

Wykład 28 Analiza polityki społecznej

Spis treści

Wprowadzenie	1
Bardzo krótka historia analizy politycznej	1
Analiza polityki na tle innych podejść, jej definicje i rodzaje	3
Przebieg analizy polityki	5
Analiza koszty-korzyści	10
Analiza polityki dedykowana dla polityki społecznej.....	12
Wyniki badań i analizy polityki w polityce	16
Dodatki dydaktyczne	18

Wprowadzenie

Ostatni wykład na temat trzech rodzajów systematycznych dociekań nad polityką społeczną poświęcę analizie polityki (*policy analysis*). Jej celem są **wskazówki i zalecenia, które mają być użyteczne dla polityków decydujących w sprawach polityki publicznej, a w tym również społecznej**. Warto w tym kontekście przytoczyć opinię Stanisława Rychlińskiego z lat 1930.:

- „**Polityka społeczna jest to... naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód**”.

Pominę to, że Rychliński główne źródło problemów społecznych upatrywał w „ustroju pracy najemnej”, ważne jest, że utożsamiał politykę społeczną z „naukowo usystematyzowanym zbiorem wskazówek”, które mają dotyczyć tego, jak usuwać, łagodzić i przeciwdziałać problemom społecznym („niesprawiedliwości i szkody dla jednostki i społeczeństwa”). Skąd czerpać te wskazówki? Jakie jest ich znaczenie? Odkąd istnieje władza publiczna wskazówki tego rodzaju musiały być w cenie, ponieważ trudno sobie wyobrazić, że władza zawsze wiedziała, co i jak robić w obliczu rozmaitych potrzeb i roszczeń. Jeżeli ludzie władzy nie byli pewni, jakie decyzje podjąć, musieli szukać informacji, które pomogłyby im w takiej sytuacji. Analiza polityki, a ściślej jej metody i techniki mają być narzędziem do wytwarzania, przetwarzania, przechowywania i rozpowszechniania takich informacji. Może ona służyć nie tylko władzy publicznej, ale również opozycji, a ogólniej wspomagać proces demokratyczny (cel podobny do celu ewaluacji w ujęciu Marka, Henry’ego i Julnesa). Interesujące dylematy pojawiają się, gdy mamy do czynienia z niedemokratycznym systemem politycznym, a analiza polityki wynajmuje tyran lub dyktator. Przykładem z dziedziny polityki społecznej jest chociażby radykalna reforma systemu ubezpieczenia emerytalnego w Chile za rządów Pinocheta.

Bardzo krótka historia analizy politycznej

Niekiedy refleksję historyczną na temat wiedzy, która miała służyć polityce zaczyna się od starożytności, np. William N. Dunn (w „Public Policy Analysis: An Introduction”) wskazuje na Kodeks Hammurabiego, którego wiek szacuje się na 2000 lat przed pojawieniem się głównych dzieł starożytności na temat państwa i polityki (Arystoteles, Konfucjusz, Kautilja). **Wraz z rozwojem systematycznych dociekań w formie badań empirycznych i coraz większym znaczeniem nauki w zachodnich społeczeństwach doszło do tego, że wiedza naukowa stała się jednym z ważnych źródeł informacji dla władzy (czy ogólniej polityki)**. Ta ostatnia nie była w tym względzie pasywna i sama przyczyniała się do rozwoju wiedzy o społeczeństwie m.in. poprzez zarządzanie spisów powszechnych, nasze tradycje w tym względzie sięgają Polski przedrozbiorowej. W amerykańskiej politologii już na początku wieku XX nawoływano do wyjścia z bibliotek i badania życia publicznego takim, jakim ono jest (filozofia polityki i opisywanie instytucji politycznych nie były już interesujące w tej nowej perspektywie). Po II Wojnie Światowej ten nurt znowu staje się silniejszy pod wpływem refleksji Harolda D. Lasswella z jego podkreśleniem znaczenia wiedzy, która będzie „**potrzebna dla poprawiania praktyki demokracji...., której zasadniczym celem jest realizacja ludzkiej godności w teorii i w faktach**”. Lasswell chciał, aby *policy science* (nauka o polityce, nauka polityczna) charakteryzowała się:

- 1) **wielodyscyplinarnością** (nawiązanie do ekonomii, socjologii, prawa),
- 2) **nastawieniem na rozwiązywanie problemów** (zainteresowanie problemami rzeczywistego świata, a nie akademickimi dysputami) i
- 3) **otwartą normatywnością** (przyznanie, że nie jest możliwe oddzielenie celów od środków, wartości od technik w badaniach działalności rządów).

Takie podejście jest bardzo podobne do postulatów jakie od dawna zgłaszano pod adresem nauki o polityce społecznej w Polsce.

Był to ważny impuls, który zachęcał politologów do badania życia politycznego, problemów społecznych i procesów decyzyjnych, co czyniło wiedzę płynącą z takich badań bardziej praktyczną. Do prekursorów takiego podejścia zaliczył Dunn w Europie: Maxa Webera i Karla Mannheim. Podobne zainteresowania praktyką polityki publicznej wpływały też z nurtu *public administration* (administracja publiczna), który rozwijał się u nas nieco bardziej dynamicznie w porównaniu z *policy science*. Dodatkowe czynniki intelektualno-metodologiczne, które wpłynęły na rozwój analizy polityki w USA to: **ekonomia sektora publicznego, badania operacyjne, analiza systemowa, teoria gier, analiza decyzyjna**. Komputeryzacja spowodowała, że napisano już wiele programów opartych na wcześniej opracowanych teoriach i wspomagających proces podejmowania decyzji. Ponadto w latach 1960. pewne narzędzia analizy polityki zostały wprowadzone do Departamentu Obrony, a potem stały się bardziej popularne w innych częściach amerykańskiej administracji. Od tego czasu złożoność spraw, którymi zajmuje się władza publiczna znacznie wzrosła i stąd wniosek o coraz większym zapotrzebowaniu na **urzędników-analityków**, np. w polskim Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej jest odrębny **Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz**, który ma się zajmować m.in.: „przygotowywaniem informacji dla potrzeb kierownictwa ministerstwa”, „przygotowywaniem, we współpracy z właściwymi merytorycznie departamentami ministerstwa, diagnoz i ocen w ramach opracowywanych przez ministerstwo dokumentów programowych, strategii i programów”, „określanie zakresu zasobów informacyjnych niezbędnych dla funkcjonowania Ministerstwa”.

Wracając do historii, w latach 1970. nastawienie praktyczne w politologii amerykańskiej osiągnęło taki poziom, że powołano do życia *Policy Studies Organization* (politologowie zainteresowani tym, aby polityki – nie tylko rządowe – **były w większym stopniu oparte na wiedzy**). Podobne intencje przyświecały *Society for the Study of Social Problems* (socjologowie, powstało w 1951, aby zachęcać do „zastosowania krytycznych, naukowych i humanistycznych perspektyw do badania żywotnych problemów społecznych... działa na rzecz rozwiązania tych problemów i **rozwijania polityk społecznych opartych na wiedzy**”), a także *The Society for the Psychological Studies of Social Issues* (psychologowie, powstało w 1936, w celu „wspierania badań problemów psychologicznych, które najbardziej żywotnie wiążą się ze współczesnymi politykami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi... **pomocy opinii publicznej i jej reprezentantom w rozumieniu i stosowaniu wiedzy naukowej o ludzkich zachowaniach w procesie tworzenia polityk społecznych**”). Na stronie SPSSI zamieszczono cytaty z Kurta Lewina (patrz poprzedni wykład) i podkreślono znaczenie tej postaci dla powołania organizacji). Wynika stąd, że instytucjonalne wyodrębnienie praktycznej czy stosowanej politologii nastąpiło później niż to miało miejsce w przypadku psychologii i socjologii (przynajmniej w USA).

Ostatecznie w 1979 roku powstaje *Association for Public Policy Analysis and Management* (Stowarzyszenie na rzecz Analizy Polityki Publicznej i Zarządzania) o ponaddiscyplinarnym charakterze, którego celem jest „**poprawa polityki publicznej i zarządzania poprzez doskonalenie badań, analizy i edukacji**”, natomiast celem *Journal of Public Policy Analysis and Management* (powstał w 1981 po połączeniu periodyków *Public Policy* i *Policy Analysis*) jest „rozpowszechnianie najwyższej jakości, wielodyscyplinarnych badań w zakresie polityki publicznej i zarządzania”.

Jednym z głównych bodźców do rozwoju analizy polityki w USA oraz jej profesjonalizacji było wprowadzenie ustawowego obowiązku przeprowadzania analiz tego rodzaju w przypadku każdego projektu legislacyjnego, który wiązał się z dużymi kosztami finansowymi. W Polsce również każdy projekt ustawy lub uchwały powinien zawierać uzasadnienie z m.in. „oceną skutków regulacji”, o czym pisałem we wcześniejszych wykładach. Są to jednak wymogi ogólnikowe, głównie o charakterze prawnym i nie wskazujące konkretnych narzędzi, które należy wykorzystać przy ich opracowywaniu. Wynika stąd, że rzeczywiste uzasadnienia proponowanych rozwiązań w Polsce są niskiej jakości, powoływanie się na nie nie ma znaczenia w debacie politycznej, a popyt na usług profesjonalnych analityków polityki publicznej jest w związku z tym mały.

Analiza polityki na tle innych podejść oraz jej definicje i rodzaje

David L. Weimer i Aidan R. Vining, autorzy popularnej w USA książki „Policy Analysis. Concepts and Practice” (kolejne wydanie z 2004) przedstawili analizę polityki na tle innych rodzajów dociekań i dyscyplin. Wyróżnili oni sześć paradygmatów: badania akademickie, badania polityczne, klasyczne planowanie, administrację publiczną, dziennikarstwo oraz analizę polityki. Kryterium porównań między nimi były: główny cel, „klient”, typowa metoda, ograniczenia czasowe i ogólne słabości. Oto tabela z tym porównaniem (s. 26 w czwartym wydaniu).

Paradygmat	Główny cel	„Klient”	Typowy styl	Ograniczenia czasowe	Ogólne słabości
Badania akademickie	Budowanie teorii dla zrozumienia społeczeństwa	„Prawda” zdefiniowana przez daną dyscyplinę, inni naukowcy	Rygorystyczne metody konstruowania i testowania teorii, zwykle retrospektywne (tzn. nie nastawione na przewidywanie)	Rzadko występują ograniczenia czasowe	Często nie mają związku z bieżącymi potrzebami informacyjnymi decydentów politycznych
Badania polityczne (policy)	Przewidywanie wpływu zmiany czynników, które są pod kontrolą polityki publicznej na problemy społeczne	Aktorzy polityczni, powiązane dyscypliny	Zastosowanie metod formalnych do pytań związanych z polityką; przewidywanie konsekwencji zmiany polityki	Czasami presja czasu, być może łagodzona tym, że te same problemy mogą powracać	Problem z transformacją wyników badań na działania rządu
Klasyczne planowanie	Określenie i osiągnięcie pożądanego stanu społeczeństwa w przyszłości	„Interes publiczny” zdefiniowany przez profesjonalistów	Ustanawianie zasad i norm profesjonalnych, określenie celów i zadań	Brak bezpośrednich ograniczeń czasowych ze względu na perspektywę długoterminową planowania	Myślenie życzeniowe, jeżeli pomija się proces polityczny w planowaniu
Administracja publiczna	Sprawna realizacja programów ustanowionych przez proces polityczny	„Interes publiczny” zawarty w ustanowionym programie	Zarządzanie i prawo	Presja czasu związana m.in. z cyklem budżetowym	Wykluczenie alternatyw, które są zewnętrzne wobec ustanowionych programów
Dziennikarstwo	Koncentrowanie uwagi opinii publicznej na problemach społecznych	Opinia publiczna	Opisywanie problemu	Silna presja czasu, gdy dany problem jest na topie	Brak analitycznej głębi i zrównoważenia
Analiza polityki	Systematyczne porównywanie i ewaluacja alternatywnych rozwiązań problemów społecznych dostępnych dla aktorów publicznych	Konkretna osoba lub instytucja odpowiedzialna za podjęcie decyzji	Synteza istniejących badań i teorii w celu przewidywania konsekwencji zastosowania alternatywnych rozwiązań	Silna presja terminów związana z koniecznością podjęcia decyzji w odpowiednim czasie	Koncentrowanie uwagi na krótkim okresie (krótkowzroczność) ze względu na orientację na klienta i presję czasu

Autorzy tego porównania stwierdzili również, że w ostatnich latach planowanie i administracja publiczna zbliżyły się do paradygmatu analizy polityki. Interesujące, że w ogóle nie uwzględnili oni badań ewaluacyjnych, w indeksie ich książki w ogóle nie występuje słowo *evaluation*. M. Scriven twierdzi jednak, że **analiza polityki to młodsze rodzeństwo ewaluacji, a różnice między nimi nie są duże**, np. 1) lista kontrolna ewaluacji (procedura dokonywania ewaluacji) pozostaje taka sama z tym, że konieczne jest sformułowanie zaleceń; 2) na ogół klienci wymagają, aby analiza polityki została wykonana w krótkim czasie (presja czasu). Ponadto niektórzy teoretycy używają zamiennie wyrażen *policy evaluation* i *policy analysis*, np. Stuart S. Nagel. Można zaryzykować hipotezę, że myślenie w kategoriach analizy polityki rozwijało się głównie w łonie amerykańskiej politologii (*political science* ewoluująca ku *policy sciences* Lasswella), natomiast ewaluacja to bardziej dziecko refleksji pedagogów, psychologów i socjologów (patrz poprzedni wykład). Stąd też wynika względna izolacja od siebie tych nurtów.

Weimer i Vining stwierdzili, że „**produktem analizy polityki jest rada, a konkretnie rada, która wspomaga (inform) podejmowanie decyzji w zakresie polityki publicznej**”, rady te mogą przyjmować prostą formę „uchwalenie ustawy A da w konsekwencji X” lub bardziej złożoną: „uchwalenie ustawy A, co uprawdopodobnia przyjęcie strategii legislacyjnej S, da w konsekwencji całkowite społeczne koszty C i całkowite społeczne korzyści B, a przy tym grupa 1 poniesie nieproporcjonalnie większe koszty niż inne grupy, a grupa 2 odniesie nieproporcjonalnie większe korzyści niż inne”. Wyróżnia podejście tych autorów, w ich własnym mniemaniu to, że traktują analizę polityki jako działalność zawodową, z tego wynika m.in. orientacja na klienta.

Brian W. Hogwood i Lewis A. Gunn w książce „Policy Analysis for the Real World” („Analiza polityki dla rzeczywistego świata”, 1984) stwierdzili, że pojęcie „analiza polityki” jest wieloznaczne i wskazali następujące jego znaczenia:

1. **Badania zawartości lub treści polityki** - „koncentrują się na pochodzeniu, intencjach i działaniach konkretnych polityk w obszarach takich, jak mieszkalnictwo, edukacja, zdrowie i usługi społeczne... ich celem jest zasadniczo opis” (wydaje się, że jest to typowe podejście dla tradycji angielskiej administracji społecznej i dla większości naszej nauki o polityce społecznej).
2. **Badania procesu tworzenia polityki (policy process)** - „koncentrują się na tym, jak w rzeczywistości tworzy się polityki, jakie działania podejmują różni aktorzy w różnych fazach” (patrz też wykłady o procesie polityki publicznej).
3. **Badania produktów polityki (policy output)** - poszukuje się czynników i uwarunkowań wpływających na wskaźniki produktów polityki, np. uwarunkowania wydatków na pomoc społeczną w różnych województwach (wydatki są w tym przykładzie potraktowane jako produkt).
4. **Badania ewaluacyjne** - celem jest stwierdzenie w jakim zakresie produkty polityki przyczyniły się do osiągnięcia założonych celów (np. jak wydatki na politykę mieszkaniową przyczyniły się do redukcji złych warunków mieszkaniowych).
5. **Informacje dla polityki** - „zbieranie i analizowanie danych w celu wspomaganie konkretnych decyzji lub doradzania w sprawie konsekwencji wyboru alternatywnych polityk” (to wydaje się być najbliższe ujęciu analizy polityki, jakie prezentują Weimer i Vining, patrz też dalej).
6. **Rzecznictwo procesu** - głównym celem jest zmiana procesu politycznego, aby stał się bardziej racjonalny, większy nacisk na to, jak polityka powinna być tworzona, a nie na to, jakie powinny być konkretne rozwiązania.
7. **Rzecznictwo polityki** - „stosowanie analizy w celu poparcia argumentów za konkretną polityką”, w dwóch wersjach – analityk jako aktor polityczny i aktor polityczny jako analityk.

Następnie uporządkowali oni tę listę przypisując pozycje 1-4 do kategorii **badania polityki (policy studies)**, czyli „wiedzy o polityce i procesie tworzenia polityki”, a 4-7 do kategorii **analiza polityki (policy analysis)**, czyli „wiedzy w procesie tworzenia polityki”. Charakterystyczne, że badania ewaluacyjne zaliczyli oni **do obu kategorii**. Ogólnie rzecz biorąc jest to podobne stanowisko do podziału na **naukę o polityce społecznej i naukę dla polityki społecznej**, który zaprezentowała J. Supińska (patrz też dalej, ostatni punkt dotyczący nauki w polityce, samo wykorzystanie nauki w polityce może być i było przedmiotem badań naukowych).

Przejdę teraz do pokazania kilku przykładowych podejść definicyjnych. W.N. Dunn sformułował dwie definicje analizy polityki, jedną w szerszym, a drugą w węższym sensie:

1. „... w najszerszym sensie obejmuje produkcję wiedzy o i w procesie tworzenia polityki... historycznie celem analizy polityki było dostarczenie politykom informacji, która mogła być użyta do racjonalnej oceny (*exercise reasoned judgements*) rozwiązań problemów polityki (*policy problems*)”.

2. „Stosowana dyscyplina nauk społecznych, która używa wielu metod dociekań w kontekście argumentacji i debat publicznych w celu tworzenia, krytycznej oceny i komunikowania wiedzy odnoszącej się do polityki (*policy-relevant*)”.

Szerszy zakres pierwszej definicji wiąże się z tym, że wiedza użyteczna politycznie niekoniecznie była produktem wyodrębnionej dyscypliny nauk społecznych. Oba znaczenia wydają się być szersze niż te, które przyjęli Weimer i Vining.

Inny autor amerykański, który również przyczynił się do rozwoju refleksji nad analizą polityki - Stewart S. Nagel - zdefiniował ją tak:

- **„określanie, która z różnych alternatywnych polityk publicznych lub rządowych w najlepszy sposób pomoże osiągnąć dany zbiór celów z uwzględnieniem relacji między politykami a celami”.**

Z takiej definicji wynika, wg Nagela, **pięć zasadniczych elementów**:

1. Cele, włączając w to ograniczenia normatywne i wagi przypisywane poszczególnym celom.
2. Polityki, programy, projekty, decyzje, opcje, środki lub inne alternatywy, które są dostępne dla realizacji celów.
3. Relacje między politykami i celami, włączając w to związki ustanowione lub ustalone przez intuicję, władzę, statystykę, obserwację, dedukcję, zgadywanie lub inne metody.
4. Wyciąganie wstępnych wniosków na temat tego, która polityka lub kombinacja polityk jest najlepsza w świetle celów, polityk i związków między nimi.
5. Określenie tego, co jest konieczne, aby druga z kolei lub inna alternatywa stała się najlepszą.

W ujęciu Nagela, celem analizy polityki publicznej nie jest opisywanie polityk lub wyjaśnianie, dlaczego istnieją i jak funkcjonują, to są raczej zadania badań polityki (*policy studies*). Powtarza się więc wątek obecny wyżej – nauka o i nauka dla polityki publicznej (znamy to też z koncepcji ewaluacji – nie dowodzenie jest celem ale ulepszanie, *improve* a nie *prove*).

Na zakończenie tego punktu przytoczę jeszcze jedną definicję, którą sformułował Michael C. Munger w książce „*Analysing Policy*” (2000):

- **„Analiza polityki jest to proces oceniania i wybierania spośród alternatyw na podstawie ich przydatności do realizacji jednego lub więcej celu lub wartości”.**

Definicja ta jest zbliżona do poprzedniej, a także do podejścia Weimera i Vininga. Munger podkreślał, że zalecenie dotyczące wyboru polityki, decyzja w tej sprawie oraz realizacja tej decyzji zwykle należą do kompetencji różnych podmiotów, np. instytut badawczy formułuje zalecenia, instytucja demokratyczna podejmuje decyzję o przyjęciu danego rozwiązania, a administracja publiczna (lub podmioty pozarządowe) zajmują się realizacją ustanowionego programu.

Przebieg analizy polityki

Analizę polityki można przedstawiać jako proces złożony z kilku faz, co może być podstawą do tworzenia list kontrolnych analizy polityki, gdybyśmy uznali, że listy kontrolne ewaluacji są tu niewystarczające. Problematyka poruszana tutaj pojawiła się już w mniejszym wymiarze przy temacie kwestie i problemy społeczne. Munger uznał, że analiza polityki jest procesem, który można podzielić na następujące fazy:

1. **Sformułowanie problemu**, np. mamy w Polsce przeludnienie więzień, czy problemem jest to, że jest za mało więzień, czy to, że jest za dużo więźniów, a może więzienia za mało odstraszą? Z wykładu o kwestiach i problemach wiemy, jak wiele zależy od sformułowania problemu, czyli od jego definicji.
2. **Wybór kryteriów oceny alternatywnych rozwiązań** - kryteria powinny odnosić się do celów polityki, być względnie łatwo mierzalne, aby można było powiedzieć na ile dane rozwiązanie spełnia dane kryterium, kryteria powinny nawiązywać do wszystkich istotnych celów i być wzajemnie rozłączne. W przykładzie z przeludnieniem w więzieniach kryteriami mogą być: koszty, sprawiedliwość, przestrzeń więzienna, powrotność do przestępstwa po wyjściu na wolność.
3. **Porównanie alternatyw i wybór polityki** - jest to trudniejsza część zadania, ponieważ niektóre alternatywy mogą być lepsze pod względem jednego kryterium, a inne pod względem drugiego, np. stosowanie liberalniejszej polityki zwolnień warunkowych by ograniczyć problem przeludnienia w więzieniach może być najtańszym rozwiązaniem, ale pod względem powrotności do przestępstwa najgorszym. Takie problemy nazywane są po angielsku *trade-offs*, co można przetłumaczyć jako sprzeczności i należy się nimi bezpośrednio zająć w trakcie analizy.

4. **Rozważanie ograniczeń politycznych i organizacyjnych** - jeżeli już zarekomendujemy jakieś rozwiązanie trzeba rozważyć, czy poprą je politycy i ustanowią jako prawo oraz, czy poprą je urzędnicy i wprowadzą w życie tak, aby okazało się skuteczne w rozwiązaniu problemu. Munger uznał, że nie należy tych ograniczeń uznawać za kryteria, o które chodzi w punkcie 2.
5. **Implementacja i ewaluacja programu** - „Ewaluacja jest czymś innym niż analiza polityki związana ze sformułowaniem problemu, wyborem kryteriów i porównaniem alternatyw. **Ewaluacja dotyczy tego, czy zrealizowana polityka lub program osiągnęły swoje ustalone cele**”.

Trzy komentarze do tej procedury. W przypadku rozważania kryteriów należy zauważyć, że **każda polityka ma własne kryteria oceny ze względu na swoje specyficzne cele, ale też wszystkie polityki ocenia się biorąc pod uwagę pewne kryteria uniwersalne**. Lista takich kryteriów została zaproponowana m.in. przez C.V. Pattona i D.S. Sawickiego (w „Basic Methods of Policy Analysis and Planning”, 1993): 1) **wykonalność techniczna** – czy wyniki programu realizują jego cel (głównym kryterium jest tu więc skuteczność), 2) **wykonalność ekonomiczna i finansowa** – czy opłaca się realizować dany program (efektywność ekonomiczna), 3) **wykonalność polityczna** – czy zalecane rozwiązanie będzie zaakceptowane przez główne siły polityczne i społeczne zaangażowane w problem (akceptowalność polityczna), 4) **wykonalność administracyjna** – czy rozwiązania skuteczne, efektywne i akceptowalne są możliwe do implementacji i realizacji (możliwość operacjonalizacji administracyjnej).

Drugi komentarz dotyczy tego, jak Munger (ale też kilku innych teoretyków analizy polityki) traktuje ewaluację. Widać wyraźnie, że **zawęża ją jedynie do ewaluacji ex-post, czyli po zrealizowaniu polityki lub programu oraz ogranicza jej kryteria wyłącznie do skuteczności**. W takiej perspektywie ewaluacją nie jest ocenianie alternatywnych polityk na podstawie wyselekcjonowanych kryteriów. Jest to stanowisko sprzeczne z tym, co sądzi na ten temat Scriven oraz inni teoretycy ewaluacji, którzy **od dawna rozszerzyli swoje zainteresowania programami społecznymi poza badanie ich skuteczności ex-post** (tzn. poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu cele programu zostały zrealizowane). Można, co prawda, starać się odróżnić ewaluację ex-ante planu czy projektu jakiegoś programu (np. czy jest spójny, czy jest realistyczny, czy przewidziano odpowiednie zasoby i właściwie je przypisano do poszczególnych zadań itd., a ogólniej ocenę, czy jest to dobry plan działania) od oceny alternatywnych rozwiązań przed podjęciem decyzji o tym, że mamy ten plan realizować. Takie podejście oznacza, że z jakichś powodów wyłączamy możliwość, aby przedmiotem ewaluacji były propozycje dotyczące rozwiązania problemu społecznego. Dociekania ewaluacyjne włączamy dopiero wtedy, gdy już zdecydowano się na jakieś rozwiązanie i zaprojektowano na jego podstawie program. Trudno jednak uzasadnić, dlaczego mamy ograniczać przedmiot ewaluacji programów i polityk w ten sposób, chyba że odwołamy się do podziału pracy między dwie profesje – ewaluatorów (programów) i analityków polityki społecznej (można ich nazwać „ewaluatorami alternatywnych rozwiązań”).

Trzeci komentarz odnosi się do tego, co zobaczymy dalej, a mianowicie zabrakło w procedurze Mungera kroku polegającego na wyszczególnieniu samych alternatyw, tak jakby założył on, że alternatywy, które mamy analizować są dane z góry. Poza tym można kwestionować włączenie implementacji i ewaluacji do procedury zrealizowanego programu, wykraczają one już poza to, co wynika z definicji analizy polityki jako oceny jedynie propozycji rozwiązań. Tych dwóch wad pozbawiona jest następna koncepcja procedury przeprowadzania analizy.

Weimer i Vining podzielili ją na dwa główne działania: **1) analiza problemu** i **2) analiza rozwiązań**, oraz działania szczegółowe wewnątrz każdego z nich. Analiza polityki, która za dużo miejsca poświęca na analizę problemu jest dla zamawiającego ją klienta niezbyt przydatna, ponieważ szuka on na ogół rozwiązań, a nie dodatkowych informacji o problemie. Z kolei pobieżna analiza problemu czyni rekomendowane rozwiązania łatwymi do zaatakowania, ze względu na słabość ich uzasadnień.

Na **analizę problemu** składają się następujące kroki.

1. **Zrozumienie problemu** - zbadanie symptomów, które niepokoją klienta; przedstawienie ich jako niesprawności rynku lub niesprawności państwa (wiąże się to z ogólniejszymi założeniami przyjętymi przez autorów w odniesieniu do definiowania problemów społecznych i ich rozwiązań), czyli **konceptualizacja problemu**; wskazanie związków między problemem i zmiennymi, którymi można manipulować za pomocą polityki – **modelowanie problemu**.
2. **Wybór i wyjaśnienie istotnych celów i ograniczeń polityki**. Ten etap należy do trudniejszych (m.in. ze względu na krytykę ewaluacji opartej na celach dokonanej przez Scrivena), a krótko mówiąc celów może być wiele, mogą być konfliktowe i niejasne, analityk musi więc **1) uwzględnić zarówno efektywność rozumianą jako maksymalizacja dobrobytu społecznego, jak i inne cele**, np. sprawiedliwość, godność ludzką, polityczną wykonalność i dostępność zasobów – te dwa ostatnie to

cele instrumentalne (czyli trzeba je osiągnąć, by osiągać cele główne); **2) wyjaśnić sprzeczności między celami** (np. efektywność a sprawiedliwość); **3) odróżnić cele** („wartości, które chcemy osiągać”) **od polityk/rozwiązań** („alternatywy i strategie osiągania celów”, „zbiór konkretnych działań”) co czasem nie jest łatwe, bo w języku potocznym za cele uznaje się często konkretne działania. Wskazówka: „**Cele formułuj jak najbardziej abstrakcyjnie, a alternatywne polityki jak najbardziej konkretnie**”. Cele mają charakter normatywny i są związane z wartościami. Ograniczenia dla polityki są czymś w rodzaju warunków brzegowych, tzn. jeżeli dane rozwiązanie ich nie spełnia powinno być od razu odrzucone niezależnie od innych zalet.

3. **Wybór metody analizy rozwiązań.** Gdy mamy określone cele - a możliwości są w tym względzie następujące: **tylko efektywność, efektywność i inny cel, efektywność i dwa lub więcej innych celów** - analityk musi wybrać metodę analizy rozwiązań. Ma do wyboru następujące metody: **1) formalna analiza koszty-korzyści** - odpowiednia, gdy jedynym celem jest efektywność, wszystkie wyniki zastosowania rozwiązań da się przeliczyć na pieniądze, daje informację o tym, które rozwiązania są warte przyjęcia, czyli społeczne korzyści są większe od społecznych kosztów i jak ustalić ranking alternatyw które dają korzyści netto (tzn. nadwyżkę korzyści nad kosztami), **2) jakościowa analiza koszty-korzyści** - jedynym celem jest nadal efektywność, ale nie wszystkie konsekwencje rozważanych rozwiązań da się przeliczyć na pieniądze, **3) zmodyfikowana analiza koszty-korzyści** – tym razem obok efektywności mamy też inny cel, ale nadal można przeliczyć wszystkie koszty i korzyści na pieniądze, **4) analiza koszty-skuteczność, czyli osiąganie celu sposób efektywny** – nadal obok efektywności mamy tylko jeden inny cel, ale nie daje się sprowadzić kosztów i korzyści do pieniędzy; ta metoda ma dwie wersje: **a) analiza z ustalonym budżetem i b) analiza z ustaloną skutecznością**; ten rodzaj analizy nie może nam dać takich informacji jak formalna analiza koszty-korzyści, ale pozwala zdecydować, która z alternatyw jest najmniej kosztowna, jeżeli wszystkie powodują społeczne koszty netto (tzn. ich społeczne koszty są wyższe niż społeczne korzyści), **5) analiza z wieloma celami** - **wszystkie poprzednie metody są jej przypadkami, a ze względu na to, że rzadko w polityce chodzi tylko o jedną wartość dlatego ten właśnie przypadek jest modelem dla analizy rozwiązania** (o analizie koszty-korzyści piszę też dalej).

Analiza rozwiązań, czyli systematyczne porównywanie alternatywnych polityk pod względem celów, macierz cele/alternatywy.

4. **Wybór kryteriów (wskaźników), czyli przekładanie ogólnych celów** (np. równość w korzystaniu z pewnej usługi społecznej) **na: a) zadania (objective)** (np. minimalizacja różnic w korzystaniu z tej usługi przez różne grupy dochodowe) i **b) ograniczenia lub warunki brzegowe** (np. rodziny z dochodem poniżej linii ubóstwa powinny otrzymać pełny dostęp do tej usługi). Wskazówka dotycząca oceny kryteriów: „**dobre kryterium dostarcza podstawy dla oceny postępu w osiąganiu celu**”, zawsze pytaj „Jak się mają wysokie wyniki na poziomie kryterium do postępu w osiąganiu celu”, trzeba też uważać, by nie wybierać kryteriów kierując się wyłącznie łatwością pomiaru – „**kryteria łatwiej mierzalne wypierają trudniejsze do pomiaru kryteria z pola analitycznej uwagi**”. W debacie publicznej istnieje tendencja do koncentrowania się na wpływie polityki skoncentrowanym w pewnych obszarach, wyraźnym, pewnym i bezpośrednim, a nie na rozproszonym, niewyraźnym, niepewnym i pośrednim, co też wpływa stronniczo na dobór kryteriów. Kryteria oceny polityki mogą być **ilościowe** (np. skale ilorazowe, czyli o ile alternatywa X jest lepsza od alternatywy B na kryterium K) lub **jakościowe** (np. skale porządkowe typu dobry, średni, zły), gdy trudno zopercjonalizować ilościowo cel generalny, można spróbować robić to jakościowo. Obowiązuje tu zasada: „**Zbiór kryteriów powinien obejmować wszystkie ważne wymiary istotnych celów**”. Poza tym należy preferować kryteria (tzn. zadania i ograniczenia) ilościowe i dopiero jeżeli nie ma możliwości zaproponowania takich, należy wybrać kryteria jakościowe.
5. **Wyszczególnienie alternatywnych polityk/programów społecznych.** Autorzy wskazali **ogólne rozwiązania problemów społecznych** (związane z ogólnymi założeniami, że każdy problem społeczny da się zdefiniować jako niesprawność rynku lub państwa, ogólne rozwiązania polegały na a) uwalnianiu, ułatwianiu i stymulowaniu działania rynku, b) zastosowaniu podatków i subsydiów w celu zmiany zachowań, c) ustanawianiu i egzekwowaniu reguł, d) pozarynkowej podaży dóbr i usług, e) dostarczaniu ubezpieczenia i zabezpieczania), które są „szablonami” do analizowania alternatyw. Przy tym zadaniu trzeba być szczególnie kreatywnym. **Źródła pomysłów na alternatywne rozwiązania problemu: a) już istniejące polityki (status quo) i zgłoszone już propozycje zmian, b) polityki wdrożone gdzie indziej (w kraju, za granicami), c) ogólne rozwiązania problemów społecznych**

(jako punkt wyjścia), **d) samodzielnie opracowane alternatywy**. Przykład oryginalnej alternatywy: zapewnienie większej liczby organów do przeszczepu za pomocą sprzedaży organów przez jednostki rządowi, na warunkach następujących: płatność następuje teraz, a po śmierci gwarancja zgody na pobranie. Kreatywne alternatywy mogą wzbudzać kontrowersje i wrogość. **Zalecenia** w tym przypadku są następujące: **a) nie oczekuj, że wymyślisz doskonałą politykę**, jest nieprawdopodobne by jakaś polityka była najlepsza na poziomie wszystkich celów, **b) nie porównuj preferowanej polityki z alternatywami karykaturalnie złymi**, **c) wstrzymaj się z preferowaniem którejś z alternatyw dopóki nie ocenisz każdej wg wszystkich celów/kryteriów**, **d) alternatywy powinny być wzajemnie wykluczające**, jeżeli można stworzyć kolejną alternatywę poprzez kombinację innych, to należy te inne wyeliminować, **e) unikaj alternatyw, w których postuluje się zrobienie wszystkiego**, na ogół są niewykonalne politycznie i budżetowo, **f) alternatywy powinny być zgodne z dostępnymi zasobami i prawnymi kompetencjami klientów**, **g) pamiętaj, że alternatywy są zbiorami konkretnych działań** (np. bon edukacyjny o wartości X przyznany grupie Y) – ogólne rozwiązania problemów społecznych takie nie są, bez konkretyzacji tego rodzaju nie da się określić konsekwencji polityki, a to jest konieczne, aby można je porównywać ze sobą.

6. **Przewidywanie i wartościowanie: porównywanie celów/kryteriów z alternatywami**, czyli: **a) przewidywanie konsekwencji zastosowania alternatywnych rozwiązań**, **b) wartościowanie konsekwencji alternatyw pod względem kryteriów**, **c) porównywanie alternatyw według różnych kryteriów**, czego wynikiem jest macierz cele/alternatywy.

Podsumowując tę procedurę można ją rozłożyć na następujące działania: 1) zrozumienie problemu, 2) ustalenie celów i ograniczeń rozwiązania problemu, 3) wybór metody analizy rozwiązań, 4) selekcja i dobór kryteriów oceny rozwiązań, 5) wyszczególnienie alternatywnych rozwiązań problemu, 6) przewidywanie konsekwencji zastosowania poszczególnych alternatyw pod względem poszczególnych kryteriów i porównanie ich ze sobą.

Ostatni etap analizy rozwiązań, a także ona sama staną się jaśniejsze, gdy przedstawię przykładowe macierze cele/alternatywy. Założmy, że problemem są korki w godzinach szczytu w centrum miasta (przykład Weimera i Vininga).

Cele	Kryteria/wskaźniki	Alternatywy		
		Obecna polityka	Podwojenie ceny parkowania	Stworzenie ekspresowej linii autobusowej
Dostęp do centrum miasta	liczba pojazdów na dzień roboczy	50000	45000 do 48000	44000 do 48000
	Średnie opóźnienie w godzinach szczytu (minuty)	12	6 do 10	14 do 18
	Liczba pasażerów w autobusach na dzień roboczy	30000	31000 do 33000	32000 do 36000
	Średnie opóźnienie dla pasażerów autobusów (minuty)	12	6 do 10	2 do 4
Zdrowe finanse	Wpływ z opłat parkingowych i biletów autobusowych w stosunku do obecnej polityki (miliony złotych na rok)	0	13 do 20	-0,5 do -0,1
	Bezpośrednie koszty w porównaniu z obecną polityką (miliony złotych na rok)	0	0,12	3,5
Społeczny dobrobyt w mieście	Zmiany działalności biznesowej w centrum miasta	Brak	niewielki spadek?	niewielki wzrost?
	Zmiany zysków prywatnych firm parkingowych (miliony złotych na rok)	0	13	-1,6 do -0,09
	Zapełnienie parkingów w pobliżu obszarów mieszkalnych	Średnie	Wysokie	Średnie
Publiczna	Publiczna akceptacja	rozproszone	Opozycja	opozycja kierowców

akceptacja		skargi	kierowców i właścicieli	prywatnych samochodów, poparcie kierowców autobusów
------------	--	--------	-------------------------	---

Mamy więc 4 cele, z których każdy został wyposażony w kryteria oceny postępu w jego realizacji (w jedynym przypadku cel i kryterium są takie same) oraz trzy alternatywne polityki z przewidywanymi skutkami dla każdego z kryteriów, w tym jedna z alternatyw to status quo, czyli pozostawienie sytuacji bez zmiany. W tabeli nie ma podsumowania oceny poszczególnych alternatyw, widzimy tylko, jakie są ich przewidywane konsekwencje w kontekście poszczególnych celów i kryteriów. Ważne też, że nie określono tu prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych konsekwencji w przypadku alternatyw innych niż stan obecny (tu konsekwencje są znane). Uwzględnienie szacunków prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych konsekwencji sprawia, że analiza polityki będzie pełniejsza (prawdopodobieństwa odgrywają wtedy podobną rolę jak wagi, patrz dalej), niemniej takie szacunki mogą być trudne i kosztowne.

Kolejny przykład macierzy cele/alternatywy pochodzi od Mungera, a problemem jest przeludnienie w więzieniach pewnego stanu.

Kryteria	Alternatywy		
	Wybudować więcej więzień	Wynająć powierzchnię więzienną w innych stanach	Liberalizacja polityki zwolnień warunkowych, resocjalizacja
Koszty	105 mln	29 mln na rok	25 mln na rok
Sprawiedliwość	Najlepsza (3)	Najgorsza (1)	Średnia (2)
Zwolnione miejsca	0	2000	5000
Powrotność do przestępstwa	4%	4%	11%

Munger zwraca przy tym uwagę na ważne kwestie: **1) problem wag dla poszczególnych kryteriów** (dla jednych najważniejsza będzie powrotność do przestępstwa, a dla innych koszty), **2) różnice jednostek w jakich przedstawia się wyniki alternatyw na kryteriach** (ważne jeżeli chcemy agregować czy podsumować oceny na poszczególnych kryteriach). Poza tym w tej tabeli nie ma podziału na cele i kryteria, nie ma też opcji status quo.

Ostatni przykład pochodzi od Nagela, który nazywa ten typ analizy **wielokryterialnym podejmowaniem decyzji**. Problemem jest zapewnienie pomocy prawnej dla ubogich.

Cele	Wagi	Polityki i relacje między nimi i celami		
		Dobrowolna pomoc prawna	Zatrudnienie adwokatów w specjalnej agencji rządowej	Zwrot kosztów poniesionych na reprezentowanie ubogich
Koszty	0 (mniejsze znaczenie)	+	-	-
Widoczność i dostępność	1 (większe znaczenie)	-	+	-
Wykonalność polityczna	0	+	-	+
Kompetencje i jakość reprezentacji	1	-	+	-
<i>Suma plusów nieważona</i>		2	2	1
<i>Suma plusów ważona</i>		0	2	0

W tym przykładzie dobrze zobrazowano problem wag przypisywanych do poszczególnych kryteriów, a poza tym posłużono się bardzo ogólnym określeniem ocen na poszczególnych kryteriach (plus oznacza, że dana alternatywa jest lepsza niż inne dla danego celu, a minus, że jest pod względem danego celu gorsza niż inne). Bez uwzględnienia wag mamy remis, tzn. nie wiadomo czy wybrać pierwszą, czy drugą alternatywę, a po ich uwzględnieniu wygrywa druga z nich. **Wagi zależą w dużej mierze od poglądów politycznych**, np. politycy

liberalni będą zapewne zwracali większą uwagę na koszty (gdyż efektywność ekonomiczna jest dla nich ważna) i na polityczną wykonalność, czyli wagi z przykładu Nagela są ustalone raczej dla polityków nieoliberalnych. Po ich zmianie na przeciwne wygrywa alternatywa pierwsza. Wszystko wydaje się zależeć od tego, jakie wagi przypiszemy do poszczególnych kryteriów. Jeżeli wagi tak bardzo zależą od poglądów politycznych, to wynika stąd przynajmniej taki wniosek, że analityk powinien pozostawić ważenie kryteriów decydentowi (jego klientowi), albo powinien wspomóc dodatkowo decydenta w określeniu wag, które byłyby najbardziej zgodne z wartościami decydenta. **Odkrywamy tu istotne ograniczenie analizy polityki w kontekście procesu demokratycznego. Zakładając, że jego uczestnicy nie kwestionują danych i przewidywań zebranych przez analityka i uwzględniając to, że różnie będą oni ważyć kryteria oceny rozwiązań w zależności od swojego systemu wartości, sam wynik analizy polityki, tj. odpowiedź na pytanie, która polityka jest obiektywnie najlepsza pozostaje nieokreślona.**

Nagel proponuje własną wersję analizy polityki, którą nazywa analizą wygrany-wygrany (*win-win analysis*). Polega ona z grubsza na wyszukaniu takiej alternatywy, która będzie lepsza niż mogły oczekiwać tego wszystkie istotne strony debaty publicznej w danej sprawie. W rozważanym przykładzie ma to być alternatywa numer 2 z wymogiem, aby 10% funduszy takiej agencji przeznaczyć na rozwijanie dobrowolnej pomocy prawnej, tzn. czynienie jej bardziej dostępną i kompetentną.

Warto też dodać, że w przykładzie Nagela brak podziału na cele i kryteria, są natomiast wagi oraz pokazano w uproszczony sposób dochodzenie do wniosków, czyli stwierdzenia, która alternatywa jest lepsza – sumowanie plusów z uwzględnieniem wag (podobną procedurę zastosowałem do oceny trzech modeli polityki społecznej na podstawie gwiazdek z książki Goodina i in., ale tam nie było wag).

Analiza koszty-korzyści

Przeglądając literaturę na ten temat można zobaczyć dużą różnorodność technik stosowanych do analizy rozwiązań. Oto kilka przykładów tej różnorodności, a często autorzy dodawali, że poza wymienianymi przez nich istnieje wiele innych metod.

- Analiza koszty-korzyści, analiza decyzyjna (drzewa decyzyjne), symulacje i modele, analiza eksperymentalna (opisana w notatkach do ewaluacji) (R.A. Heineman i inni).
- Analiza werbalno-prawna, analiza korelacji statystycznych, metody z dziedziny zarządzania (programowanie liniowe), analiza wielokryterialna (macierze cele/alternatywy), analiza wygrany-wygrany (S.S. Nagel).
- Analiza koszty-korzyści, analiza etyczna (Guy Peters w „American Public Policy”).
- Analiza wydatków publicznych, analiza koszty-korzyści (J. Stiglitz w „Ekonomii sektora publicznego”).
- Formalna analiza koszty-korzyści, jakościowa analiza koszty-korzyści, zmodyfikowana analiza koszty-korzyści, analiza koszty-skuteczność, analiza z wieloma celami (Weimer i Vining)

Guy Peters twierdzi, że analiza koszty-korzyści to najczęściej stosowana technika analizy politycznej, a za prezydentury Reagana używano jej do każdego projektu legislacyjnego (wspominałem już o tym), co miało przyczynić się do zmniejszenia zaangażowania państwa w gospodarkę (**jak widać pewne techniki analizy polityki mogą bardziej sprzyjać rozwiązaniom rynkowym**). Technika ta wywodzi się z ekonomii, a wyżej widzieliśmy, jakie ma znaczenie w procedurze analizy polityki zaproponowanej przez Weimera i Vininga.

Ogólne określenia techniki koszty-korzyści:

- „polega na zestawianiu negatywnych i pozytywnych konsekwencji działania, aby zobaczyć czy ostatecznie doprowadzi ono do zysku lub straty. Decyzje podejmuje się według jednego kryterium lub zasady: podejmij działanie, gdy jego korzyści przewyższają koszty... Jeżeli trzeba wybrać jedno z alternatywnych działań... podejmij takie działanie, które przynosi największą korzyść netto” (D. Stone).
- „pozwala analitykowi porównywać i zalecać poszczególne rozwiązania poprzez porównywanie ich całkowitych kosztów i korzyści wyrażonych w pieniądzu” (W.N. Dunn).
- „systematyczne wyliczenie wszystkich kosztów i korzyści, materialnych i niematerialnych, łatwo i trudno mierzalnych, przypadających wszystkim członkom społeczeństwa, jeżeli zostałyby przyjęte dane rozwiązanie”.

Cechy charakterystyczne, gdy jest stosowana do przedsięwzięć publicznych (wg Dunna):

1. Dokonuje się pomiaru wszystkich kosztów i korzyści, które mogą wynikać z proponowanego rozwiązania dla społeczeństwa, włączając w to również koszty i korzyści niematerialne, które trudniej zmierzyć w kategoriach pieniężnych.

2. Tradycyjna analiza koszty-korzyści jest wyrazem racjonalności ekonomicznej, ponieważ zasadniczym kryterium wyboru rozwiązania jest całkowita efektywność ekonomiczna. Polityka lub program jest efektywny, jeżeli jego korzyści netto (suma korzyści odjąć suma kosztów) są większe niż 0 i większe od korzyści netto, które mogą przynieść alternatywne rozwiązania.
3. Tradycyjna analiza koszty-korzyści zaleca rozwiązania publiczne obierając za układ odniesienia rynek. Koszty utraconych możliwości programu publicznego są często kalkulowane w oparciu o to, jakie korzyści netto mogłyby być uzyskane przy rozwiązaniu rynkowym.
4. Współczesna analiza koszty-korzyści, nazywana czasem analizą społecznych kosztów-korzyści może być używana również do pomiaru korzyści redystrybucyjnych, ponieważ bierze również pod uwagę kryterium sprawiedliwości, a więc uwzględnia racjonalność społeczną.

Na różnice między ujęciem prywatnym i społecznym w analizie kosztów-korzyści zwracał uwagę J. Stiglitz, uznając, że ujęcie społeczne charakteryzuje:

1. uwzględnianie szerszego zakresu oddziaływań przedsięwzięcia na otoczenie, a nie tylko na wielkość zysków;
2. wycenianie niektórych kosztów i korzyści według innych zasad niż rynkowe.

W.N. Dunn zalecał wykonanie następujących kroków w analizie koszty-korzyści:

1. Wyszczególnienie celów, jakie mamy zrealizować.
2. Identyfikacja alternatyw, z pomocą których chcemy zrealizować cele.
3. Zebranie, analiza i interpretacja informacji.
4. Wyszczególnienie grup docelowych (interesariuszy).
5. Identyfikacja kosztów i korzyści dla interesariuszy.
6. Dyskontowanie kosztów i korzyści (procedura uwzględniająca fakt, że ta sama suma pieniędzy ma większą wartość dzisiaj niż w przyszłości ze względu na inflację).
7. Oszacowanie ryzyka i niepewności (związanych z wynikami poszczególnych rozwiązań w przyszłości).
8. Uzasadnienie wyboru jednej z alternatyw.

Analiza koszty-korzyści ma wiele ograniczeń m.in.: 1) jest bardziej czuła na efektywność niż na zagadnienia etyczne i moralne (np. sprawiedliwość, stąd jej stronniczość ku rozwiązaniom rynkowym); 2) pomiar niematerialnych kosztów i korzyści w jednostkach pieniężnych jest trudny i kontrowersyjny (np. ile kosztuje ludzkie życie, a jego wycena prowadzić może do decyzji, w których dopuszcza się straty w ludziach); 3) te same sumy pieniędzy mogą mieć różną wartość dla różnych ludzi (np. 100 zł dla biednego to duży koszt, a dla bogatego niewielki); 4) analiza dotyczy przyszłych kosztów i korzyści, a więc narażona jest na niepewność i błąd związane z prognozowaniem (odpowiedzią na to może być m.in. przypisywanie prawdopodobieństw). Ponadto technika ta opiera się na założeniu, że „dominującą wartością w społeczeństwie jest zamożność ekonomiczna oraz, że więcej to zawsze lepiej”.

Techniki takie, jak analiza koszty-korzyści są wyrazem dążenia do zracjonalizowania procesu podejmowania decyzji publicznych. Jak wiadomo decyzje takie podejmuje się w systemie politycznym. Jeżeli ma on charakter demokratyczny, większość z nich musi być uzgodniona z wieloma różnymi uczestnikami życia publicznego. Z tego powodu argumenty, które wysuwamy za lub przeciw jakiejś polityce na podstawie racjonalnej analizy politycznej są tylko jednymi z wielu i niekoniecznie one mają decydujący wpływ na losy polityk i programów społecznych.

Widzieliśmy wyżej, że Weimer i Vining wyróżnili wiele rodzajów analizy koszty-korzyści. Spróbujmy teraz podsumować ich stanowisko. O ile ważna była tylko efektywność (kryterium korzyści netto) i wszystkie konsekwencje zastosowania rozwiązań daje się wyrazić na skali pieniężnej to najodpowiedniejsza jest formalna analiza koszty-korzyści. Ważne są więc dwa pytania: 1) czy efektywność ocenianego rozwiązania jest jedynym celem? 2) czy wszystkie konsekwencje rozwiązań da się przedstawić na skali pieniężnej? Odpowiedź nie-tak identyfikuje formalną analizę koszty-korzyści.

Czy efektywność jest jedynym celem?	Czy wszystkie konsekwencje rozwiązań da się przedstawić na skali pieniężnej?	
	Tak	Nie
Tak	Formalna analiza koszty-korzyści	Jakościowa analiza koszty-korzyści
Nie	Zmodyfikowana analiza koszty-korzyści	1. Analiza koszty-skuteczność (efektywność + skuteczność): z ustalonym budżetem, z ustaloną skutecznością 2. Analiza z wieloma celami

Analiza polityki dedykowana dla polityki społecznej

Dotychczas była mowa o analizie polityki niezależnie od tego, z jaką polityką lub programem publicznym mamy do czynienia. Donald E. Chambers zaproponował taką jej wersję, która ma być dostosowana do charakterystycznych cech polityki społecznej, nastawionej głównie na dostarczanie pewnych świadczeń i usług określonym grupom, np. edukacji dzieciom, emerytur osobom starszym, zasiłków bezrobotnym, rehabilitacji osobom niepełnosprawnym. Dobrze oddaje ten punkt widzenia perspektywa świadczeniowa. Jak pamiętamy, z każdą polityką łączą się specyficzne problemy i cele, a w związku z tym również specyficzne kryteria oceny przy analizie rozwiązań. Chambers odróżnił najpierw trzy konteksty polityki społecznej, oraz związane z tym zadania analityka.

Konteksty	Zadania ewaluatora (analityka problemu)
Problem społeczny	1. zdefiniowanie problemu, 2. określenie jego przyczyn i konsekwencji dla samych doświadczających, ich najbliższych, szerszej społeczności, 3. wskazanie ideologii i wartości prowadzących do uznania czegoś za problem, 4. identyfikacja zyskujących i tracących na istnieniu problemu. 5. [jak dany problem powiązany jest z innymi problemami]
Historia i ideologia	1. Dlaczego to akurat zjawisko zostało uznane za problem właśnie w tym momencie historii? 2. Czy jest to nowy problem? 3. Jakie idee i wartości (ideologia) poprzedzały ideologię, którą zastosowano do zdefiniowania problemu? 4. Kim są aktorzy, którzy teraz definiują dane zagadnienie jako problem społeczny i jak się oni różnią od aktorów z przeszłości? 5. Jeżeli kwestia dzisiaj podnoszona była obecna także w przeszłości, jakie uwarunkowania sprawiają, że znowu powraca i pojawiają się inne tego konsekwencje niż w przeszłości?
Prawo	1. Jak są wdrażane i stosowane ustawy ważne dla danego problemu? 2. Jakie sprawy związane z problemem trafiają do sądów, jakie wyroki są w związku z tym wydawane? 3. W jaki sposób interpretowane są przepisy ważne dla danego problemu?

Chambers przyjął też, że w każdej polityce społecznej da się analizować oddzielnie i we wzajemnych powiązaniach następujące elementy:

1. **Cele i zadania** (pierwsze są ogólne, a drugie konkretne i mierzalne).
2. **Forma dostarczanych świadczeń i usług** (np. pieniądze, porady, żywność).
3. **Warunki uprawniające do świadczeń i usług** (kto dostaje i co, jak dużo i na jakich warunkach).
4. **Struktura administracyjna lub organizacyjna systemu świadczeń i usług** (np. scentralizowany lub zdecentralizowany system edukacyjny).
5. **Metoda finansowania systemu świadczeń** (np. z podatków lokalnych, ze składek, z opłat za korzystanie).
6. **Interakcje między powyższymi.**

Sposób analizy zalecany przez Chambersa składa się z dwóch kroków:

1. **należy daną politykę rozłożyć na trzy konteksty i sześć elementów oraz dokładnie opisać każdy z nich (krok analityczno-opisowy);**
2. **Należy krytycznie ocenić, jak te części do siebie pasują jako całość (krok wartościujący-krytyczny).**

Żeby dokonać drugiego kroku potrzebujemy odpowiednich kryteriów oceny. Dla każdego z elementów 1-5 polityki społecznej Chambers określa takie kryteria. Są trzy ich rodzaje:

1. Kryteria specyficzne dla danego elementu polityki społecznej.
2. Dopasowanie elementu polityki społecznej do wyników analizy problemu społecznego.
3. Konsekwencje elementu polityki społecznej pod względem adekwatności, sprawiedliwości i efektywności dla klientów programu i jego uczestników (te kryteria są więc uniwersalne).

Przykładowo, Chambers odróżnił kilka **typów form usług i świadczeń** dostarczanych przez politykę społeczną, co ma nam ułatwić zrobienie pierwszego, analityczno-opisowego kroku w analizie polityki społecznej:

1. Dobra materialne (żywność, schronienie, ubranie).
2. Gotówka.
3. Usługi profesjonalne (np. porada prawna, szkolenie).
4. Pozytywna dyskryminacja lub działania afirmatywne (świadczenia dostarczane zbiorowości, która podlegała wcześniej dyskryminacji).
5. Kredyty lub bony (kredyty można zrealizować jedynie u tego dostawcy, który został wybrany przez organizację zarządzającą systemem kredytów, a bon może być zrealizowany u tego dostawcy, którego wybierze osoba, której przyznano bon, np. bon oświatowy).
6. Subsydia (pieniądze wypłacane trzeciej stronie, np. fundusze państwowe przeznaczone na prywatne szkoły czy szpitale).
7. Gwarancje rządowe (np. gwarancje dla określonych rodzajów pożyczek).
8. Regulacje ochronne (gwarancje dostępu do pewnego rynku z wyłączeniem zasad konkurencji).
9. Delegowanie władzy (wymóg, aby przedstawiciele otrzymujących dane świadczenie lub usługę zasiadali we władzach instytucji, które ich dostarczają).

Drugi krok wymaga określenia kryteriów oceny, a specyficznymi dla formy świadczeń niezależnie od jej typu były wg Chambersa kryteria następujące.

Kryterium	Podstawowe pytania
Stygmatyzacja	czy świadczenie w danej formie mniej lub bardziej stygmatyzuje tych, którzy z niego korzystają, tzn. czy ci ludzie są negatywnie oceniani przez innych i sami się wstydzą korzystania
Skuteczność w docieraniu do grupy docelowej	czy świadczenie w danej formie jest mniej lub bardziej skuteczne w docieraniu do osób, dla których jest przeznaczone i w zaspokajaniu ich potrzeb
Koszty-skuteczność	czy dana forma świadczenia kosztuje mniej w porównaniu z innymi formami służącymi zaspokajaniu tej samej potrzeby
Substytucyjność	w jakim stopniu dana forma świadczenia lub usługi może być narażona na problem zastępowania wydatków, które zaleca społeczeństwo wydatkami na inne cele, np. bony żywnościowe, które miały wpłynąć na wzrost konsumpcji żywności uwolniły tylko te pieniądze, które wcześniej były wydawane na ten cel, a teraz wydano je na coś innego
Suwerenność konsumenta	na ile świadczenie w danej formie pozostawia mniejszą lub większą swobodę wyboru, np. zasiłki pieniężne można wydać gdzie i na co się chce, a więc pozostawiają najwięcej swobody wyboru w porównaniu ze świadczeniami w innej formie.
Sprzeczności	na ile dobra ocena według jednych kryteriów związana jest ze złą oceną według innych, np. świadczenia pieniężne są lepsze pod względem suwerenności konsumenta i łatwości administrowania, ale gorsze ze względu na skuteczność w osiąganiu celu polegającego na zmianie zachowania
Przymusowość/naruszenie prywatności	w jakim stopniu dana forma świadczenia jest związana z przymusem i naruszeniem prywatności otrzymujących je osób
Złożoność i koszty administracyjne	czy dana forma świadczenia jest mniej lub bardziej złożona i jakie są koszty obsługi administracyjnej w związku z tym (punkt widzenia administratorów systemu)
Przystosowanie do różnych klientów	czy dana forma świadczeń odpowiada na potrzeby i preferencje różnych ludzi, dla których została powołana
Ryzyko polityczne	na ile dana forma świadczenia lub usługi wiąże się z prawdopodobieństwem odrzucenia jej przez większość jako naruszająca powszechnie podzielane poglądy, np. usługi dla dzieci ofiar przemocy w szkołach prywatnych (uczęszczają do nich dzieci zamożnych rodziców, a panuje przekonanie, że w takich rodzinach nie ma przemocy)

Innym ważnym elementem każdej polityki społecznej są **warunki uprawniające do świadczeń i usług** (kto i ile czego dostaje i na jakich warunkach). Chambers wyróżnił następujące typy tych warunków.

1. **Składki** (uprawnienie do świadczeń i usług nabywa się w wyniku opłacania składki przez określony czas).
2. **Zasady administracyjne** (stosowane w celu doprecyzowania warunków uprawniających określonych w prawie, chociaż niektóre świadczenia mają je dostatecznie jasno wyrażone w ustawach).

3. **Prywatne kontrakty** (Chambers podaje przykład świadczeń wypadkowych dla pracowników udzielanych im na podstawie wykupionych przez zatrudniających obowiązkowych polis ubezpieczeniowych, inne przykłady to świadczenia i usługi kontraktowane przez państwo lub organizacje pozarządowe w prywatnych firmach).
4. **Uznaniowość profesjonalistów** (np. lekarz pierwszego kontaktu decyduje o tym, czy jesteśmy uprawnieni do świadczeń medycznych takich, jak badania specjalistyczne, leki na receptę, porady u specjalistów itd.).
5. **Uznaniowość administracyjna** (decyzje o uprawnieniu podejmuje nie profesjonalista, ale urzędnik).
6. **Decyzje sądowe** (np. sąd rodzinny może skierować dziecko do rodziny zastępczej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, sąd decyduje o uprawnieniu do lokalu socjalnego dla osoby z wyrokiem eksmisyjnym).
7. **Testy dochodowe/majątkowe** (standard zaspokojenia potrzeb odjąć zasoby i/lub dochody) (np. w naszej pomocy społecznej obowiązują kryteria dochodowe i tylko te gospodarstwa domowe, których dochody ich nie przekraczają otrzymają świadczenia pieniężne).
8. **Aktywność zawodowa** (np. wymóg zatrudnienia przez określony czas jako jeden z warunków nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych).

Kryteria do oceny warunków uprawniających niezależnie od ich typów były następujące.

Kryterium	Podstawowe pytania
Stygmatyzacja	czy stosowanie danych zasad uprawniających powoduje, że negatywnie oceniane są osoby korzystające ze świadczeń
Sprzeczności	czy stosowanie danych zasad uprawniających w celu osiągnięcia jednego celu nie powoduje problemów pod innym względem, np. przyjmuje się, że stosowanie testów dochodowych stygmatyzuje, ale jednocześnie pozwala na ograniczenie kosztów całkowitych
Adresowanie	czy dane warunki uprawniające sprzyjają czy nie sprzyjają docieraniu świadczeń do osób, dla których zostały przeznaczone.
Koszty	czy dane warunki uprawniające do świadczeń nie prowadzą do nadmiernego wzrostu ich kosztów dla budżetu
Nadużywanie lub zbyt niski poziom korzystania ze świadczeń	czy dane warunki uprawniające do świadczeń nie powodują, że wiele osób ich nadużywa, a wiele z tych, które powinny z nich korzystać nie czyni tego
Wpływ na bodźce do pracy	czy dane warunki uprawniające zniechęcają czy zachęcają korzystających ze świadczeń do podejmowania pracy
Wpływ na decyzje prokreacyjne, małżeńskie i rodzinne	czy dane warunki uprawniające zachęcają czy zniechęcają do prokreacji, małżeństwa, pozostawiania dzieci przy rodzicach, np. wpływ ustawy o świadczeniach rodzinnych na wzrost liczby pozwów o rozwód lub separację

Kolejny element każdej polityki społecznej to administracja i organizacja świadczeń i usług. W wyszczególnieniu kryteriów oceny tego elementu pomaga zadanie pytania, jaki powinien być system udzielania świadczeń i usług. Odpowiedzi mogą być następujące: 1) **zintegrowany** (klient nie powinien być odsyłany od okienka do okienka, od biura do biura w celu uzyskania świadczenia), 2) **dostępny** (geograficznie, architektonicznie, językowo, kulturowo, proceduralnie, np. łatwe do wypełnienia druki podań), 3) **odpowiedzialny** (wiadomo, kto odpowiada za podejmowane decyzje w sprawach świadczeń, decyzje te są kontrolowane, w razie opóźnień czy kontrowersji w sprawie decyzji istnieje jasna, szybka i bezstronna procedura odwoławczo-naprawcza), 4) **nieuprzedmiotawiający** (przedstawiciele obywateli i klientów uczestniczą w podejmowaniu decyzji poprzez konsultacje, kontrolę, wizytację, co ma sprawić, że system będzie bardziej odpowiadał na potrzeby i odzwierciedlał poglądy obywateli i klientów, a nie tylko zatrudnionych urzędników i specjalistów), 5) **niedyskryminujący** (pracownicy udzielający świadczeń powinni być świadomi różnic etnicznych, rasowych, kulturowych i płciowych oraz swoich nastawień w tym zakresie, aby minimalizować przypadki dyskryminacji).

Kryteria specyficzne do oceny administracji i organizacji świadczeń.

Kryterium	Podstawowe pytania
Forma polityki, programu lub projektu	czy istnieje wystarczająco dokładna i wyczerpująca specyfikacja danego programu lub projektu, np. czy zawiera ona teorię programu (w jaki sposób działania podejmowane przez personel będą rozwiązywały problem klienta)?
Integracja / kontynuacja	Czy klient może uzyskać potrzebne mu świadczenia szybko i bez krążenia

	od biura do biura, np. jeżeli kilka razy musi przechodzić podobne procedury kwalifikujące do świadczeń (zasiłków rodzinnych, dodatków mieszkaniowych, opieki zdrowotnej itp.) to system pomocowy nie jest zintegrowany; czy wsparcie dla klienta jest trwałe, np. problem wymaga przejścia od instytucji do innej instytucji, co się jednak nie dzieje w większości przypadków?
Dostępność	Czy dane świadczenie jest łatwo dostępne dla klienta, który go potrzebuje, czy przeszkody utrudniające dostęp do świadczeń są w odpowiedni sposób zmniejszone lub usunięte (bariery mogą mieć charakter przestrzenny, fizyczny, kulturowy itp.)?
Odpowiedzialność	Czy można łatwo zidentyfikować kto i na jakiej podstawie podejmuje decyzje w sprawie przyznania lub odmowy świadczeń; czy można łatwo stwierdzić jakie procedury są stosowane w danym przypadku i czy są przestrzegane czy też nie; czy w razie opóźnień czy kontrowersji w sprawie decyzji istnieje jasna, szybka i bezstronna procedura odwoławczo-naprawcza?
Upodmiotowienie, uczestnictwo klienta	Czy zapewniono autentyczną możliwość współuczestniczenia klientów i ich przedstawicieli w podejmowaniu decyzji o zasadach udzielania świadczeń i w nadzorze nad ich realizacją; na ile udało się uniknąć jedynie symbolicznego uczestnictwa w procesach decyzyjnych i realizacyjnych?
Radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością	Czy udzielanie usług odbywało się bez uprzedzeń i stereotypów oraz innych praktyk dyskryminacyjnych ze względu na rasę, płeć, pochodzenie i inne cechy; w jaki sposób zapobiegano praktykom dyskryminacyjnym?

Pełna koncepcja Chambersa w skrócie wygląda następująco

Podstawowy element polityki	Typy	Kryteria ewaluacyjne
Cele i zadania	<ol style="list-style-type: none"> Długoterminowe/krótkoterminowe Deklarowane/ukryte 	<ol style="list-style-type: none"> Kryteria specyficzne dla celów i zadań: <ol style="list-style-type: none"> nie tylko dostarczanie świadczeń i usług, ale również ich wpływ na grupy docelowe; jasność, mierzalność, manipulowalność; włączenie standardów jakości i wyszczególnienie adresatów (<i>target</i>). Znaczenie celów i zadań dla adekwatności, sprawiedliwości i efektywności. Dopasowanie celów i zadań do wyników analizy problemu: definicji problemu i zmiennych (konsekwencji) w analizie przyczynowej.
Formy świadczeń i usług	<ol style="list-style-type: none"> Osobiste usługi społeczne (w tym usługi eksperckie). Świadczenia: pieniądze, dobra, towary. Pozytywna dyskryminacja (przywileje dla zbiorowości dyskryminowanych). Kredyty/bony. Subsydia. Gwarancje rządowe na pożyczki. Regulacje ochronne. Nadzór i kontrola. Władza nad decyzjami. 	<ol style="list-style-type: none"> Kryteria specyficzne dla świadczeń i usług: <ol style="list-style-type: none"> Stygmatyzacja; docieranie do adresatów; koszty-skuteczność; zastępowalność; suwerenność konsumenta; sprzecznosci (<i>trade-offs</i>); przymusowość/naruszanie prywatności; złożoność i koszty administracyjne; przystosowanie do różnych użytkowników; ryzyko polityczne. Znaczenie świadczeń/usług dla adekwatności, sprawiedliwości i efektywności. Dopasowanie świadczeń/usług do wyników analizy problemu społecznego
Warunki uprawniające	<ol style="list-style-type: none"> Testy dochodowe/majątkowe. Zasady administracyjne. Kontraktowanie. Składki. Uznaniowość. 	<ol style="list-style-type: none"> Kryteria specyficzne dla warunków uprawniających: <ol style="list-style-type: none"> nadmierne/niedostateczne wykorzystanie; zbyt duże koszty; stygmatyzacja/alienacja; demobilizacja do pracy;

	<ol style="list-style-type: none"> 6. Decyzja sądowa. 7. Aktywność zawodowa. 	<ol style="list-style-type: none"> e. bodźce do prokreacji i rozwiązywania małżeństw i/lub dziedziczna zależność od świadczeń. 2. Dopasowanie do wyników analizy problemu: definicja problemu/wyszczególnienie adresatów. 3. Znaczenie warunków uprawniających dla adekwatności, sprawiedliwości i efektywności.
Administracja i dostarczanie usług	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centralizacja. 2. Federalizacja. 3. Zarządzanie przypadkiem. 4. Instytucje odsyłające (<i>referral</i>, czyli kierujące klientów z danym problemem do właściwej instytucji). 5. Zatrudnianie ludności rdzennej. 6. Rasowo zorientowane instytucje. 7. Postępowanie administracyjne. 8. Procesowa ochrona praw proceduralnych klientów. 9. Uczestnictwo obywatelskie. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla administrowania: <ol style="list-style-type: none"> a. czy istnieje wyartykułowana forma polityki/programu; b. integracja/trwałość; c. dostępność; d. odpowiedzialność; e. upodmiotowienie klienta/konsumenta; f. uczestnictwo konsumenta w podejmowaniu decyzji; g. radzenie sobie z rasową, płciową i etniczną różnorodnością. 2. Dostosowanie do wyników analizy problemu. 3. Znaczenie dla adekwatności, sprawiedliwości i efektywności.
Finansowanie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przedpłaty i zasada ubezpieczeniowa. 2. Publicznie regulowane umowy prywatne. 3. Dobrowolne składki. 4. Podatki. 5. Opłaty za usługę. 6. Prywatne zapisy. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kryteria ewaluacyjne specyficzne dla finansowania: <ol style="list-style-type: none"> a. trwałość finansowania; b. stabilność mimo zmian ekonomicznych (inflacja/recesja) i demograficznych (wyże i niżej, starzenie się społeczeństwa). 2. Dopasowanie do wyników analizy problemu. 3. Znaczenie dla adekwatności, sprawiedliwości i efektywności.

Niezależnie od tego, że jest to koncepcja dostosowana do analizy amerykańskiej polityki społecznej, po modyfikacjach może dobrze służyć do analizy polskiej polityki społecznej. Jej zaletą jest to, że system amerykańskiej polityki społecznej jest bardzo zróżnicowany, a więc uwzględnia wszystkie możliwe formy podstawowych elementów każdej polityki społecznej.

Wyniki badań i analizy polityki w polityce

Zakładając, że diagnoza społeczna lub analiza polityki kończy się wskazówkami i zaleceniami dla praktyki polityki społecznej interesujące jest, czy te wskazówki i zalecenia brane są przez praktyków (zarówno polityków, jak i profesjonalistów) pod uwagę. Najpierw na najogólniejszym poziomie zastanówmy się nad idealnymi relacjami między wynikami diagnozy społecznej lub analizy polityki (dalej w skrócie „wiedza” lub „wiedza naukowa”) a polityką publiczną. Początkowo dominowała w myśleniu o tych sprawach **koncepcja transferu** albo inaczej **model technokratyczny**. Zakładano, że wystarczy dokonać transferu wiedzy do praktyki, aby ta stała się lepsza, tzn. ideałem było działanie praktyczne (podejmowanie decyzji), w którym zastosowano wiedzę albo wskazówki z niej płynące. „**Zastosowanie wiedzy w praktyce**” to jednak wieloznaczne wyrażenie, co przedstawiono w jednej z publikacji za pomocą analogii wiedzy do listu - czy zastosowanie wiedzy oznacza:

1. otrzymanie listu i szansę na jego przeczytanie?
2. otrzymanie i przeczytanie listu?
3. otrzymanie, przeczytanie i zrozumienie listu?
4. otrzymanie, przeczytanie, zrozumienie i uznanie wartości treści zawartych w liście?
5. otrzymanie, przeczytanie, zrozumienie i uznanie wartości treści oraz uwzględnienie jej przy podejmowaniu decyzji?
6. otrzymanie, przeczytanie, zrozumienie i uznanie wartości treści, uwzględnienie jej przy podejmowaniu decyzji, a także po podjęciu działania zgodnego z tą decyzją?

Jak widać każda z kolejnych propozycji stawia coraz większe wymagania przed sytuacją, która miałaby zostać zakwalifikowana jako zastosowanie wiedzy w praktyce.

Zastosowania wiedzy dzieli się niekiedy na trzy podstawowe rodzaje:

- **konceptualne, pojęciowe, edukacyjne** - wiedza jaką przyswoiliśmy uzupełniła posiadaną już wiedzę, sprawiła, że zaczęliśmy więcej rozumieć, że zmieniliśmy postawę wobec tego, czego dotyczyła wiedza (np. funkcją tego cyklu wykładów powinno być zainteresowanie studentów polityką społeczną, tzn. zmiana postawy niezainteresowania lub małego zainteresowania w postawę zainteresowania lub większego zainteresowania);
- **instrumentalne, techniczne, socjotechniczne** - wiedza jaką przyswoiliśmy wpłynęła na zmianę naszego działania, tzn. bez niej nasza decyzja byłaby inna (np. student uzbrojony w wiedzę z tego cyklu wykładów próbuje poprawić sytuację życiową swojego gospodarstwa domowego, bez niej nie podjąłby tych działań);
- **symboliczne, strategiczne, pozorne** – powołanie się na wiedzę nie było związane ani ze zmianą postawy, ani też ze zmianą decyzji.

Więcej o tym ostatnim rodzaju wykorzystania wiedzy mówi powiedzenie: „**polityk może wykorzystywać wiedzę naukową, jak pijak latarnię – nie po to, żeby się oświecić, ale po to, żeby się podeprzeć**”. Napisał to Alexander H. Leighton w książce „*Human Relations in a Changing World*” („Stosunki międzyludzkie w zmieniającym się świecie”, 1949), a przytoczył nasz słynny socjolog Stanisław Ossowski z taką adnotacją: „Miał on [Leighton] prawo mówić o tym z własnego doświadczenia, gdyż jako kierownik zespołu prowadzącego badania nad postawami psychicznymi w armii japońskiej i w japońskim społeczeństwie... informował sztab amerykański na kilka tygodni przed Hiroszimą, że psychiczna zdolność oporu jest już w Japonii złamana i że stosowanie jakichś nowych, drastycznych środków terroru nie jest potrzebne do zwycięstwa” („O osobliwościach nauk społecznych”). Tu jednak nie tyle doszło do symbolicznego wykorzystania wiedzy, ale do jej zignorowania, w każdym razie nie doszło do oświecenia. Bardziej charakterystyczne przykłady symbolicznych zastosowań wiedzy: decydent otacza się utytułowanymi ekspertami, żeby poprawić własny wizerunek, a nie żeby korzystać z ich wiedzy; powołujemy się na wyniki badań by uzasadnić decyzje, które i tak zostały już podjęte; manipulujemy danymi statystycznymi, np. przytaczamy tylko te dane, które stawiają nas lub ludzi, których reprezentujemy w pozytywnym świetle.

Mimo publikowania wyników klasycznych badań naukowych zainteresowanie nimi wśród praktyków mierzone np. czytelnictwem naukowych periodyków jest nikłe (wyniki badań nad pracownikami socjalnymi). Innym wyrazem wątpliwości związanych z modelem technokratycznym jest szok, jaki często przeżywają absolwenci studiów w swojej pierwszej pracy. Okazuje się wówczas, że wiedza zdobyta podczas studiów jest mało przydatna w praktyce zawodowej. Różne próby przekonywania praktyków do tego, jak ważna jest wiedza naukowa okazały się niezbyt udane. Zaczęto się w końcu zastanawiać nad tym, czy wiedza naukowa to jedyny wartościowy rodzaj wiedzy w kontekście praktyki. Ostatecznie podzielono wiedzę na kilka rodzajów:

- **teoretyczną lub naukową** - gromadzona dzięki badaniom naukowym, nastawiona na uogólnienie;
- **praktyczną** – inne określenia „wiedza jak”, „wiedza proceduralna”, gromadzona w trakcie doświadczenia, często trudna do zwerbalizowania, przejawiająca się w sprawnym działaniu, np. wiemy jak mówić, ale wypowiedzenie tej wiedzy sprawia pewne kłopoty;
- **profesjonalną** - konieczność podejmowania decyzji łączy ją z wiedzą praktyczną, a z wiedzą naukową łączy ją konieczność rzetelnego uzasadniania propozycji i podejmowanych działań.

Szczególnie ten ostatni rodzaj wiedzy wydaje się istotny w kontekście publicznej polityki społecznej, gdyż polega ona na podejmowaniu decyzji publicznych, które powinny być dobrze uzasadnione, gdyż dotyczą całego społeczeństwa, a ich realizacja pociąga za sobą nie tylko korzyści.

Poza tym, podważono założenie, że wiedza naukowa jest ważniejsza czy lepsza od wiedzy praktycznej, raczej mamy tu do czynienia z wzajemną inspiracją. W wiedzy profesjonalnej pozostałe rodzaje wiedzy stają się równie ważne. Podsumowując, możemy odróżnić dwa modele relacji między wiedzą a praktyką:

- **model technokratyczny**, gdzie rozpowszechnienie i zastosowania wiedzy są traktowane jako linearny proces mechanicznego transferu wiedzy z jednego miejsca do innego;
- **model anty-technokratyczny**, gdzie rozpowszechnienie i zastosowania wiedzy są traktowane jako procesy wysoce złożone, nieliniarne, interaktywne i zasadniczo zależne od poglądów, ocen, warunków i potrzeb użytkowników wiedzy.

Role zawodowe w tym kontekście to z jednej strony twórcy i popularyzatorzy wiedzy, a z drugiej różne grupy użytkowników wiedzy. Role zawodowe związane z tworzeniem, gromadzeniem, przechowywaniem, przetwarzaniem, prezentowaniem, rozpowszechnianiem i wykorzystywaniem wiedzy powinny być zasadnicze w społeczeństwie, które ma być oparte na wiedzy.

W analizie polityki widzianej z perspektywy Weimera i Vininga większość powyższych zagadnień ma mniejsze znaczenie, ponieważ jest ona nastawiona na klienta, tzn. może nas nie interesować, czy wykorzysta on wyniki analizy polityki, którą zamówił w obliczu problemów decyzyjnych. Ewaluacja nastawiona na zastosowanie wyników uzyskanych za pomocą dociekań ewaluacyjnych jest pod tym względem ambitniejszym przedsięwzięciem.

Dodatki dydaktyczne

Pytania i zadania

1. Dlaczego wiedza płynąca z systematycznych dociekań w postaci badań, ewaluacji lub analizy może być użyteczna dla polityków decydujących w sprawach polityki społecznej?
2. Jakie bodźce mogą powodować zwiększenie popytu na profesjonalną analizę polityki społecznej?
3. Przedstaw analizę polityki na tle dziennikarstwa, klasycznego planowania, administracji publicznej, badań politycznych i badań akademickich pod względem głównych celów i głównych słabości.
4. Czym się różni rzecznictwo polityki od analizy polityki?
5. W jaki sposób teoretycy analizy polityki podchodzą do dociekań ewaluacyjnych?
6. Co grozi analitykowi polityki, który za bardzo koncentruje się na analizie problemu? Jakie konsekwencje ma z kolei zaniedbywanie analizy problemu na rzecz analizy rozwiązań?
7. Przedstaw główne kroki w procedurze analizy problemu i analizy rozwiązań.
8. Pokaż na przykładzie zastosowania macierzy cele/alternatywy.
9. Wyjaśnij znaczenie prawdopodobieństwa i wag w analizie polityki.
10. Trzy konteksty analizy polityki społecznej w ujęciu D.E. Chambersa.
11. Z czego składa się każda polityka społeczna według D.E. Chambersa? Jakie rodzaje kryteriów należy stosować do oceny każdego z nich?
12. Przedstaw podstawowe kroki w procedurze analizy polityki społecznej zaproponowanej przez D.E. Chambersa.
13. Dlaczego praktycy programów społecznych nie stosują wiedzy naukowej w praktyce? Przedstaw różne rodzaje zastosowań wiedzy i różne rodzaje wiedzy.