

# Wokół teoretycznych wyzwań w naukach o polityce publicznej

Dyskusja z udziałem prof. Piotra Błędowskiego,  
prof. Włodzimierza Anioła, prof. Joachima Osińskiego,  
prof. Aleksandra Surdeja, prof. Ryszarda Szarfenberga  
i prof. Andrzeja Zybały jako moderatora

## I

Andrzej Zybała

Mam poczucie, że organizując naszą dzisiejszą dyskusję, próbujemy wykonać istotny krok w procesie określenia pewnych ram myślowych rozwoju nauki o polityce publicznej w Polsce. Wydaje mi się to ważne z uwagi na wiele czynników, które mają wpływ na ten rozwój. Mam nadzieję, że o części z nich uda nam się porozmawiać. Proponuję wyodrębnić blok zagadnień, które dotyczą wymiaru teoretycznego, w tym sposobu pewnego uplasowania polityki publicznej w konstelacji innych nauk społecznych. Jest to kwestia tożsamości teoretycznej tej dyscypliny wiedzy, w sensie kształtowania jej relacji z innymi dyscyplinami. Widoczne są już dyskusje dotyczące relacji polityki publicznej i polityki społecznej, polityki publicznej rozumianej generalnie i polityk horyzontalnych czy – w szczególności – sektorowych.

Istnieją także kwestie teoretyczne typu: adekwatność tej dyscypliny wiedzy do analizy realiów działania publicznego w Polsce. To zagadnienie rysuje się ze względu na fakt, że polityka publiczna wyłoniła się jako dyscyplina wiedzy w tradycji anglosaskiej, na gruncie jej specyfiki. Ponadto, teorie widoczne w nauce o polityce publicznej zostały wypracowane na Zachodzie, głównie w Ameryce. Bazą były tamtejsze realia. Pojawia się zatem pytanie, czy mamy budować swoje teorie, czy adaptować te, które wypracowano gdzie indziej. Tymczasem my nie mamy wielu czy nawet większości elementów tradycji anglosaskiej, choćby w sensie rozmiaru dorobku analitycznego. Nie mamy nawet skłonności do prowadzenia tak zaawansowanej analizy zjawisk społecznych i ekonomicznych. Stąd istotne wydaje mi się pytanie o potencjał teoretyczny tej dyscypliny w odniesieniu do analizy działań publicznych w Polsce.

Ponadto, chciałbym wskazać na drugi blok zagadnień, na który składają się kwestie organizacyjne i techniczne odnoszące się do sposobu funkcjonowania polityki publicznej w szkołach wyższych, w tym jej nauczania, a także sposobu pokazywania jej znaczenia w dyskusjach i debatach środowiska urzędników, ekspertów, polityków itp. Wyłania się tu także kwestia stosowania metod badawczych w tej dyscyplinie. Wprawdzie nie ma ona odrębnych metod badawczych od metod stosowanych w socjologii czy polityce społecznej, ale można i trzeba mówić jednak o jej pewnej specyfice. Czym innym jest bowiem badanie procesu reform w polityce publicznej, ponieważ jest on zjawiskiem złożonym, rozciągniętym w czasie i jego rezultaty często nie są klarowne, przynajmniej na początku, a czym innym – zjawiska politologicznego, np. systemu wyborczego w jakimś kraju, ponieważ mamy wówczas do czynienia z czymś w miarę statycznym.

## Włodzimierz Anioł

Profesor Zybala zarysował niezwykle obszerne pole do refleksji. Wątków jest rzeczywiście wiele. Na wstępie na pewno warto przyjrzeć się kwestii odmienności pojęć *policy* i *politics*. Język polski jest niestety ułomny pod tym względem, bo istnieje w nim tylko jedno słowo „polityka” na oznaczenie dwóch dość odrębnych – chociaż pokrewnych – zjawisk obecnych w sferze publicznej. W języku angielskim czy np. holenderskim wyraźnie się je odróżnia. Mamy jednak jasność, że polityka jako *politics* w szerszym rozumieniu oznacza walkę o władzę, utrzymywanie i sprawowanie władzy, uwarunkowania instytucjonalno-prawne, całe rozległe otoczenie działań politycznych. Natomiast polityka w sensie *policy* to „polityka w działaniu”, czyli bardzo praktyczne działania polegające na rozwiązywaniu konkretnych problemów, kwestii społecznych, jak mówimy o nich w nauce o polityce społecznej, czy szerzej – kwestii publicznych, przy użyciu różnych metod i instrumentów, w takim, a nie innym trybie procesu *policy making*, jak to jest konceptualizowane w tradycji anglosaskiej.

Proces ów wygląda różnie i tak też jest postrzegany: w perspektywie różnych modeli, etapów kształtowania oraz realizacji decyzji, ale to już jest kwestia operacyjna, sprawa preferowanych ujęć i paradygmatów stosowanych w nauce. Działania publiczne mogą być horyzontalne i sektorowe, są podejmowane przede wszystkim przez władzę publiczną, ale nie tylko. Chciałbym

(...) przywoływane dziś nierzadko, także w Polsce, definicje polityki publicznej sprzed dwóch czy trzech dekad, mówiące, że jest nią np. „wszystko to, co robi lub czego nie robi rząd”, wydają się głęboko anachroniczne, gdyż w obecnych czasach nie tylko rząd, władza czy sektor publiczny operują w politykach publicznych – prof. Włodzimierz Anioł.

zaznaczyć, że przywoływane dziś nierzadko, także w Polsce, definicje polityki publicznej sprzed dwóch czy trzech dekad, mówiące, że jest nią np. „wszystko to, co robi lub czego nie robi rząd”, wydają się głęboko anachroniczne, gdyż w obecnych czasach nie tylko rząd, władza czy sektor publiczny operują w politykach publicznych. Bardzo aktywne są tu także dwa inne sektory: prywatno-rynkowy oraz społeczno-obywatelski. Nie status formalnoprawny podmiotów powinien więc rozstrzygać o możliwym i faktycznym zaangażowaniu w sferę publiczną, a także o uwzględnianiu ich aktywności w badaniach nad polityką publiczną, ale realny, wymierny wpływ na to, co się w niej dzieje.

## Aleksander Surdej

Chciałbym dodać następnym aspektem do tego, co powiedział profesor Anioł. Polityka publiczna oznacza również tworzenie działań zorientowanych na problemy zbiorowe, które są normatywnie zakotwiczone w pojęciu dobra wspólnego. W wielu krajach jako problem jest postrzegany zróżnicowany i ambiwalentny stosunek społeczeństwa/obywateli do tego czy innego dobra wspólnego. Polityki publiczne mają to do siebie, że przesuwają akcent na perspektywę obserwatora zewnętrznego. Obserwujemy funkcjonowanie zbiorowości i wskazujemy deficyt nie tylko dobra wspólnego, ale także dóbr publicznych czy innych dóbr, które nie są spontanicznie dostarczane przez podmioty prywatne. Wobec tego możemy diagnozować bardziej technicznie, ekspercko. I przejść z poziomu normatywnego na poziom diagnozowania mankamentów rozwiązań instytucjonalnych.

Ilekróć rozmawiam z filozofami, historykami, to widzę, że mają trudność z akceptowaniem bardziej technicznego języka dotyczącego dobra publicznego, natomiast używają języka z filozofii społecznej. Próbuje im tłumaczyć, że użycie innego pojęcia pozwala dostrzec niesprawności w architekturze instytucjonalnej.

Podniesiona została kwestia różnicowania pomiędzy *policy* i *politics*. Ale

Polityka publiczna oznacza również tworzenie działań zorientowanych na problemy zbiorowe, które są normatywnie zakotwiczone w pojęciu dobra wspólnego – prof. Aleksander Surdej.

W Polsce nie dostrzegamy, że złożoność współczesnych społeczeństw jest tak duża, że konstruowanie państwa w sposób hierarchiczny nie zapewnia operacyjnej efektywności. Kontrola polityczna opiera się na budowie wertykalnych łańcuchów kontroli prowadzących do lidera i innych politycznych pryncypałów – prof. Aleksander Surdej.

jest też kwestia rozumienia odpowiedzialności politycznej i publicznej. W Polsce nie dostrzegamy, że złożoność współczesnych społeczeństw jest tak duża, że konstruowanie państwa w sposób hierarchiczny nie zapewnia operacyjnej efektywności. Kontrola polityczna opiera się na budowie wertrykalnych łańcuchów kontroli prowadzących do lidera i innych politycznych pryncypałów. Tworzy to wrażenie zdolności do działania i kontroli. Jest to jednak nieskuteczne, gdy efektywność działania rządów zależy od reakcji tysięcy podmiotów, w tym także podmiotów nieadministracyjnych, które są z natury niekontrolowalne.

Wobec tego powstaje pytanie o odpowiedzialność publiczną. Polityki publiczne pozwalają zrozumieć rozchodzenie się współodpowiedzialności jako efekt niezależący od „mojej” zdolności do kontrolowania wszystkich, którzy w strukturze „ode mnie” zależą. Dlatego jestem zwolennikiem tego, żebyśmy posługiwali się językiem polityki publicznej i odpowiedzialności publicznej, spolszczając anglosaskie terminy w tych wypadkach, gdy jest to możliwe i uzasadnione.

Ale dorzucam także zagadnienie panom profesorom zajmującym się polityką społeczną. Anglosaska polityka publiczna jest mocno zakorzeniona w *welfare economics*. Ekonomia dobrobytu nie musi być w opozycji do redystrybucyjnie zorientowanej polityki społecznej, ale terminologicznie pojawia się pewne przesunięcie, które może być niewygodne dla osób zainteresowanych aksjologicznie celami polityk społecznych.

## Ryszard Szarfenberg

Próbowałem prześledzić tradycje naukowe, które są bliskie polityce publicznej w historii naszych nauk społecznych. Odnajduję tutaj L. Petrażyckiego i jego politykę prawa, z której później wyrosła problematyka socjotechniki w PRL-u. Jej znawcy, tacy jak J. Kubin czy K.W. Frieske, po siłowym rozwiązaniu ośrodka socjotechnicznego zainteresowali się socjologią problemów społecznych, ale też zastanawiali się nad tym, co łączyło socjotechnikę z perspektywą polityki publicznej. Na przykład J. Kubin w latach 90. podawał przykłady amerykańskich czasopism zagranicznych („Policy Studies Review Annual”, „Policy Studies Review” czy „Journal of Policy Analysis and Management”).

W odniesieniu do polityki społecznej pamiętam, że w latach 70. i później zarówno profesor W. Szubert, jak i profesor J. Supińska wiązali politykę społeczną z socjotechniką. Wówczas ośrodek socjotechniki w Polsce został rozbity, a jego lider, A. Podgórecki, wyemigrował. Natomiast w latach 80. uczeni z tego ośrodka zaczęli zajmować się socjologią problemów społecznych, co odnosi się akurat do polityki publicznej rozumianej jako wiedza o rozwiązywaniu problemów społecznych.

Ważny był też wątek poruszany w ramach socjotechniki, a mianowicie – patologia nie indywidualna, ale instytucjonalna. J. Staniszkis w latach 70. kontynuowała działania w tym nurcie do momentu, kiedy jej habilitacja została przeznaczona „na przemiał”, co stanowiło kolejny przejaw represji wobec nurtu socjotechnicznego w PRL-u. Ponadto, rozwijała się prakseologia – bardziej filozoficzny nurt myślenia o sprawności działania. Był on bardzo bliski ewaluacji rozwijanej w USA.

Podsumowując: dobrze rozwijała się u nas wiedza zbliżona treściowo do wiedzy o polityce publicznej. W PRL-u, czyli w państwie planowania gospodarczego i społecznego, było to bardzo potrzebne. W kontekście planowania ważne były te dziedziny, które je wspierają od strony teoretyczno-empirycznej.

W latach 90. socjotechnika staje się pejoratywnie postrzeganą manipulacją, a prakseologia jest przekształcana w etykę biznesu. Na Zachodzie dominuje wtedy nowe zarządzanie publiczne. Profesor J. Hausner wydaje się najbardziej wpływowym teoretykiem i praktykiem tego podejścia. Nie skłania się on do tradycji Lasswellowskich *policy sciences*, skoncentrowanych na procesach decyzyjnych oraz nawiązujących do wartości demokratycznych i związanych z prawami człowieka.

Warto przypomnieć, że socjotechnikom zarzucano, że chcieli uniknąć problematyki wartości. Uważali oni, że socjotechnika jest jak nóż: może służyć zarówno do krojenia chleba, jak i do zabijania ludzi. Natomiast *policy sciences* od razu były pomyślane przez H. Lasswella jako wspieranie określonych wartości i ustroju. Nauka miała wspierać procesy demokratyczne osadzone w kontekście praw człowieka.

Podsumowując: powyższe dziedziny nauki stanowią korzenie dzisiejszej polityki publicznej w Polsce. Niektórzy twierdzili, że polityka społeczna to jest socjologia stosowana, inni podkreślali jej wielodyscyplinarność. W tych poszukiwaniach naukowego zakorzenienia atrakcyjne było nowe zarządzanie publiczne i w mniejszym stopniu tradycja polityki publicznej.

### Piotr Błędowski

Wyda mi się, że mamy już trochę wprawy w podwójnym rozumieniu polityki jako *policy* oraz *politics*. Ułatwia

Nauczyliśmy się więc obchodzić z podwójnym rozumieniem polityki, choć mamy oczywiście z tym cały szereg problemów. W nauce o polityce publicznej pojawiają się jednak nowe trudności o charakterze definicyjnym. Biorą się po części stąd, że nauka o polityce publicznej stanowi swego rodzaju przeszczep na grunt naszego systemu nauk społecznych. Sam mam niekiedy wrażenie, iż potrzebny jest czas, by się zadomowiła – przyjęła. Ale z drugiej strony, jeżeli nie wszystkie, to w każdym razie zdecydowana większość przeszczepów jest przecież potrzebna i widzę potrzebę posługiwania się instrumentarium nauk o polityce publicznej – prof. Piotr Błędowski.

nam to choćby fakt, że kiedy mówimy o polityce społecznej czy gospodarczej, to musimy zazwyczaj zwracać uwagę na to, czy mówimy o tych politykach w aspekcie teoretycznym, czy praktycznym. Nauczyliśmy się więc obchodzić z tym podwójnym rozumieniem polityki, choć mamy oczywiście z tym cały szereg problemów. W nauce o polityce publicznej pojawiają się jednak nowe trudności o charakterze definicyjnym. Biorą się po części stąd, że nauka o polityce publicznej stanowi swego rodzaju przeszczep na polski grunt, na grunt naszego systemu nauk społecznych. Sam mam niekiedy wrażenie, iż potrzebny jest czas, by się zdomowiała – przyjęła. Ale z drugiej strony, jeżeli nie wszystkie, to w każdym razie zdecydowana większość przeszczepów jest przecież potrzebna i widzę potrzebę posługiwania się instrumentarium nauk o polityce publicznej.

Nie jest to żadne widzimisię ani moda. Jest to pewna konsekwencja tego, co już od dawna ma miejsce w polityce społecznej czy w ogóle w tych dziedzinach, które dziś zaliczamy do nauk o polityce publicznej. Zmiana ta polega na przyjmowaniu odmiennej perspektywy spoglądania na rozwiązywanie problemów społecznych. Dzięki niej jesteśmy w stanie dostrzec wiele różnych aspektów tego samego problemu i – przynajmniej w teorii – zidentyfikować możliwe efekty synergiczne działań podejmowanych przy odwołaniu się do rozmaitych instrumentów polityk publicznych. Najłatwiej mi jednak mówić o tym na przykładzie polityki społecznej, do związków z którą przyznają się nie tylko socjologowie czy prawnicy, ale przedstawiciele nauk politycznych, a przede wszystkim – ekonomiści. Historycznie cała szkoła niemiecka polityki społecznej zalicza ją do dziedziny nauk ekonomicznych. I myślę, że dawniej wcale to nie było nieuzasadnione. Cała polityka społeczna przeszła jednak dużą metamorfozę. Gdy się zaczęła dyskusja o polityce społecznej jako dyscyplinie teoretycznej, O. von Zwiedineck-Südenhorst sformułował taką bezczelnie szczerą definicję polityki społecznej. Stwierdził w niej, że jest to polityka, która – pewnie jak każda inna – zmierza do zachowania istniejącej struktury stosunków społecznych.

No i od tego właściwie wszystko się zaczęło. Potem się okazało, że to działanie przynosi coraz więcej pożytku zarówno tym, którzy chcą utrzymać ówczesny kształt stosunków społecznych, jak i tym, którzy są beneficjentami różnych zmian. A jeszcze później zaczęła się dyskusja na temat tego, w jaki sposób te z natury zawsze ograniczone zasoby i środki najpierw publiczne, a teraz coraz częściej pochodzące od innych podmiotów, można w sposób skuteczny – aczkolwiek nie zawsze musi to oznaczać sposób efektywny – wydać.

Od tego momentu właściwie zaczęło się poszukiwanie tych obszarów, w których można albo uzyskać określone efekty synergiczne, jeżeli polityka społeczna współdziała z innymi politykami, albo znaleźć takie pola działania, gdzie istnieją jakieś luki, potrzeby, które nie są zaspokojone, i trzeba w związku z tym podjąć



dotychczasowe wysiłki. I to jest dla mnie uzasadnieniem tego, żeby politykę społeczną lokować w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie nauk o polityce publicznej. Sprawia to bowiem, że wiedza w jej płaszczyźnie teoretycznej, a także w jej aspektach praktycznych (umiejętności, środki, zasoby) może być skuteczniej wykorzystana.

Natomiast w środowisku polityków społecznych jest niekiedy spotykany, jeżeli nie opór wobec włączania do dyscypliny polityka publiczna, to przynajmniej dystans wobec takiego usytuowania tej specjalności. Gdyby jednak ich zapytać, co proponują w zamian, to okazaliby się, że jedni wypowiadaliby się za tym, żeby politykę społeczną lokować nadal w naukach ekonomicznych, inni w prawnych, jeszcze inni w socjologicznych. W gruncie rzeczy nie ma obecnie alternatywy dla polityki publicznej.

### Joachim Osiński

Moje obserwacje skłaniają mnie do sformułowania opinii, że jak dotąd poważna dyskusja o tożsamości nauk o polityce publicznej jeszcze się w Polsce nie rozpoczęła, pomimo usilnych starań niektórych środowisk badaczy. To, o czym teraz mówimy, jest wierzchołkiem góry lodowej. I oczywiście znaczna część – zgodnie z prawami fizyki – jest jeszcze w wodzie. Trzeba to dopiero powoli odkrywać. Ważne, aby umieć usytuować problematykę – jak mówił profesor R. Szarfenberg – w pewnej perspektywie rozwoju nauk społecznych w Polsce.

(...) jak dotąd poważna dyskusja o tożsamości nauk o polityce publicznej jeszcze się w Polsce nie rozpoczęła, pomimo usilnych starań niektórych środowisk badaczy. (...) Trzeba to dopiero powoli odkrywać. Ważne, aby umieć usytuować problematykę – jak mówił profesor R. Szarfenberg – w pewnej perspektywie rozwoju nauk społecznych w Polsce – prof. Joachim Osiński.

Jest bardzo istotne, aby nie było wątpliwości, że jest to nauka społeczna oparta na szerokiej wiedzy czy korzystająca z szerokiej wiedzy, która znajduje się w różnych dyscyplinach nauk społecznych. Można powiedzieć dodatkowo, że nauki o polityce publicznej niemal nakazują (to jest swoisty paradygmat) odwołanie się do elementów empiryczności. Czyli empiryzm jest tutaj warunkiem *sine qua non*. Takie są bowiem początki teoretyczne polityki publicznej, którą wiążemy z różnymi amerykańskimi ośrodkami naukowymi; ona zawsze miała za sobą filozofię użyteczności. Miała służyć czemuś, miała być wykorzystana w praktyce do rozwiązania konkretnego problemu.

Do dzisiaj ponad połowa uniwersytetów w Stanach Zjednoczonych kształci na różnych poziomach w dziedzinie *public policy*, ale nie są to studia masowe. W przypadku innych studiów ta masowość była wyrazem zaistnienia nowych potrzeb. Natomiast w przypadku *public policy*, mimo że potrzeby były zmienne, to jednak

obiektywnie rosły, ponieważ zakres zadań państwa rósł. Podobnie jak rośnie wielkość środków finansowych, które są w jego działalność zaangażowane, pomimo doktrynalnego ograniczania roli państwa. To prawo Wagnera sformułowane na przełomie XIX i XX w. (A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1890). Później A.T. Peacock i J. Wiseman potwierdzili to swoimi badaniami (A.T. Peacock, J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Princeton 1961). A więc jest to dyscyplina mająca swój odległy *background*.

Chcąc budować tożsamość polityki publicznej w Polsce, musimy uwzględnić oddziaływania zewnętrzne, które pochodzą ze świata, oraz wewnętrzne: nowe koncepcje i teorie ekonomiczne, nowe koncepcje i teorie społeczne, pewne procesy w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym, które są ewidentne i nieodwracalne (procesy integracji zarówno gospodarczej, jak i politycznej, procesy globalizacji). One mogą być różnie definiowane przez różnych teoretyków. Niemniej jednak nie kwestionują oni tego, że mamy do czynienia z takimi procesami, a spór dotyczący faktu, czy jest to trzecia fala globalizacji, czy czwarta, jest drugorzędny. Również wewnętrzny proces transformacji systemowej musi być w tych rozważaniach uwzględniany.

Z tego ostatniego względu, moim zdaniem, użyteczność anglosaskich konstrukcji jest niewielka, żeby nie powiedzieć żadna. Z pewnego szacunku do przeszłości możemy odwoływać się do niektórych twierdzeń H. Lasswella czy innych „klasyków”, ale uważam, że ich współczesna przydatność w realiach polskich jest bardzo mała. Dlaczego? Im nie przyszło żyć i tworzyć swoich koncepcji w czasach, w których w świadomości społecznej w trakcie 25–30 lat dokonało się tak wiele daleko idących przewartościowań. Doszło bowiem do wykrytowania ideologii neoliberalizmu w skrajnej formie, całkowicie zdogmatyzowanej, nieznoszącej sprzeciwu

Chcąc budować tożsamość polityki publicznej w Polsce, musimy uwzględnić oddziaływania zewnętrzne, które pochodzą ze świata, oraz wewnętrzne: nowe koncepcje i teorie ekonomiczne, nowe koncepcje i teorie społeczne, pewne procesy w życiu gospodarczym, społecznym i politycznym, które są ewidentne i nieodwracalne (procesy integracji zarówno gospodarczej, jak i politycznej, procesy globalizacji) – prof. Joachim Osiński.

(...) użyteczność anglosaskich konstrukcji jest niewielka, żeby nie powiedzieć żadna. Z pewnego szacunku do przeszłości możemy odwoływać się do niektórych twierdzeń H. Lasswella czy innych „klasyków”, ale uważam, że ich współczesna przydatność w realiach polskich jest bardzo mała. Dlaczego? Im nie przyszło żyć i tworzyć swoich koncepcji w czasach, w których w świadomości społecznej w trakcie 25–30 lat dokonało się tak wiele daleko idących przewartościowań – prof. Joachim Osiński.



i niedostrzegającej alternatywy rozwojowej, co spowodowało ogromne szkody w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. Mamy do czynienia jeszcze dziś w wielu państwach – w jednych mniej, w drugich bardziej – z zawłaszczaniem tej sfery publicznej, z różnymi próbami jej ograniczania i minimalizowania aktywności wielu podmiotów publicznych, a także – można powiedzieć – obywatelskości i jej przejawów czy naruszenia aksjologicznych podstaw życia społecznego z wielorakimi tego skutkami (wzrost nierówności).

Dla gospodarki zanurzonej w procesach globalizacji czy finansjeryzacji obywatelstwo stało się wrogiem numer jeden. Uznano w teorii i praktyce, że klient (konsument) jest dużo ważniejszy niż obywatel, niż aktywność w sferze publicznej. To pociąga za sobą cały szereg konsekwencji nie tylko teoretycznych, ale także instytucjonalnych. Dodatkowo, pojawiła się niewiara w to, że można sferę publiczną odzyskać, obwieszczono koniec „człowieka publicznego” itd. Widzimy trwałe elementy triumfu świata instytucji i administracji nad światem życia, na co wskazywał kiedyś J. Habermas, i dzisiaj niewiele się zmieniło.

Jestem zwolennikiem budowania tożsamości nauk o polityce publicznej tu i teraz. Trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie: czym one są w polskiej rzeczywistości i czemu mają służyć? Nie można przy tym pominąć całej strony semantycznej związanej z naukami społecznymi, która została całkowicie przekształcona przy pomocy różnego rodzaju instrumentów nowomowy, zarówno tej z UE, jak i tej „wyprodukowanej” przez neoliberalistów. Dzisiaj nie fascynujemy się tylko pojęciem kapitału znanego i rozumianego jak w tradycyjnej gospodarce. Wszyscy fascynują się pojęciem kapitału ludzkiego, we współczesnym kapitalizmie wszyscy staliśmy się dzięki neoliberalom „kapitalistami”. Czyż to nie fantastyczne!!!! To samo dotyczy takiego pojęcia jak praca. Skoro bowiem wszyscy dysponujemy kapitałem, to kapitalizm przestał być systemem opartym na sprzeczności kapitału i pracy, a stąd prosta droga do tworzenia sztucznych konstrukcji, które to pojęcie pracy zmieniają.

Innym przykładem jest funkcjonujące w ustawodawstwie i literaturze przedmiotu pojęcie pracodawcy. Co to jest za termin z punktu widzenia teorii ekonomii czy filozofii prawa? Pracodawca to ktoś, kto daje pracę. Ale czy nasi i nie tylko nasi biznesmeni coś komuś dają? Dawać można za darmo, ale czy oni (nasi dobrodzieje – pracodawcy) rzeczywiście dają nam z łaski pracę za darmo? Przecież „nositelium pracy” jest pracownik (semantyka neoliberalna podpowiada kolejną bzdurę – „pracobiorca”, tak jakby pracownik „brał” pracę, którą za darmo i łaskawie „daje” mu „pracodawca”). Zdecydowanie lepiej i poprawniej jest używać terminów „zatrudniającego” oraz „pracownika”, jeżeli mamy zrozumieć to, jak funkcjonuje rynek pracy, i to, że nikt nikomu nic nie „daje”. Ktoś jestноситelium pracy, którą oferuje, a jego praca jest wyceniana na rynku pracy i ma określoną wartość. Jako taka jest „nabywana”

przez właściciela kapitału. T. Piketty „się kłania”, a kierowanie się neoliberalnymi konstrukcjami semantycznymi prowadzi w ślełą uliczkę.

W polskich warunkach musimy na nowo zdefiniować sobie słowo „publiczny”. Jeśli zajrzemy do Konstytucji RP, zobaczymy, że pojęcie władzy publicznej nie jest bezpośrednio dookreślone. Jest użyte tylko w art. 7, formułującym zasadę legalizmu, oraz art. 163, stwierdzającym: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Jednak żadnej władzy Rzeczypospolitej nie określa się tym pojęciem – ani ustawodawczej, ani wykonawczej, ani sądowniczej. Oczywiście – tu zgadzam się z profesorem W. Aniołem – ono nie odnosi się tylko do organów państwa. Nie mówimy o sektorze państwowym, ale raczej o sektorze publicznym. Jest też sektor obywatelski, są rozwinięte organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Jest i udział podmiotów prywatnych w sektorze publicznym, bowiem część zadań, które kiedyś spoczywały na instytucjach państwowych, jest dzisiaj zlecaną w różnych formułach podmiotom prywatnym i to one je realizują.

Reasumując: moim zdaniem najistotniejszą kwestią jest określenie tożsamości polityki publicznej na nowo w warunkach polskich lub środkowoeuropejskich, a następnie zadbanie o wyplenienie wszystkich elementów nowomowy neoliberalnej, które się nawarstwiły przez ostatnie 20–25 lat. Będzie źle, jeśli „polegniemy” w walce z narzuconym przez część środowiska ekonomistów pewnym sposobem widzenia problemów społecznych. Nie osiągniemy nic, przyjmując ich terminologię oraz metodologię analizy rzeczywistości. Na tym gruncie nie zdołamy nikogo przekonać do tego, że mamy rację.

W związku z tym musimy wykreować jasno określone pojęcia, zbudować określoną metodologię, korzystając z trwałego dorobku nauk społecznych (m.in. socjologii, polityki społecznej), określić trwałe elementy analizy procesów tak, jak to robił mój „mistrz” – J.P. Olsen, twórca neoinstytucjonalizmu. I wreszcie powinniśmy wyraźnie powiedzieć, że to wszystko musi mieć zakorzenienie w badaniach empirycznych. Stąd wspomniany związek z socjologią, z socjologicznymi metodami badań, jest absolutnie konieczny. Doświadczenia w tym względzie są, bo polityka społeczna szeroko korzysta z metod socjologicznych w wielu badaniach i politycy społeczni potrafią to robić. W polityce publicznej powinno być podobnie.

## A. Surdej

Dodałbym *ad vocem* dwie rzeczy bardziej optymistyczne. Uważam, że ostatnie dekady przyniosły zwrot mikroekonomiczny, który ma charakter horyzontalny i dotyczy wszystkich nauk, w tym polityki społecznej, ale także nauk o państwie.

Oznacza to, że bierze się pod uwagę reakcję ludzi i bada, przykładowo w ekonomii behawioralnej, ich prawdopodobną reakcję jako czynnik, który trzeba uwzględnić, projektując instytucje.

To jest pewien zwrot, który, jak sądzę, zostanie zachowany. Odchodzimy bowiem od zakładania jakichś reakcji na podstawie naszego normatywnego przekonania, że skoro ludziom powiemy, jak mają działać, to oni się dostosują. Coraz częściej akceptujemy fakt, że powinniśmy obserwować zachowania ludzi, w tym także system wartości, którym się kierują, a następnie modyfikować założenia dotyczące ich prawdopodobnych reakcji.

Sądzę, że to, co nazywamy mikrofundamentami funkcjonowania społeczeństw i podstawami funkcjonowania państwa, jest czymś, co można uznać za wspólne różnym naukom społecznym. Podejście to nie powinno być stygmatyzowane jako indywidualistyczne, gdyż jego ramy są wystarczająco elastyczne, żeby uwzględnić także różnorodność wartości i ich zmienność czy też falowanie.

Druga rzecz. Uważam, że istnieje jednak szansa na pewną unifikację pojęciową, ponieważ niektóre pojęcia dotyczące polityk publicznych są wystarczająco abstrakcyjne, żeby ukierunkowały nasze rozumienie, natomiast później należy je kontekstualizować, czyli odnosić do kwestii empirycznych. Weźmy np. pojęcie efektów zewnętrznych, które jest bliskie zarówno politykom społecznym, jak i teoretykom polityk publicznych. Nadużywa się go w mikroekonomii, ale rzeczywiście jest bardzo użyteczne. Uświadamia nam, że ilekroć jesteśmy w jakiejś zbiorowości, jest ten trzeci, który jest pod wpływem skutków naszych działań, i zastanawiamy się, jak skorygować ewentualne negatywne skutki dla niego. I to jest właśnie pole do interwencji analityka projektującego polityki publiczne.

Mikroekonomia i transfery pojęć, które muszą być dookreślane w danym kontekście, pomagają nam być bardziej precyzyjnymi, bo występuje tu element projektowania i określania pól, tzn. wskazywania, gdzie jest potrzebna interwencja państwa, a gdzie jest przykładowo konieczne wzmocnienie normy wspólnotowej. W Polsce w ostatnich 25 latach nie rozmawialiśmy nigdy – przynajmniej ja tego nie pamiętam – o potrzebie wzmocnienia norm kulturowych, żeby uzyskać zamierzony efekt rozwoju. Z pewnością w polityce senioralnej wyraźnie widać, że jeżeli nie przewidzimy, jaka będzie przyszła odpowiedzialność dzieci za rodziców, to bez odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych pogorszymy warunki życia seniorów i zostaniemy z poważnymi problemami za kilkadziesiąt lat.

Pewna unifikacja pojęciowa jest zatem możliwa, czyli pojęcia mogą być włączane w różne konteksty. Ekonomia ma bowiem różne oblicza. Weźmy przykład E. Ostrom. Jej prace pokazują znaczenie zmiany kontekstu. Dostała Nagrodę Nobla z ekonomii,

choć nie była formalnie ekonomistką. Polityka publiczna to jest miejsce dla ekonomistów, którzy są wystarczająco subtelni, żeby rozumieć znaczenie kontekstu.

Szansę na wzrost unifikacji pojęciowej stwarza rozwój ekonomii behawioralnej. Ważne jest, aby polscy badacze sięgali po jej metody, w tym po metody eksperymentalne, i przykładowo analizowali skutki eksperymentu z praktyką interwencjonizmu. Należą do niej programy i projekty finansowane w Polsce z funduszy strukturalnych. Za każdym projektem podąża ewaluator, lecz nie tworzy to korzyści dla rozwoju teorii. W Polsce nie doinwestujemy badań. Wyobrażam sobie, że Nagrodę Nobla z ekonomii może dostać zajmująca się eksperymentalną ekonomią E. Duflo za pomysłowe analizy identyfikujące warunki skuteczności mikrointerwencji. Część pieniędzy z funduszy unijnych powinna być wydana na tworzenie programów interwencji w taki sposób, żeby kontrolować ich efekty i rozwijać wiedzę na temat warunków skuteczności projektów w Polsce... U nas fundusze podsumowuje się w formie powierzchniowych ewaluacji.

## W. Anioł

Pojawiał się tu wątek ekonomicznego podejścia. Można rzeczywiście mówić o dominacji języka ekonomicznego w politykach publicznych, zawłaszczeniu dyskursu, infekowaniu procesów decyzyjnych przez wąsko ekonomiczną, czysto wolnorynkową perspektywę i mentalność. Pojęcia typu kapitał ludzki, intelektualny, kulturowy czy społeczny są tego dobrym przykładem. A można by przecież mówić całkiem inaczej o tych kwestiach, używając np. takich kategorii, jak zaufanie publiczne, kreatywność, kwalifikacje.

Można rzeczywiście mówić o dominacji języka ekonomicznego w politykach publicznych, zawłaszczeniu dyskursu, infekowaniu procesów decyzyjnych przez wąsko ekonomiczną, czysto wolnorynkową perspektywę i mentalność. Pojęcia typu kapitał ludzki, intelektualny, kulturowy czy społeczny są tego dobrym przykładem. A można by przecież mówić całkiem inaczej o tych kwestiach, używając np. takich kategorii, jak zaufanie publiczne, kreatywność, kwalifikacje – prof. Włodzimierz Anioł.

Nurt ekonomiczny jest oczywiście tylko jednym z nurtów kształtujących wiedzę o polityce publicznej. Nie wolno zapominać o innych filarach, na których wspiera się i jest budowana nauka o polityce publicznej w Polsce – podobnie jak w krajach zachodnich rozwija się dyscyplinę *public policy studies*, zwaną też *policy analysis*. W tym ramach ściśle (i zgodnie) współpracują ze sobą politolodzy, prawnicy, ekonomiści, socjologowie itp. Żeby się o tym przekonać, wystarczy zajrzeć do zbiorowych podręczników z tego zakresu, choćby do *The Oxford Handbook of Public Policy*.

Zaakcentowałbym zatem potrzebę rozwijania wielo- i interdyscyplinarnych studiów nad politykami publicznymi w ramach nowej, integrującej dotychczas rozproszone wysiłki badawcze, dyscypliny w Polsce. Obok perspektywy ekonomicznej, związanej z *welfare economics*, ale i z naukami o zarządzaniu, trzeba by tu wyraźnie podkreślić rolę politologii, nauk politycznych. Naukę o polityce publicznej można bowiem traktować jako swego

Zaakcentowałbym zatem potrzebę rozwijania wielo- i interdyscyplinarnych studiów nad politykami publicznymi w ramach nowej, integrującej dotychczas rozproszone wysiłki badawcze, dyscypliny w Polsce. Obok perspektywy ekonomicznej, związanej z *welfare economics*, ale i z naukami o zarządzaniu, trzeba by tu wyraźnie podkreślić rolę politologii, nauk politycznych – prof. Włodzimierz Anioł.

rodzaju stosowaną naukę o polityce (*applied political science*). Tak to w gruncie rzeczy rozumiał H. Lasswell, którego nasz gospodarz, profesor Osiński, trochę przed chwilą postponował, ale trzeba przecież Amerykaninowi oddać honor i cześć, że to on właściwie okazał się prekursorem naukowej refleksji nad politykami publicznymi. W 1951 r. w swym znanym i po dziś dzień przywoływanym tekście sformułował projekt nowej dyscypliny, przekonując, że w badaniach nad sferą publiczną warto i trzeba wyjść poza opłotki czystej, tradycyjnej politologii w kierunku *policy sciences*, czyli nauk o działaniu politycznym. Miał zatem na względzie konieczność wzbogacenia perspektywy o dodatkowe, inne punkty widzenia.

Od tego czasu naturalnie wiele się zmieniło. Ale politologia nie przestaje być, moim zdaniem, *primus inter pares* w gronie różnych dyscyplin społecznych konstytuujących naukę o polityce publicznej czy też wnoszących w nie istotny wkład, także w Polsce. Wynika to już z samej nazwy tej młodej nauki – niezależnie od wspomnianych jej historycznych źródeł oraz przedmiotu dociekań, jaki wyłania się z prac jej przedstawicieli. Za trzeci główny filar uznałbym natomiast nauki prawne, a w szczególności nauki o administracji, które zajmują się administracją publiczną. Zaczęło się to od prezydenta USA W. Wilsona, który – jak wiadomo – już u schyłku XIX w. zainicjował badania w tej dziedzinie. Prawnicy po dziś dzień pod różnym kątem przyglądają się politykom publicznym.

To jest ten podstawowy „trójnóg”, na którym wspiera się nauka o polityce publicznej, choć nie należy zapominać o udziale także innych dyscyplin i subdyscyplin, jak choćby socjologia czy psychologia – o tym mówił profesor Szarfenberg. I nie lekceważyłbym w końcu na naszym krajowym podwórku dorobku i osiągnięć nauki o polityce społecznej, mającej bogate, znakomite tradycje w Polsce, w tym te z okresu międzywojennego, żeby przypomnieć tylko L. Krzywickiego i założony przez niego w 1921 r. Instytut Gospodarstwa Społecznego (a rozmawiamy przecież na uczelni, na

której instytut ten wciąż działa). O tych źródłach, elementach tożsamości badawczej warto pamiętać.

I jeszcze jedna uwaga ogólniejszej natury. Reprezentanci poszczególnych dyscyplin i specjalności nie mogą podzielić rzeczywistości – niczym tortu – na kawałki przeznaczone do badania na zasadzie wyłączności. Świat społeczny to z natury rzeczy raczej trójwymiarowa, mocno zaciemniona przestrzeń, którą każda z nauk – także ta o polityce publicznej – rozświetla po swojemu, pod innym kątem. Niczym reflektor rzuca snop światła często na te same obiekty, ale dzięki własnej perspektywie pokazuje ich inne właściwości. Weźmy np. tak aktualny dziś problem migracji. Trudno przyjąć, aby jakaś dyscyplina była w stanie zawłaszczyć ten obszar problemowy tylko do własnej refleksji. Można spoglądać na ten fenomen z punktu widzenia ekonomii, socjologii, politologii czy prawa. Żadne z tych spojrzeń nie zapewnia pełnego, kompletnego opisu i wyjaśnienia. Podobnie jest np. z problematyką rodziny czy edukacji. Istotna zaleta interdyscyplinarnej nauki o polityce publicznej polega na tym, że pozwala ona na specyficzny, odpowiednio sprofilowany, a zarazem bardziej kompleksowy ogląd pozostających w polu jej zainteresowania zagadnień.

## J. Osiński

Profesora W. Anioła proszę o przyjęcie mojego głosu *ad vocem*. Stoję na stanowisku, że w obecnym świecie – tak jak go opisujemy i widzimy – nie da się opisać i przeanalizować w sposób obiektywny oraz wszechstronny żadnego zjawiska za pomocą wiedzy i narzędzi z jednej dyscypliny naukowej. Mówił Pan o migracji i takich problemach możemy wymienić całą masę. Podajcie mi Panowie przykład jednego problemu, który można monodyscyplinarnie przeanalizować, scharakteryzować od początku do końca i udzielić wiążącej odpowiedzi, dotrzeć do obiektywnej prawdy, co staramy się robić. Nie ma takiej możliwości.

Żyjemy w świecie, który możemy opisywać – jak to Pan Profesor powiedział – tylko multidyscyplinarnie. Stąd też nasz cały tradycyjny system dyscyplin naukowych, uzyskiwania stopni naukowych, cała otoczka instytucjonalna wymaga zmiany. Nie odpowiada bowiem dzisiejszemu etapowi rozwoju nauki. Ma miejsce wręcz instytucjonalne i proceduralne hamowanie badań interdyscyplinarnych. Chociaż ostatnio dyrektor Narodowego Centrum Nauki oznajmił, że będzie się obecnie stawiać na interdyscyplinarność badań. Myśmy to odkryli z profesorem Błądowskim już jakieś 20 lat temu. Ponadto, za deklaracjami nie idą konkretne decyzje. Natomiast ma miejsce powielanie starych schematów i narzucanie nam, badaczom, pewnych elementów parametryzacji i ocen naszej pracy nieodpowiadających nowym czasom.



## P. Będowski

Opowiadam się za tym, aby nie tyle odekonomizować język polityki publicznej, ile żeby go wzbogacić o elementy pochodzące z innych dziedzin, o których mówiliśmy.

## J. Osiński

Ale nie sądzę, że to wzbogacanie powinno obejmować język ekonomii ortodoksyjnej, który uważam za skompromitowany.

## P. Będowski

Mówiliśmy o ekonomii behawioralnej, która nie jest w głównym nurcie, aczkolwiek robi się nie tylko ciekawa, ale i modna. Moim zdaniem ekonomia jako pewien zestaw pojęciowy, którym można się posługiwać w ramach nauki o polityce publicznej, jest bardzo przydatna. Natomiast zgadzam się, nie powinien mieć miejsca neoliberalny monopol pojęciowy.

## W. Anioł

Tendencje takie są widoczne, nawet jeśli popatrzymy tylko na politykę społeczną – zarówno na badania nad nią, jak i na jej praktyczny wymiar. W obu sferach obserwujemy bowiem ekspansję i inflację takich pojęć, jak rynki (wewnętrzne), producenci, konsumenci i klienci (usług), optymalizacja i parametryzacja, transfery, kontrakty, inwestycje (społeczne) itd. Zamiast o spółdzielczości mówimy o ekonomii społecznej, zamiast o organizacjach społecznych – o sektorze *non for profit* (jakby kwestia osiągania lub nie zysku była tu najważniejsza), przychodnie i szpitale przechrzciliśmy na „jednostki gospodarcze” i „przedsiębiorstwa lecznicze” (tak określiła je ustawa o działalności leczniczej z 2011 r.). Ewidentnie widać proces zawłaszczania języka nauk społecznych i dyskursu publicznego przez ekonomię głównego nurtu. Takiemu żargonowi i optyce łatwo się ulega, ale wcale nie jest łatwo to wszystko potem „odkręcać”.

## II

## A. Zybala

Chciałbym teraz zaproponować nowy wątek dyskusji. Jest on trudny z samej swojej natury, ale za to niezmiernie ciekawy. Dotyczy teoretyzowania w sferze polityki publicznej, czyli tego, jak budować teorie. Profesor Osiński powiedział, że anglosaskie teorie nie za bardzo pasują do naszych realiów. W związku z tym, jakie wnioski wyłaniają się z tego dla nas jako teoretyków, dla kogoś kto ze względu na powołanie musi budować pewne teorie, abstrakcje, uogólnienia choćby na potrzeby dydaktyki. A więc jak wzmacniać dorobek teoretyczny, który na razie nie jest zbyt obfity? Chociaż w różnych politykach sektorowych jest naprawdę spory, np. w polityce edukacji czy w polityce społecznej. I są to teorie najczęściej adekwatne, w których podkreśla się szczególne cechy procesów formułowania tych polityk w Polsce. Zwraca się bowiem uwagę na to, że u nas działanie publiczne pozostaje silnie zakorzenione w procesach politycznych. Uwypukla się w nich rolę instytucji państwa, zwłaszcza administracji publicznej i klasy politycznej. To jest często ta odmienność teoretyzowania w Polsce od teoretyzowania np. w krajach anglosaskich, gdzie działania publiczne są silnie osadzone w kooperacji między różnymi podmiotami. Są one uznawane za bardziej organiczne. U nas występuje rozumienie bardziej państwowcentryczne. I polskie ujęcia teoretyczne potrafią to adekwatnie uchwycić. Ale wyłania się pytanie, jak teoretyzować w przestrzeni nie tylko polityk sektorowych, ale w odniesieniu do działania publicznego jako takiego. Chcę zapytać o to, co może być punktem odniesienia w teoretyzowaniu, co można uznać za ramy myślowe, co powinno znaleźć się w definicjach, teoriach, aby odwzorować złożoność działań i interwencji publicznych w naszym kraju.

## A. Surdej

Problem polega na tym, że nie ma jednej definicji danej dyscypliny – jest tak również w przypadku nauk ekonomicznych. Istnieje definicja neoklasyczna, kładąca akcent na decyzje w warunkach ograniczonych zasobów, co umożliwi formalizację i matematyzację. Inna głosi, że ekonomia jest nauką o bodźcach – taką szeroką definicję zaproponował m.in. J. Tirole. Warto zauważyć, że nauką o bodźcach może zostać nazwane także zarządzanie.

Nie mam prostej, dobrej odpowiedzi na to, jak zdefiniować nauki o polityce publicznej. Najbliżej byłoby mi do ujęcia wskazującego, że jest to obszar dotyczący problemów zbiorowości. Można zrezygnować z próby definiowania. Niektórzy

definiują fizykę jako to, czym się zajmują fizycy. Analogicznie ekonomia. To najprostsza definicja operacyjna.

## R. Szarfenberg

Odróżniłbym definiowanie polityki publicznej w różnych celach, np. operacyjnych. Musimy conceptualnie ją zdefiniować, żeby potem operacyjnie zbadać jakieś zjawiska. Później zastanawiamy się, jak je wyjaśniać. Podobnie jest z gospodarką – usiłujemy ją zdefiniować, żeby móc śledzić jej proces, a później zastanawiam się nad tym, jakie inne procesy w innych obszarach na nią wpływają i w jaki sposób, a jak ona sama z przeszłości wpływa na siebie w teraźniejszości.

Warto, po pierwsze, uwzględnić filozofię polityczną, z jej dyskusjami o państwie czy o podstawowych wartościach, które powinno ono szanować, chronić i realizować, np. o sprawiedliwości społecznej czy wolności. W tym kontekście uważam za bardzo ważną teorię polityczną polityki społecznej sformułowaną w latach 80. przez A. Weale'a. Usytuował on większość zagadnień polityki społecznej w kontekście teorii normatywnej łącznie ze sprawiedliwością proceduralną, teorią demokracji i jej różnymi aspektami. Empirii tam w ogóle nie było wiele.

Po drugie, istotne są teorie w sensie empirycznym. Stawia się hipotezy, które następnie są testowane poprzez analizę danych statystycznych. Podejście takie wydaje mi się charakterystyczne dla dzisiejszej ekonomii. W podejściach mieszanych podejmuje się próbę połączenia podejść ilościowych i jakościowych do analiz oraz wyprowadzania wniosków.

## J. Osiński

Panie Profesorze, chciałbym zwrócić uwagę na fakt, iż to wynika z tego, że ekonomiści nie dążą do prawdy, oni dążą do zbudowania modelu. Na tym polega tragedia tej nauki.

## R. Szarfenberg

Wydaje mi się, że ekonomiści już przewyżczyli skłonność do ujmowania problemów badawczych swojej dyscypliny wyłącznie w sposób czysto matematyczny. Upowszechnia się podejście ekonometryczne, czemu sprzyja rozwój teorii i narzędzi do analizy danych, a także nowe, coraz zasobniejsze bazy danych.

## J. Osiński

Uważam, że odnośnie do zarządzania publicznego należy dokonać ścisłego, rygorystycznego rozróżnienia między zarządzaniem publicznym a polityką publiczną. To są absolutnie dwa światy, które do siebie nie przystają. Koncepcja *new public management* była – mówiąc w wielkim uproszczeniu – próbą wprowadzenia do sektora publicznego metod zarządczych właściwych dużym podmiotom gospodarczym, a szczególnie korporacjom transnarodowym. Był to jeden z wielu zabiegów, o których wspomniałem wcześniej – zawłaszczenia sfery publicznej, opartej na zupełnie innej aksjologii niż środowisko, z którego wykiełkowało zarządzanie z setkami przymiotników. W SGH stawia się teraz pytanie: kto zarządza zarządzaniem? Powstają różnego rodzaju wprawki, na razie doktorantów, i podejrzewam, że powstanie jakieś uogólnienie.

Zarządzanie publiczne należy oddzielić od polityki publicznej przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze, podstawy aksjologiczne funkcjonowania państwa i sfery publicznej są zupełnie inne niż aksjologia funkcjonowania sfery biznesu, sfery wielkich korporacji. Absolutnie nie dadzą się ze sobą pogodzić. Nie znam takiego państwa, którego celem jest maksymalizacja zysku albo rozszerzenie zakresu ekspansji rynkowej. Znam państwa, które w różny sposób starają się operacjonalizować – jak mówiłem – pojęcie dobra wspólnego i w równy sposób dążyć do niego z mniejszym lub większym skutkiem.

Po drugie, wszystkie podmioty gospodarcze, szczególnie te duże, są strukturami zamkniętymi, skierowanymi do wewnątrz. Państwo jest strukturą transparentną, co oznacza, że jego instytucje starają się działać w pełnej transparenacji. Spróbujmy dowiedzieć się czegoś istotnego w korporacji. Natomiast w odniesieniu do państwa możemy sięgnąć po BIP (Biuletyn Informacji Publicznej), aby uzyskać informacje dotyczące każdego aspektu funkcjonowania jego i jego instytucji.

Trzeci argument jest taki, że *new public management* jest kompletnie nieprzydatny w sektorze publicznym. Nie znam firmy, która jest zarządzana na demokratycznych zasadach i w której akcjonariusze kierują się zasadami demokracji jako wiodącą ideą.

## R. Szarfenberg

Spółdzielczość wyłamuje się z logiki Pańskiej analizy.

## J. Osiński

Przyzna Pan Profesor, to jest marginalny przykład w dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej. Ale, oczywiście, ma Pan rację. Taka była idea Abramowskiego i taka

była idea spółdzielczości skandynawskiej, w tym duńskiej. I to po części utrzymuje się do dzisiaj. Natomiast podtrzymuję swoje rozróżnienie na odrębne sposoby działania obu sektorów na podstawie elementu aksjologicznego, funkcjonalnego, a także związanego z demokratycznym i niedemokratycznym charakterem działania instytucji publicznej i instytucji biznesowej.

Powyższe argumenty uznaję za zupełnie wystarczające, żeby powiedzieć, że zarządzanie publiczne po prostu musi być odłączone od polityki publicznej, w polityce publicznej bowiem wszystkie te trzy elementy są. A w zarządzaniu ich nie ma.

Warto jeszcze powiedzieć o czwartym wymiarze zróżnicowania obu sektorów. Jeżeli mówimy o zarządzaniu, to mówimy o pewnej pasywności tego, kto zarządza. Jeżeli ktoś konkretny zarządza, to zakłada się, że ma do czynienia z pewnym zbiorem przedmiotów, zbiorem pasywnych osób. Natomiast nie da się powiedzieć tego w przypadku demokratycznego państwa prawa. Otóż tu mamy do czynienia z obywatelem, który ma wszelkie prawa do podmiotowości, z czego niejednokrotnie korzysta.

## R. Szarfenberg

Ale jedna z ostatnich książek powstałych w kręgu profesora J. Hausnera z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie ma w nazwie pojęcie współzarządzania.

## J. Osiński

I to jest dobry krok we właściwą stronę, choć nie jest wystarczający. *New public governance* najlepiej tłumaczyć jako „nowe współrządzenie publiczne”. Proponuję więc współrządzenie, a nie współzarządzanie, ponieważ to pierwsze pojęcie zakłada w różnych procesach interakcję między interesariuszami, bez których udziału nie można w działaniu publicznym zbyt wiele osiągnąć, czy to na etapie formułowania, wdrażania, czy ewaluacji polityki publicznej.

## W. Anioł

Ja sytuowałbym *governance* między klasycznym, tradycyjnym rządzeniem (*government*) a zarządzaniem (*management*). To coś pośredniego, wyrastającego z dwóch starszych formuł, plus oczywiście „wartość dodana”, wynikająca z bardzo pluralistycznego (wielopodmiotowego) i wielopoziomowego charakteru współczesnych procesów rządzenia. Natomiast byłbym przeciwny tłumaczeniu na język polski *governance* jako „współrządzenie”, ponieważ ten ostatni termin ma w angielskim swój inny odpowiednik, a mianowicie słowo *co-governance*, które również pojawia

w literaturze u niektórych autorów. Namawiałbym zatem do większej ścisłości i precyzji terminologicznej, bo inaczej zwyczajnie pogubimy się w bałaganie pojęciowym.

A. Zybała

Proponuję, abyśmy spróbowali jeszcze rozszerzyć wątek teoretyczny.

J. Osiński

...moim zdaniem jest na to za wcześnie, jeśli weźmiemy pod uwagę miejsce, w którym jesteśmy, w rozwoju nauki o polityce publicznej.

A. Zybała

Zgadzam się z Panem Profesorem, że jest za wcześnie. Nie jesteśmy gotowi teoretycznie. Nie mamy przetworzonych wielu składników naszej rzeczywistości, w tym stan badań empirycznych nie jest na odpowiednim poziomie zaawansowania.

Powrócę na chwilę do tego, co powiedziałem wcześniej o definicjach. Definicje powstałe w obrębie polityk sektorowych silnie podkreślają rolę państwa. Widoczne jest w nich założenie państwowcentryczności naszej rzeczywistości. Wydaje się ono adekwatne do realiów. Natomiast zastanawiam się, kiedy może przyjść taki moment, gdy będzie można pokazywać również dynamiczne punkty odniesienia, wskazując, że polityka publiczna jest również działaniem zbiorowym, oddolnym, zakładającym współpodmiotowość. Ale to jest kwestia pewnych przewartościowań, które muszą zajść w samej rzeczywistości działania publicznego.

W. Anioł

Wydaje mi się, że nauki o polityce publicznej, jako dyscypliny stosowanej, a nie podstawowej, już z samego założenia dotyczy pewna słabość czy kłopot z tworzeniem teorii. Nie jest to bowiem jej pierwszoplanowe zadanie. Ponadto, w praktyce badawczej dominują w niej raczej studia przypadków (*case studies*), czyli analizy konkretnych sytuacji problemowych

(...) nauki o polityce publicznej, jako dyscypliny stosowanej, a nie podstawowej, już z samego założenia dotyczy pewna słabość czy kłopot z tworzeniem teorii. Nie jest to bowiem jej pierwszoplanowe zadanie. Ponadto, w praktyce badawczej dominują w niej raczej studia przypadków (*case studies*), czyli analizy konkretnych sytuacji problemowych oraz prób ich rozwiązywania w różnych dziedzinach życia publicznego – prof. Włodzimierz Anioł.



oraz prób ich rozwiązywania w różnych dziedzinach życia publicznego. Na podstawie takich indywidualnych zjawisk, które zachodzą w różnych sektorach, np. w polityce edukacyjnej, rodzinnej, przemysłowej czy rynku pracy, trudno jest formułować ogólniejsze prawidłowości.

Naturalnie nie oznacza to, że nie należy próbować tego czynić. Duże szanse na rozwijanie potencjału teoretycznego naszej dyscypliny lokowałbym zwłaszcza w badaniach porównawczych. Komparatystyka w czasie i przestrzeni umożliwia identyfikowanie pewnych bardziej uniwersalnych regularności, przybliża do ogólniejszych wniosków. Wyeksponowałbym zatem rolę studiów porównawczych w posuwaniu do przodu naszego krajowego „teoretyzowania”.

Duże szanse na rozwijanie potencjału teoretycznego naszej dyscypliny lokowałbym zwłaszcza w badaniach porównawczych. Komparatystyka w czasie i przestrzeni umożliwia identyfikowanie pewnych bardziej uniwersalnych regularności, przybliża do ogólniejszych wniosków. Wyeksponowałbym zatem rolę studiów porównawczych w posuwaniu do przodu naszego krajowego „teoretyzowania” – prof. Włodzimierz Anioł.

Zresztą na Zachodzie ten nurt badań świetnie się rozwija w formule *comparative public policy*, niezależnie od ogólniejszej subdyscypliny znanej pod nazwą *comparative politics*. Nic też nie stoi na przeszkodzie temu, by nauka o polityce publicznej jako interdyscyplinarna dziedzina wiedzy wykorzystywała dorobek teoretyczny innych, mniej lub bardziej okrzepłych dyscyplin społecznych – a więc wyrastających na ich gruncie koncepcji i paradygmatów (podobnie jak posiłkuje się zapożyczanymi stamtąd metodami i technikami badawczymi, np. analizą decyzyjną, systemową, strategiczną, sieciową, metodami symulacyjnymi, ewaluacyjnymi, SWOT itp.).

Porządkując nieco inspiracje i dotychczasowy dorobek teoretyczny badań nad politykami publicznymi na świecie, w największym skrócie wymieniłbym trzy główne perspektywy, które sam na użytek uniwersyteckiej dydaktyki ilustruję zazwyczaj trzema poręcznymi metaforami.

Jako pierwsze chcę wymienić klasyczne podejście stadialne (*stagist approach*), które opisuje i wyjaśnia proces kształtowania polityki publicznej w konwencji przypominającej taśmę montażową w fabryce. Rozwija się on – w tej perspektywie – chronologicznie i w uporządkowany sposób: od fazy rozpoznawania problemów i ustanawiania agendy politycznej, poprzez formułowanie polityk, podejmowanie decyzji i ich realizację, aż po etap monitorowania i szacowania efektów określonych działań publicznych. Ujęcie to zakłada swoistą monocentryczność i wysoki poziom racjonalności w procesie politycznym, bo uznaje się, że działa zasadniczo jeden podmiot, a jego zachowania może adekwatnie wytłumaczyć teoria racjonalnego wyboru czy też wyboru publicznego.

Drugi model teoretyczny to gra polityczna bądź strategiczna i metafora areny, na której ona się toczy. Tu zakłada się, że w procesie uczestniczy co najmniej kilku różnych aktorów i tam, niczym na scenie teatralnej, dochodzi między nimi do rozmaitych interakcji, dialogu, spięć, sprzężeń zwrotnych. Jeśli widowisko jest bardziej brutalne, to w większym stopniu przypomina okładanie się ciosami przez bokserów na ringu. W realistycznym paradygmacie na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych w podobnym kontekście przywołuje się z kolei metaforę stołu bilardowego, na którym suwerenne państwa, niczym bile, stale zderzają się ze sobą, zabiegając o ochronę własnych interesów narodowych. Tak też jest z interesariuszami w każdej innej polityce publicznej (bo zauważmy na marginesie, że polityka zagraniczna też jest jedną z nich).

I wreszcie trzecia perspektywa – najbardziej skomplikowana i irracjonalna, tj. perspektywa sieci instytucjonalnej, bardzo złożonej, rozedrganej pajęczyny. Uwikłane są w nią rozmaite podmioty, połączone cieńszymi i grubszymi nitkami np. w sojusze strategiczne czy koalicje rzecznicze. Do zrozumienia owych relacji przydają się m.in. różne nurty nowego instytucjonalizmu. Z jednej strony – historycznego, bo on pokazuje znaczenie zarówno bardziej stabilnych układów politycznych (*policy networks*), jak i bardziej doraźnych, tymczasowych sieci związanych z załatwianiem bardzo konkretnych spraw (*issue networks*). A z drugiej strony widać tu eksplanacyjny walor instytucjonalizmu socjologicznego, podkreślającego rolę dyskursu, debaty publicznej i języka, np. znaczenie narracji neoliberalnej, o czym wcześniej mówiliśmy. Bo siatka pojęciowa też jest mającym duże znaczenie elementem tej wielkiej pajęczyny.

Widziałbym zatem co najmniej trzy generalne modele teoretyczne, którymi można się inspirować. Każdy z nich jest pewnym uproszczeniem, dlatego nieraz spotykają się z uzasadnioną krytyką. Ale tak to już jest z każdą procedurą idealizacyjną w nauce, że stanowi zazwyczaj daleko idącą symplifikację rzeczywistości, nie ma więc na to rady.

Oczywiście jest też cała gama innych, dalszych, często autorskich podejść, jak trzy strumienie J. Kingdona czy równie obrazowa metafora kosza na śmieci. Wedle tej ostatniej polityka publiczna to właściwie jeden wielki kontener na „odpadki”, do którego trafia wszystko jednocześnie: procedury, cele, problemy, rozwiązania problemów, decyzje itp. Wszystkie te elementy mieszają się ze sobą, zanim kosz zostanie opróżniony, co zdarza się od czasu do czasu, po czym znów wrzucamy do niego nową partię „śmieci”. I to wydaje się najbardziej irracjonalny, chaotyczny obraz procesu kreowania polityki publicznej.

Podsumowując: można teoretyzować na różne sposoby i w bardzo szerokim spektrum, stosując odmienne optyki – od monocentrycznej, logicznej i bardzo racjonalnej wizji funkcjonowania polityk publicznych, aż po wizje wielocentryczne, pluralistyczne, akcentujące przede wszystkim irracjonalność, nieprzewidywalność, wręcz przypadkowość różnych polityk.

## A. Zybala

Pan Profesor bardzo kompleksowo nakreślił istotne tendencje w teoretyzowaniu. Z pewnością jest widoczny nurt odwołujący się do definicji H. Lasswella, który właściwie wskazał przedmiotowo, czego dotyczy wiedza o polityce publicznej. Nie przesądzał, jak wygląda proces działania publicznego, natomiast wskazywał na przedmiot czy wiedzę, na to, czego ona dotyczy, jak to, że jest zorientowana na problemy, normatywna i interdyscyplinarna. To nam nie mówi, jak wygląda działanie publiczne, tylko jak jest skonstruowana i czego dotyczy wiedza o polityce publicznej. Ale są też takie teorie – tutaj Pan Profesor wymienił teorię tzw. kosza na śmieci czy teorię koalicji orzecznicych – które są zbudowane na założeniu daleko idącej złożoności i spontaniczności procesu działania publicznego.

Część teorii jest oparta na założeniach dotyczących tego, jak wygląda proces decyzyjny w polityce publicznej, i tutaj można byłoby wymienić – profesor Szarfenberg pisał o tym w jednej z publikacji – teorie linearne, które zakładają, że działania polityczne toczą się według racjonalistycznego schematu, składającego się z następujących po sobie stadiów. Widzimy także nurt teoretyczny, którego przedstawiciele wychodzą z założenia, że w działaniach publicznych nie ma wyraźnej logiki, a jest być może nawet chaos. Natomiast do rozstrzygnięć w danej polityce dochodzi się w wyniku czasami przypadkowego kumulowania pewnych czynników, które przesądzają o tym, że otwiera się okno możliwości do działania (*window opportunity* czy *policy window*). Mówią o tym teorie strumieniowe.

Otwartą sprawą jest to, na ile warto wykorzystać powyższe – linearne czy nielinearne – teorie do konstruowania koncepcji teoretycznych, które miałyby odzwierciedlać nasze realia. Natomiast choćby powierzchowne obserwacje wskazują na fakt, że podejście linearne dość dobrze oddaje podejmowane u nas działania publiczne. Prawdopodobnie jesteśmy bowiem w tej fazie, kiedy „realna” polityka publiczna jest procesem dość uporządkowanym, według modelu Lasswellowskiego. Ale wynika to tylko z tego względu, że egzekutywa rządowa zdominowała działania publiczne i że skupia się na legislacji czy też – innymi słowy – jej głównym instrumentem jest legislacja (tworzenie prawa). Zapomina się natomiast o instrumentach katalizujących uczestnictwo w działaniach publicznych całego uniwersum podmiotów społecznych. Innymi słowy, władza blokuje udział innych podmiotów, ponieważ nie chce doprowadzić do kluczowego działania w polityce publicznej – do przetargu interesów. Woli narzucić pewien rozkład kosztów i korzyści z danej reformy czy przeprowadzenia zmiany w danej polityce niż zdać się na określony żywioł społecznego tworzenia rozwiązań i wypracowywania konsensusów, na niepewność wynikającą ze zderzania się różnych grup interesów. Swoim podejściem zapewnia sobie określoną racjonalność

całego procesu tworzenia polityki. Rzecz w tym jednak, że jest to racjonalność tylko proceduralna, by nie powiedzieć – racjonalność biurokratyczna. Dochodzi do tego, że w miejsce spontanicznych i organicznych procesów zaprowadza się autorytarny proces decyzyjny.

Chciałbym tu jeszcze dodać, że gdy H. Lasswell stworzył swoją teorię linearną, to miał w wyobraźni jeszcze model procesu decyzyjnego w politykach publicznych, który zakładał, że państwo jest swoistym hegemonem, nadającym przynajmniej rytm funkcjonowaniu całego działania publicznego. Ale to się zmieniło w ciągu 2–3 dekad. Zachodni decydenci wyciągnęli z tego wnioski i następowała pluralizacja procesu decyzyjnego. I wówczas pojawiły się nowe teorie nielinearne zakładające ograniczoną przewidywalność tworzenia koncepcji działania publicznego z uwagi choćby na powiększającą się liczbę aktorów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Natomiast w Polsce już wiemy od dawna, że proces funkcjonowania polityki publicznej stał się złożony i pełny różnych podmiotów szukających wpływu na decyzje, ale jednak nie dochodzi do adekwatnego wyakcentowania ich roli w praktyce.

## J. Osiński

Dostrzeżmy jednak, że wielopodmiotowość dzisiejszej polityki publicznej spowodowała, że na jednego kongresmena przypadają setki lobbystów. Podobne rzeczy obserwujemy w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej. I tam wielość tych organizacji lobbystycznych ciągle się zwiększa.

Natomiast jeśli chodzi o teorie, to nie zmierzałbym w kierunku budowania konstrukcji teoretycznej. Można przyjąć to, co zaproponował profesor Anioł. Można się z tym zgadzać, nie zgadzać, polemizować, natomiast chcę zwrócić uwagę na wiele koncepcji teorii politologicznych, które wyrosły z uogólnień. Otóż często widać specyficzny proces. Naukowiec amerykański X przebadął jakiś jeden przypadek, ponieważ pojechał do „Pcimia Dolnego” w Nevadzie albo Nebrasce. Tam zastał określony problem. Opisał go, wrócił do siebie na uniwersytet, porozmawiał z ludźmi i wyrosła z tego ogromna teoria.

Powinniśmy jednak podchodzić ze znacznie większym krytycyzmem, niż to czynimy, do funkcjonujących teorii, jeśli budujemy tożsamość polityki publicznej. Jestem o tym głęboko przekonany. Weźmy pojęcie kapitału ludzkiego i rolę G. Beckera w tym całym zamieszaniu, ale nie tylko jego. Przykład typowy, jednostkowy, amerykański. Teoria powstała w odpowiedzi na problem lat 50. i 60. Stanów Zjednoczonych. A była nim segregacja rasowa w miejscu pracy, w miejscach publicznych itd. Polegał on również na tym, że nie było wiadomo, co zrobić z ogromnymi masami ludności afroamerykańskiej, która funkcjonowała do tej pory w swoim świecie, jeździła innymi

autobusami albo inną ich częścią, pracowała w innych zakładach pracy, nawet jeśli jej przedstawiciele chodzili na basen, to korzystali z wydzielonych stref. W tej sytuacji trzeba było białych przedsiębiorców czy zatrudniodawców zachęcić do zatrudniania Afroamerykanów. W związku z tym wymyślono teorię wskazującą na to, że Afroamerykanie również mają kapitał, którego wykorzystanie byłoby korzystne dla gospodarki i społeczeństwa. Mogą coś wnieść do danej firmy. To jest kapitał ludzki jako bardzo ważny.

Zwróćcie uwagę na fakt, że mówiono wtedy tylko o wykształceniu jako elemencie tego kapitału i niczym więcej. Po czym znalazło się paru teoretyków, którzy zaczęli rozmnażać cudownie słowo „kapitał”. P. Bourdieu chyba był największym twórcą przymiotników przy tym słowie. Powstała ogromna ich lista. Jest też seria ekonomistów amerykańskich, do której profesor L. Balcerowicz pisze wstępy. Każda ich teoria zaczyna się od tego, że przyjeżdża dany profesor z uniwersytetu do „Pcimia”, bada jakiś problem, po czym środowisko akademickie robi z tego teorię i mówi: „Mamy kolejnego Nobla!”. Tak to po prostu funkcjonuje. Wszystko jest starannie zbudowane, jedno z drugim się zazębia. Osobiście polecam książkę profesora J. Tittenbruna *Kolonizacja nauki i świata przez kapitał*.

## A. Surdej

Aprobuję rozumowanie profesora Osińskiego, w którym dopuszczamy, a właściwie oczekujemy krytycznej samorefleksji w nauce i rozumienia sił oddziałujących na rozwój nauki, w tym także źródeł finansowania. Ekonomii brakuje tej samoświadomości i świadomości skutków dominacji pewnego typu teorii, bo wygodnie o tym nie dyskutować.

Nie wiem, czy polski system akademicki – nie chcę do nikogo personalnie się odnosić – powoduje karlenie ambicji. Na przykład młodych doktorów tresujemy w taki sposób, żeby nie śmieli krytycznie myśleć. Chodzi o to, że kariery robi się, podążając utartym szlakiem, innymi słowy: gdzieś tam w Sussex ktoś może napisać coś krytycznie, ale w Polsce raczej nie.

## J. Osiński

Nasz krytycyzm polega na tym, że u nas na pewno nie będzie 34 pracy doktorskiej na temat końca historii według Fukuyamy. W ogóle na temat Fukuyamy, który był po prostu pionkiem, a u nas postawiono go na piedestał.

## A. Surdej

Mody intelektualne sprawiają, że pojawiają się dyscypliny, których nazw nie będziemy pamiętać za 20–30 lat. Warto zauważyć, że czasami lepiej było czytać prace Kotarbińskiego, Podgóreckiego, Pszczółkowskiego niż przyczynkarskie dzieła o przysłowiowych ośmiu krokach skutecznego zarządzania.

Czasami nie dochodzi do odkrycia nowych prawidłowości, ale pojawia się nowy termin, który powoduje przewartościowanie problematyki czy danego podejścia. Nie powinniśmy przyzwalać na anarchię terminologiczną. Ale z drugiej strony żyjemy w świecie internacjonalizacji, więc trudne do osiągnięcia jest zachowanie równowagi pomiędzy importowanymi nowościami a własną tradycją intelektualną.

## P. Błądowski

Wracając do kwestii teoretycznych, muszę stwierdzić, że widzę jeszcze jeden argument za tym, dlaczego nie powinniśmy się za bardzo spieszyć z tworzeniem teorii. On jest mniej naukowy, a bardziej praktyczny. W dyskusji kilka razy była mowa o koszu na śmieci. Ja jestem zwolennikiem segregacji śmieci, w związku z tym wyobrażam sobie, że jeśli popatrzymy na dorobek, jaki mamy w obszarze polityk publicznych, to on w dużej mierze wyrasta z różnych specjalności, jest jeszcze bardzo posegregowany. Musimy nauczyć się rozmawiać, wykształcając wspólne pojęcia, a dopiero potem mówić o teorii. Inaczej okaże się, że zaczniemy się ze sobą głównie kłócić. Dopóki nie opanujemy wspólnych podstaw, to żadna teoria się po prostu nie ostanie, ponieważ nie będziemy wiedzieli, czy używając rozmaitych pojęć, rozumiemy dokładnie to samo.

Musimy nauczyć się rozmawiać, wykształcając wspólne pojęcia, a dopiero potem mówić o teorii. Inaczej okaże się, że zaczniemy się ze sobą głównie kłócić. Dopóki nie opanujemy wspólnych podstaw, to żadna teoria się po prostu nie ostanie, ponieważ nie będziemy wiedzieli, czy używając rozmaitych pojęć, rozumiemy dokładnie to samo – prof. Piotr Błądowski.

## W. Anioł

Każda nowa dyscyplina naukowa dojrzewa powoli, dlatego nie ma sensu niczego przyspieszać sztucznie. W oczekiwaniu na polską teorię polityki publicznej nie warto być niecierpliwym na obecnym etapie. Róbmy po prostu swoje. Na pewno między badaczami z różnych krajowych środowisk naukowych przydałoby się więcej komunikacji



i dialogu. Póki co odnoszę wrażenie, że tych wspólnych dyskusji i kontaktów jest za mało, np. między ośrodkami warszawskim, krakowskim i wrocławskim. Pewną ilustracją tego deficytu interakcji mógłby być choćby wydany w 2014 r. przygotowany przez zespół z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie podręcznik *Wprowadzenie do nauki o polityce publicznej*, w którym nawet w przypisach czy bibliografii nie uważa się w istocie dwóch pierwszych w Polsce książek o podobnie syntetyzującym charakterze, opublikowanych rok i 2 lata wcześniej przez profesora Zybąłę.

Powinniśmy zatem uważniej – i naturalnie krytycznie – przyglądać się sobie nawzajem, dorobkom indywidualnym i całych placówek, intensywniej wymieniać myśli, częściej spotykać się na konferencjach. Dobrze, że istnieją już co najmniej dwa specjalistyczne periodyki – do krakowskiego „Zarządzania Publicznego” dołączyły niedawno wydawane w SGH „Studia z Polityki Publicznej”. W kontekście rozwoju młodej kadry dobrze rokuje fakt, że dwie uczelnie (SGH i UW) uzyskały już uprawnienia do nadawania stopnia doktora w zakresie nauk o polityce publicznej. Lepsze krążenie idei i wyników badań może tylko wzmocnić nasze środowisko i nową dyscyplinę.

### III

#### A. Zybąła

Chciałbym podnieść jeszcze kwestię związaną z badaniami, które wzbogacałyby wiedzę opartą na znajomości empirii. Badania są ścieżką, która pozwoli nam formułować w przyszłości teorie i hipotezy, stawiać tezy teoretyczne itp. Trzeba zatem zdobywać finansowanie, trzeba tworzyć koncepcje badań i wygrywać na nie granty, i to też jest wyzwanie. Możemy badać różne wybrane mechanizmy, case’y i pozostaje kwestia tego, w jaki sposób dobrze selekcjonować dane, które wynikają z badań, i poddawać je pewnej obróbce czy przetworzeniu, uogólnieniu.

Na tej bazie możemy za jakiś czas dojść do pewnych abstrakcji i uogólnień. Wyzwaniem jest też jednak to, żeby zobaczyć, co można empirycznie badać w polityce publicznej, jak podejść do złożoności. Jest wiele wyzwań metodologicznych. Procesy właściwe dla polityki publicznej, jak już mówiliśmy, są rozciągnięte w czasie, a rezultaty – nierzadko trudne do jednoznacznej oceny. Trzeba umieć wybierać przedmiot badań – etap formułowania polityki, implementacje, ewaluacje, deliberacje, różne dynamiczne zjawiska, założenia przyjmowane przy podejmowaniu działań, kryteria efektywności itp.

### J. Osiński

Lekceważymy trochę element czasu. Ekonomisci tego nie lekceważą, ponieważ to jest zasób, który jest nieodnawialny, nie można go zmagazynować, jest nie do odtworzenia, nie można czasu jak kapitału przekazać, ale myślę, że termin „kapitał czasu” też niedługo się pojawi.

Nie można w żaden sposób, jeśli chodzi o nauki o polityce publicznej, dopuścić do takiej sytuacji, że będą one traktowane jako opisujące pewien statyczny wycinek rzeczywistości. Zarzut statyczności jest podstawowym zarzutem formułowanym przez neoliberalistów w stosunku do instytucji państwa i jego polityki, które pozostają w kontraście do dynamiki biznesu.

### R. Szarfenberg

Nasza historia gospodarcza świadczy o tym, że państwo i działanie publiczne nie są statyczne. I tu można odwołać się do instytucjonalizmu historycznego. Możemy badać działanie państwa w długich okresach, np. politykę zdrowotną w czterech krajach na przestrzeni 30–40 lat. Albo system emerytalny na przestrzeni 40–50 lat czy opiekę przedszkolną od zaborów do dzisiejszych czasów i rolę organizacji pozarządowych w tym zakresie. W instytucjonalizmie historycznym podkreślono bardzo mocno znaczenie długich okresów.

### J. Osiński

Problemy długu publicznego też są analizowane w takich długich przedziałach czasowych.

### R. Szarfenberg

W badaniach nad wielkim kryzysem z 2008 r. porównywano kryzysy, odkąd dostępne były dane. Badacze zastanawiali się, co je wywoływało w różnych okresach i dlaczego akurat po II wojnie światowej nie było ich przez prawie 30 lat.

### A. Surdej

W odniesieniu do Polski mamy też jeden problem nie do końca intelektualnie opanowany – w jakiej mierze przeszłość warunkuje przyszłość? Prowadzone są ciągle dyskusje dotyczące źródeł naszych problemów z państwem. W tych analizach wraca

kwestia oddziaływania zaborów lub zjawisk z jeszcze wcześniejszych okresów. Różni autorzy różnie sobie z tym radzą. Problem jest poważny, ponieważ trzeba wykazać, jak daleko można sięgać w przeszłość, aby uzasadniać nią zjawiska terażniejszości i warunkować przyszłość.

## A. Zybala

Istotna wydaje mi się również refleksja na temat, jak radzić sobie z wyborem priorytetowych dziedzin badawczych, jakiego typu badania byłyby wskazane z uwagi na wiedzę, której potrzebujemy przede wszystkim. W jakim kierunku powinniśmy iść, żeby wytworzyć w jak najkrótszym czasie zasób wiedzy, który można wykorzystać na potrzeby akademickie, ale także na aplikacyjne.

## W. Anioł

Studia nad długoterminowymi skutkami realizowanych polityk publicznych można traktować jako swoisty rodzaj ewaluacji *ex post*. Ale z drugiej strony, równie ważne wydaje się badanie procesów kształtowania terażniejszych i przyszłych polityk. Oczywiście, tu nie ma alternatywy, tzn. dylematu „myć ręce czy nogi”. Obie rzeczy warto robić równolegle: analizować *ex post*, oceniać następstwa działań publicznych w dłuższym czasie, w perspektywie np. instytucjonalizmu historycznego, ale jednocześnie potrzebna jest praktycznie zorientowana refleksja nad tym, jak formułować politykę w danej dziedzinie, jak budować różne scenariusze i warianty decyzji na podstawie palety rozpoznanych uwarunkowań i wyzwań.

Widzę bariery w tej drugiej dziedzinie. Brak jest otóż zapotrzebowania na podobne studia ze strony administracji publicznej i krajowych decydentów politycznych. Nie dysponują oni poważnym, bezpośrednim zapleczem analitycznym, tak jak to jest w innych państwach europejskich. Polska jest chyba jedynym krajem w Europie, w którym nie ma ośrodka strategii politycznej w administracji publicznej. Brakuje długofalowej strategii rozwojowej z prawdziwego zdarzenia, w praktyce nie ma zapotrzebowania na strategię branżowe. Osobną kwestią jest potrzeba kształcenia profesjonalnych kadr administracji publicznej, dobrze przygotowanych pod względem umiejętności analitycznych i myślenia strategicznego. Niszowo-elitarny KSAP nie zastąpi tu placówek akademickich.

To działa w ten sposób, że jak nie ma popytu, „ssania” z zewnątrz, to i z podażą jest marnie. Generowanie wiedzy o politykach publicznych na uczelniach będzie utrudnione, jeśli nie znajdą się na ten cel odpowiednie środki. Jeśli w tej sferze byłyby

bardziej sprzyjający klimat i konkretne zamówienia na szerszą i głębszą ekspertyzę, to, rzecz jasna, zdynamizowałoby to również rozwój naszej dyscypliny.

### J. Osiński

Moim zdaniem to dobrze, że nie wykorzystywano wiedzy wielu politologów, i to z wielu względów. Dzięki temu zostaliśmy uchronieni przed wieloma nieszczęściami. To, co my po części robimy tutaj, to jest koncentrowanie się na określonych politykach sektorowych i prowadzenie zaawansowanych badań w dziedzinie polityk sektorowych (ochrony zdrowia, edukacji, nauki, polityki historycznej, polityki zagranicznej, polityki społecznej). To są nasze główne kierunki i obserwując młodych badaczy, widzę rosnące zainteresowanie problematyką formułowania polityk publicznych, później wdrażania, realizacji, ewaluacji, ale nie na szczeblu państwa, tylko na szczeblu województw czy gmin. Uważam, że to jest bardzo korzystne, ponieważ badanie na poziomie regionu czy gminy wymusza dopracowanie warsztatu, przygotowanie całej empirycznej strony takiego badania, bo do tego nie da się zrobić kwereńdy w bibliotece i napisać dobrego tekstu.

Nie martwiłbym się zatem tym, że nie ma u nas studiów dotyczących tego, jak przedstawia się sytuacja na poziomie centralnym. Ze względu na bliższy kontakt obywatela z władzą gminną czy wojewódzką tam są problemy do badania i rozwiązania. Jestem zwolennikiem badań od podstaw po części, jeśli mówimy o tym aspekcie wertykalnym. Natomiast w sensie horyzontalnym to są poszczególne polityki, w których jeszcze wiele rzeczy badamy.

### P. Błędowski

Potrzebne jest także to, aby badacze zajmujący się politykami sektorowymi wyprawdzali wnioski z badań poza obszar badań swojego sektora. W Instytucie Gospodarstwa Społecznego SGH przygotowujemy właśnie wniosek o sfinansowanie kolejnych badań pamiętników bezrobotnych. Chcemy podejść do problemu nie tylko z punktu widzenia polityki społecznej, ale bardziej polityki publicznej. Chcemy zobaczyć, w jaki sposób problemy społeczne związane z bezrobociem są identyfikowane i rozwiązywane przy użyciu instrumentów nie tylko polityki społecznej, ale i innych polityk publicznych.

W literaturze ostatnio pojawia się termin „lokalna polityka publiczna”. To ciekawe podejście do roli polityki publicznej w rozwiązywaniu zagadnień społecznych. Wydaje mi się, że właśnie lokalny poziom stwarza doskonałą okazję do tego, żeby nie tylko podjąć rozmaite badania empiryczne, ale również wzbogacić

posiadaną wiedzę na temat funkcjonowania instytucji polityki publicznej. Badania nie powinny jednak służyć afirmacji tej polityki, choć mam wrażenie, że niekiedy chcemy ją zachwalać przy każdej okazji. Byłbym ostrożny w tym względzie. Wolałbym sam dojść do pewnych wniosków niż przyjmować z góry, że prowadzone polityki są znakomite.

## A. Surdej

Jeśli zgadzamy się co do tego, że na obecnym etapie istotne są polityki sektorowe, to byłoby dobrze, aby to podejście odzwierciedlało cykl polityki publicznej. Chodzi o to, żeby było widać, że zaczynamy od identyfikacji problemu i jego publicznego charakteru, a później dokonujemy wyboru narzędzi działania. Jeśli jest to problem publiczny, to cechuje go podobna sekwencja działań, choć pakiety narzędzi i działań mogą się różnić...

Kolejna rzecz dotyczy zagadnienia języka przekazu. W przypadku lokalnych polityk za istotne uważam dostarczanie ludziom argumentów, tzn. wsparcie ich w przygotowaniu do analizy decyzji władz. Chodzi o to, aby umieli kwestionować decyzje, które wywołują ich wątpliwości, nawet wtedy, gdy ma dojść np. do budowy chodnika, tylko dlatego że radny ma firmę budowlaną, która chwilowo nie ma zlecenia, i burmistrz musi mu dać pracę. Mieszkańcy powinni mieć informacje na temat tego, jakie jest uzasadnienie budowy nowego odcinka chodnika czy ile aquaparków powinno zostać jeszcze zbudowanych.

Ludzie są czasami bezradni, nie potrafią sobie poradzić z argumentacją ukazującą, że dany problem jest priorytetowy. Trzeba pomagać ludziom w porównywaniu znaczenia problemów, którymi nie można się wszystkimi zająć. Na południu Polski obserwuję znaczną bezradność w tym zakresie. Zdarza się, że przy uzasadnieniu pewnych decyzji władza wychodzi z argumentami typu – „Bruksela kazała zrobić to i to”. Później się okazuje, że wybudowano trzy aquaparki w odległości kilkunastu kilometrów. My możemy wyjaśnić, dlaczego tak się dzieje. Natomiast ludzie dziwią się, że nikt wcześniej tego nie dostrzegł.

## J. Osiński

To jest rzeczywiście istotny problem. Jego wyrazem jest również to, że przeważa u nas ewaluacja ilościowa przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie jakościowa. Mają zgadzać się słupki, suma zaplanowanych wydatków, aby nie trzeba było oddawać pieniędzy instytucjom Unii Europejskiej. To jest najważniejsze kryterium.

## A. Surdej

Interesuje mnie bezradność intelektualna ludzi. Warto byłoby im pomóc, choćby w zakresie języka, jakim mogliby się posługiwać. Mają problemy ze zrozumieniem i umiejętnością porównania różnych rozwiązań. Na przykład nie rozumieją negatywnych konsekwencji przejmowania szkół wiejskich przez różne stowarzyszenia, które nie są stowarzyszeniami ludzi mających misję edukacyjną. Są zaś kryptobiznesem lokalnym. Argumenty, które się pojawiają, są absurdalne i trzeba byłoby jeździć i każdemu tłumaczyć, dlaczego powinien się takim rozwiązaniom przeciwstawiać.

## R. Szarfenberg

Zastanawiam się nad barierami ograniczającymi badania wybranych polityk. Badacze zorientowani ilościowo narzekają, że dane administracyjne są trudno dostępne do analiz naukowych, np. dane z ZUS czy urzędów skarbowych. Wydaje mi się, że im bardziej będzie się informatyzowała nasza administracja publiczna, tym więcej będzie danych w rejestrach administracyjnych. Na świecie są one wykorzystywane do analiz. Powinniśmy przełamać niechęć administracji publicznej do dzielenia się danymi do celów naukowych.

## A. Surdej

Ja chciałbym wzmocnić tę argumentację. W połowie października 2015 r. w Mediolanie słyszałem referat badacza z Holandii. Posługiwał się on niezwykle szczegółowymi danymi, które pokazywały, jak zmiany w kryteriach przyznawania zasiłków dla dzieci przełożyły się na wysokość zasiłków trafiających do gospodarstw domowych o różnych cechach. My oczywiście możemy posługiwać się pojęciami ogólnymi, z których później płynie pewna wskazówka co do kierunku działań państwa (solidaryzm), ale ostatecznie w sensie technicznym pojawia się redystrybucja. W krótkim okresie kwestia solidaryzmu to kwestia przepływów środków do i z gospodarstwa domowego. Używając wielkich pojęć: mobilizujemy ludzi, budujemy argumentację wspierającą, ale później musimy mierzyć.

## R. Szarfenberg

Jeżeli chodzi o dane związane ze świadczeniami rodzinnymi i pomocą społeczną, to tu mogą być problemy. Mimo wysiłków pojawiają się trudności z ujednoczeniem procedury ich gromadzenia.



Wątek lokalności w badaniach wydaje mi się ważny, choć jednocześnie zwróciłbym uwagę na badania styku pomiędzy Unią Europejską a poziomem krajowym, co ujmuje pojęcie wielopoziomowej polityki publicznej. Weźmy pod uwagę chociażby to, że rozwinęliśmy odrębny system do zagospodarowania środków z funduszy UE. Jest to duży obszar badawczy.

#### A. Zybała

Chociaż działania finansowane z funduszy unijnych podlegają obowiązkowej ewaluacji.

#### R. Szarfenberg

Tak, te badania ewaluacyjne jako takie mogą być przedmiotem badań. Może im też podlegać wpływ Unii Europejskiej wywierany przez jej fundusze oraz instrumenty prawne na politykę krajową.

W ramach podejścia globalnej polityki społecznej (*global social policy*) są prowadzone badania wpływu organizacji międzynarodowych na polityki krajowe i później te ostatnie wpływają na polityki lokalne.

#### A. Zybała

W powyższym obszarze istnieje dość popularne pojęcie *policy transfer*, odnoszące się do procesu przebiegu implementacji idei publicznych pochodzących spoza danej rzeczywistości...

#### R. Szarfenberg

Tak, transfer polityki, ale też jej dyfuzja (*policy diffusion*). Przykładem jest choćby zagadnienie, wokół którego toczył się spór, czy terapia szokowa została przywieziona przez J. Sachsa, czy też została wymyślona przez naszych własnych ekonomistów, którzy pracowali nad tym już od początku lat 80.

#### A. Surdej

Problemem jest to, że w Polsce nie ma zbyt wielu dobrych empirycznych analiz.

## A. Zybala

Trudniej chyba jest też zdobyć dane miękkie. Mam doświadczenie pochodzące z własnych badań jakościowych, które obejmowały insiderów danej polityki sektorowej, w tym urzędników wyższego szczebla. Gdyby nie posiadane osobiste kontakty w ogóle nie byłoby szansy, żeby z nimi porozmawiać. Już nie mówię o kontaktach z osobami z pozycji wiceministra. Panują zarówno niechęć wśród urzędników, jak i zwykły strach przed rozmową, przed wyjaśnianiem kwestii, przed pokazywaniem wewnętrznych mechanizmów. To również blokuje rozpoznanie wielu mechanizmów.

## A. Surdej

Polscy badacze również nie zawsze na serio podchodzą do badań, zwłaszcza takich, które wymagają pójścia pod prąd. Do pewnego momentu D. Ost, Amerykanin, był jedynym, który wsadził kij w mrowisko, pisząc krytycznie o linii transformacji. Inni amerykańscy badacze, w tym M. Orenstein, pisali krytycznie o reformach emerytalnych. Z polskimi badaczami nie jest najlepiej pod tym względem.

transkrypcja: Borys Stelmaszczuk