektórych krajów musiały wprowadzić „twardą” regulację, w postaci zakazu darmowego oferowania toreb w sklepach. W stanie Waszyngton ograniczono ich stosowanie poprzez wprowadzenie podatku na każdą torbę (5 centów). Tymczasem we Francji obyło się bez odgórných regulacji. Sami właściciele sklepów umieli doprowadzić do radykalnego obniżenia liczby cyrkulujących plastikowych toreb (z 10,5 mln w 2002 r. do 1,6 mln w 2008)¹⁹.

Dużym wyzwaniem jest zbadanie, które z instrumentów typu „szturchnięcia” mogą okazać się skuteczne. W Kalifornii przeprowadzono eksperyment, aby ustalić, na jakie bodźce mieszkańcy są najbardziej wrażliwi. Właścicielom instalacji klimatyzacyjnych przekazywano różne zachęty do tego, aby zaczęli używać raczej wiatraków niż klimatyzatorów. Jedna grupa mieszkańców otrzymała przekaz, że oszczędzą średnio 59 dolarów miesięcznie; druga – że w skali miesiąca zredukują emisję gazów cieplarnianych o wartości 200 funtów; trzecia, że korzystanie z wiatraków jest najbardziej odpowiedzialnym sposobem działania; a czwarta grupa – otrzymała informację, że większość mieszkańców używa wiatraków. Okazało się, że najskuteczniejszy okazał się czwarty przekaz. To grupa „czwarta” w najwyższym stopniu ograniczyła stosowanie klimatyzacji²⁰.

Wady i zalety instrumentów polityki

Każda grupa instrumentów ma swoje wady i zalety (tabela 2). Na przykład regulacje są i pewnie pozostaną istotnym narzędziem działania w wielu rodzajach polityki. Mają one ważne zalety – ujednolicają zachowania społeczne (innymi słowy redukują ich zróżnicowanie). Prowadzą bowiem do upowszechniania zasad postępowania według jednolitych reguł. Wytwarzają standardy postępowania w określonych dziedzinach (np. zasady postępowania w zakresie bezpieczeństwa na drogach). Wiadomo jednak, że regulacje odgórne mają także wiele wad. Mogą być słabo dopasowane do istniejących postaw i przez to rodzić skłonność do ignorowania prawa. Mogą być opacznie rozumiane. Kosztowne jest zapewnienie egzekwowania treści prawa (jest to także często nieskuteczne).

Mamy różne wersje instrumentów „miękkich”, których stosowanie polega na motywowaniu i inspirowaniu do postępowania zgodnego z celami publicznymi. Mogą być skuteczne w określonych warunkach podatności na tego typu oddziaływanie,

¹⁹ „Green Nudges”: *New Incentives for Ecological Behavior*, “La Note D’Analyse” 2011, no. 216, Centre d’Analyse Strategique.

²⁰ Ibidem.

zwłaszcza gdy są dobrze dopasowane do mentalności społeczeństwa czy grup społecznych oraz wyznawanych przez nie wartości. W jednej społeczności można uzyskać dobre rezultaty, odwołując się do określonych wartości (np. wrażliwości na czystość otoczenia), w innych – nie.

Instrumentarium „miękkie” ma szczególne znaczenie wobec problemów skomplikowanych i złożonych (jak choćby te, które występują w polityce klimatycznej, ale także w polityce zdrowia czy edukacji). Ich rozwiązywanie wymaga bowiem często oddziaływania na ludzkie postawy. Stosowanie „instrumentów miękkich” może polegać na dostarczaniu informacji, produktów wiedzy, oddziaływaniu na uczucia, emocje, nawiązywaniu do wartości itp. Nacisk na te instrumenty widoczny jest zwłaszcza w krajach zachodnich. Uważa się tam, że ułatwianie obywatelom dostępu do informacji i wiedzy przynosi wiele korzyści – zarówno osobistych, jak i społecznych.

Dzięki wiedzy i informacji oraz wyższej podmiotowości, obywatele zyskują większe szanse na podejmowanie bardziej racjonalnych decyzji w wielu zakresach, co służy jednocześnie rozwiązywaniu problemów zbiorowych. Może to być obszar zdrowia, wyboru kariery zawodowej czy stylu życia. Może to skutkować oszczędnościami w wydatkach publicznych, ograniczeniem ważnych kosztów społecznych. Na przykład dzięki wsparciu na rynku pracy obywatel ma szanse szybciej dotrzeć do potencjalnego pracodawcy. Może to zredukować wydatki na aktywizację osób szukających pracy. Dzięki informacji o zasadach właściwego odżywiania, obywatel zyskuje szansę na utrzymanie dobrej kondycji zdrowotnej, a zatem państwo potencjalnie oszczędza na wydatkach związanych z lecznictwem.

Tabela 2. Korzyści i koszty stosowania wybranych instrumentów

| Instrumenty | Korzyści, jakie przynoszą | Koszty i zagrożenia, które powodują | Przykłady zastosowania instrumentów |
|-------------------------|--|--|---|
| Regulacje (treść prawa) | <ul style="list-style-type: none"> ujednolicanie zachowań społecznych i redukowanie ich zróżnicowania do określonego poziomu ustanawianie standardów | <ul style="list-style-type: none"> niestosowanie się do przepisów prawa opaczne rozumienie prawa niemożność spełnienia przepisów koszty egzekwowania prawa | <ul style="list-style-type: none"> bezpieczeństwo w miejscu pracy regulacje ruchu drogowego |
| Zachęty finansowe | <ul style="list-style-type: none"> wytwarzanie cenionych dóbr publicznych | <ul style="list-style-type: none"> zatrzymanie wytwarzania dóbr w wypadku braku pieniędzy nieumiejętność wytwarzania dóbr albo nieefektywne wytwarzanie dóbr nieumiejętne zlecenia wytwarzania dóbr | <ul style="list-style-type: none"> zamówienia publiczne określonych dóbr |

| Instrumenty | Korzyści, jakie przynoszą | Koszty i zagrożenia, które powodują | Przykłady zastosowania instrumentów |
|---|--|--|---|
| Potencjał wykonawczy (długofalowy) instytucji i obywateli | <ul style="list-style-type: none"> wzmacnianie potencjału państwa i społeczeństwa dla osiągnięcia rozwoju i innych długofalowych korzyści | <ul style="list-style-type: none"> brak właściwych umiejętności do wykonywania długofalowych inwestycji po stronie instytucji i obywateli (np. w nauce) brak umiejętności wytwarzania dóbr niematerialnych istotnych dla rozwoju | <ul style="list-style-type: none"> zasoby intelektualne, umiejętności (kapitał ludzki) |
| Władza kształtowania systemu | <ul style="list-style-type: none"> doskonalenie instytucji, dopasowywanie ich do potrzeb społeczeństwa (np. ukształtowanie takiej struktury lokalnych szpitali, aby była adekwatna do struktury zapadalności na dane choroby) | <ul style="list-style-type: none"> trudność w dopasowaniu instytucji do potrzeb kontrola realizacji celów przez instytucje | <ul style="list-style-type: none"> tworzenie instytucji publicznych jako narzędzie realizacji celów nakreślonych w poszczególnych obszarach polityki |

Źródło: opracowanie własne na podstawie L.M. McDonnell, R.F. Elmore, *Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments*, "Educational Evaluation and Policy Analysis" 1987, vol. 9, no. 2.

Wybór instrumentów

Ważnym obszarem analizy narzędzi w polityce są przyczyny i okoliczności wyboru określonych narzędzi implementacji polityki spośród wszystkich dostępnych. Formułowane są różne teorie, które próbują to opisać. Niektórzy badacze wskazują na uwarunkowania społeczne. Związane są one ze społeczną konstrukcją pojęć, którymi posługują się aktorzy polityki. Wskazywane są uwarunkowania, które dotyczą procesu uczenia się stosowania określonych narzędzi albo ich konfiguracji. Wybór narzędzi bywa uzależniony od natury problemu, poziomu jego złożoności, powstawania pewnych konfiguracji aktorów polityki, którzy współokreślają preferencje na rzecz danego zbioru instrumentów. Niektórzy wskazują, że zbiory stosowanych narzędzi mają związek z narodowymi stylami formułowania i wykonywania polityki.

Zdaniem L.M. McDonnella i R.F. Elmore'a decydenci mają skłonność do wybierania jednego wiodącego instrumentu²¹. Ich wybór jest często uwarunkowany przynajmniej dwiema rzeczami: sposobem, w jaki definiują problem, który chcą rozwiązać, a także zasobami, którymi dysponują (od nich zależy to, czy rozwiązanie problemu wydaje się wykonalne). Autorzy wskazują także na sześć szczegółowych czynników, które wpływają na wybór danych narzędzi:

²¹ L.M. McDonnell, R.F. Elmore, op.cit.

- **kontekst instytucjonalny** – określa go zakres władzy, formalnej i nieformalnej, decydentów, a także jakość struktur i funkcje wykonywane przez instytucje. Kontekst określa, w jakim stopniu decydenci mogą posługiwać się odgórną regulacją. W krajach, w których jest przyzwolenie dla silnego centralnego rządu, decydenci mogą szybciej i częściej sięgać po instrumenty regulacyjne;
- **potencjał rządowy** – to zdolność rządu do wdrażania polityki i osiągania celów, którą określa jakość personelu, poziom wiedzy eksperckiej, umiejętność posługiwania się określonymi instrumentami;
- **zasoby fiskalne** – wpływają na wybór danych narzędzi. Najmniejszy koszt pociąga za sobą stosowanie narzędzi regulacyjnych. Instrument o nazwie „władza kształtowania systemu” również jest tańszy niż zachęty oraz wzmacnianie potencjału wykonawczego;
- **poparcie polityczne** – decydenci muszą zazwyczaj liczyć się z preferencjami innych interesariuszy polityki w zakresie stosowania danych narzędzi. Dużego poparcia wymagają zazwyczaj regulacje, mniejszego zaś – zachęty;
- **zasoby wiedzy i informacji** – dla decydentów zastanawiających się nad wyborem instrumentów ważny jest dostęp do wiedzy o preferencjach interesariuszy, grup interesów i obywateli. Istotna jest wiedza o zdolności do wdrażania zaplanowanych działań, a także znajomość technicznych wymogów stosowania danych instrumentów odnośnie do tego, jak mogą być skuteczne w określonych okolicznościach;
- **decyzje programowe podejmowane w przeszłości** – decydenci mają zazwyczaj skłonność do akceptowania zbiorów instrumentów, które stosowano w przeszłości. Jeśli tradycyjnie polegali na odgórnych regulacjach, to jest prawdopodobne, że pozostanie to instrument pierwszego wyboru.

Poniżej chciałbym pokrótce zobrazować kolejną odsłonę zagadnienia wyboru instrumentów działania. M. Howlett i M. Ramesh wskazują, że wybór narzędzi jest uwarunkowany dwiema zmiennymi – poziomem złożoności problemu, a także potencjałem państwa do rozwiązywania problemów.

Ich zdaniem, w sytuacji gdy mamy do czynienia z problemami, które charakteryzują się wysoką złożonością, a dodatkowo potencjał wykonawczy państwa jest dość niski, wówczas rządzący mają tendencję do sięgania po instrumenty nierynkowe w trakcie rozwiązywania problemów. Zakładają, że funkcjonariuszom państwa nie jest łatwo, jakby z natury, stosować instrumenty rynkowe. Ich efektywne wykorzystanie wymaga bowiem znacznych umiejętności. Wiele rządów na coraz większą skalę zleca podmiotom rynkowym dostarczanie wielu typów usług publicznych (np. usług rynku pracy – aktywizacja zawodowa, usług edukacyjnych czy medycznych). Wiele z nich doświadcza poważnych trudności w takim zleceniu wykonania usług podmiotom rynkowym, aby uzyskać z nich dla obywateli wysoką wartość dodaną. Warto spojrzeć

na kraje anglosaskie. Tam państwa przywiązują olbrzymią wagę do uzyskania sprawności w posługiwaniu się instrumentami rynkowymi w działaniach publicznych, a mimo to napotykać mnóstwo problemów.

Rządzący sięgają zwykle po inne instrumenty, w sytuacji gdy państwo nie ma odpowiedniej sprawności w działaniu, a problemy są złożone. Wówczas stosują instrumenty „miękkie” albo katalizujące. Nie wywołują one może wielkich nadziei na szybkie efekty, ale długoterminowo mogą być efektywne. Natomiast instrumenty rynkowe albo „twarde” instrumenty legislacyjne mogą dawać duże nadzieje na rozwiązanie problemu, ale mogą też przynieść rozczarowanie.

Tabela 3. Złożoność problemów i instrumenty w polityce publicznej

| | | Złożoność podsystemów w polityce publicznej (<i>policy subsystem complexity</i>) | |
|---|--------|---|--|
| | | Wysoka | Niska |
| Potencjał państwa (<i>state capacity</i>) | Wysoka | Instrumenty rynkowe | Instrumenty regulacyjne, przedsiębiorstwa publiczne, bezpośrednie albo świadczenie usług publicznych (<i>direct-provision</i>) |
| | Niska | Instrumenty dobrowolne (<i>voluntary</i>), społecznościowe, oparte na rodzinie | Instrumenty mieszane |

Źródło: M. Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, OUP, Canada 2003.

Autorzy wskazują także, że instrumenty regulacyjne najlepiej sprawdzają się w sytuacji, gdy potencjał państwa jest wysoki, a problemy charakteryzują się niskim poziomem złożoności (czyli gdy problemy są dość proste w swojej strukturze). Natomiast nie specyfikują instrumentów w sytuacji, gdy państwo ma niski potencjał, a problemy nie są złożone.

H.Th.A. Bressers i L.J. O’Toole również analizują zagadnienie uwarunkowań, które towarzyszą wyborom określonych typów narzędzi. Ich zdaniem, kluczowym jest stan rzeczy, który ma miejsce w sieci interesariuszy danej polityki (*policy network*). On określa prawdopodobieństwo, że dane narzędzia zostaną wybrane do zastosowania na etapie formułowania polityki²². Kluczowe są dwie cechy sieci – poziom wzajemnej łączności interesariuszy (*interconnectedness*) i poziom ich spójności (*cohesion*). Pierwsza cecha dotyczy tego, jak intensywne są wzajemne interakcje interesariuszy w procesie formułowania polityki (w sensie nominalnym, np. częstotliwości spotkań), a druga – empatii, podzielenia wartości, tego jak bardzo ich wzajemne cele są dla nich ważne. A zatem sieć może na przykład charakteryzować się intensywnymi

²² H.Th.A. Bressers, L.J. O’Toole, op.cit.

kontaktami jej członków, ale niską spójnością (z racji istnienia znacznej rozbieżności dążeń i wartości).

Autorzy stawiają hipotezę głoszącą, że dany zbiór instrumentów ma tym większe szanse na wybór na etapie formułowania polityki, im bardziej sprzyja on podtrzymaniu *status quo* w sieci. W sieciach powstaje pewien w miarę trwały stan rzeczy, który dotyczy instrumentów, jak i innych składników istotnych dla funkcjonowania polityki. Ten stan rzeczy ma tendencję do samoodtwarzania się (*self-reproduction*) według sposobów nakreślonych przez socjologię Luhmanna.

A zatem wybór instrumentów jest procesem zdeterminowanym przez sytuację w sieci, a mniej – co jest tego konsekwencją – przez to, na ile są one dopasowane do natury problemu, który ma być rozwiązywany przy ich zastosowaniu. Powyżsi autorzy wspierają swoje stanowisko stanowiskiem G. Majone'a, który wskazuje, że wybór narzędzi uwarunkowany jest stanem równowagi sił w sieci interesariuszy.

Ponadto wskazują, że wybór narzędzi jest silnie powiązany z kwestią, na ile ich zastosowanie ma wpływ na dysponowanie zasobami dostępnymi w danej polityce. Można założyć, że interesariusze sieci głównie tym się interesują, a więc wybierają takie instrumenty, które umożliwiają albo ograniczają dysponowanie zasobami, które ma odzwierciedlać ich preferencje w tym zakresie.

Wpływ spójności i intensywności relacji jest ważący na różne sposoby. Jeśli spójność sieci jest odpowiednio wysoka, to mniej potrzebne są instrumenty przymusu, w tym odgórne regulacje. Skuteczne mogą być instrumenty odwołujące się do wspólnoty wartości członków sieci. W takiej sytuacji decydenci mogą wykazać większą skłonność do stosowania instrumentów wsparcia niż odstraszenia (sankcje, ograniczenia itp.). Silna spójność sprzyja korzystaniu z mniej sformalizowanych instrumentów negocjacji w sprawie celów w danej polityce. Sprzyja także stosowaniu bardziej partycypacyjnych instrumentów decydowania.

Dajmy jeszcze inny przykład, dotyczący tym razem roli poziomu intensywności relacji. Gdy jest wysoka, rząd zna lepiej sytuację członków sieci. Może stosować instrumenty bardziej zindywidualizowane, proporcjonalne do potrzeb.

Instrumenty polityki w Polsce

W Polsce głównym instrumentem działania publicznego jest legislacja i wiele „twardych” metod działania. Natomiast o wiele mniejsze znaczenie mają w działaniach publicznych, zarysowane powyżej, instrumenty katalizujące. Wynika to ze specyfiki naszej architektury polityki publicznej (*policy design*). Jest ona czynnikiem wpływającym w znacznym stopniu na strukturę instrumentów, które zostają wybrane

do zastosowania. Za architekturę uznaję tu zespół wzorców, typy planów/strategii, logikę zastosowanych interwencji, typy relacji między interesariuszami, rodzaj dyskursu, typ estetyki i symboli wykorzystywanych w działaniach publicznych²³.

Generalnie architektura jest taka, że polityka publiczna rozumiana jest dość wąsko, głównie jako proces stanowienia prawa. Nie mamy zatem dobrze wyspecyfikowanych dwóch odrębnych procesów, czyli procesu formułowania polityki publicznej i procesu stanowienia prawa. Ma miejsce sprowadzenie procesu formułowania polityki do prelegislacyjnego etapu w procesie tworzenia prawa. Tym samym proces tworzenia działań publicznych zdominowany jest przez prawników, a nie ekspertów, jak to ma miejsce w krajach zachodnich (jakkolwiek prawnicy czasami bywają ekspertami).

Dominacja narzędzi legislacyjnych wpływa także z innego ważnego źródła. Otóż w Polsce podejmowane są głównie takie działania publiczne, które z uwagi na ich naturę najbardziej wymagają wykorzystania instrumentów legislacji. A zatem działania publiczne w Polsce dotyczą głównie zabezpieczania ramowej stabilności funkcjonowania państwa w kluczowych obszarach. Natomiast w znacznie mniejszym stopniu obejmują aktywność polegającą na dostarczaniu usług publicznych, zapewnianiu ich jakości, efektywności (koszty–korzyści).

Powyższy model działań publicznych (ich architektura) wpływa stąd, iż przedmiotem zainteresowania rządzących są głównie działania na poziomie procesów makro (ramowych). Jednocześnie rzadko działania dotyczą zjawisk dziejących się na poziomie poniżej makro-procesów, czyli na poziomie mezo i mikro. Na tych poziomach działania dotyczą całej sfery funkcjonowania instytucji danej polityki, ich agendy, przywództwa, stylu działania interesariuszy, relacji między nimi, sposobów reagowania na bodźce (np. respektowania określonych standardów, wartości) czy w końcu dotyczą procesów decyzyjnych różnego zasięgu.

Powyższa architektura polityki ukształtowała się w ten sposób pomimo to, że w gruncie rzeczy to na tych dwóch ostatnich poziomach mają miejsce kluczowe zjawiska decydujące o efektywności funkcjonowania polityki. Na tych właśnie poziomach w danej polityce ma miejsce stosowanie instrumentów pozalegislacyjnych, w tym instrumentów katalizujących.

²³ A.L. Schneider, H.M. Ingram, *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas, 1997.

Tabela 4. Typy procesów, które mają miejsce w polityce publicznej i instrumenty wpływu na nie

| Typy procesów w polityce publicznej | Narzędzia działania wobec określonych typów procesów | Przykłady, charakterystyka |
|--|--|--|
| Procesy w skali makro (procesy ramowe, np. system finansowania polityki, system legislacyjny, relacje między interesariuszami) | <ul style="list-style-type: none"> • legislacja, odgórne regulacje | <ul style="list-style-type: none"> • główne akty prawne dotyczące funkcjonowania głównych aspektów danej polityki, np. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa o pomocy społecznej, ustawa o systemie oświaty |
| Procesy w skali mezo (kształtowanie agendy, proces decyzyjny, implementacja) | <ul style="list-style-type: none"> • wzorce, logika działania, • dynamika relacji między aktorami • konsensus, porozumienia • przywództwo • wsparcie potencjału instytucji i organizacji publicznych oraz społecznych | <ul style="list-style-type: none"> • dialog między aktorami • deliberacja nad rozwiązaniami • oddziaływanie na media |
| Procesy w skali mikro (typy relacji między jednostkami, grupami) | <ul style="list-style-type: none"> • bodźce, zachęty • szturchnięcia (odwołanie do wewnętrznej motywacji) • uczenie się (zbiorowe i indywidualne) | <ul style="list-style-type: none"> • zachowania zbiorowe • indywidualne • postawy trwałe i bieżące |
| Procesy autorefleksyjne | <ul style="list-style-type: none"> • inspiracje, symbole, metafory • dobre praktyki • uznawanie danego zjawiska za problem | <ul style="list-style-type: none"> • kształtowanie znaczeń pojęć (np. czym jest działanie publiczne, polityka publiczna, czym jest problem publiczny) |

Źródło: opracowanie własne.

Podajmy przykład z zakresu polityki zdrowia. Działania państwa ukierunkowane są głównie na zabezpieczenie ramowej stabilności systemu instytucji w tym obszarze. Stabilność rozumiana jest jako brak zbiorowych kryzysów na znaczną skalę (typu epidemie, zawinione przez personel błędy medyczne nagłośnione przez media itp.). Innymi słowy jest to sytuacja, w której placówki zdrowia formalnie są dostępne, (zwłaszcza w sytuacjach zagrożenia życia), można je finansować z bieżących wpływów bez tworzenia zagrożenia dla stabilności finansów państwa. A więc aktywność w tej polityce (i debaty w niej) koncentruje się na ramowych zagadnieniach typu – jaki powinien być sposób finansowania systemu, aby placówki były formalnie dostępne, jaka powinna być ich forma własności czy podporządkowania itp. Działania głównego nurtu zwykle nie dotyczą w sposób bezpośredni kwestii „miękkich”, związanych z zapewnianiem jakości świadczeń medycznych, ich efektywności (w licznych znaczeniach słowa „efektywność”).

Poniżej powracam jeszcze do narzędzi legislacyjnych, które są, jak zostało to już podkreślone, dominujące w strukturze narzędzi działania. Warto wskazać, że w Polsce istnieje wiele zjawisk, które tworzą istotne bariery ograniczające skuteczność w stosowaniu tych instrumentów. Powodują one, że formalne prawo bywa często społecznie

izolowane, a więc nie spełnia roli, jaką się mu powierza – współtworzenia płaszczyzny do zrównoważonego działania publicznego i zapewniania jego skuteczności.

Nieskuteczność instrumentów prawnych ma kilka głębokich źródeł. Przede wszystkim nie doszło jeszcze do ukształtowania się u nas czegoś, co można nazwać łańcem prawnym (rozumianym tu doraźnie jako zespół reguł, które nadają społeczeństwu określone przejawy jednorodności)²⁴. Istnieje klimat do różnego typu oporu przynajmniej części obywateli wobec różnych elementów prawa, nieufność do jego treści i tendencja do ignorowania. Sprzyja temu wiele czynników. Padają uzasadnione zarzuty dotyczące niskiej jakości stanowionego prawa. Wyraża się to choćby w niestabilności wielu przepisów prawa. 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, Kodeksy cywilny był zmieniany 64 razy, Kodeks karny – 35²⁵, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. była nowelizowana 47 razy do 2011 roku.

Niskiej jakości przepisom prawa towarzyszy głęboko zakorzeniona tendencja do szczegółowego regulowania przepisami prawa wszelkich działań wykonywanych przez instytucje państwa albo z ich udziałem, drobiazgowego formułowania nakazów i zakazów kierowanych pod adresem obywateli, firm czy instytucji publicznych. Próbuje się w nich opisać wszelkie okoliczności, które mogą zaistnieć w trakcie wdrażania polityki/programów. Jest to odmienne podejście do stanowienia prawa niż na przykład w krajach anglosaskich, gdzie prawo tylko ramowo wyznacza obszar działania. Pozostawia znaczny obszar do działania administracji publicznej i interesariuszom polityki.

M. Rymśza zwraca uwagę na instrumentalizację prawa. W rozumieniu polityków, prawo jest do bieżącego „sterowania rzeczywistością”. „Konkretny przepis wprowadza się do ustawy, aby rozwiązać konkretny problem, a nie stworzyć abstrakcyjną normę prawną. Nowa ustawa ma nie tyle stworzyć nowy porządek prawny w danej dziedzinie, ile rozpocząć proces jej reformowania. (...) W Polsce podczas wdrażania reform społecznych utarł się zwyczaj, że uchwalając ustawy, z góry zakłada się ich nowelizację. Przykładowo, już w momencie uchwalania ustaw reformujących system ubezpieczeń społecznych, rząd, namawiając do głosowania »za«, informował o konieczności zmiany niektórych przepisów, dodając, że przygotowuje odpowiedni projekt nowelizacji. Parlamentarzyści niedługo potem bez specjalnego dyskomfortu głosowali za

²⁴ D. Galligan, *Law in Modern Society*, Oxford University Press 2006.

²⁵ *Nieustanne i nieprzemyślane nowelizowanie przepisów psuje prawo*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 7 marca 2009.

uchyleniem uchwalonych przez siebie ustaw²⁶. Kolejnym istotnym problemem jest to, że parlament tworzy przepisy prawne bez posiadania generalnej wizji systemu, do którego regulowania przystępuje. Rośnie wówczas zagrożenie niedopasowaniem różnych przepisów do dynamiki problemów, do działań interesariuszy systemu.

Problem z legislacją ma także głęboki wymiar historyczny, również w zakresie niskiego respektu dla prawa. Otóż historycznie w Polsce prawo było instrumentem o dość ograniczonej skuteczności. J. Hryniewicz wyraża to dość jednoznacznie: „Na tle Europy prawo zwyczajowe dominowało nad pisanym, a nad nimi oboma naga siła w postaci zjazdu i konfederacji. Chaos prawny i słaba egzekwowalność wyroków sądowych – to kolejna cecha polskich organizmów państwowych, występująca w większym natężeniu niż na zachodzie Europy, także obecnie²⁷.”

Natomiast A. Podgórecki wskazuje, że historycznie władze publiczne wykazywały uznanie dla prawa jako formy działania publicznego, ale przy założeniu, że jest ono jednak fasadowe²⁸. Ponadto długa tradycja zaborów i zależności wykształciła przekonanie, że prawo jest narzędziem obcej władzy. „Brak szacunku dla prawa uchodził za akt patriotyzmu. Powstania narodowo-wyzwoleńcze (zwłaszcza powstania w 1830 i 1863 roku) wyrastały ze zbrojnej, podziemnej walki, której towarzyszyło poczucie rezerwy wobec organicznych, systematycznych, legalnych osiągnięć²⁹”. Zagadnieniem do rozważenia jest to, na ile historyczne doświadczenia zostały zakorzenione w sferze pewnego odruchu, którym w sposób naturalny kierujemy się jako obywatele w życiu codziennym i zinstytucjonalizowanym. Problem z pewnością komplikują doświadczenia z okresu PRL. Wówczas prawo zyskało kolejny komponent – poczucie bezsilności społecznej wobec praktyki tworzenia detalicznych zapisów normujących bardzo przyziemne aktywności. Prawo odbierano także jako represyjne, choć umożliwiające jednocześnie niejednokrotnie uzyskiwanie przywilejów (jako odstępstwa od norm uniwersalnych). Po 1990 r. pozostały znaczne zastrzeżenia wobec sposobu tworzenia prawa i jego jakości. A. Podgórecki pisze: „Społeczeństwo polskie respektuje prawo żywe – intuicyjne, oparte na wzajemnych porozumieniach między stronami, a nie prawo typu oficjalnego, za którym stoi aparat państwowy. Doświadczenie historyczne nauczyło Polaków nie polegać zbyt na prawie oficjalnym³⁰”. Powyższe wskazuje na skalę wyzwania, jakie jest związane z umiejętnością tworzenia i posługiwania się instrumentami prawa w działaniach publicznych. Konieczna jest szeroka

²⁶ M. Rymśa, *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, w: *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymśa, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 256.

²⁷ J. Hryniewicz, *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 244.

²⁸ A. Podgórecki, *Społeczeństwo polskie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1995.

²⁹ Ibidem, s. 83.

³⁰ Ibidem, s. 282.

wiedza o społecznym działaniu prawa. K. Frieske pisze: „Uogólniając, powiemy, że w nowoczesnych społeczeństwach przepisy prawne są ważnym – może najważniejszym – narzędziem zmiany społecznej, że służą one realizacji określonych celów społecznych. Czy zawsze? To zależy od tego, czy istotnie wprowadzenie określonych przepisów prowadzi do realizacji celów, które ustawodawca chce osiągnąć”³¹. Prawo może odgrywać pozytywną rolę, utrwalając dobre postawy obywateli, ale może także ich „dezorientować, skłaniać do kierowania się doraźnymi korzyściami czy do lekceważenia interesu publicznego”³².

Warto pokrótce zastanowić się, jak w Polsce doszło do powyżej zaprezentowanego uformowania struktury instrumentów. Moim zdaniem duży wpływ na to miała kwestia instrumentów, które wybrano do realizacji polityki transformacji systemowej realizowanej od początku lat 90. Posługując się standardowymi kategoriami, można uznać, że dominowały wówczas właśnie klasyczne instrumenty odgórnej legislacji. Wynikało to w znacznym stopniu z architektury polityki tamtego okresu. Można ją uznać za dość tradycyjną. Zakładała ona, że pozytywne rezultaty osiągnie się poprzez tworzenie zespołu odgórnie projektowanych i wdrażanych koncepcji. Głównym narzędziem działania była legislacja. Z uwagi na przyjętą skalę czasową dla działań i założenia, nie odwołano się do instrumentów katalizujących nawet w sposób ramowy. Widoczne to było choćby w niechęci do instrumentów dialogu z interesariuszami ówczesnych zmian.

Reformy opierały się na całej sferze niewyrażonych wprost założeń. W pierwszej ich fazie zakładano przede wszystkim, że samo usunięcie nadmiernych barier regulacyjnych tkwiących w dotychczasowej strukturze gospodarki i życia społecznego³³ uruchomi tworzenie nowego ładu gospodarczego, który zapewni silny proces rozwoju, w tym przedsiębiorczość, innowacyjność i cały mechanizm dostosowania do zachodniego modelu gospodarczego. Generalnie założenia zdominowała przede wszystkim neoklasyczna perspektywa postrzegania tego, czym jest ustroj rynkowy.

Zakładano zatem, że mechanizmy rynkowej wymiany wytworzą racjonalną strukturę bodźców, które będą odpowiednio kształtowały ludzkie postawy sprzyjające innowacyjności, osobistej zaradności (przedsiębiorczości) itp. Według tego podejścia, rynek wymagał jedynie zapewnienia mu ram – stabilnego pieniądza, prywatnej własności, otwartego handlu zagranicznego. Interwencję państwa postrzegano jako zagrożenie dla wewnętrznej efektywności i racjonalności mechanizmu rynkowego.

³¹ K. Frieske, *Socjologia prawa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa–Poznań 2001, s. 13.

³² *Ibidem*, s. 30.

³³ E.C. Dunn, *Prywatyzując Polskę*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2008, s. 17.

* * *

Na koniec warto postawić pytanie o możliwość reorientacji czy modernizacji dominującej u nas struktury instrumentów. Wiele zależy od zdolności do złagodzenia wysoce etatystycznej architektury działania publicznego. Ale jednocześnie trzeba przyznać, że swoisty etatyzm ma także głębokie korzenie społeczne. Tkwią one w konfrontacyjnych relacjach społecznych. Wobec tego uznaje się, że tylko scentralizowana władza – a nie grupy społeczne szukające konsensusu – może być źródłem ramowego ładu. Jednocześnie konsekwencją tych realiów jest to, że władza działa – jak powyżej zaznaczyłem – w sposób dość autorytarny (w sensie jednostronności) oraz posługuje się głównie „trwałymi instrumentami” działania w polityce.

Celem działań modernizacyjnych powinno być zwiększenie umiejętności posługiwania się takimi instrumentami, które pozwoliłyby państwu i społeczeństwu na skuteczne działania w skali mezo i mikro, a więc w skali kluczowych procesów w polityce publicznej.

Możliwość przeprowadzenia modernizacji polityki wymagałaby spełnienia kilku trudnych warunków:

- wzrostu umiejętności wytwarzania wiedzy eksperckiej i jej wykorzystywania w instytucjach państwa,
- przeprofilowania kultury organizacyjnej w instytucjach publicznych i społecznych (w kierunku szerszego wykorzystania mechanizmów uczenia się),
- dogłębnego zrozumienia natury wielu dzisiejszych problemów (dostrzeżenia, że legislacja nie zapewni dobrych rezultatów w rozwiązywaniu wielu typów problemów, zwłaszcza tych, które są szczególnie skomplikowane i złożone),
- zwiększenia gotowości i umiejętności do sieciowych działań publicznych, czyli takich, które angażują szersze grona interesariuszy umiających łączyć swoje zasoby w dążeniu do osiągnięcia rezultatów satysfakcjonujących wszystkich.

Bibliografia

„Green Nudges”: *New Incentives for Ecological Behavior*, “La Note D’Analyse” 2011, no. 216, Centre d’Analyse Strategique.

Applying Behavioural Insight to Health. Gabinet Office. Behavioural Insights Team, Londyn 2010.

Bressers H.Th.A., O’Toole L.J., *The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective*, “Journal of Public Policy” 1998, vol. 18, is. 3.

Dunn E.C., *Prywatyzując Polskę*, Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa 2008.

- Frieske K., *Socjologia prawa*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa–Poznań 2001.
- Galligan D., *Law in Modern Society*, Oxford University Press 2006.
- Hill M., Hupe P., *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*, Sage, London 2009.
- Hood C., *The Tools of Government*, Macmillan, London 1983.
- Howlett M., *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, Routledge 2011.
- Howlett M., Ramesh M., *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, OUP, Canada 2003.
- Hryniewicz J., *Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>, dostęp 16.02.2014.
- Jordan A., Benson D., Wurzel R., Zito A., *Policy Instruments in Practice*, w: *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, red. J.S. Dryzek, R.B. Norgaard, Oxford University Press 2011.
- Lowi T.J., *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, "Public Administration Review" July–August, 1972.
- McDonnell L.M., Elmore R.F., *Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments*, "Educational Evaluation and Policy Analysis" 1987, vol. 9, no. 2.
- Nieustanne i nieprzemyślane nowelizowanie przepisów psuje prawo*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 7 marca 2009.
- Peters B.G., *American Public Policy. Promise and Performance*, CQPress, Waszyngton 2004.
- Podgórecki A., *Spółeczeństwo polskie*, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1995.
- Rymsza M., *Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania*, w: *Reformy społeczne. Bilans dekady*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Schneider A., Ingram H., *Behavioral Assumptions of Policy Tools*, "The Journal of Politics" May 1990, vol. 52, no. 2.
- Schneider A.L., Ingram H.M., *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas, 1997.
- Sunstein C.R., *Simpler. Future of Government*, Simon & Schuster 2013, vol. 32, no. 4.
- Zehavi A., *New Governance and Policy Instruments: are Governments Going "Soft"?*, w: *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, red. J.S. Dryzek, R.B. Norgaard, Oxford University Press 2011.