

Włodzimierz Anioł  
Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski<sup>1</sup>

## ***Naukowa refleksja nad polityką publiczną w Polsce i na świecie***

Andrzej Zybała, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013, Difin, 343 s.

Z uznaniem należy odnotować fakt ukazania się książki, która z punktu widzenia całościowej i pogłębionej refleksji nad polityką publiczną w Polsce ma w dużym stopniu charakter pionierski. Jest to bowiem jedna z pierwszych publikacji książkowych w naszym kraju, których perspektywę poznawczą wyznacza dyscyplina naukowa dopiero niedawno (w 2011 r.) formalnie powołana w Polsce, zaś na świecie – zwłaszcza w krajach anglosaskich – od dawna i z powodzeniem uprawiana w formule *public policy analysis*, *public policy studies* bądź *policy sciences*, zaproponowanej przez amerykańskiego politologa Harolda Lasswella w 1951 r.

Andrzej Zybała już od dłuższego czasu zajmuje się tym tematem zarówno od strony naukowej, jak i praktycznej. Od kilku lat wykłada problematykę polityk publicznych, zarządzania publicznego i rozwoju lokalnego w warszawskim Collegium Civitas, gdzie obecnie pełni funkcję kierownika Instytutu Polityk Publicznych, a także w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP). W drugiej połowie minionej dekady pracował w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i jego agendzie – Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, gdzie m.in. pełnił funkcję redaktora naczelnego kwartalnika „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, na którego łamach ukazują się teksty poświę-

---

<sup>1</sup> Instytut Polityki Społecznej UW, Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres internetowy autora: waniol@uw.edu.pl

cone zwłaszcza stosunkom przemysłowym i polityce rynku pracy, a także szerszym zagadnieniom związanym z polityką społeczną i gospodarczą.

W ramach realizowanych tam projektów opublikował w tym czasie dwie prace zwarte: *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości* (2007) oraz *Rzeczpospolita partnerska. Czy w Polsce można zarządzać programami i politykami publicznymi w sposób partnerski* (2008). Z kolei w 2012 r., nakładem KSAP, ukazała się obszerniejsza książka A. Zybaly o charakterze podręcznikowym – w mojej ocenie bardzo wartościowa i przydatna nie tylko dla pracowników administracji publicznej – pt. *Polityka publiczna. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*. Recenzowana praca jest kontynuacją zapoczątkowanej tam refleksji, ma jednak bardziej akademicki charakter, rozwija nowe wątki, wprowadza nowe pojęcia i koncentruje się głównie na przykładach polskich działań publicznych.

Jest to książka inteligentnie i klarownie napisana, oparta na rozległej literaturze przedmiotu – polskiej i anglojęzycznej (ta ostatnia jest kluczowa ze wspomnianego wyżej powodu: głębsza refleksja naukowa nad politykami publicznymi ma najdłuższe tradycje i jest stosunkowo najlepiej rozwinięta w świecie anglosaskim). Praca składa się z wprowadzenia, uporządkowanych problemowo sześciu rozdziałów, zakończenia i obszernej bibliografii. W kolejnych jej rozdziałach autor omawia współczesny kontekst działań publicznych (rozd. I), kwestie terminologiczne (rozd. II), krajowe doświadczenia w kształtowaniu polityk publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem Polski (rozd. III, najobszerniejszy, liczący blisko 130 stron), a następnie analizuje bliżej po kolei trzy wybrane, w istocie najważniejsze, fazy procesu *policy making*, tj. tworzenie agendy problemów do rozwiązania (rozd. IV), formułowanie polityk (rozd. V) oraz ich implementację (rozd. VI). Zasadnicza konstrukcja pracy jest przekonująca i logiczna, aczkolwiek miałbym zastrzeżenia do ustrukturyzowania przez autora zawartości poszczególnych rozdziałów. Znajdujące się w ich obrębie liczne sekcje (w rozdz. III jest ich aż 28!) opatrzone zostały tylko śródtytułami i nie stanowią jasno wyodrębnionych, odpowiednio ponumerowanych podrozdziałów i podpunktów, przez co – moim zdaniem – cały odautorski wywód trochę traci na przejrzystości, zwłaszcza że wspomniane śródtytuły nie zawsze są wystarczająco precyzyjne i jednoznaczne (np. *Czynnik czasu*, *Rezultaty wpływu*, *Bezpośrednia interwencja*).

W pracy przewijają się dwa zasadnicze wątki: teoretyczny i empiryczny. Ten drugi oparty jest przede wszystkim na przykładach polskich, choć nie brakuje też charakterystyki wybranych doświadczeń w kształtowaniu polityk publicznych w wysoko rozwiniętych krajach zachodnich, głównie w USA, Wielkiej Brytanii i we Francji. We fragmentach teoretycznych autor przyswaja polskiemu odbiorcy bardzo bogaty – a w krajowej literaturze tylko w bardzo niewielkim dotąd stopniu przytaczany i dyskutowany – zachodni dorobek naukowej refleksji nad politykami publicznymi. Co bardzo ważne jednak, nie poprzestaje na prostym cytowaniu, referowaniu czy odtwarzaniu podejść badawczych i kategorii analitycznych definiowanych i stosowanych przez zagranicznych autorów, lecz próbuje następnie aplikować je do polskiej

rzeczywistości społecznej i politycznej. Unika w ten sposób jednej ze słabości, jaką dość często ujawniają prace polskich badaczy społecznych, którzy „zapuszczają się” w nowe rejony wiedzy dobrze rozwinięte na Zachodzie, a słabo jeszcze reprezentowane bądź wręcz w ogóle nieobecne w krajowym piśmiennictwie naukowym. Słabość ta polega na braku odpowiednich odniesień do krajowych realiów, na niedostatku polskich egzemplifikacji analizowanych zagadnień, na odwoływaniu się niemal wyłącznie do zagranicznych przykładów i sytuacji. Rozważania zawarte w książce A. Zybala są tymczasem bardzo dobrze – mocno i głęboko – osadzone w krajowej empirii, i na tym m.in. polega ich istotna zaleta i pionierski charakter.

Polski dotyczy też główna hipoteza książki, która głosi, że „proces formułowania polityk w znacznej mierze pozostaje wciąż sprowadzony do procesu stanowienia prawa” (s. 9), co jest wyrazem dominującego w naszym kraju wąskiego rozumienia polityki publicznej. Zybala wielokrotnie wraca do tej tezy i rozwija ją w toku swych rozważań, by w *Zakończeniu* krytycznie skonkludować: „dominujący styl zarządzania publicznego oparty na legislacji tworzy ramy, które utrudniają wykorzystanie pełnego potencjału, jaki posiadają aktorzy polityk” (s. 311). Jest to według mnie twierdzenie trafne, znajduje ono w pracy dużo potwierdzeń i jest wystarczająco uzasadnione, co zarazem dowodzi, że autor bardzo dobrze poznał wiele praktycznych aspektów polskich polityk publicznych. Obszernie i kompetentnie zostały w rozprawie podjęte także inne, bardziej szczegółowe zagadnienia badawcze wymienione we *Wprowadzeniu* (s. 11–12).

Wysoko oceniając rozeznanie A. Zybala w światowej literaturze przedmiotu oraz jego wiedzę na temat polskich polityk publicznych (w szczególności zaś dotyczących szerzej rozumianych kwestii społecznych), z recenzenckiego obowiązku wspomnę teraz o niektórych – moim zdaniem – słabszych stronach pracy, głównie pod względem warsztatu naukowego. W trakcie lektury odnosiłem wrażenie, że miejscami brakuje tu ścisłości, rygoryzmu i dyscypliny metodologicznej i pojęciowej – cech wymaganych od wysokiej próby opracowań naukowych. Wątpliwości może wzbudzać już samo zdefiniowanie przez autora kluczowej dla rozprawy kategorii, jaką są polityki publiczne, niepotrzebnie chyba oparte na wartościujących ograniczeniach (zdefiniował je jako systemowe i uporządkowane działania państwa i jego obywateli, które „wypływają z wytworzonej zobiektywizowanej wiedzy”, s. 9). Samo pojęcie „polityki publiczne” jest zresztą używane w pracy w dwóch znaczeniach – raz jako działalność praktyczna, innym znów razem jako dziedzina wiedzy czy dyscyplina naukowa, co wprowadza niekiedy pewną niejasność.

Większa precyzja pojęciowa przydałaby się również przy innych okazjach. Na przykład gdy angielskie słowo *governance* jest tłumaczone na polski – mylnie moim zdaniem – jako „zarządzanie publiczne” (np. na s. 30–33), podczas gdy ten ostatni termin ma w języku angielskim inny, dobrze utrwalony w obiegu naukowym i potocznym odpowiednik, tj. *public management*; albo gdy określenie *policy analysis* jest redukowane tylko do analiz programowych (jak na s. 40), podczas gdy faktycznie odnosi się do badania wszystkich etapów tworzenia i wdrażania polityk publicznych (*policy*

making). Inny konkretny przykład mało fortunnego, bo nieprecyzyjnego tłumaczenia zagranicznych źródeł to tabela nr 2.1 zatytułowana „Między tradycyjnie zorientowaną polityką a polityką publiczną” (na s. 57). U cytowanych autorów nosiła ona tytuł „Semantyczne różnice między tradycyjnymi naukami politycznymi a polityką publiczną” (ta ostatnia w rozumieniu nurtu badawczego czy dyscypliny naukowej). W tabeli tej A. Zybala użył nieadekwatnych terminów: „zachowanie władzy” (podczas gdy w oryginale chodzi raczej o jej sprzeniewierzenie – *misappropriation*) oraz „usługi” (w oryginale – *service*, czyli służba, co ma najwyraźniej zwracać uwagę na służebną rolę polityki w drugim z wyróżnionych podejść badawczych).

Autor książki nie uniknął w niej pewnych zbędnych powtórzeń i innych potknięć redakcyjnych. Przykładowo, charakterystyka tzw. drabiny interwencji publicznej, przytoczona za tym samym źródłem, pojawia się dwukrotnie – najpierw na s. 264–265, a następnie powtórnie w ramce na s. 279. Z powtórzeniem mamy też do czynienia w przypadku tzw. trzech strumieni, warunkujących według Johna W. Kingdona zajęcie się przez władze problemami publicznymi (s. 48 oraz 197). Dwa razy (na s. 272 i 295) pojawia się ta sama informacja, że po 1990 r. już ponad 200 razy nowelizowany był polski kodeks pracy. W tabelce nr 5.1 (na s. 229), przytoczonej za B. Guyem Petersem, która pokazuje cztery typy kształtowania polityki publicznej, wystąpił prawdopodobnie błąd, gdyż niełatwo uwierzyć, by model innowacyjny mógł być uznany za produkt zarówno niskiego zasobu informacji o danej polityce, jak i niskiej wiedzy o przyczynowości wystąpienia problemu (w obu przypadkach chodzi więc chyba o poziom wysoki). Zdarzają się niekiedy niezręczności językowe (np. „analiza analityczna” – s. 233) czy tzw. literówki, także w pisowni nazwisk (np. Sudej zamiast Surdej – s. 235, Fischer – s. 50), ale w sumie nieliczne.

Ogólnie rzecz biorąc, od strony formalno-technicznej książka nie wzbudza poważniejszych zastrzeżeń. Jej język jest komunikatywny, wręcz potoczny. Autor wykazuje duże umiejętności dydaktyczne, ma sporą łatwość pisania, lekkie pióro. Tekst wzbogacają i ubarwiają bardzo liczne, rozsiane po nim, przykłady „wzięte prosto z życia”, czyli zaczerpnięte z praktyki konkretnych polityk publicznych. Dobrze one ilustrują cały szereg interesujących i trafnych twierdzeń i uogólnień naukowych zawartych w pracy.

Podsumowując, można by powiedzieć, że zarówno recenzowana książka, jak i inne dotychczasowe publikacje jej autora dobrze odsłaniają zarówno wszystkie istotne walory, jak i pewne jeszcze niedostatki dorobku i warsztatu tego wnikliwego eksperta i badacza polityk publicznych, który od wielu lat aktywnie działa na pograniczu teorii i praktyki, na styku świata nauki z instytucjami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi. Z jednej bowiem strony, konwencja wielu jego tekstów przypomina bardziej analizy eksperckie niż czysto naukowe, ma charakter popularyzatorsko-podręcznikowy lub – innym znów razem – zbliża się do publicystyki, gdy autor zdaje się ulegać temperamentowi zaangażowanego obserwatora i uczestnika realnych procesów społecznych. Z drugiej zaś strony można zauważyć, że okresowe zatrudnienie w instytucjach administracji centralnej i wciąż utrzymywane bliskie kontakty z nimi zapewniają A. Zybale świetny punkt wyjścia do twórczej refleksji nad empirią

społeczną i polityczną w dyscyplinie stosowanej, jaką uprawia. Poza bogatą wiedzą o praktycznych aspektach analizowanych polskich polityk publicznych, autor recenzowanej pracy wykazuje się też erudycją, w tym dobrą znajomością anglojęzycznej i polskiej literatury przedmiotu. Pozwala mu to sprawnie i kompetentnie poruszać się po rozległej i zróżnicowanej problematyce, dociekliwie tropić różne słabości krajowych polityk publicznych.

Co do tej ostatniej kwestii, recenzowana książka stawia czytelną tezę, a ponieważ jest dobrze osadzona zarówno w empirii, jak i w rozważaniach teoretycznych, zawiera też jej wyczerpujące i przekonujące uzasadnienie. Z tych i wspomnianych już wcześniej powodów, niezależnie od swych pewnych niedoskonałości, moim zdaniem ma ona na polskim gruncie znamiona pracy nowatorskiej i potwierdza pozycję Andrzeja Zybaly jako jednego z czołowych specjalistów badających dziś całościowo polityki publiczne w Polsce.