

tekst opublikowany w: „Annales UMCS s. K” 2013, vol. 20, iss. 2, ISSN: 1428-9512, ss. 243-246, DOI: 10.2478/v10226-012-0048-0; opracowany do wersji online, skorelowany z ostateczną wersją wydawcy 8 maja 2014 roku przez Karola Dąbrowskiego na licencji Creative CommonsUznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0).



Karol Dąbrowski, rec. [Andrzej Zybała, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, KSAP, Warszawa 2012, ss. 377]

Nakładem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej ukazała się książka Andrzeja Zybały pt. *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*. Autor przygotował po niej pokrewną monografię *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, opublikowaną w wydawnictwie Difin. Stąd też dla lepszego zrozumienia genezy tej drugiej książki warto spojrzeć na opracowanie wcześniejsze, któremu została poświęcona niniejsza recenzja.

Opisywana pozycja składa się z dziewięciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i wprowadzeniem. Rozdziały zostały poświęcone pojęciu polityki publicznej i polityk szczegółowych, kształtowaniu się zjawisk określanych mianem problemów publicznych, aktorom polityk publicznych (tj. rządowi, samorządom, organizacjom pozarządowym, lobbystom i innym interesariuszom), sprawom agendy, ujmowaniu polityk jako formy interwencji w zastaną rzeczywistość, wdrażaniu polityk publicznych, strategii państwa i kolejno zdobywaniu wiedzy potrzebnej do realizacji określonej polityki.

Czytelników sięgających po raz pierwszy do pozycji z zakresu polityki publicznej, nieobeznanych z piśmiennictwem politologicznym lub słownictwem anglosaskim może razić używanie wyrazu „polityka” w liczbie mnogiej oraz nadanie nowego znaczenia słowu „agenda”. W uproszczeniu pod pojęciem „agendy” rozumie się zakres spraw publicznych ustalanych przez władze publiczne. Agendą – jak to ujął autor w opisie do tytułu rozdziału czwartego – może być także proces definiowania problemów publicznych (czyli

rozstrzygnięcia, co uzyska rangę problemu dla rządzących), a następnie nadawania im określonego miejsca w hierarchii ważności wśród pozostałych problemów zbiorowych. W szerszym sensie agenda jest „przestrzenią, w której kształtuje się sposób postrzegania problemów zbiorowych” [s. 77]. Badacze z zakresu polityki publicznej zajmują się teorią *agenda-setting*, zastanawiając się nad przyczynami tego, iż dane problemy znajdują się w polu widzenia decydentów. Zasadnie więc naukowcy skupiają uwagę na działalności mediów, które determinują działania polityków. Przekonuje o tym autor, pisząc, iż media „przesądza w znacznym stopniu o tym, jakie zdarzenie czy zjawisko zostaje uznane za problem. Jednocześnie niektóre problemy mogą zostać wykreowane przez grupy interesów posługujące się mediami” [s. 50]. Ustalanie agendy następuje w toku nieustającej debaty publicznej między rządzącymi a rządzonymi z zastrzeżeniem, iż oba te obozy nie są jednolite, a głos ostateczny często należy do rządzących. Należy również pamiętać o dużej dozie subiektywizmu i woluntaryzmu ze strony ustawodawcy, co także było przedmiotem zainteresowania ze strony autora.

Andrzej Zybała we wprowadzeniu określił polityki publiczne jako „dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa i jego obywateli, które [...] wypływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy i są podejmowane, aby rozwiązywać kluczowe problemy zbiorowe” [s. 13]. Jednakże w praktyce realizacji polityk publicznych interes publiczny i obiektywna wiedza ustępują rachubom politycznym czy wręcz zachowaniom korupcyjnym. Używanie zwrotu „polityka publiczna” w liczbie mnogiej jest o tyle uzasadnione, iż mówi się o polityce celnej, ekologicznej, podatkowej, społecznej, zdrowotnej itp. Na tym też polega specyficzna trudność, przed którą stoi omawiana nowa dyscyplina nauk społecznych: o ile łatwo jest scharakteryzować polityki szczegółowe, o tyle bardzo trudno zdefiniować politykę publiczną w ogólności lub opisać metapolitykę.

Autor słusznie podkreślił znaczenie polityk publicznych dla życia zwykłych obywateli oraz dalekosiężne skutki negatywnych, błędnych i krótkowzrocznych działań rządzących. Trzeba zgodzić się z następującym fragmentem: „Porażki w politykach skutkują dziś niesłychanymi konsekwencjami, w tym nawet może dochodzić do swoistego wymierania narodów” [s. 15]. Do refleksji prowokuje konstatacja Andrzeja Zybały, iż wzrost aktywności państwa, a co za tym idzie rozdysponowywanie przez rządzących coraz większego procenta dochodu narodowego jest „prostą konsekwencją modelu rozwoju, który przyjął się w kręgu państw Zachodu” [s. 15]. Problem w tym, że ludzie Zachodu nie zamierzają zrezygnować ze swojego stylu życia na bardzo wysokiej stopie, a reszta świata podąża za nimi. Nietrudno zgadnąć, jakie to może mieć konsekwencje dla Ziemi. Autor potwierdził to na przykładzie

Wielkiej Brytanii, iż rozrost sektora usług, szczególnie finansowych, kosztem nowoczesnego przemysłu w dłuższej perspektywie prowadzi do kryzysu gospodarczego [s. 31]. Jest to kolejny głos w nauce optujący za powrotem do polityki wspierania przemysłu, przeciwstawiający się zwolennikom rozrostu sektora usług kosztem innych gałęzi gospodarki.

Polscy politycy wierzą w to, co autor nazwał magią projektów ustaw, która prowadzi do planowania kolejnych regulacji, czyli mnożenia przepisów prawnych, choć – jak celnie napisał Andrzej Zybala – „nie zawsze są one dobrą drogą do osiągnięcia zamierzonych rezultatów” [s. 33]. Ponadto urzędnicy (co również wynika z przepisów) przedstawiają w sprawozdaniach dane liczbowe, a nie jakościowe na temat rezultatów działań legislacyjnych. Przez to trudniej jest ocenić, czy działania administracji publicznej pomogły rozwiązać problemy obywateli. Przykra może być świadomość, o której pisał autor, iż o polityce państwa decyduje „żelazna trójka”: biurokracja, parlamentarne komisje i kluczowe grupy interesów [zob. s. 39].

Istotne są rozważania Autora na temat problemów publicznych i ich dynamiki, tzn. stadiów rozwoju w świadomości społecznej – umysłach obywateli, a następnie powstania masy krytycznej, po której osiągnięciu rządzący nie mogą już ignorować problemu [zob. s. 48]. Andrzej Zybala nie unika krytycznego osądu polskiej administracji publicznej, na przykład urzędów pracy (zob. rozdział czwarty), praktyki przeprowadzania konsultacji rządowych i przewagi interesów korporacyjnych najsilniejszych grup kosztem reszty obywateli (także rozdział czwarty). Recenzentowi wydaje się, że styl książki (o czym niżej) niewątpliwie mu to ułatwił. Zdaniem autora – z czym recenzent w pełni się zgadza – przeszkodą w należyтым wdrażaniu właściwych polityk jest to, iż przeciętny polski minister pragnie za wszelką cenę uzyskać status reformatora i niekoniecznie planuje szczegółowe rozwiązania swoich „reformatorskich” działań [zob. s. 102].

Interesujące są wywody Andrzeja Zybala na temat jakości procesu legislacyjnego (rozdział szósty). Autor ukazał także skalę inflacji prawa w porównaniu do innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Wskazał na negatywne skutki dominacji prawniczego podejścia w procesie zarządzania państwem, tendencji do odgórnego tworzenia programów publicznych oraz zjawisko uprzedmiotowienia jednostek samorządu terytorialnego wskutek drobiazgowych regulacji biurokratycznych wytworzonych przez rząd. Sceptycznie odniósł się do trwałości efektów wykorzystywanych środków unijnych. Słuszna jest uwaga zawarta w rozdziale siódmym mówiąca, że ministerstwa są raczej instytucjami administrującymi stanem prawnym państwa niż programujące działania perspektywiczne na korzyść obywateli [zob. s. 224]. Niewątpliwie jest to jeden z argumentów na rzecz zmiany programów

kształcenia na studiach administracyjnych.

W rozdziale ósmym autor słusznie podkreślił rolę polityki regionalnej, która niweluje skutki polityki branżowej (sektorowej). Walec praktyczny mają uwagi zawarte w ostatnim rozdziale na temat przygotowywania opracowań eksperckich. Są szczególnie potrzebne tym, którzy rozpoczynają swoją pracę w charakterze doradców, na przykład w organizacjach pozarządowych opiniujących projekty aktów prawnych.

Jeśli chodzi o uwagi metodologiczne, to Andrzej Zybała, przywołując Tomasza Morusa czy Maxa Webera, powinien w przypisach odwoływać się do ich prac bezpośrednio, a nie poprzez innych badaczy. Wymieniając adresy stron internetowych, powinien być wpisać datę dostępu. Na negatywną ocenę musi zasłużyć przywoływanie w przypisach aktów prawnych bez uwzględnienia ich aktualnego tekstu jednolitego, zwłaszcza jeśli tekst ten został wydany jednaście lat przed ukazaniem się recenzowanej książki (tak w przypadku Ustawy o związkach zawodowych).

Zdaniem recenzenta styl autora jest zbyt potoczny, a książka może przypominać tekst publicystyczny lub popularnonaukowy. Dobrym przykładem może być cytata ze strony 15: „Polityki publiczne uznawane są za najbardziej zbalkanizowaną dziedzinę wiedzy społecznej [...] A jednak państwa usilnie próbują wprowadzać logikę do działań publicznych, bo chcą skutecznie brać się za bary z problemami publicznymi i trzymać je pod kontrolą”. Czytelnik musi się też przyzwyczać do podawania przez autora słów zamiennych z użyciem ukośnika. Można dostrzec to już w podtytule. Uciążliwe mogą wydać się powtórzenia i nawiązania do omawianych wątków, szczególnie dotyczy to walki z bezrobociem. Andrzej Zybała używał ponadto pierwszej osoby liczby mnogiej, na przykład: „Poniżej nie koncentrujemy się...” [s. 7]. Recenzent rozumie, iż autor chciał zapewne dotrzeć ze swoją książką do współczesnych studentów, ale jego styl pisarski powinien być bardziej naukowy.

Pewne rozwiązania redakcyjne przynoszą pożytek czytelnikowi, jak na przykład krótkie streszczenia zamieszczone w spisie treści pod tytułami rozdziałów. Każdy rozdział został poprzedzony wykazem zagadnień. Tezy uznane przez autora za istotne ujęto w ramki i tabele. Przydatny jest również indeks rzeczowy zamykający pracę, a obszerna bibliografia budzi uznanie.

Podsumowując: recenzent jest zdania, iż czytelnicy otrzymali interesujące opracowanie z dziedziny polityki publicznej – nowej dyscypliny nauk społecznych.

Karol Dąbrowski