

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
rszarf.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne
(wersja 1.1 z 13.07.2012)

Wprowadzenie

Reformy szkolnictwa wyższego z 2011 r. przyniosły wiele zmian, a jedną z nich jest wprowadzenie nowej dyscypliny w obszarze nauk społecznych, a mianowicie nauk o polityce publicznej¹. Dodajmy - obok nauk o polityce. Zapewne części czytelników wyda się to niezrozumiałe, czy nie jest tak, że polityka z natury rzeczy jest publiczna? Autorom wspomnianej innowacji prawnej nie chodziło jednak o nawiązanie do dychotomii publiczny-prywatny, ale o dwa różne rozumienia polityki. W języku angielskim mamy dwa słowa - politics i policy – które tłumaczymy u nas w ten sam sposób - „polityka”. Stąd też biorą się nieporozumienia, gdyż w uproszczeniu politics oznacza walkę o władzę nad lub w państwie, np. aktywność partii politycznych w okresie przedwyborczym, a policy to już stosowanie zdobytej władzy do osiągania innych celów, np. działania rządu i administracji na rzecz utrzymania porządku, upowszechniania edukacji czy wspierania rodzin.

Gdybyśmy przyjęli konwencję nazewnictwa podobną do anglosaskiej z dwoma różnymi rzeczownikami dla dwóch znaczeń np. polityka i rządzenie, wówczas można byłoby odróżniać naukę o polityce (władza nad państwem jest celem) od nauki o rządzeniu (władza nad państwem środkiem do osiągania innych celów niż władza). Za rządzeniem przemawia bardzo obecnie popularne kolejne angielskie słowo „governance”, które pochodzi właśnie od rządzenia i rządu (govern, government). Są jednak spory co do tego, jak je tłumaczyć, żeby uchwycić różnicę między rządzeniem, którego głównym podmiotem jest rząd, a rządzeniem w sytuacji gdy władza jest bardziej rozproszona i mowa o „rządzeniu bez rządu” lub „regulowaniu bez państwa”. Z kolei słowo „zarządzanie” nie bardzo oddaje różnicę między management (odniesionego do sfery rządzenia przez ruch nowego zarządzania publicznego, new public management) a governance. Mogą się jednak znaleźć krytycy wskazujący, że zamiast „rządzenia” powinno być tu klasyczne słowo „administracja” i otrzymamy wówczas dobrze już nam znane nauki o administracji. Te ostatnie umieszczono jednak w obszarze nauk prawnych (patrz wspomniane rozporządzenie). Można też szukać innych słów opisujących współczesne rządzenie, np. sterowanie, które stosowano w języku niemieckim (steuerung) i jest też używane w języku angielskim (steering) w podobnych kontekstach.² Jedną z definicji governance przedstawia

¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych. Więcej na temat tej dyscypliny patrz: J. Woźnicki, „Nauki o polityce publicznej” usytuowanej w dziedzinie nauk społecznych, Komunikat nr 1/2012, Centralna Komisja ds. Stopni i Tytułów.

² Pojęcie sterowania społecznego rozwijał w Polsce Józef Kossecki, zob. m.in. jego *Cybernetyka społeczna*, PWN, 1975. Definiował on tytułowe pojęcie jako naukę o procesach sterowania społecznego.

znaczenie tego pojęcia tak: „sterowanie gospodarką i społeczeństwem w kierunku wyznaczonym przez kolektywne cele”³.

Dodać też trzeba, że użyty w tytule zwrot „nauki o i dla” nawiązuje do rozróżnienia, które jako jeden z pierwszych wprowadził Harold Lasswell (of / in) ojciec koncepcji nauk o polityce publicznej (policy sciences). W literaturze używa się jednak też nazw „studia polityczne” (policy studies) i „analiza polityki publicznej” (policy analysis). Pierwsze mają orientację bardziej opisową czy opisowo-wyjaśniającą, a drugie rekomendacyjną (normatywną, preskryptywną). W Polskiej literaturze może bardziej popularne jest odróżnienie nauk czystych i stosowanych lub praktycznych, np. ekonomia i polityka gospodarcza, socjologia i socjotechnika, psychologia i psychoterapia. Bardzo interesujące są kwestie związków między nimi oraz powiązań ich obu z polityką publiczną (tą prowadzoną wobec nauki, jak i tą której problemy ma nauka rozstrzygać). Nazwa „nauki o polityce publicznej” może więc oznaczać obie orientacje, a także metanaukę o polityce publicznej (filozofia, metodologia, historia tej nauki itp.).

W Polsce zdecydowano się na nauki o polityce publicznej, co oznacza wpływ anglosaskiej konwencji (public policy). Wyróżnia je na tle nauk społecznych o polityce szczególnie interpretacja przedmiotu badań (rządzenie, zarządzanie czy sterowanie w kontekście państwowym, ale też międzypaństwowym, gdy chodzi o UE), a od nauk prawnych o administracji nie tylko inny przedmiot badań (szeroko rozumiany rząd, a nie tylko aparat realizacyjny dla programów rządowych), ale też inne niż prawnicze rozumienie badań naukowych.

Polityka publiczna jako przedmiot badań

Szeroki zakres znaczeniowy pojęcia polityki publicznej wiąże się z rozległym obszarem i zróżnicowaną pod względem treści i form działalnością współczesnych państw i rządów. Obok kilku klasycznych obszarów takich jak sprawy porządku wewnętrznego, obrony, skarbu czy spraw zagranicznych, rządy w XX wieku zaczęły zajmować się między innymi gospodarką, w tym rynkiem pracy, edukacją, zdrowiem, także publicznym, i organizowaniem zabezpieczenia społecznego dla obywateli i mieszkańców. Procesy rozpraszania władzy rządów centralnych w kierunku podmiotów ponadpaństwowych (organizacje takie jak UE i proces regionalizacji), sub-państwowych (samorząd i proces decentralizacji) oraz quasi-państwowych (agencje, rady niezależne od rządu o kompetencjach regulacyjnych) sprawiły, że uwaga badaczy skupiła się w większym stopniu na wielopodmiotowym współrzędzeniu (wspomniane wyżej governance).

W procesie historycznym wraz z rozszerzaniem zakresu państwowej interwencji rozwijały się też nauki polityczne i prawne, w szczególności administracyjne. Przedmiotem pierwszych było państwo jako takie, a drugich jego aparat wykonawczy oraz klasyczny instrument interwencji, czyli regulacja prawna. Ta ostatnia ma aspekty ogólne i szczegółowe w odniesieniu do poszczególnych obszarów regulowanych najważniejszymi ustawami i rozporządzeniami do nich, np. prawo pracy, prawo ubezpieczeń społecznych, prawo pomocy społecznej, prawo oświatowe, prawo budowlane, prawo działalności gospodarczej, prawo zdrowotne itp. W ostatnich dekadach wzrosło przy tym zainteresowanie tzw. miękkim prawem, w szczególności w kontekście UE i tych obszarów polityki, w

³ J. Torfing, B. Guy Peters, J. Pierre, E. Sørensen, *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford University Press, s. 72.

których kompetencje pozostają po stronie państw członkowskich (np. otwarta metoda koordynacji w obszarze polityki społecznej).⁴

W przypadku nauk takich jak ekonomia, socjologia czy pedagogika, również wzrasta zainteresowanie zwiększającą się aktywnością państwa na polu gospodarczym i społecznym. Wyrazem tego jest wzrost liczby badań i publikacji akademickich na temat polityk gospodarczej, społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej i innych. Dotyczy to również tego, co uznawane jest za problemy gospodarcze i społeczne charakterystyczne dla świata w którym zaczyna dominować w zatrudnieniu przemysł, a następnie usługi, z kolei urbanizacji towarzyszy rozwój miejskiego stylu życia. Te problemy to na przykład przestępczość, bezrobocie, kryzysy gospodarcze, ubóstwo, rozpad małżeństw, zanieczyszczenie środowiska, konflikty społeczne, nierówności, itp. Jako problemy definiuje się też to, co wiąże się z działalnością państwa, np. biurokratyzacja, inflacja prawa, nieefektywne instytucje publiczne, samowola urzędników itd.

Te dwa obszary refleksji i badań naukowych zostały ze sobą powiązane, odkąd państwo i administrację zaczęto rozumieć jako nośnik postępu, jako środek do rozwiązywania problemów społeczeństw, zaspokajania potrzeb zbiorowości, zwiększania wszechstronnego dobrobytu. Dominacja tej idei staje się przemożna w okresie po II wojnie światowej w XX wieku, gdy w bloku państw kapitalistycznych poparcie zdobywa koncepcja państwa powszechnego dobrobytu (welfare state), a w bloku państw socjalistycznych państwo staje się głównym podmiotem gospodarczym ze względu na upaństwowienie środków produkcji. Mimo współczesnego sceptycyzmu co do możliwości państw i pojawienia się definicji problemów z nim w roli głównej, nadal w centrum uwagi społeczeństw są reformy, które muszą być przełożone na język aktów prawnych. Ich obowiązywanie nadal gwarantuje państwo. Część tych reform dotyczy właśnie jego, np. procedur stanowienia prawa, sposobu działania jednostek publicznych, zlecenia zdań publicznych poza sektor publiczny, form zatrudnienia urzędników itp.

Biorąc pod uwagę rozległość i zróżnicowanie zakresu, treści i form działalności współczesnych państw oraz ich długiego już historycznego rozwoju programy badawcze koncentrują się bardziej na poszczególnych obszarach niż na całości. A gdy jest już ona przedmiotem badań, to przede wszystkim historyczno-opisowych, np. wielotomowa historia państwa i prawa polskiego, albo ilościowych, gdy państwo i jego działalność mierzy się wskaźnikami opartymi na dochodach i wydatkach budżetu publicznego odniesionych do innych zmiennych, np. PKB. W takich ujęciach poszczególne obszary aktywności państwa i rządu muszą być przedstawione w sposób bardzo skrótowy. To zaś otwiera przestrzeń dla badań poszczególnych polityk i problemów w ujęciach nieporównawczych czy porównawczych historycznych lub współczesnych.

Politykę publiczną definiuje się jako wszelkie działania i świadome zaniechania tych podmiotów czy aktorów, których włączymy w zakres pojęcia rządu (wąsko lub szeroko rozumianego) lub uznamy za kluczowych w ogóle lub w danym obszarze sfery publicznej. Z tego powodu głównym pojęciem ogólnym jest tu działanie (włączając w to również kategorię powstrzymywania się od działania mimo presji społecznej czy innej⁵), którego rozumienie odwołuje się do jednej lub kilku z uniwersalnych ram analitycznych typu podmiot-przedmiot, cel-środek, plan-realizacja, intencje-skutki, opcje-wyбір,

⁴ Zob. m.in. U. Morth red., *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, Edward Elgar, 2004. Na temat otwartej metody koordynacji powstało już co najmniej kilka monografii.

⁵ Kategoria niedziałania w literaturze anglojęzycznej – non-decision.

problem-rozwiązanie, potrzeba-zaspokojenie. W kontekście ewaluacji przyjęto następujący schemat analityczny: potrzeby – cele – nakłady (środki, instrumenty, zasoby – plany) – działania – produkty – wpływ w krótkim, średnim i długim okresie (rezultaty, wpływ)⁶. Z kolei w literaturze z zakresu polityki publicznej podobną funkcję pełni model stadialny (schemat 1).

Schemat 1. Model stadialny – rozwiązywanie problemów a kształtowanie polityki



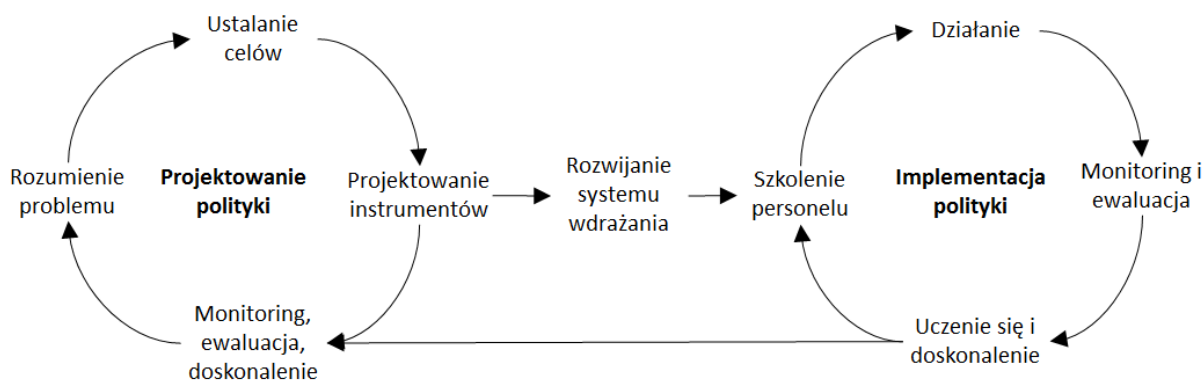
Źródło: M. Howlett, *Designing Public Policies*, 2011, s...

Na schemacie 1 ukazana została przystawalność między modelem rozwiązywania problemów społecznych a modelem tworzenia i realizowania polityki publicznej.

Na schemacie 2 heurystyka stadialna została pokazana z wyraźnym podziałem na sprzężone ze sobą fazy projektowania polityki oraz jej implementacji, a te widziane są również jako cykle. Ważne jest podkreślenie, że implementacja nie dzieje się sama przez się i konieczny jest też system wdrażania oraz odpowiednio wyszkolony personel.

Schemat 2. Model stadialny - projektowanie polityki i jej implementacja

⁶ Zob. m.in. J. S. Wholey, H. P. Hatry, K. E. Newcomer red. *Handbook of Practical Program Evaluation*, trzecie wydanie, Jossey-Bass, 2010, s. 57.



Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal, *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, 2009, s. 14

Polityka publiczna rozumiana w ten sposób stanowi już wstępnie uporządkowane pole badawcze. Pomijając złożoność kryjącą się za każdym z pojęć użytych jako kategorie analityczne oraz założenie o sekwencyjności, możemy konstruować i konkretyzować na ich podstawie przedmiot badań osobno i we wzajemnych związkach w kontekście danej polityki publicznej. Pytania o każdy z elementów osobno, np.: na jakie potrzeby czy problemy odpowiada, jakie stawia się jej cele, jakie środki ich osiągnięcia czy rozwiązania proponuje, kto podejmuje kluczowe decyzje, jakie działania realizują ustaloną politykę, co jest skutkiem bezpośrednim tych działań, jaki mają one wpływ na potrzeby i na otoczenie. Pytania o wzajemne związki, np. między potrzebami a celami, problemami a rozwiązaniami, treścią agendy a podjętymi decyzjami, środkami a planami, planami a ich realizacją, produktem a wpływem, wpływem a otoczeniem. Dodatkowe pytania dotyczą wpływu otoczenia na daną politykę publiczną, czyli jej poszczególne elementy, np. jaki wpływ na cele polityki edukacyjnej ma sytuacja demograficzna, jaki wpływ na politykę promocji zatrudnienia ma deficyt budżetowy, jaki wpływ na politykę opieki zdrowotnej ma polityka pomocy społecznej.

W badaniach polityki publicznej niektóre z konstruktów czy pojęć pociągały za sobą więcej refleksji teoretycznej i badań (pomijam tu poszczególne obszary czy dziedziny polityki), np. definicja problemu, cykl, proces czy dynamika polityki publicznej, jej agenda i jej tworzenie (agenda setting), jej instrumenty lub narzędzia, sieci, czy ostatnio praca z polityką publiczną.

Typologie ram, podejść, perspektyw teoretyczno-metodologicznych

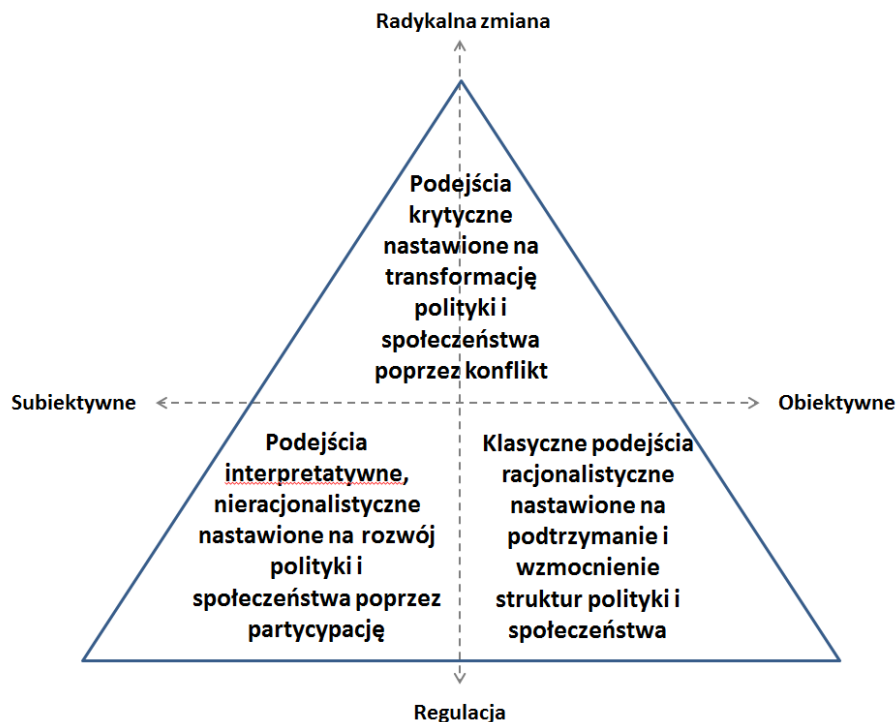
Rekonstruowanie tego, co jest przedmiotem badań polityki publicznej ma swoje ograniczenia. Najważniejszym z nich jest to, że badacze budują przedmiot badania na podstawie i w kontekście któregoś z paradygmatów rozwijanych w naukach społecznych w ogóle, lub w poszczególnych dyscyplinach. Przykładowo, funkcjonalizm, instytucjonalizm dyskursywny czy ekonomia neoklasyczna stanowią zestawy założeń i ograniczeń, w oparciu o które buduje się temat i przedmiot badania.

Ostatnio ukazało się kilka książek, w których próbowano przedstawić panoramę specyficznych podejść badawczych stosowanych w analizie polityki publicznej⁷. W jednej z nich interesująco

⁷ F.E. Netting, M.K. O'Connor, *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, 2011. P. John, *Analyzing Public Policy*, drugie wydanie, Routledge, 2012.

połączono refleksję nad klasyfikacją podejść w naukach społecznych i w analizach polityki publicznej (schemat 3).

Schemat 3. Trzy paradygmaty analizy polityki publicznej



Źródło: F.E. Netting, M.K. O'Connor, *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, 2011, s...

Warto przypomnieć, że co najmniej od lat 80. metodolodzy i badacze nastawieni jakościowo próbują zbudować nowy paradygmat nauk społecznych. W związku z tym stworzono co najmniej kilka ogólnych klasyfikacji. W jednej z nich wymieniono następujące paradygmaty:⁸

- 1) postpozytywistyczny⁹,
- 2) społeczno konstruktywistyczny,
- 3) partycypacyjno-rzecznicy,
- 4) pragmatyczny.

Nie wdając się w głębszą charakterystykę, pierwszy najbardziej przypomina typową wizję nauk społecznych rozumianych jako testowanie hipotez statystycznych. Paradygmaty 2 i 3 powstawały w opozycji do pierwszego z naciskiem na jakościowe dane i jakościowe metody ich analizy oraz założenia konstruktywistyczne. Partycypacyjno-rzecznicze podejście rozwinęło się w kontekście

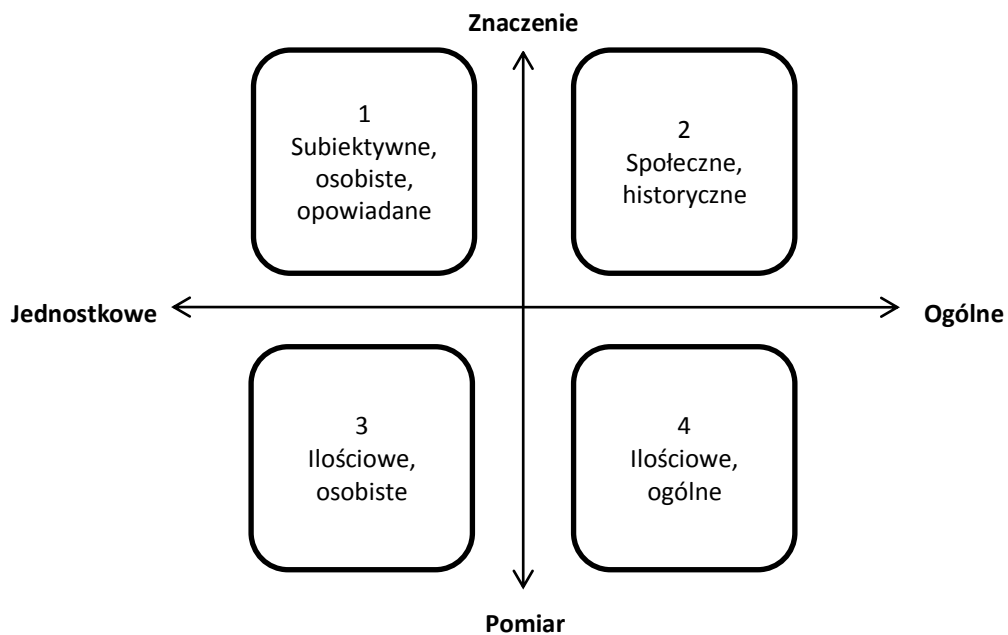
⁸ J. Creswell, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*, SAGE, 2006.

⁹ Na niestabilność nazewnictwa pomiędzy różnymi literaturami wskazuje to, że Lejano w *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context* (2006) nazywa postpozytywizmem paradygmat 2, pierwszy przypisując do pozytywizmu. Creswell wyjaśniał swój wybór tym, że klasyczny pozytywizm w nauce został wyparty przez rozumowania statystyczne i prawdopodobieństwo, tzn. niewielu w naukach społecznych sądzi obecnie, że odkrywają uniwersalne prawa podobne do praw fizyki. Jeszcze inna konwencja to mówienie o neopozytywizmie zob. F. Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, 101.

ograniczeń konstruktywizmu w zastosowaniu do krytyki społeczeństwa i jego instytucji. Pragmatyzm jako nie wyłączający żadnego z podejść z góry, sprzyja stosowaniu perspektyw ilościowych i jakościowych jednocześnie (podejścia mieszane).

Spory wokół paradygmatu nauk społecznych rozpoczęły się na nowo wraz z ruchem polityki publicznej opartej na dowodach naukowych, w którym preferowane są nie tylko metody ilościowe, ale również eksperymentalne.¹⁰ W kontekście tego sporu prezentowano zróżnicowane rodzaje dowodów naukowych (schemat 4).

Schemat 4. Rodzaje dowodów naukowych



Źródło: na podstawie R.E.G. Upshur et al, za: T. A. Schwandt, Toward a practical theory of evidence for evaluation. W: Stewart I. Donaldson, Christina A. Christ & Melvin M. Mark (Eds.), *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?* Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc., 2009, s. 206.

W porównaniu ze schematem pierwszym za odpowiednik osi subiektywne – obiektywne można uznać oś jednostkowe – ogólne. Różnica jest przy drugiej osi, która na schemacie 3 wyznacza kontekst dla celów wpływu na politykę publiczną (regulacja – transformacja), a na drugim odkrywa jeszcze jeden ważny wymiar zróżnicowania paradygmatów (znaczenie – pomiar).

Myśląc pragmatycznie na schemacie 4 mamy możliwe podejścia do badania polityki publicznej, od konstruktywizmu posługującego się pogłębionym wywiadem (1), przez analizę historyczną (2) oraz analizy ilościowo-psychologiczne (3), do badań ilościowych dla całych społeczeństw czy zbiorowości na zmiennych ekonomiczno-socjologiczno-politycznych.

Wracając do schematu poprzedniego i jego wnętrza, autorki wyróżniły trzy odmienne rodzaje podejść do analizy polityki publicznej (można je nazwać ramami teoretyczno-metodologicznymi) i przypisały do nich po kilka szczegółowych perspektywy (tabela 1).

¹⁰ R. Szarfenberg, Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej, *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 15/2011.

Tabela 1. Ramy i perspektywy w analizie polityki publicznej

Ramy teoretyczno-metodologiczne	Przykłady konkretnych perspektyw
Klasyczne podejścia racjonalistyczne	Teorie racjonalnego wyboru Teoria racjonalnego podejmowania decyzji Teoria gier Modele stadialne
Podejścia interpretatywne	Teoria wielostrumieniowa Teoria konstruktywizmu społecznego Teoria koalicji rzeczniczych
Podejścia krytyczne	Teoria krytyczna Teorie sprawiedliwości dystrybucyjnej Teoria władzy i konfliktu

Źródło: F.E. Netting, M.K. O'Connor, *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, 2011, opracowanie własne.

Warto zauważyć, że egzemplifikacjami kategorii podejścia czy perspektywy są teorie lub modele. Na marginesie dodajmy jak bardzo różnorodne i wieloznaczne są stosowane tu terminy¹¹. Ma to zapewne związek z dopiero rozwijającą się terminologią metanauk społecznych. Jeżeli jednak mowa o teoriach polityki publicznej warto przytoczyć dla porównania jedną z prób ich uporządkowania w odniesieniu do procesu jej tworzenia i zmieniania (tabela 2).

Tabela 2. Rodzaje teorii procesu polityki publicznej

Kryterium wyróżnienia teorii	Teorie
Różne podejścia do roli racjonalności	Instytucjonalizm racjonalnego wyboru Wielostrumieniowość Konstrukcjonizm społeczny i projektowanie polityki
Sieci i obszary polityki	Podejście sieciowe Przerywana równowaga (punctuated-equilibrium) Koalicje rzecznicze
Międzynarodowe porównania polityk	Modele innowacji i dyfuzji polityki publicznej Analizy porównawcze

Źródło: P.A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, 2 wyd. 2007, opracowanie własne

W tym ujęciu używano pojęcia ram (framework), mimo że w tytule książki były teorie. Ponadto instytucjonalizm racjonalnego wyboru oraz analizy porównawcze oznaczały różne teorie, chociaż w przypadku pierwszej kategorii była to przede wszystkim teoria E. Ostrom. Brakującym elementem w tabeli 2 są teorie zaliczone w tabeli 1 do podejść krytycznych, zapewne ze względu na kryteria doboru zastosowane przez Sabatieria – jednym z nich była naukowość w znaczeniu (post)pozytywistycznym (jasność, spójność wewnętrzna, wskazywanie czynników przyczynowych, falsyfikowalność hipotez). Nie spełniała tego kryterium również heurystyka stadialna (modele stadialne z tabeli 1) - w drugim wydaniu książki nie ma już rozdziału z jej omówieniem. Z kolei w tabeli 1 nie uwzględniono podejść porównawczych.

¹¹ Jedną z prób uporządkowania kilku z nich (ramy, teoria, model, perspektywa) zob. Netting, O'Connor, op. cit. s. 33.

Różnorodność wewnętrzna wspomnianych podejść i teorii może być bardzo duża. Dobrym tego przykładem jest próba uporządkowania głównych perspektyw racjonalistycznych (tabela 3).

Tabela 3. Modele racjonalnego badania polityki publicznej

Teoria decyzji			Teoria gier	
Wielokryterialna użyteczność	Analiza koszty-korzyści	Wybór społeczny	Gry kooperacyjne	Gry niekooperacyjne
Indywidualne preferencje wyrażane są jako użyteczności na skali ilorazowej	Indywidualne preferencje wyrażane są w jednostkach pieniężnych	Indywidualne preferencje wyrażane są jako użyteczności na skali porządkowej	Grupy mogą zawierać umowy i wyegzekwować ich postanowienia	Jednostki nie mogą zawierać umów i działają indywidualnie

Źródło: R.P. Lejano, *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, 2006, s. 30.

Dodatkowo w ramach wielokryterialnego podejmowania decyzji zostały wyróżnione teoria perspektywy Tverskyego i Kahnemana oraz ograniczonej racjonalności Simona. Obie uwzględniały empiryczną lub praktyczną niezdolność ludzi do podejmowania w pełni racjonalnych decyzji (tzn. zgodnych z tym, co powinni wybrać). U podstaw całego tego podejścia umieszczona zostaje koncepcja racjonalnego wyboru, która wymaga określenia opcji, kryteriów ich oceny, informacji o wynikach opcji na kryteriach, sposobu przypisywania ocen na podstawie wyników oraz zasad dokonywania wyboru spośród ocenionych opcji (są to podstawy zmatematyzowania problemu wyboru). Jest to logika, która leży również u podstaw ewaluacji¹². Polityka publiczna w tym ujęciu jest równoznaczna aktowi wyboru¹³. Niekiedy założenie o racjonalnym wyborze uznaje się za heurystykę (podobnie jak modele stadialne), która przyłożona do rzeczywistości pozwala nam zobaczyć, jak bardzo ona od niego odbiega. W takich ramach atakowanie jej za to, że nie oddaje rzeczywistości jest chybione. Heurystyki czy modele idealne są brane również pod uwagę przy tworzeniu instytucji, wówczas ich odbieganie od rzeczywistości może być groźniejsze. Pytanie też, na ile rzeczywistość jest odporna na jej projektowanie, tzn. założenie o racjonalności człowieka i procesu polityki publicznej staje się coraz bardziej rzeczywistością, gdyż ludzie dostosowują się do oczekiwań instytucjonalnych.

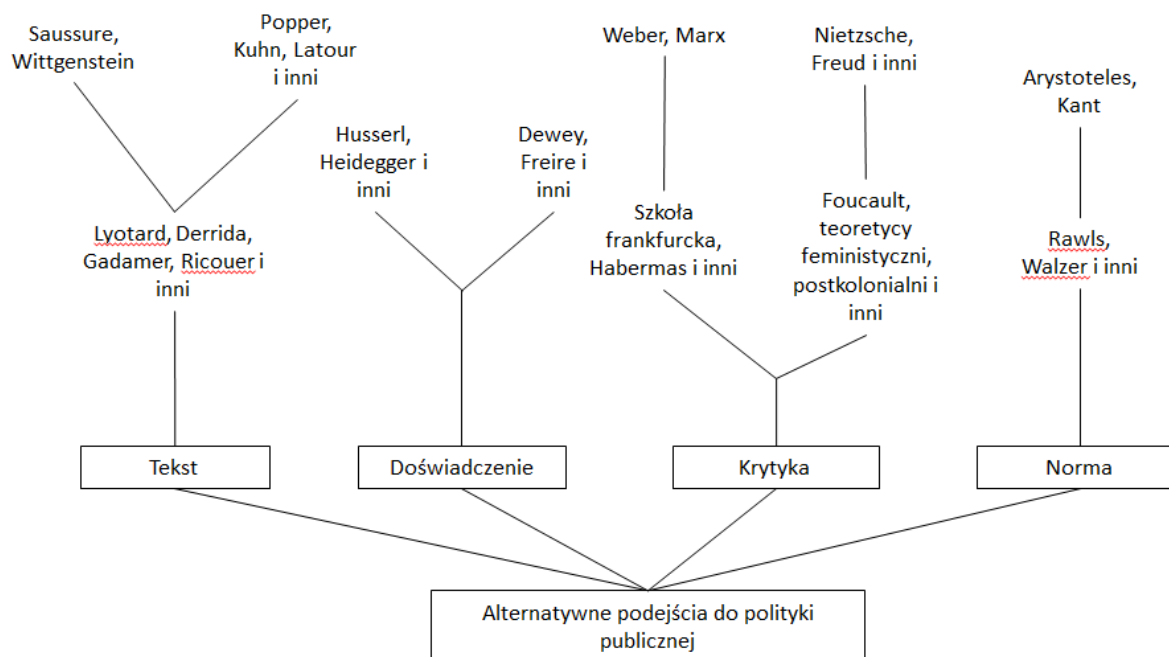
Od paradygmatu racjonalistycznego do interpretatywnego

Krytyka pozytywistycznej lub postpozytywistycznej koncepcji nauki oraz teorii racjonalnego wyboru otwiera pole dla alternatywnych podejść i konstruktów. Zostały one przedstawione na schemacie 5 razem z ich intelektualnymi prekursorami.

Schemat 5. Intelektualne korzenie głównych konstruktów alternatywnych dla (post)pozytywizmu

¹² R.P. Lejano, *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, 2006, s. 32. W rozwoju perspektyw w ewaluacji również daje się zaznaczyć podobny jak opisany poniżej trend do odchodzenia od racjonalistycznej logiki ku partycypacyjnym i demokratycznym koncepcjom, np. czwarta generacja ewaluacji Guba i Lincoln.

¹³ Lejano, op. cit. s. 52.



Źródło: R.P. Lejano, *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, 2006, s. 92.

W ujęciu racjonalistycznym polityka publiczna sprowadzona jest do zmatematyzowanego aktu wyboru jednego ze sposobów zmiany treści prawa lub szerzej instytucji. Z kolei w perspektywie interpretatywistycznej rozumiemy ją przede wszystkim jako tekst, który może podlegać różnym interpretacjom aktorów działających i spierających się w danym polu tematycznym polityki publicznej (stanowiska, kontrowersje i spory na dany temat jako dyskurs).

W tym kontekście Fischer wspomina o wpływie teorii krytycznej, poststrukturalizmu, konstruktywizmu społecznego, postmodernizmu i analizy dyskursu. Nową orientację nazywa, podobnie jak Lejano, postpozytywizmem lub postempirycyzmem, przy czym traktuje to jako powrót w badaniach polityki publicznej zainteresowania ideami i dyskursem.¹⁴ Jedną z definicji dyskursu przytoczona przez Fischera jest następująca: „specyficzny zespół idei, pojęć, kategoryzacji wytwarzanych, odtwarzanych i przetwarzanych w celu nadania znaczenia stosunkom materialnym i społecznym”¹⁵. Odejście od racjonalistycznego pozytywizmu nazwano argumentatywnym zwrotem, a głównymi aktorami na scenie polityki publicznej stały się koalicje dyskursywne¹⁶. Jest to pojęcie zastosowane przez Hajera (autora przytoczonej definicji dyskursu), który oddał istotę tego zwrotu, podkreślając rolę języka w życiu politycznym:

Prawie powszechnym jest przekonanie, że problemy polityczne są społecznie konstruowane... Od narracji, w której sytuacja zostanie ujęta, zależy, czy będzie ona uznana za problem polityczny... Wiele martwych drzew samych w sobie nie jest społecznym konstruktem, chodzi o to, jaki ktoś nada temu sens. Stąd też wynika, że jest wiele możliwych rzeczywistości. Jedni mogą widzieć martwe drzewa jako wynik naturalnych zjawisk takich jak susze, mróz czy wichura, a inni jako ofiary zanieczyszczeń.

¹⁴ F. Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, s. 12, 46.

¹⁵ Tamże, s. 73

¹⁶ M. Hajer w: Fischer Forester *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Definicja: „grupa aktorów podzielających ten sam konstrukt społeczny” s. 45.

*Narracja kwaśnych deszczów przedstawia martwe drzewa jako ofiary zanieczyszczeń i w ten sposób stają się one problemem politycznym.*¹⁷

Argumentatywny zwrot opierał się między innymi na konstatacji, że zrozumienie dyskursu prowadzonego w ramach polityki publicznej musi być oparte nie tylko na stwierdzeniu różnic opinii co do faktów, ale na zidentyfikowaniu argumentów i kontrargumentów wraz z ich konstruktami i narracjami. Zgrabnie określił istotę zmiany Hoppe - od „mówiąc prawdę władzy” do „razem nadając sens”.¹⁸

We wczesnych latach 90. Schon i Rein proponują, aby rozumieć „tworzenie polityki publicznej jako dialektykę, konwersację i projektowanie; kontrowersje z nią związane jako konflikt ram (frame) [narracji u Hajera, w których ujmuje się problemy polityki]; a pragmatyczne rozstrzygnięcie kontrowersji jako projektową racjonalność”, czyli refleksyjne rozważanie różnych ram, w których poszczególni aktorzy ujmują problem centralny dla danej polityki.¹⁹ Szczególne znaczenie w tym przypadku mają wydające się trudnymi do rozstrzygnięcia kontrowersje, jakich wiele wokół spraw polityki publicznej.

W podobnym kierunku zmiernają wysiłki Lejano (połączenie tekstu i kontekstu), co w zastosowaniach przekształca się w badania jakościowe o charakterze narracyjnym czy interpretacyjnym (interpretative policy analysis, narrative policy analysis, hermeneutic approach²⁰).

Wydaje się, że udaną próbą uporządkowania istniejących już podejść do analizy polityki publicznej zaproponował Mayer i inni w 2004 r. (tabela 4 i schemat 5). Kierowało nimi pytanie dotyczące tego, jakie ogólne rodzaje aktywności podejmują analitycy, gdy ich funkcją jest wspieranie polityki publicznej i jej procesu. Wyróżnili sześć archetypów tej aktywności, każdemu przypisali wartości, a ich parom - style, które najbardziej nas interesują (tabela 4).²¹

Tabela 4. Archetypy działalności analityków i style analizy polityki publicznej

Archetyp	Wartość	Styl i kluczowe pytanie
1. Badanie i analizowanie	jakość wiedzy (wiarygodność, rzetelność itp.)	Racjonalny (1 i 2) – jaka wiedza jest dobra?
2. Projektowanie i rekomendowanie	polityczna relewancja (stosowalność, praktyczność itp.)	Doradczy (2 i 3) – co jest dobre dla klienta? Procesualny (3 i 4) - co jest dobre dla procesu?
3. Udzielanie strategicznych rad	polityczna skuteczność (elastyczność, wykonalność etc.)	Interaktywny (4 i 5) – co jest dobre dla wzajemnego zrozumienia?
4. Mediowanie	akceptacja i uczenie się	

¹⁷ Tamże s. 44

¹⁸ R. Hoppe, *Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'* Science and Public Policy, vol. 26, nr 3, 1999

¹⁹ D.A. Schon, M. Rein, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, 1994, s. 188, 165.

²⁰ D. Yanow, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, SAGE, 1999. G. Hampton, *Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making*, Policy Sciences, vol. 42, nr. 3, 2009. R.P. Lejano, C. Leong, *A Hermeneutic Approach to Explaining and Understanding Public Controversies*, Journal of Public Administration Research and Theory, w druku.

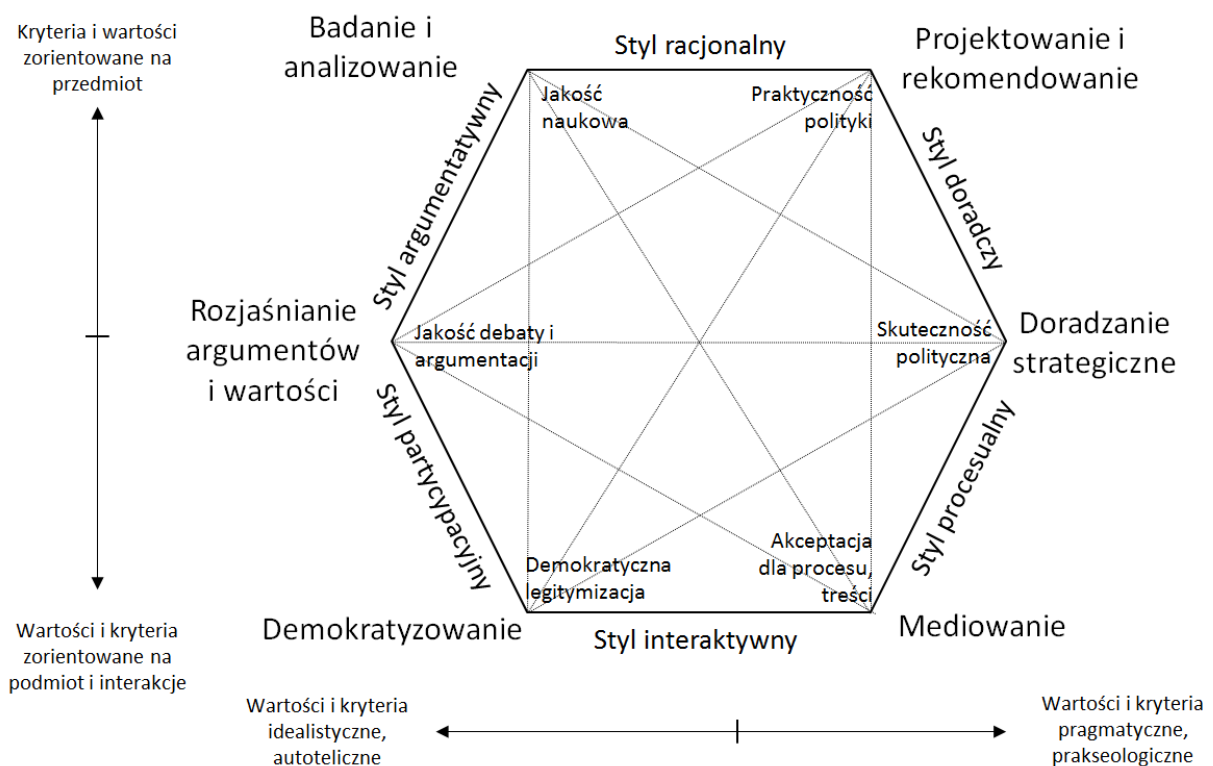
²¹ I.S. Mayer, C.E. van Daalen, P.W.G. Bots, *Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design*, Int. J. Technology Policy and Management, vol. 4, nr 2, 2004.

	(zaangażowanie, wspólna perspektywa, etc.)	Partycypacyjny (5 i 6) – co jest dobre dla społeczeństwa demokratycznego? Argumentatywny (6 i 1) – co jest dobre dla debaty?
5. Demokratyzowanie	demokratyczna legitymizacja (otwartość, przejrzystość, transparentność etc.)	
6. Rozjaśnianie argumentów i wartości	jakość debaty i argumentacji (spójność, bogactwo, otwartość etc.)	

Źródło: I.S. Mayer, C.E. van Daalen, P.W.G. Bots, Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design, Int. J. Technology Policy and Management, vol. 4, nr 2. Opracowanie własne.

Autorzy przewidzieli także łączenie ze sobą archetypicznych aktywności poza możliwościami wyróżnionymi jako odrębne style (przerywane linie na schemacie 5). Można dodać, że pomiędzy niektórymi stylami możliwa jest większa kompatybilność, np. interaktywny i partycypacyjny, racjonalny i argumentatywny czy racjonalny i doradczy.

Schemat 5. Archetypy i style aktywności analityków polityki publicznej



Źródło: I.S. Mayer, C.E. van Daalen, P.W.G. Bots, Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design, Int. J. Technology Policy and Management, vol. 4, nr 2, s. 18. (skrót RSz)

Osie zewnętrzne na schemacie obrazują wartości i kryteria według których oceniana jest jakość działalności analityków polityki publicznej. W ten sposób dodano jeszcze dwa wymiary przedmiot – podmiot, czyli w pierwszym przypadku produktem działania analityka jest raport, model itp., a w drugim – współpraca, więzi, sieć kontaktów. Drugi wymiar to idealizm – pragmatyzm, aktywności po lewej stronie schematu są oceniane według wartości takich jak zgodność z prawdą, sprawiedliwość,

uczciwość, spójność, a te po prawej stronie według trafności, skuteczności, efektywności, akceptowalności itp.

Odnosząc się do naszkicowanego wcześniej rozwoju perspektyw czy ram badawczo-analitycznych można stwierdzić, że początkowo odpowiadały one na potrzeby stylów racjonalnego, doradczego i procesualnego. Po argumentatywnym zwrocie zaczęto rozwijać perspektywy dla stylów argumentatywnego, partycypacyjnego i interakcyjnego. Wzmacniały ten nurt koncepcje demokracji dyskursywnej, deliberacyjnej, partycypacyjnej oraz upodmiotowienia obywateli w ogóle i/lub w grupach podatnych na wyzysk (empowerment). Odnajdujemy więc niektóre wątki wskazane na schemacie Netting i O'Connor, ale można mieć wątpliwości, gdzie w tym ujęciu mieści się podejście krytyczne nastawione na radykalną zmianę. Wydaje się, że wśród archetypicznych aktywności Meyer et al. nie przewidzieli zaangażowania samego analityka na rzecz transformacji.

Na zakończenie tego punktu krótkie podsumowanie następujących po sobie nurtów analizy polityki publicznej:²²

- analitykocentryczny (charakterystyczne jest stosowanie technik koszty - korzyści, koszty - skuteczność, czy statystycznej teorii podejmowania decyzji),
- neopozytywistyczny (podkreślający znaczenie dla polityki publicznej wiedzy o związkach przyczynowo skutkowych oraz metody jej zdobywania),
- krytyczno-racjonalistyczny (najbliższy koncepcjom społeczeństwa eksperymentującego Campbella),
- relatywistyczny (skupiający uwagę na tym, jak praktycy polityki publicznej definiują problemy, projektują politykę, wdrażają ją i oceniają, a rolą analityka jest dostarczanie im argumentów i danych),
- krytyczno-teoretyczny (tu już ważna w rozwiązywaniu problemów jest debata publiczna oraz jej jakość, w czym widoczny jest wpływ koncepcji komunikacyjnej racjonalności Habermasa),
- dyskursywny (forensic, w sensie sztuki debaty, skupienie na analizie ram, w których poszczególni aktorzy widzą problemy i na tej podstawie wypracowywanie rozwiązań, np. wspomniani wyżej Schon i Rein),
- partycypacyjny (połączenie poprzednich trzech podejść z naciskiem na stosowanie technik angażujących obywateli w tworzenie polityki publicznej i z ideałem demokracji uczestniczącej w tle).

Hoppe zakończył swój przegląd wyznaniem wiary w to co przyniósł argumentatywny zwrot, ale w obiegu są wszystkie podejścia, a w szczególności analitykocentryczne silnie bazujące na ekonomii.²³

Jeden z krytycznych obserwatorów ewolucji perspektyw przebiegającej od administracji publicznej do polityki publicznej konstatuje, że ta druga była dzieckiem nauk społecznych lat 60. i 70., silnie związana z naukami politycznymi, zawsze bardziej koncentrowała się na procesach, a nie ich rezultatach, i ostatecznie wyczerpała się.²⁴ Dowodem na to ma być popularność zarządzania

²² R. Hoppe, *Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'* Science and Public Policy, vol. 26, nr 3, 1999.

²³ Na przykład D.L. Weimer, A.R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and practice*, Pearson, kilka wydań od 1989.

²⁴ Na ten wątek zwracają też uwagę Jack Van Doren i Christopher J. Roederer, ale na gruncie nauk prawnych zob. ich artykuł *McDougal-Lasswell Policy Science: Death and Transfiguration*, *Richmond Journal of Global Law and Business*, wiosna 2012. Ze względu na to, że Lasswell razem z Myresem McDougalem proponowali oparcie

publicznego w połączeniu z rosnącym popytem rządów na analizy ekonomiczne z nadzieją na uzyskanie lepszych rezultatów po niższych kosztach.²⁵ Za podobny głos można uznać stwierdzenie z lat 80. o rozczarowaniu ewaluacją i o zwrocie w kierunku zarządzania jakością w usługach społecznych.²⁶ Warto jednak wspomnieć, że zarządzanie publiczne, szczególnie w wersji menadżerskiej podlegało rosnącej krytyce, stąd późniejsze zainteresowanie perspektywą współzarządzania czy współrządzenia (governance). Ma ona wiele wspólnego ze stylem partycypacyjnym i interaktywnym.

Podsumowanie

Przejście od paradygmatu administracji publicznej do polityki publicznej w nauce zachodniej nie miało większego wpływu na polskie nauki społeczne, w szczególności polityczne. Tradycje polityki prawa Petrażyckiego, socjotechniki Podgóreckiego, prakseologii Kotarbińskiego, psychologiczne koncepcje decydowania Tyszki, filozofia decyzji Szanawskiego, cybernetyka społeczna Kosseckiego czy teorie zarządzania rozwijane w PRL (Zieleniewski), słabo przenikały do nauk politycznych oraz nauk prawnych, choć nie bez wyjątków.²⁷ Nurtem zbliżającym politologię do paradygmatu polityki publicznej było zainteresowanie decyzjami i ich racjonalnością widoczne od co najmniej późnych lat 70.²⁸ Następnie kontynuowane, ale przede wszystkim w ujęciu teorii gier i w całym tym okresie bez nawiązań do dorobku literatury z zakresu analizy polityki publicznej²⁹. Sam Harold Lasswell jako fundator nauk politycznych (policy sciences a nie political science), był dostrzegany w polskiej

tworzenia prawa na procedurach stworzonych dla analizy polityki publicznej (Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy z 1992), spotkało się to z żywą reakcją uczonych ze szkół prawa. Van Doren i Roederer przytaczają krytykę policy sciences jako podstawy dla nauk prawnych, z nią łącząc jej nikły wpływ na amerykańskie środowisko naukowe (poza Yale Law School z której się wywodzi). Tłumaczą też, dlaczego to podejście okazało się bardziej wpływowe w nauce prawa międzynarodowego. Za bardziej obiecujący i wpływowy uważają natomiast ruch na rzecz łączenia prawa i ekonomii, czyli konkluzje są podobne do tych u Hughesa.

²⁵ O.E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave, trzecie wydanie, 2003, s. 131.

²⁶ C.J. Coulton, *Quality assurance for social service programs: lessons from health care*, *Social Work* vol. 27, nr 5, 1982. Od dawna zwracałem uwagę na izolację ewaluacji i analizy polityki publicznej. Ambitny program przekształcenia ewaluacji w zbliżony do nauki dla polityki publicznej paradygmat zaproponowali M.M. Mark, G.T. Henry i G. Julnes w *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding and Improving Policies and Programs* z 2000 r. Podejście to zostało bardzo mocno oparte na metodologii nauk społecznych oraz na literaturze z zakresu teorii ewaluacji. Bardzo niewiele nawiązań do szkoły Lasswellowskiej.

²⁷ M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, PWN, 1967. Autorka próbowała zbliżyć nauki prawne do nauk społecznych. A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, 1985. Zob. też A. Bodnar, W. J. Szczepański red. *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, PWN, 1987.

²⁸ Kilka artykułów w części pt. *Decyzje polityczne* w: K. Opałek red. *Z zagadnień teorii polityki*, PWN, 1978. Z przywołanej literatury zachodniej były tylko dwa teksty z ogólnego zakresu podejmowania decyzji z lat 60., przetłumaczone na język polski. Na szczególną uwagę zasługuje tekst T. Klementewicza, *Uzasadnienie działania jako wskaźnik jego racjonalności*, w: W. Morawski, *Kierowanie w społeczeństwie. Analiza socjologiczna*, PWN, 1979. Rozszerzony później w *O racjonalności decyzji politycznej*, w: A. Bodnar, W. J. Szczepański red. *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, PWN, 1987. Były w nim nawiązania do teorii racjonalnej dyskusji (logicy polscy) oraz do literatury zagranicznej ogólnodecyzyjnej, administracyjnopublicznej (Simon) i ewaluacyjnej (Weiss), a także dotyczącej teorii wyboru społecznego (preferencje społeczne).

²⁹ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, PWN, 1998.

literaturze politologicznej, ale z powodu innych swoich publikacji, a nie tej fundującej cały program na gruncie amerykańskim (książka *Policy Sciences* z 1951).³⁰

Wyjście poza wąskoprawnicze myślenie o administracji w kierunku administracji publicznej widoczne jest w naukach prawnych w latach 90., głównie za sprawą Huberta Izdebskiego, ale także innych prawników administratywistów. Tę tematykę podejmują też politologowie, np. Grzegorz Rydlewski, ale cały czas zakres nawiązań do dorobku politykopublicznego jest tam niewielki. Dopiero recepcja w Polsce nowego zarządzania publicznego za sprawą nie-prawnika i nie-politologa, ale ekonomisty - Jerzego Hausnera, nawiązuje do niego w większym stopniu, ale nie na poziomie metateoretycznym w sensie przedstawionym wyżej.³¹

Wygląda więc na to, że w przyspieszonym tempie dokonał się w Polsce przeskok od administracji publicznej, powoli usamodzielniającej się w stosunku do prawa administracyjnego, do zarządzania publicznego, z uwzględnieniem rozwijającego się nurtu współzrządzenia. Mimo ekonomicznej przynależności promotora tego ruchu, nie nawiązuje on do analizy koszty-korzyści jako podstawowej techniki analitycznej. Metodologia jest słabym punktem tego podejścia. Ten przeskok dokonał się bez uwzględnienia dorobku politykopublicznego i dyskusji metateoretycznych, które zostały przedstawione wyżej. Nie oznacza to, że nie mamy w Polsce badaczy, którzy świadomie przyjmują te różne założenia teoretyczno-metodologiczne, gdyż w dużej mierze są one wynikiem szerszych procesów w naukach społecznych. Wspomniane wojny paradygmatów były potężnym wstrząsem, który w mniejszym lub większym zakresie wpłynął na wszystkich, w szczególności na socjologów (konstruktywizm społeczny powstał na tym gruncie).

Decyzja o ustanowieniu nowej dyscypliny nie zostaje podjęta w całkowitej próżni, choć to nie wspomniani prawnicy i ekonomiści o to zabiegali, ale osoby związane z jedną z polityk szczegółowych (nazwa przyjęta jeszcze w PRL na polityki prowadzone w określonych obszarach), a mianowicie politykę wobec nauki i szkolnictwa wyższego.

Recepcja tej innowacji instytucjonalnej w najbliższym mi środowisku badaczy polityki społecznej zależy głównie od tego, jaka jest ich dotychczasowa przynależność dyscyplinowa. Ekonomiści i socjologowie raczej nie są zainteresowani, mając własne tradycje nauki zaangażowanej w kształtowanie polityki publicznej. Na usługi pierwszych razem z ich modelami i ekonometrią popyt nie ustaje. Drudzy mogą uważać, że socjologia stosowana czy socjologia publiczna to wystarczająca rama odniesienia. W przypadku prawników, mogą podchodzić do sprawy podobnie jak ci w USA, odrzucając politykopubliczny i naukospołeczny punkt widzenia, jako zupełnie nie pasujący do paradygmatu badań czy studiów prawniczych oraz nie gwarantujący lepszych decyzji publicznych. Z dyscyplin ogólnych pozostaje politologia, co zresztą było do przewidzenia, biorąc pod uwagę korzenie *policy sciences*. Ale i tu pojawia się opór, zapewne w związku z obawami o osłabienie dyscypliny w wyniku rozłamu.

Osobiście uważam, że dla refleksyjnych teoretycznie badaczy polityk szczegółowych zagadnienia ogólne z zakresu polityki publicznej mogą być interesujące i przydatne. W szczególności uświadamiają

³⁰ Zob. bibliografie i odwołania w F. Ryszka, *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, PWN, 1984, Z.J. Pietraś, op. cit.

³¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2008. Czasopismo naukowe pod jego redakcją *Zarządzanie Publiczne*, pierwszy numer ukazał się w 2007 r. Między innymi tam ukazywały się tłumaczenia klasycznych tekstów dotyczących public management i governance.

im z jakimi dylematami i wyborami teoretyczno-metodologicznymi oraz problemami może się wiązać wejście na grunt tzw. stosowanych nauk społecznych, gdy ich podstawowym celem jest wpływanie na politykę społeczną, edukacyjną, gospodarczą...