

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 1(25)/2014

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Zarządzanie Publiczne 1(25)/2014

PROJEKT OKŁADKI

*Marcin Bruchnalski*

© Copyright by Grażyna Praweńska-Skrzypek & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Wydanie I, Kraków 2014  
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

Pierwotną wersją czasopisma „Zarządzanie Publiczne” (ISSN 2084-3968) jest wersja online publikowana kwartalnie w Internecie na stronie [www.ejournals.eu](http://www.ejournals.eu).

e-ISBN 978-83-233-9049-7  
e-ISSN 2084-3968

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz Instytutu Spraw Publicznych

WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
JAGIELLOŃSKIEGO

[www.wuj.pl](http://www.wuj.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-663-23-81, tel./fax 12-663-23-83  
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98  
tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)  
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

## SPIS TREŚCI

<b>Od Redakcji</b> (Grażyna Praweńska-Skrzypek).....	1
Adrian Gorgosz, <b>Perspektywa prognostyczna w polityce publicznej. Metody umożliwiające prognozowanie – ich rola w procesie formułowania polityk publicznych</b> .....	3
Tomasz Dąbrowski, <b>Krytyczna analiza metody RCT w kontekście oceny efektywności polityk publicznych</b> .....	15
Aleksandra Fedaczyńska, <b>Tworzenie warunków sprawnej komunikacji jako podstawa funkcjonowania polityki publicznej na przykładzie projektu EIPPEE</b> .....	29
Aleksy Kornowski, <b>Polityka antyalkoholowa w Federacji Rosyjskiej</b> .....	39
Hubert Więckowski, <b>Polityka jednego dziecka i jej wpływ na strukturę demograficzną Chińskiej Republiki Ludowej</b> .....	51
Katarzyna Sikora, <b>Szczęście Narodowe Brutto w Bhutanie – nowe Szangri-La? Polityki publiczne: kształtowanie i wdrażanie</b> .....	63
Jan Meisel-Dobrzański, <b>Współpraca NGO z sektorem publicznym – sposób na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk publicznych w Polsce</b> .....	73
Konrad Janiga, <b>Polityka edukacyjna w świetle potrzeb kompetencyjnych na przykładzie branż BPO/SCC i ITO/IT</b> .....	91
Anna Małodzińska, <b>Narodowy Program Zdrowia wyrazem polskiej publicznej polityki zdrowia</b> .....	105
Ewa Trojak, <b>Kształtowanie się polskiej polityki miejskiej</b> .....	115
Piotr Ciesielski, <b>Realizacja polityk rowerowych na przykładzie Kopenhagi i Krakowa</b> .....	125



## OD REDAKCJI

### Z BADAŃ NAD POLITYKĄ PUBLICZNĄ

Początki rozwoju polityki publicznej jako nauki datuje się na połowę XX wieku, gdy świadomość rosnącej złożoności problemów publicznych dała asumpt do poszukiwania sposobów ich rozwiązywania, odwołujących się do dorobku różnych specjalności naukowych. W Polsce formalne wyodrębnienie tej dyscypliny nastąpiło dopiero w 2011 roku, ale już dużo wcześniej, w obrębie różnych dyscyplin – zwłaszcza w dziedzinie nauk społecznych – były podejmowane tego typu badania naukowe. Od 2011 roku można obserwować dużą mobilizację środowisk naukowych na tym polu. Pojawiły się pierwsze oferty kierunków studiów w zakresie polityki publicznej, a w latach 2013 i 2014 pierwsze zespoły akademickie uzyskały formalne uprawnienia naukowe potwierdzające ich kompetencje w tym zakresie.

W Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego od kilku lat kształceni są studenci na kierunku polityka społeczna. Problematyka polityk publicznych była ważnym przedmiotem badań naukowców skupionych wokół ISP UJ od początku jego istnienia, od 1997 roku, obecnym między innymi w niemal każdym tomie wydawanych od 2005 roku Zeszytów Naukowych „Zarządzanie Publiczne”. Formułowanie polityki publicznej jest bowiem, podobnie jak wprowadzanie jej w życie, ważnym elementem procesu zarządzania publicznego, który jest specjalizacją badawczą Instytutu. Narastające zainteresowanie polityką publiczną spowodowało, że w 2011 roku jeden z zeszytów (nr 3) w całości został poświęcony prezentacji badań z tego zakresu.

Obecnie przedstawiamy kolejny tom skupiony na tej tematyce, na który złożyło się 11 artykułów. Trzy pierwsze dotyczą różnych metod wykorzystywanych w procesie formułowania i realizacji polityk publicznych. Zeszyt rozpoczyna tekst Adriana Gorgosza o charakterze teoretyczno-metodologicznym, poświęcony formułowaniu polityk, a zwłaszcza wykorzystaniu metodologii odnoszącej się do prognozowania skutków projektowanych polityk lub zaniechania działań. Autor dodatkowo ilustruje prezentowany model kilkoma przykładami empirycznymi. Kolejny artykuł, Tomasa Dąbrowskiego, skupia się na jednej z popularniejszych obecnie metod wykorzystywanych do badania efektywności polityki publicznej. Metoda RCT (*Randomized Controlled Trial* albo *Randomized Comparative Trial*) uznawana jest za szczególnie przydatną do rozwijania polityk opartych na dowodach (*Evidence-Based Policy*). Autor przybliży kluczowe problemy jej wykorzystania, a także proces jej stosowania. W ostatnim artykule w pierwszej części zeszytu Aleksandra Fedaczyńska pisze o komunikacji pomiędzy głównymi interesariuszami w procesie tworzenia i realizacji polityki publicznej, na przykładzie projektu *Evidence Informed Policy and Practice in Education in Europe* (EIPPEE). Zajmuje się szczególnie komunikacją między

twórcami polityk a naukowcami odgrywającymi coraz większą rolę w tworzeniu polityk opartych na dowodach. Autorka diagnozuje główne bariery komunikacyjne oraz wskazuje na sposoby ich pokonywania.

Kolejna grupa czterech artykułów skupia się na pokazaniu wybranych polityk publicznych w kontekście ich oddziaływania na procesy społeczne i gospodarcze. Aleksy Kornowski zajął się polityką antyalkoholową w Federacji Rosyjskiej, ujmowaną jako jedno z podstawowych narzędzi przeciwdziałania degradacji społecznej. Autor charakteryzuje problem, a także jego wpływ na funkcjonowanie państwa oraz w ujęciu historycznym konfrontuje stosowaną politykę z rozwiązaniami w innych krajach. Kolejny tekst, Huberta Więckowskiego, dotyczy realiów współczesnych Chin, a zwłaszcza wpływu polityki jednego dziecka na strukturę demograficzną i procesy społeczne w tym kraju. Identyfikuje główne zagrożenia i uważliwia na wagę analizy skutków polityki przed decyzją o jej realizacji. Katarzyna Sikora natomiast prezentuje doświadczenia zagranicznej polityki Bhutanu, w którym inaczej niż w reszcie świata zarzucono podstawowy, powszechnie stosowany miernik rozwoju kraju – PKB, na rzecz wskaźnika poziomu szczęścia – Szczęścia Narodowego Brutto (*Gross National Happiness*, GNH). Strategię rozwoju kraju ukierunkowano na wzrost poziomu tego wskaźnika. W artykule Autorka omawia zarówno teoretyczne aspekty tej polityki, jak i konkretne problemy związane z jej wdrażaniem. Dwa ostatnie artykuły w tej części odwołują się do polskich realiów. Skupiają się jednak głównie na pokazaniu rezultatów polityk publicznych. Jan Meisel-Dobrzański zajmuje się związanymi z realizacją polityk publicznych sposobami na wzmocnienie demokracji i wzrost jakości polityk. Autor dowodzi, że takie efekty pozwala osiągnąć dobrze realizowana współpraca organizacji pozarządowych z sektorem publicznym. Konrada Janigę zainteresowały z kolei relacje pomiędzy sektorem gospodarczym a szkołami wyższymi w dużym mieście w kontekście zwiększenia efektywności polityki edukacyjnej (zatrudnialności absolwentów). Autor omawia kompetencje pożądane przez branżę *outsourcingu* i *offshoringu*, których rosnący udział w sektorze usług w dużej mierze zależy od poziomu kwalifikacji absolwentów uczelni. Wykorzystuje zarówno dostępne wyniki najnowszych badań ilościowych, jak i rezultaty własnych badań o charakterze etnograficznym.

Trzy ostatnie wypowiedzi zostały poświęcone prezentacji szczegółowych polityk publicznych. Anna Małodzińska przedstawia Narodowy Program Zdrowia jako wyraz publicznej polityki państwa w tym zakresie. Artykuł jest dobrze osadzony w najnowszej literaturze dotyczącej polityki publicznej, a także polityki zdrowotnej i przekonująco pokazuje oddziaływanie szerokiego kontekstu polityki publicznej państwa na kształt badanej polityki. Ewa Trojak z kolei skupiła swoje zainteresowania na kształtowaniu się i ewolucji polskiej polityki miejskiej od 1999 roku. Autorka pokazuje instrumenty tej polityki oraz relacje między nią a innymi politykami publicznymi. Zeszyt zamyka bardzo interesujący i dobrze udokumentowany artykuł Piotra Ciesielskiego, który na przykładach Krakowa i Kopenhagi prezentuje realizację i efekty polityki rowerowej.

*Grażyna Praweńska-Skrzypek*

*Adrian Gorgosz*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

# PERSPEKTYWA PROGNOSTYCZNA W POLITYCE PUBLICZNEJ. METODY UMOŻLIWIAJĄCE PROGNOZOWANIE – ICH ROLA W PROCESIE FORMUŁOWANIA POLITYK PUBLICZNYCH

## Abstract

### **Predictive approach in public policy. Forecasting methods – their role in the formulation of public policies**

This article presents an overview of the aspects of forecasting in public policy. One may assume that in the process of formulating its objectives, taking into account the different conditions, it is possible to use methodology to predict its effects. The paper discusses both theoretical and methodological issues. Moreover, the article presents three examples to support the main thesis.

**Key words:** forecasting, public policy, formulating policy

## Streszczenie

W artykule przedstawiono w zarysie aspekty prognozowania w polityce publicznej. Przyjęto, że w procesie formułowania jej założeń, z uwzględnieniem różnych uwarunkowań, możliwe jest wykorzystanie metodologii umożliwiającej prognozowanie jej skutków. W tekście poruszono zagadnienia zarówno teoretyczne, jak i metodologiczne. Dodatkowo przedstawiono trzy przykłady na poparcie tezy głównej.

**Słowa kluczowe:** prognozowanie, polityka publiczna, formułowanie polityk

## I. Wprowadzenie

Celem artykułu jest próba zarysowania roli, jaką mogą odgrywać metody umożliwiające prognozowanie w ramach szerszego procesu formułowania polityk publicznych. W artykule przyjęto założenie *a priori*, że szerokie rozpoznanie

możliwych przyszłych stanów faktycznych w ramach wdrażanej lub planowanej do wdrożenia polityki lub jej elementu pozwala formułującemu na pogłębienie analizy nad danym wycinkiem życia publicznego, nad zasadnością wprowadzania w życie określonych celów oraz przede wszystkim nad skutkami przyszłych decyzji lub ich zaniechania. Perspektywa prognostyczna w polityce publicznej musi więc obejmować wykorzystanie odpowiednich metod oraz określać ich rolę.

Struktura artykułu jest następująca: na początku przedstawiono elementy teorii związanej z zagadnieniem procesu wprowadzania polityk publicznych ze szczególnym naciskiem na ich formułowanie. W dalszej części przedstawiono zarys podstawowych metod umożliwiających prognozowanie. Całość zamykają egzemplifikacje wybranych metod, wykorzystanych w badaniu danego wycinka sfery publicznej.

## 2. Formułowanie polityk publicznych

W 2011 roku ukazał się raport opracowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w ramach projektu *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich* [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011], który pod wieloma względami można uznać za najistotniejszy w dyskusji nad stanem rzeczywistej współpracy między decydentami politycznymi w ramach działalności administracji rządowej i ekspertami mogącymi dostarczać specjalistycznej wiedzy, w tym również wiedzy prognostycznej. Warto w tym miejscu przytoczyć najważniejsze wnioski z raportu, ponieważ wynikają one bezpośrednio z przeprowadzonych badań empirycznych:

- Główną barierą w korzystaniu z doradztwa zewnętrznego jest postawa sceptyczna części administracji co do zasadności i celowości współpracy z ekspertami.
- Administracji publicznej oraz instytucji doradczych i analitycznych nie cechuje wzajemne zrozumienie kontekstu i celu działania obu typów instytucji.
- Najważniejszy wydaje się wniosek o braku wśród części polskich decydentów (zwłaszcza tych politycznych) przekonania o konieczności prowadzenia polityki opartej na dowodach [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011: 87–88].

Przywołane wnioski odnoszą się głównie do etapu formułowania polityki publicznej. Krytyczny wydźwięk raportu w stosunku do obecnej sytuacji w Polsce można uznać za sygnał do rozpoczęcia dyskusji nad wypracowaniem nowego lub modyfikacją obecnego modelu współpracy między decydentami, administracją publiczną i ekspertami zwłaszcza na etapie formułowania polityk publicznych, kiedy wypracowywane są plany kompleksowe i wieloletnie. Metody umożliwiające prognozowanie wpisują się również w ten etap. Poniżej przedstawiono kilka stanowisk teoretycznych, które ujmują aspekty progno-



styczne związane między innymi z zarządzaniem publicznym i wprowadzaniem w życie polityk publicznych.

Realizowanie polityk publicznych z założenia opiera się na przyjętym wcześniej planie działania. Za Aleksandrem Noworolem przyjęto, że planowanie to nadawanie kształtu przyszłości w jej poszczególnych aspektach: przestrzennym, geograficznym i społecznym [Noworól, 2007: 107]. Planowanie w jego koncepcji obejmuje następujące etapy: formułowanie celów, wizjonerstwo, analizowanie i diagnozowanie, prognozowanie, określanie strategii, programowanie i projektowanie [Noworól, 2007: 108]. Spośród tych etapów na potrzeby niniejszego artykułu należy wyróżnić dwa: analizowanie i diagnozowanie oraz prognozowanie.

Analizowanie oznacza próbę poznania obecnego stanu badanej rzeczywistości, na przykład zapis faktów, badanie empiryczne, próby łączenia faktów w szersze struktury. Diagnozowanie zaś jest próbą wyciągnięcia wniosków z zebranych faktów i ustalenia, jaka jest dana rzeczywistość [Noworól, 2007: 122–123]. Inny badacz, Stanisław Komorowski, twierdzi, że tzw. analiza diagnostyczna dąży do określenia sposobu funkcjonowania danego systemu, który warunkowany jest przez otoczenie, a następnie zmierza do ustalenia zasad rządzących zachowaniem się owego systemu w stosunku do otoczenia [Komorowski, 1988: 69]. Innymi słowy, należy zbadać, jakie prawa (generalizacje) stoją u podstaw badanej rzeczywistości społecznej, oraz określić warunki początkowe, które w danym czasie występują.

Prognozowanie według Aleksandra Noworola [2007: 107] to etap szczególnie istotny, pozwala na kompleksowe budowanie scenariuszy zmian określających przebieg danych zjawisk społecznych. W kontekście polityk publicznych będzie to ustalenie zarówno przyszłych możliwych zjawisk, jakie zajdą w badanym wycinku rzeczywistości społecznej, jak i ustalenie możliwych przyszłych zjawisk, które nastąpią w wyniku zmiany lub wprowadzenia nowej polityki publicznej. Taki podział wskazuje, że prognozowanie spełnia co najmniej dwie zasadnicze funkcje: (1) informuje, jakie mogą nastąpić skutki braku interwencji w ramach danego wycinka polityki publicznej, (2) informuje (m.in. ostrzega i/lub uzasadnia celowość reformatorskich działań) o potencjalnych skutkach planowanych decyzji. Warto dodać, że analiza prognostyczna koncentruje uwagę nie na konkretnym, jednym obrazie przyszłości, ale na przyszłych możliwych trajektoriach – procesach zmiany systemu – które mogą być wynikiem dynamicznego zachowania się obiektów i mechanizmów [Komorowski, 1988: 229].

Barbara Kożuch [2004: 180–182] wskazuje również na duże znaczenie prognozowania w określaniu strategii organizacji publicznych, na przykład ministerstw, które są odpowiedzialne za wdrażanie określonych polityk. Jej zdaniem na tzw. myślenie strategiczne składają się: (1) wykorzystanie posiadanej rzetelnej wiedzy do analizowania bieżącej i przyszłej sytuacji organizacji, zwłaszcza przewidywanie przebiegu zjawisk w warunkach nieznanych i niedostępnych badaniom, (2) przewidywanie zmian w otoczeniu i zapewnienie warunków do adaptacji organizacji do tych zmian. Planowanie strategiczne wspiera znacząco etap następujący po formułowaniu polityki publicznej, czyli etap procesu podjęcia decyzji o jej realizowaniu. Dobrze sformułowana polityka, która korzysta

z narzędzi planowania strategicznego, ma zalety: między innymi racjonalizuje proces decyzyjny, buduje zdolności antycypacyjne, a kierownictwo organizacji może właściwie ukierunkować swoje działania.

Warto również przywołać stanowisko Stefana Filarego [2003: 15], który w procesie podejmowania decyzji (np. o realizacji polityki publicznej lub jej elementu) wyróżnia pięć zasadniczych elementów; niektóre z nich mogą być wspierane przez metody umożliwiające prognozowanie: (1) podmiot podejmujący decyzję, (2) zbiór decyzji dopuszczalnych, (3) zbiór stanów otoczenia, (4) funkcja korzyści – decydent przypisuje danej opcji pewną subiektywną ocenę, będącą wypadkową całego procesu przeddecyzyjnego, (5) niepewność stanu otoczenia w przyszłości. Prognozowanie umożliwia określanie stanów otoczenia oraz zapewnia zmniejszenie niepewności co do tychże stanów. Poza tym pozwala decydentowi ustalić tzw. wskaźnik optymalizacji decyzji, który jest pewnym bilansem – stosunkiem prawdopodobnych rezultatów i skutków pożądaných i niepożądaných [Filary, 2003: 25]. Jeśli bowiem:

$W_d$  – wskaźnik optymalizacji decyzji;

$\Sigma$  – suma;

$P_{(+)}$  – pożądane rezultaty i skutki;

$P_{(-)}$  – niepożądane rezultaty i skutki;

to:

$$W_d = \frac{\Sigma P_{(+)}}{\Sigma P_{(-)}}$$

Powyższe rozwiązania modelowe pokrywają się z najnowszą pozycją wydaną przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, autorstwa Andrzeja Zybala [2012: 29, 259, 296–297, 308, 342]. W monografii tej w kilku miejscach można odnaleźć odniesienia do wiedzy prognostycznej. Co również ważne, autor – powołując się na brytyjską szkołę *public policy*, która ma jedną z najdłuższych tradycji w świecie – omawia zagadnienie profesjonalnego działania publicznego. Ma ono być między innymi:

(...) zorientowane na przyszłość (*forward looking*). Działania publiczne mają bazować na długoterminowym spojrzeniu na problemy zbiorowe. Powinny opierać się na wiedzy płynącej z analizy trendów statystycznych czy prognoz podpartych badaniami dotyczącymi ich prawdopodobnego wpływu [Zybała, 2012: 29].

Takie zorientowanie może nastąpić jedynie w sytuacji stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych, w których na potrzeby danej polityki publicznej będzie dostarczana do ośrodka decyzyjnego odpowiednia wiedza w postaci diagnoz i prognoz. Wiedzy tej mogą dostarczyć eksperci posługujący się odpowiednimi metodami, które określono w niniejszym artykule bardzo szeroko jako metody umożliwiające prognozowanie.

### 3. Metody umożliwiające prognozowanie

Metoda umożliwiająca prognozowanie to metoda empiryczna, która różni się od pozostałych metod stosowanych w badaniach społeczno-ekonomicznych określeniem celu badawczego. Przyjęto założenie, że podstawowymi celami metod badawczych jest umożliwianie opisu i wyjaśnienia, a także prognozowania. Wyjaśnianie od prognozowania różni się jedynie pragmatycznymi aspektami. Dlatego też zdaniem Władysława Krajewskiego [1982, 1998: 49–50] każda metoda badawcza zmierzająca do wyjaśnienia może być użyta również do prognozowania przyszłości. Należy też wskazać, że pomimo swoistego przejęcia terminu „prognozowanie” przez ekonometrię, stosowanie go do każdego naukowego wniosku na temat przyszłości jest w pełni zasadne.

Metody badawcze wspierają budowanie teoretycznych koncepcji w ramach badanej rzeczywistości. Koncepcje te w naukach społecznych najczęściej przybierają postać modelu, który można określić jako abstrakcyjny obraz danego zjawiska opisujący jego wewnętrzne zależności i przebieg [Kałuszyńska, 1994: 250]. Metody umożliwiające prognozowanie biorą zatem pod uwagę wcześniej wypracowane koncepcje teoretyczne, modele oraz dane empiryczne; w wyniku tego połączenia można uzyskać prognozowany obraz przyszłych stanów faktycznych.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele różnych prób klasyfikacji metod umożliwiających prognozowanie. W zależności od dyscypliny naukowej stosowane są różne metody (grupy metod). Poniżej przedstawiono dwa zarysy typologii.

Pierwszy z nich został zaproponowany przez Armstronga [1985: 71–78]. Punktem wyjścia jest podział na metody:

- subiektywne – opierające się na niesformalizowanych procesach badawczych, głównie na wiedzy, doświadczeniu i umiejętności badaczy – twórców prognoz; w ramach tych subiektywnych metod wyróżniamy te oparte na ocenach (*judgmental*), na przykład na opiniach ekspertów o przyszłości;
- obiektywne – wykorzystujące sformalizowane techniki analizy danych, replikowalne, potencjalnie stosowalne przez każdą grupę badaczy.

Obiektywne metody dzielą się na:

- naiwne (*naive*) – polegające na deskrypcji (nieszukające przyczynowości), a także na odzwierciedleniu (przeniesieniu) stanu teraźniejszego w prognozie przyszłości; metody uznawane za naiwne i obiektywne określa się mianem ekstrapolacji;
- przyczynowe (*causal*) – polegające na odnajdywaniu trendów przyczynowych danego zjawiska; najbardziej zbliżone do modelu naukowej predykcji – na podstawie znanej teorii i warunków początkowych tworzy się prognozy; dzielą się na:
  - linearne (*linear*) – polegające na odnajdywaniu liniowych relacji między zdarzeniami na zasadzie: jeśli zajdzie zjawisko *a* przy warunkach *x*, to

przy założeniu, że jeśli  $a$  to  $b$  przy  $x$ , to prognoza będzie wartością  $b$ ; metodami linearnymi są metody ekonometryczne oparte na analizie statystycznej;

- klasyfikacyjne (*classification*) – polegające na łączeniu podobnych (pod względem określonych cech) badanych jednostek w odpowiednie grupy (klasy), a następnie prognozowaniu potencjalnej zmiany danej cechy w określonych grupach (klasach); metodą klasyfikacyjną jest segmentacja, za pomocą której dzieli się określone jednostki (ludzi, organizacje) na segmenty według określonej kategorii, po czym różnymi metodami (najczęściej *judgmental*) buduje się prognozy w ramach jednego segmentu.

Druga propozycja klasyfikacji opiera się na innym opracowaniu Armstronga [2001: 9–13] i jego zespołu:

- metody statystyczne, oparte na obiektywnych danych oraz teorii, które dzielą się na:
  - jednowymiarowe – zajmujące się prognozą wartości jednej zmiennej na podstawie innych zmiennych, np. regresji liniowej, regresji logistycznej;
  - wielowymiarowe – zajmujące się prognozą wartości kilku zmiennych na podstawie innych zmiennych występujących jednocześnie (np. modelowanie równań strukturalnych, regresja wieloraka, modelowanie wielopoziomowe [Aczel, 2000: 849–917].
- metody oparte na ocenie (*judgmental*) – podobnie jak w pierwszej klasyfikacji; tutaj jednak Armstrong dokonuje dodatkowego podziału szczegółowego na metody służące predykcji zachowań:
  - własnych – prognozy oparte są na badaniach zachowań jednostki w stosunku do siebie samej; przybiera albo postać swoistej symulacji, w ramach której daną jednostkę umiejscawia się w określonej sytuacji (roli), dzięki czemu można wygenerować jej zachowania, a tym samym potencjalne zachowania innych osób (tzw. metoda *role-playing*), albo postać prognozowania przez jednostkę swoich własnych zachowań bez określonej z góry roli (tzw. *intensions*);
  - innych osób – przez wydawanie na dany temat opinii przez grupę niezależnych ekspertów (prognozy eksperckie, metoda Delphi).

Podane klasyfikacje stanowią jedynie zarys całego bogactwa metod, których dobór zależy od potrzeb analitycznych, struktury danych, celów badawczych. Poniżej przedstawiono kilka najnowszych przykładów stosowania metod. Ich omówienie celowo zostało pozbawione części opisującej zasady ich konstrukcji i stosowania, ponieważ kwestie te są bardzo dobrze opracowane w literaturze. Celem egzemplifikacji jest pokazanie praktycznego wymiaru omawianych metod, jak również wskazanie konkretnych możliwości prognostycznych na poszczególnych przykładach.

## 4. Egzemplifikacje

### a) Blue Law

Pierwsza egzemplifikacja dotyczy zastosowania metody regresji wielorakiej do badania prawa w ramach amerykańskiej polityki walki ze śmiertelnymi wypadkami samochodowymi.

Badacze Lovenheim i Steefel [2011: 798–820] zajęli się przykładem stosowania w kilku stanach amerykańskich tzw. *Blue Law* – prawa zakazującego sprzedaży alkoholu w niedzielę oraz wpływu tego prawa na zmienną zależną – liczbę śmiertelnych wypadków samochodowych. Analiza została przeprowadzona na podstawie zebranych danych z lat 1990–2009 i objęła 734 509 wypadków samochodowych w 15 stanach, w których wprowadzono ten zakaz. Do zmiennych kluczowych dodano również zmienne pomocnicze, które mogły mieć wpływ na liczbę wypadków śmiertelnych w danym stanie, były to między innymi: stopa bezrobocia, zakaz poruszania się niektórych pojazdów, nakaz używania pasów, mediana zarobków, limity prędkości. Wprowadzone zmienne pokazują, że model dąży do ujmowania możliwie jak najszerszego kontekstu oddziaływania różnych aspektów na badaną relację.

Badacze przygotowali aż 5 różnych modeli wpływu *Blue Law* na liczbę śmiertelnych wypadków samochodowych. Najważniejszy z nich mierzy wpływ *Blue Law* w dniu zakazu, czyli w niedzielę, ale bez uwzględniania porównania z innymi dniami tygodnia. Inny model proponuje ujęcie pozostałych dni tygodnia, co mogło pokazać różnicę między niedzielą, kiedy zakaz był stosowany, a innymi dniami tygodnia, kiedy zakazu nie było. W innym jeszcze modelu ujęto jedynie wpływ zakazu *Blue Law* w odniesieniu do danych z piątku i soboty. Wszystkie modele ujmowały również zmienne kontrolne. W wyniku analizy na podstawie zebranych danych ustalono, że w żadnym z pięciu zaproponowanych modeli zakaz *Blue Law* nie był istotny statystycznie, co oznacza, że nie miał on wpływu na liczbę wypadków śmiertelnych.

Uzyskanie takiej informacji rodzi pytania o zasadność utrzymywania tego typu przepisu jak *Blue Law*. Okazuje się, że zastosowany element polityki publicznej nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Co więcej, prawo to, patrząc z innej perspektywy, ogranicza swobodę obrotu towarami, a zatem ma wpływ na sektor handlu, a co za tym idzie, na zarobki osób związanych z tym sektorem – niedzielny zakaz ogranicza bowiem ich przychody.

Egzemplifikacja pozwala na wyciągnięcie wniosków dotyczących prognozowania. Zastosowana metoda – regresja wieloraka, która pozwoliła oszacować 5 różnych modeli – stanowi asumpt do działań decydenta w aspekcie formułowania polityki. Na ich podstawie – po wyborze jednego modelu i po odrzuceniu zmiennych nieistotnych statystycznie – można prognozować, że dane zmienne mają wpływ (lub nie mają wpływu) na liczbę wypadków śmiertelnych, a następnie można obliczać nawet szacunkową liczbę wypadków śmiertelnych w danym dniu, tygodniu i roku. Metoda taka może zatem dostarczać bardzo cennych infor-

macji ogólnych (co ma lub będzie mieć wpływ w danym aspekcie) oraz informacji szczegółowych (szacowanie konkretnych wartości lub przedziałów wartości).

## b) Wspieranie społeczeństwa obywatelskiego

Druga egzemplifikacja dotyczy szeroko pojętej polityki wobec organizacji pozarządowych, które są w różny sposób wspierane przez kapitał prywatny i publiczny, z zamysłem budowania społeczeństwa obywatelskiego. Dwóch badaczy: Suárez i Lee z University of Southern California [2011: 1117–1138], dokonało próby zbudowania modelu wsparcia dla organizacji pozarządowych w tym właśnie aspekcie. Korzystając z danych The Foundation Center, instytucji zbierającej w USA dane na temat przyznawanych grantów, przeprowadzono analizę z uwzględnieniem 1392 fundacji. Celem analizy była próba określenia, jaki wpływ mają poszczególne cechy fundacji na sam fakt przeznaczania bądź nieprzeznaczania przez nie grantów na cele związane ze zwiększaniem aktywności społecznej oraz wspieraniem organizacji społecznych. Ponadto zaś, jak te cechy wpływają na liczbę tego rodzaju grantów oraz wielkość przyznanych w nich funduszy.

Zmiennymi wyjaśniającymi były dwie grupy cech fundacji prowadzących działalność związaną z uzyskiwaniem grantów: (1) określenie statusu fundacji (czy jest prywatna, czy państwowa; czy publikuje roczne sprawozdania; jaka jest liczba osób zasiadających w organie zarządzającym fundacją), (2) określenie rodzaju prowadzonej działalności (czy fundacja wspiera działania związane z filantropijną działalnością prospołeczną; czy określa się jako wpisująca się w dyskurs społecznej sprawiedliwości i zmiany społecznej; ilu ma członków).

Zostały przeprowadzone dwie odrębne analizy dla dwóch oddzielnych obszarów – wsparcia fundacji na cele związane z aktywizacją społeczeństwa oraz wsparcia dla organizacji społecznych. Badacze wykorzystali trzy metody statystyczne: (1) regresję logistyczną dla zmiennej zależnej określającej, czy granty są przyznawane, czy nie, (2) regresję dwumianową dla zmiennej zależnej określającej liczbę grantów, (3) regresję liniową dla zmiennej zależnej określającej wielkość funduszy przeznaczanych w ramach grantów.

Rezultaty badań okazały się bardzo owocne, wykazano wpływ (najczęściej dodatni) poszczególnych zmiennych niezależnych na trzy poszczególne zmienne zależne. W przeważającej większości szacowane parametry okazały się istotne statystycznie. Mając tak przygotowany model, decydent polityczny uzyskuje bardzo cenne informacje. Jeśli przykładowo polityka danego rządu skłaniałaby się ku zwiększaniu aktywności społeczeństwa w danej sprawie, dzięki modelom jest on w stanie prognozować, jak środki będą redystrybuowane przez poszczególne fundacje czy grupy fundacji. Dodatkowo decydent polityczny, mając modele, może opracować elementy polityki publicznej wspierające dystrybucję środków w organizacjach aktywizujących społeczeństwo. Chociaż przykład analizy pochodzi z USA, gdzie liczba fundacji jest bardzo duża, a kondycja społeczeństwa obywatelskiego dobra, przykład ten można wykorzystać w innych realiach, na przykład do analizy frekwencji wyborczej w Polsce.

### c) Zaufanie a satysfakcja i zaangażowanie pracowników administracji

Trzecia egzemplifikacja przedstawia aspekt wewnętrzny administracji – jej wewnętrznych relacji pracowniczych. Dwóch analityków Cho i Park [2011: 551–573] zaproponowało strukturalny model (SEM) relacji pomiędzy zaufaniem pracownika (w trzech odmianach) a jego satysfakcją i zaangażowaniem w pracy. Dane z 2003 roku pochodziły z ankiety przeprowadzanej cyklicznie przez The Federal Aviation Administration (FAA) wśród swoich pracowników; próba zawierała 22 800 odpowiedzi.

Badacze wykorzystali dane do skonstruowania modelu strukturalnego przedstawiającego relacje dotyczące zaufania pracownika na trzech poziomach: (1) zaufanie ogólne do kierownictwa (do polityki wewnętrznej, procesów oraz prowadzonych programów), (2) zaufanie do przełożonych, (3) zaufanie do współpracowników. Zaufanie to było mierzone przez cztery inne wskaźniki za pomocą pytań skalowych. Były to: (1) jasność celów – pracownicy bardziej ufają organizacji i przełożonym, jeśli wiedzą, jakie są ogólne cele ich pracy, (2) autonomia – pracownicy bardziej ufają organizacji i przełożonym, jeśli mogą samodzielnie wykonywać określone zadania, (3) komunikacja – pracownicy bardziej ufają przełożonym, jeśli komunikacja interpersonalna jest jasna i przejrzysta, (4) zaufanie przełożonych – pracownicy bardziej ufają przełożonym, jeśli przełożony również im ufa.

Tak przedstawione zaufanie ma zdaniem badaczy wpływ na poziom satysfakcji pracowników oraz ich zaangażowania w pracy. Zmienne te również były mierzone pytaniami skalowymi. Do modelu strukturalnego dołączono także zmienne kontrolne – liczba przepracowanych w organizacji lat oraz posiadanie lub nieposiadanie stanowiska kierowniczego – zmienne te wywierają wpływ na satysfakcję oraz zaangażowanie pracowników. Wprowadzone do modelu dane potwierdziły przypuszczenia badaczy. Zmienne niezależne miały pozytywny wpływ na poziom zaufania, a zaufanie na poziom satysfakcji i zaangażowania w organizację. Wszystkie szacowane parametry okazały się istotne statystycznie. Zmienne kontrolne zaskakująco wykazały przeważnie negatywny wpływ na poziom satysfakcji i zaangażowania.

Zbudowany model może służyć jako wyjaśnienie relacji pomiędzy przedstawionymi zmiennymi. Na jego podstawie można dokonywać replikacji badań w tej samej organizacji lub innych i prognozować wartości różnych zmiennych, jeśli brakuje określonych danych lub, co istotne, można prognozować również wartości poszczególnych zmiennych dla pojedynczego pracownika, grupy pracowników, działów itd. Z perspektywy wprowadzania polityki publicznej ważnym elementem jest odpowiednio zmotywowany i efektywny zespół wdrożeniowy. Przykłady badań, jak te przedstawione wyżej, pozwalają na uchwycenie nieprawidłowości w relacjach pracowniczych oraz umożliwiają prognozowanie poziomu satysfakcji i zaangażowania na podstawie innych aspektów pracy.

## Podsumowanie

Omówiony zarys roli metod umożliwiających prognozowanie pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków: (1) Formułowanie polityki publicznej, zgodnie z przytoczonymi koncepcjami teoretycznymi, powinno być poprzedzone analizą diagnostyczną i prognostyczną; gwarantuje to możliwie szerokie rozpoznanie skutków potencjalnych decyzji wdrożeniowych. (2) Swoboda doboru metod wynika ze specyfiki badanej rzeczywistości, celów badawczych oraz specyfiki danej polityki publicznej. (3) Stosowanie metod pozwala nie tylko określać konkretne wartości lub ich przedziały, ale przede wszystkim uchwycić zasadnicze relacje pomiędzy danymi zmiennymi, co umożliwia wprowadzenie ewentualnych modyfikacji, gdy zmieni się jeden lub kilka elementów szerszej całości. (4) Przykłady z literatury wskazują na szerokie zastosowanie metod badawczych, które mogą być przydatne na etapie formułowania danej polityki publicznej; potencjalnie wnoszą dużą wartość poznawczą.

## Literatura

- Aczel A.D. (2000), *Statystyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Armstrong J.S. (1985), *Long-Range Forecasting: From Crystal Ball to Computer*, University of Pennsylvania, New York.
- Armstrong J.S. (2001), *Introduction* [w:] J.S. Armstrong (ed.), *Principles of Forecasting: A Handbook for Researchers and Practitioners*, Springer, New York.
- Cho Y.J., Park H. (2011), *Exploring the Relationships among Trust, Employee Satisfaction and Organizational Commitment*, „Public Management Review”, Vol. 13, Issue 4, 551–573.
- Filary S. (2003), *Decydowanie w warunkach niepewności i niepowtarzalności działań*, Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych, Poznań.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), *Raport końcowy z badania pt. Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, Warszawa, <http://www.procesydecyzyjne.pl/> (dostęp: 27.05.2013).
- Kałuszyńska E. (1994), *Modele teorii empirycznych*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
- Komorowski S.M. (1988), *Scenariusz jako metoda diagnozy i prognozy*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placed, Warszawa.
- Krajewski W. (1982, 1998), *Prawa nauki. Przegląd zagadnień metodologicznych i filozoficznych*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Lovenheim M.F., Steefel D.P. (2011), *Do Blue Laws Save Lives?, The Effect of Sunday Alcohol Sales Bans on Fatal Vehicle Accidents*, „Journal of Policy Analysis and Management”, Vol. 30, No. 4, 798–820.



- Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Suárez D.Y. Lee J. (2011), *Participation and Policy Foundation support for community organizing and civic engagement in the United States*, „Public Management Review”, Vol. 13, Issue 8, 1117–1138.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.





*Tomasz Dąbrowski*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## KRYTYCZNA ANALIZA METODY RCT W KONTEKŚCIE OCENY EFEKTYWNOŚCI POLITYK PUBLICZNYCH

### Abstract

#### **Critical analysis of research method based on RCT to evaluate effectiveness of public policies**

The aim of this article is critical analysis of utilization of research method based on Randomized Controlled Trial to evaluate effectiveness of public policies. Due to the increase in importance of RCT method, resulting in more frequent elaborations presenting the recommended process of its implementation, this article represents an attempt which focuses more on describing the key issues related to utilization of the method and in particular: identity of the experimental group and the controlled group, selection bias, assigning individuals to groups, internal disruptions as well as the problem of utilizing devising the RCT method to evaluate multileveled policies.

**Key words:** RCT, Randomized Controlled Trial, public policy, public policy evaluation, Evidence-Based Policy

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza wykorzystania metody badań opartych na losowych grupach kontrolnych (*Randomized Controlled Trial* – RCT) do oceny efektywności polityk publicznych. Ze względu na rosnące znaczenie metody RCT, skutkujące coraz liczniej pojawiającymi się opracowaniami prezentującymi rekomendowany proces jej stosowania, w artykule skupiono się na przybliżeniu głównych problemów wiążących się z wykorzystaniem metody, w szczególności: tożsamości grupy eksperymentalnej i kontrolnej, obciążeń selekcyjnych, przydziału jednostek do grup, zakłóceń zewnętrznych oraz problemu wykorzystania RCT do oceny wielopoziomowych polityk.

**Słowa kluczowe:** RCT, *Randomized Controlled Trial*, polityki publiczne, ocena polityk publicznych, polityki oparte na dowodach

## Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza wykorzystania metody badań opartych na losowych grupach kontrolnych (RCT – *Randomized Controlled Trial* albo *Randomized Comparative Trial*) do oceny efektywności polityk publicznych. W artykule skupiono się na przybliżeniu najważniejszych problemów wiążących się z wykorzystaniem metody, a nie na przedstawieniu procesu jej stosowania. Ze względu na dążenie do przedstawienia najistotniejszych obszarów problemowych świadomie zostały pominięte także szczegółowe informacje statystyczne wiążące się z analizą danych pozyskiwanych w wyniku badań.

Bezpośrednią przyczyną, dla której tak postawiony temat wydaje się istotny, jest rosnąca popularność badań korzystających z metody RCT na gruncie europejskim, co jest związane między innymi z rosnącym znaczeniem koncepcji polityk opartych na dowodach [Cartwright, Hardie, 2012; Head, 2010; Mulgan, 2011]. Ponieważ zaś w kontekście polityk tego typu (*Evidence-Based Policy*) metoda RCT określana jest jako „najlepsza metoda do zbadania czystych efektów oddziaływania projektów na różne grupy interesariuszy” [Pylak, 2009: 75] albo jako „złoty standard” [West i in., 2008: 1362], istnieje potencjalne ryzyko bezrefleksyjnego jej stosowania jako metody podstawowej. Z tych względów istotne wydaje się pytanie badawcze o to, jakie ograniczenia należy brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o wykorzystywaniu metody RCT do oceny polityk publicznych.

## Rosnące znaczenie RCT

O zwiększającym się znaczeniu RCT świadczy przede wszystkim rosnące zainteresowanie metodą w instytucjach publicznych odpowiedzialnych za ewaluację polityk czy też programów<sup>1</sup>, będące zapewne konsekwencją rekomendacji instytucji unijnych odnoszących się do kolejnego okresu programowania budżetu UE [Komisja Europejska, 2010: 18–19]. Nie bez znaczenia jest także rosnące zainteresowanie metodą zarówno na gruncie literatury anglojęzycznej [Bloom, 2006; Dufflo i in., 2006; Haynes i in., 2012; White, 2013], jak i polskiej (Niżankowski i in., 2002; Olejniczak, 2012; Trzciniński, 2009), a także pojawiające się opracowania omawiające tzw. najlepsze praktyki (*best practice*) w zakresie korzystania z metody w prowadzeniu badań ewaluacyjnych [Bandiera i in., 2012; Barrera-Osorio, Linden, 2009].

Na rosnącą popularność RCT można również patrzeć z punktu widzenia pewnej słabości metod ewaluacji stosowanych w praktyce oceny polityk publicznych.

---

<sup>1</sup> Ekspertyza na temat źródeł danych wykorzystywanych do realizacji badań kontrfaktycznych w ramach ewaluacji EFS, wykonana na zlecenie Departamentu Zarządzania EFS MRR, została ukie-runkowana na „wskazanie rodzaju, zakresu oraz źródeł danych (...), służących do konstruowania grup kontrolnych” [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013].

Ponieważ nadal część interwencji oceniana jest jedynie przez pryzmat osiągnięcia założonych wskaźników monitoringowych [Ferraro, 2009: 77; White, 2013: 30], przyjęcie metody RCT może być postrzegane jako swego rodzaju panaceum na problemy z rzetelną oceną, jako standard, który podniesie jakość dowodów na efektywność polityk, a tym samym – który pozwoli udokumentować zasadność angażowania środków publicznych w określone projekty.

## Ogólne założenia i cechy charakterystyczne RCT

RCT jest jedną z metod wykorzystywanych w toku ewaluacji. Cechą charakterystyczną RCT jest wprowadzenie pojęcia grupy kontrolnej wybieranej w sposób losowy w grupie jednostek, których ma dotyczyć dana interwencja [Haynes i in., 2012: 4]. RCT zakłada konieczność wprowadzenia w całej grupie eksperymentalnej określonego bodźca (interwencji), oddziałującego na sytuację tej grupy, przy jednoczesnej stałej kontroli czynników nazywanych zakłóceniami, które na osiągnięte rezultaty mogły mieć wpływ. RCT zatem koncentruje się na określeniu związku przyczynowo-skutkowego między określonym działaniem a osiągniętymi dzięki niemu skutkami, następnie zaś odnosi je do stanu kontrfaktycznego, reprezentowanego przez grupę kontrolną, w której dany bodziec nie występował.

RCT jest więc metodą eksperymentalną, odpowiadającą na pytanie o to, jaki wpływ wywarła interwencja, przez porównanie zmian w grupie, w której tę interwencję wprowadzono (grupa eksperymentalna), z sytuacją grupy kontrolnej, w której badana interwencja nie występowała. Parafrazując White'a [2013: 31] – jest próbą odpowiedzi na pytanie o to, co osiągnięto dzięki wdrożeniu określonej polityki, a co można było osiągnąć bez niej (*with versus without*).

Zasadnicze założenia RCT nie są skomplikowane. Które zatem elementy mogą okazać się problematyczne podczas realizacji badań?

## Problem tożsamości grupy eksperymentalnej i kontrolnej

Fundamentem, na którym została zbudowana koncepcja RCT, jest założenie, że między grupą eksperymentalną i kontrolną nie zachodzą istotne różnice – zarówno na poziomie obserwowalnym, jak i nieobserwowalnym. Jediną istotną zmienną jest wpływ (lub jego brak) określonego bodźca, czyli wpływ prowadzonej interwencji. Mechanizmem mającym zapewnić taki stan jest losowy dobór grupy kontrolnej (*randomization*), reprezentującej stan kontrfaktyczny, a więc „hipotetyczny stan, jaki miałyby miejsce w przypadku, gdyby grupa eksperymentalna nie została objęta badanym działaniem” [Trzeciński, 2009: 19]. Ponieważ tożsamość obydwu grup ma podstawowe znaczenie, błędy popełniane w tym obszarze skutkować będą zawsze obniżeniem jakości lub całkowitym zdyskredytowaniem uzyskiwanych wyników.

Założeniem jest, że porównywalność obydwu grup zapewnia losowość doboru jednostek. Randomizacja zniweluje potencjalne różnice między obydwoma grupami, ale tylko pod warunkiem, iż jednostki wchodzące w ich skład są tożsame pod względem zdolności selekcyjnej. Oznacza to, że każda jednostka znajdująca się w dowolnej z grup powinna spełniać kryteria pozwalające jej zakwalifikować się do objęcia daną interwencją, a przydział do grupy kontrolnej powinien opierać się wyłącznie na mechanizmie losowym.

Zasadniczy problem pojawia się wówczas, gdy jako kontrolną wskazuje się grupę, której brak objęcia interwencją nie wiązał się z faktem doboru losowego, lecz z ogólnym założeniem, że grupa ta jest tożsama z grupą eksperymentalną. Interesujący przykład konsekwencji takich działań przytacza White [2013: 32], opisując skutek przyjęcia, że grupą kontrolną dla szkół zlokalizowanych na obszarach cechujących się wyższym poziomem ubóstwa będą szkoły z innych obszarów. Obydwie grupy funkcjonowały tymczasem w różnych kontekstach społecznych. Młodzież uczęszczająca do szkół zlokalizowanych na uboższych obszarach częściej wywodziła się z rodzin słabiej wykształconych, o mniejszych ambicjach edukacyjnych i mniejszych możliwościach poświęcenia czasu na naukę. Sytuacja ta skutkowała tym, że nawet w obliczu wsparcia udzielonego szkołom na obszarach uboższych osiągnięte przez nie wyniki były niższe niż w pozostałych szkołach. Na podstawie takiego porównania nie można jednak wyciągnąć wniosku o słabym wpływie interwencji. Na wynikach badania zaciążył bowiem niewłaściwy dobór grup, brak porównania jednostek tożsamych.

Z analogicznym błędem będziemy mieć do czynienia także wówczas, gdy wpływ interwencji polegającej na wsparciu grupy osób długotrwale bezrobotnych w znalezieniu pracy porównamy do szeroko rozumianej grupy ogółu osób bezrobotnych, ale niekoniecznie trwale. Sytuacja tych dwóch grup może być różna – zarówno na poziomie motywacji, statusu, jak i kwalifikacji tych osób.

Na marginesie należy wspomnieć o decyzji dotyczącej kategorii jednostek, które będą podstawą przeprowadzenia randomizacji (*unit of randomization*). W największym uproszczeniu – podczas oceny możliwe jest analizowanie pojedynczych podmiotów (np. osób, instytucji) lub ich określonej grupy (*cluster randomization*). Podział ten będzie implikować kwestię zastosowania metod analitycznych w czasie badania, determinując konieczność skupienia się na pomiarze efektów na poziomie jednostek lub całych grup [Jadad, 1998: 8]. Wybór podziału w oczywisty sposób będzie zależał od celów danej interwencji, oczekiwanych rezultatów, przyjętych uprzednio założeń dotyczących wskaźników, jak również od możliwości finansowych i organizacyjnych mających wpływ na zdolność do gromadzenia danych.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, że RCT nie oznacza prostego porównania dwóch grup między sobą, lecz przede wszystkim ma na celu zdefiniowanie jednego zbioru jednostek spełniających kryteria wymagane do objęcia ich określoną interwencją, a dopiero następnie podzielenie tych jednostek na grupę eksperymentalną i kontrolną.

## Obciążenia selekcyjne

Specyficznym przykładem problemu z zapewnieniem tożsamości grup są obciążenia selekcyjne (*selection bias*). Występują one wówczas, gdy na etapie przydziału jednostek do grupy kontrolnej i eksperymentalnej popełniono błędy skutkujące niemożliwością rzetelnego ich porównania.

Jako teoretyczny przykład może służyć odniesienie się do praktyki powiatowych urzędów pracy, w których spotyka się mechanizm punktowy (rangowy) w procesie selekcji. Skutkuje on stworzeniem listy rankingowej osób zainteresowanych określonym wsparciem. Ponieważ miejsce na liście decyduje o możliwości korzystania ze wsparcia, oznacza to, że do udziału w określonej interwencji zapraszane są jednostki najwyżej ocenione, więc spełniające na najwyższym poziomie wymagania dotyczące ich statusu, wykształcenia, doświadczenia itp. Ich porównanie z pozostałymi osobami, które zgłosiły akces, ale zostały ocenione niżej, musiałoby budzić wątpliwości. Wprawdzie spełniają one podstawowe kryteria selekcyjne, ale jednocześnie proces kwalifikacyjny jednoznacznie wykazał, że z punktu widzenia zdefiniowanych kryteriów oceny jednostki te prezentują się gorzej niż osoby wybrane do objęcia wsparciem.

Innym przykładem mogą być te interwencje, w których udział we wsparciu jest oparty na zasadzie autoselekcji (*self-selection*), choćby w formie dobrowolnych zgłoszeń limitowanych jedynie liczbą miejsc. Gdy sytuacja taka prowadzi do skompletowania grupy osób bezrobotnych mających wziąć udział w szkoleniu, a następnie do porównania wyników osiąganych przez tę grupę z grupą pozostałych osób bezrobotnych zarejestrowanych w danym urzędzie – możliwe jest, że niedostrzeżony zostanie problem silniejszej motywacji osób, które same się zgłosiły do udziału w szkoleniu. Autoselekcja sprawia bowiem, że do korzystania z danego wsparcia zgłaszają się przede wszystkim osoby z określonym, często pozytywnym do niego nastawieniem [White, 2013: 31], które dzięki wyższej motywacji być może potrafiłyby osiągnąć założony cel interwencji (np. znaleźć pracę) także i bez niej. Ich porównanie z grupą osób, które nie zgłosiły swojego udziału, nie będzie więc właściwe.

Powyższe przykłady pokazują, że brak losowego doboru może mieć znaczenie dla tożsamości obydwu grup ujętych w badaniu, lecz w kontekście pozytywnym (osoby wybrane do objęcia wsparciem w pewnym stopniu dają większą gwarancję osiągnięcia określonych rezultatów). Możliwy jest jednak przykład odwrotny – gdy osoby korzystające ze wsparcia są nim potencjalnie mniej zainteresowane niż osoby, które z niego nie korzystają. Podobnie jak w przykładach przytoczonych wyżej, sytuację taką można prześledzić również na tle wsparcia w zakresie przekwalifikowania się oferowanego osobom bezrobotnym. Otóż udział w interwencjach o tym charakterze, w przypadku części osób bezrobotnych, obwarowany jest istotnymi konsekwencjami prawnymi (utrata statusu osoby bezrobotnej w sytuacji odmowy udziału we wsparciu oferowanym przez

urząd pracy<sup>2</sup>). Oznacza to, że udział we wsparciu osób zagrożonych utratą statusu bezrobotnego może się wiązać ze swego rodzaju przymusem sprawiającym, iż realnie nie zawsze będą one zainteresowane osiągnięciem jakichkolwiek rezultatów, lecz samym faktem ukończenia określonego szkolenia, do udziału w którym zostały zaproszone przez urząd. Może to oznaczać, że pomimo oferowanego wsparcia ich sytuacja może nie być lepsza niż pozostałych osób bezrobotnych, które mają jednak silniejszą motywację lub predyspozycje pozwalające im znaleźć pracę. Porównanie tych grup metodą RCT nie wydaje się zatem zasadne.

Należy przy tym wskazać, że obciążenia selekcyjne mogą mieć charakter jawny (*overt bias*) lub ukryty (*hidden bias*). Pierwsze z nich są możliwe do zmierzenia, kontrolowania, drugie – niemożliwe albo niezwykle trudne do zidentyfikowania i zwymiarowania. O ile w przypadku obciążeń jawnych możliwe jest ich usunięcie lub zniwelowanie, o tyle w przypadku obciążeń ukrytych w zasadzie możliwe jest jedynie ich biernie akceptowanie lub próba kontrolowania stopnia niepewności z nimi związanego [Rosenbaum, 2005: 1].

## Problem przydziału jednostek do grupy kontrolnej i eksperymentalnej

Jak wspomniano wyżej, przyporządkowanie jednostek do grupy kontrolnej i eksperymentalnej jest głównym elementem metody RCT. Jest to jednocześnie etap, w którym potencjalna możliwość popełnienia błędu może obciążyć wyniki badania. Działania te wymagają znajomości zasad doboru próby badawczej, których omówienie, jak wskazano we wstępie, nie jest przedmiotem niniejszego opracowania.

Niemniej jednak przydział poszczególnych jednostek z punktu widzenia metod statystycznych jest tylko swego rodzaju następstwem udanej rekrutacji (zakwalifikowania) jednostek do eksperymentu. Możliwość przeprowadzenia losowania opartego na właściwej próbie zależy bowiem od charakteru dostępnych jednostek mających potencjalną zdolność korzystania ze wsparcia. Brak ich rzeczywistej dostępności sprawi, że poprawny pod względem doboru próby podział natrafi zapewne na trudności. Tym samym skuteczność etapu randomizacji w dużym stopniu będzie zależała od rzeczywistych możliwości pozyskania odpowiednich jednostek do badania.

Jako uzupełnienie należy także za Bloomem [2006: 2] zwrócić uwagę na sposób informowania jednostek uczestniczących w eksperymencie (lub asygnowanych do grupy kontrolnej) o samym badaniu. Zakres przekazywanych im informacji również może mieć bowiem wpływ na potencjalne wyniki.

---

<sup>2</sup> Por. art. 33 ust. 3 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: „Starosta (...) pozbawia statusu bezrobotnego, który (...) odmówił bez uzasadnionej przyczyny (...) udziału w szkoleniu, stażu, przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy (...)” [Ustawa, 2004]. Ustawa określa także kryteria, jakie musi spełnić osoba bezrobotna, by pozbawienie jej statusu bezrobotnego mogło dojść do skutku.



Szczególnym przypadkiem zakłóceń, które mogą być następstwem przekazania badanym jednostkom szczegółowych informacji o samym eksperymencie, jak i wynikającym z obecności badaczy w jego trakcie, może być efekt Hawthorne, który przejawia się w osiąganiu lepszych wyników zarówno przez grupę eksperymentalną, jak i kontrolną, przy czym bodźcem do zmiany zachowań w grupie kontrolnej jest sama świadomość uczestniczenia w badaniu [Duflo i in., 2006: 68–69; Weber, 2002].

## Problem małych grup

Na dodatkową uwagę zasługuje kwestia adekwatności metody w sytuacji występowania relatywnie małych grup objętych określonym wsparciem.

Problem ten odwołuje się do zwiększania się ryzyka obciążeń selekcyjnych wraz ze zmniejszaniem się grupy, która może być objęta określoną interwencją. RCT zakłada bowiem, że poszczególne jednostki zostaną zakwalifikowane do grupy eksperymentalnej bądź losowej na podstawie pewnej uśrednionej charakterystyki (*similar average characteristic*), co jednak sprawia, iż metoda RCT będzie bardziej właściwa dla relatywnie dużych grup docelowych (*large-n*). Mniejsze liczebnie grupy (*small-n*) oznaczają z punktu widzenia uśrednienia ich charakterystyk dodatkowe utrudnienie na gruncie chociażby statystycznym.

Przykładowo, chcąc ocenić politykę transportową aglomeracji śląskiej [Jackiewicz i in., 2010], trudno byłoby jako metodę przyjąć RCT. Brakuje bowiem dla niej obszaru, który byłby punktem odniesienia. Jest to rzecz jasna skrajny przypadek, przytoczony jednak celowo dla pokazania, że w niektórych interwencjach nie będzie możliwe zastosowanie metody RCT. Niemniej problemy mogą pojawić się także w grupach pozornie łatwiejszych do zdiagnozowania na podstawie uśrednionych charakterystyk. White [2013: 35] przytacza przykład badań w zakresie zdrowia publicznego. Przy badaniach odnoszących się do zdrowia kobiet dopiero  $n = 2000$  pozwalało na rzetelne porównanie poszczególnych grup. Przyjęcie mniejszych prób prowadziło do uzyskania danych o niskiej wiarygodności.

Oznacza to, że problem liczebności zarówno grupy eksperymentalnej, jak i kontrolnej nie jest oczywisty. Odnosi się on w zasadzie do pytania o dobór próby wystarczającej do tego, by móc prowadzić prawidłowe wnioskowanie o rzeczywistym wpływie danej interwencji. W literaturze wskazuje się przy tym, że w trakcie badania interwencji o spodziewanych, łatwo obserwowanych, znaczących efektach (*large effect size*), grupy te mogą być relatywnie mniejsze niż w przypadku interwencji o spodziewanych efektach, słabiej dostrzegalnych, o mniejszych różnicach – *small effect size* [Bloom, 2006: 4].

Problemowi temu osobną publikację poświęcili Phillips i White [2012]. Konkluzje z niej płynące ukierunkowane są jednak w stronę rekomendowania wykorzystania w takiej sytuacji metod dedukcyjnych, opartych na analizach związków przyczynowych, a więc na wykorzystaniu metod jakościowych lub

mieszanych. Stosowanie zatem wyłącznie ujęć statystycznych (zasadniczo właściwych istocie RCT) przy małych grupach może stanowić istotne ograniczenie, wymagające szczególnej uwagi.

## Problem zakłóceń zewnętrznych

Z punktu widzenia rzetelności procesu badawczego dużym utrudnieniem są zakłócenia (*confounding*) występujące podczas jego realizacji [Niżankowski i in., 2002: 35], które mogą występować zarówno w grupie eksperymentalnej, jak i kontrolnej. Teoretycznie losowy wybór grupy kontrolnej powinien zniwelować to zagrożenie, w praktyce jednak czynniki zakłócające (*confounding factors*), szczególnie w obszarze polityk publicznych, są niezwykle trudne do zidentyfikowania i oszacowania, także dlatego, że mogą zaistnieć w obydwu grupach w różnych konfiguracjach (np. gdy wystąpią zakłócenia, które sprawiają, że grupa kontrolna może w polityce osiągnąć określone rezultaty pomimo braku wsparcia, a grupa eksperymentalna natrafi na zakłócenia, które mimo podjętej interwencji nie pozwolą jej na osiągnięcie założonego efektu). W kontekście występowania zakłóceń mówi się wprawdzie o ocenie efektów netto polityki publicznej (*net effect*) i efektach brutto (*gross effect*) uwzględniających potencjalne zakłócenia, nie zmienia to jednak zasadniczej konkluzji, że ich zidentyfikowanie oraz kontrolowanie jest w wielu wypadkach problematyczne.

Problematyka zakłóceń zewnętrznych jest szczególnie widoczna w przypadku polityk środowiskowych, w odniesieniu do których wpływ na realizację danej polityki mogą mieć takie czynniki, jak sytuacja ekonomiczna, zdolności inwestycyjne firm w regionie, nastawienie lokalnych społeczności czy choćby warunki pogodowe [Ferraro, 2009: 78]. Ponieważ programy ochrony środowiska odnoszą się często do określonych obszarów geograficznych, wystąpienie zakłóceń (przykładowo niezaplanowanych warunków pogodowych, kryzysu ekonomicznego zmniejszającego zapotrzebowanie na surowce naturalne) na obszarze traktowanym jako miejsce wdrażania polityki lub na obszarze kontrolnym może istotnie wpłynąć na wyniki oceny. Ponieważ zakłócenia mogą mieć charakter ukryty, trudno obserwowalny, zawsze będą one stanowić potencjalny czynnik obciążający badanie.

## Problem wielopoziomowych polityk

O ile omówione wyżej problemy dotyczą sytuacji, w której ocena stopnia osiągnięcia celów wydaje się możliwa, jeśli tylko da się zidentyfikować odpowiednie grupy, o tyle zagadnienie stosowania RCT w analizie wielopłaszczyznowych, wielopoziomowych projektów wiąże się z szerszym pytaniem o to, czy w ogóle metoda ta może być zastosowana.

Dylemat dotyczy wykorzystywania RCT przy ocenie złożonych, międzysektorowych polityk, w których sama struktura celów jest na tyle rozbudowana, że ich odniesienie do jednej grupy docelowej jest wykluczone lub też zdefiniowanie związku przyczynowo-skutkowego – wyjątkowo skomplikowane przez wielopoziomowość wzajemnie zależnych od siebie celów.

Przykładem może być obszar rozwoju zasobów ludzkich będący częścią polityki spójności. Ze względu na jego złożoność realizacja jednego procesu badawczego jest niemożliwa. Dlatego ocenia się oddzielnie wpływ interwencji na beneficjentów ostatecznych, rezultaty poszczególnych działań czy same instytucje wdrażające pod kątem jakości ich działań [Bienias, Sudak, 2008: 44–45]. Przy tak złożonych politykach jedyną możliwością wykorzystania RCT jest ocena poszczególnych efektów cząstkowych polityki, a więc rezygnacja z prowadzenia jednego, kompleksowego badania opartego na RCT przy skupieniu się na wybranych, definiowanych jej aspektach. Należy przy tym dodać, że całość badań ewaluacyjnych na poziomie złożonych polityk powinien być mierzony za pomocą triangulacji metod badawczych [Olejniczak, 2012: 47].

## Problem czasu przystąpienia do wykonywania RCT

Dodatkowym problemem jest to, w którym momencie wdrażania określonej polityki możliwe jest zastosowanie RCT. Nie jest to pytanie bezpodstawne, gdyż wpisuje się ono w szerszy kontekst dyskusji o metodach ewaluacji *ex-post* [Haber, 2007a]. Biorąc jednak pod uwagę sam charakter RCT i jego zasadniczą cechę, jaką jest świadomy wybór grupy kontrolnej, a nie porównanie sytuacji grupy uczestniczącej w projekcie z sytuacją grupy poza projektem, wydaje się, że zastosowanie RCT w kontekście ewaluacji *ex-post* nie jest możliwe. Wykorzystanie RCT do uzasadniania efektów interwencji już zakończonych przeczyć będzie jej eksperymentalnemu charakterowi.

## Problem zdefiniowania efektów i wskaźników

Z punktu widzenia rzetelności badania także ustalenie skutków, które powinny nastąpić dzięki danej interwencji, oraz dobór wskaźników ich pomiaru nastroczą problemów praktycznych. Przed przystąpieniem do badania powinno się bowiem określić, czy pomiar określonych efektów wprost jest możliwy, czy też konieczne jest zdefiniowanie pewnych pośrednich, zastępczych wskaźników pozwalających na wnioskowanie o osiągnięciu tych efektów, które są niemożliwe do pomiaru wprost lub które następują po stosunkowo długim okresie (*surrogate outcome*).

Przykładowo w odniesieniu do przestępczości można wykazać, że łatwiej jest wykorzystywać wskaźnik ponownych skazań (*reconviction rates*) niż wskaźnik

ponownego popełnienia przestępstwa (*reoffending rates*), ponieważ w drugim przypadku, z przyczyn oczywistych, trudno jest definitywnie określić liczbę przypadków powrotu do przestępczości, która nie została wykryta [Haynes i in., 2012: 23]. Jakość doboru ewentualnych wskaźników pośrednich (zastępczych) rzutować będzie na ostateczny kształt wniosków z badania.

Oczywiście można postulować każdorazowe odwoływanie się wyłącznie do efektów bezpośrednich, ale – jak pokazuje powyższy przykład – w jednych przypadkach może to być niewykonalne z przyczyn obiektywnych, w innych zaś koszty pozyskania danych mogą być na tyle duże, że nie będzie to po prostu opłacalne. W projektowaniu badania nie bez znaczenia jest bowiem rozdźwięk pomiędzy dążeniem do uzyskania szczegółowych, wyczerpujących danych a kosztami ich pozyskania. Na przykład przy ocenie efektów interwencji szkoleniowych zalecana jest czteropoziomowa ocena wyników, w tym między innymi ocena stopnia aplikacji nowych umiejętności w miejscu pracy [Kirkpatrick, 2006: 40–46]. Jest to jednak metoda kosztochłonna, wymagająca dużego zaangażowania organizacji zatrudniającej poszczególne osoby, dlatego nie należy oczekiwać jej szerokiego stosowania nawet pomimo dużych zalet. Wnioski na temat efektów szkoleń będą raczej oparte na zmianie wiedzy i umiejętności uczestników, gdyż te dają się stosunkowo prosto mierzyć. Oznacza to pewne uproszczenie wnioskowania na podstawie pośrednich dowodów, argument finansowo-organizacyjny może tu jednak okazać się przeważający.

## Problem trudności wyjaśniania istoty zmiany przez badanie RCT

Metody, narzędzia, wskaźniki i czas pomiaru, jak napisano wyżej, powinny być przedmiotem uzgodnień na etapach poprzedzających wdrożenie określonej interwencji. Oczywiście czas niezbędny do oceny efektów będzie mocno skorelowany z typem interwencji i będzie obejmować w jednym przypadku kilka tygodni, w innym wiele lat. Najistotniejszy w tym zakresie jest jednak nie tyle sam fakt dokonywania pomiaru, a później prowadzenia porównań między grupą eksperymentalną i kontrolną, ile definiowanie wniosków z tych analiz, a w zasadzie – próba wyjaśnienia zmiany (lub jej braku).

Formułowanie wniosków pozwalających wyjaśnić ewentualne zmiany jest działaniem, które w pewnych sytuacjach może wykraczać poza standardowe czynności wykonywane w ramach RCT. Jak pisze Olejniczak, „(...) dobrze wykonane RCT dają co prawda mocne dowody na temat relacji przyczynowo-skutkowej między interwencją a zmianą w konkretnym otoczeniu, jednak nie mogą wyjaśnić tej zmiany” [2012: 48]. Niezależnie od tak postawionej tezy RCT pozwala w niektórych przypadkach na wyjaśnienie zmian wynikłych wskutek interwencji. Zależać to będzie jednak o tego, jakie wskaźniki brane będą pod uwagę w czasie pomiaru, w szczególności, czy poza generalną próbą oceny stopnia osiągnięcia efektów polityki monitorowano także inne aspekty wdrożenia

(osiągnięcie celów pośrednich, rezultaty i produkty poszczególnych działań podejmowanych w toku realizacji polityki).

Warto przy tym podkreślić, że w wyjaśnieniu zmiany mogą pomóc także metody mieszane, głównie przez dopuszczenie do jakościowej oceny rezultatów badania prowadzonego metodą RCT. Nawet jeśli przyjęcie takiej możliwości traktowane będzie jako odstępstwo od „czystej” metody, to jednak skutkować zapewne będzie lepszym rozumieniem zmiany i efektów samej interwencji, co jest zasadniczym celem stosowania tej metody. Problem zastosowania metod mieszanych szerzej omawiają Spillane, Dorner i in. [2010]. W kontekście analizy danych interesujący jest także artykuł Hubera [2011], odnoszący się do analizy danych w sytuacji posiadania tylko częściowych rezultatów pomiaru.

## Problemy etyczne

Uzupełnieniem rozważań dotyczących wykorzystywania metody RCT są podnoszone w literaturze wątpliwości natury etycznej. Ogólny zarzut sprowadza się do pytania, czy w odniesieniu do tych interwencji, które dotyczą obszarów wrażliwych społecznie (np. polityk w obszarze zdrowia, przeciwdziałania ubóstwu), etyczne jest ograniczanie dostępu wybranym drogą losowania osobom. Zagadnienie to ma szerszy kontekst – może dotyczyć nie tylko sytuacji braku możliwości dostępu do określonych usług określonym grupom (uznanym za kontrolne), ale także przykładowo ograniczenia konkurencyjności przez uniemożliwienie korzystania ze wsparcia oferowanego w programach realizujących polityki pobudzania wzrostu gospodarczego tylko wybranym podmiotom (grupom eksperymentalnym). Warto przy tym zwrócić uwagę, że te wątpliwości mogą budzić zastrzeżenia na gruncie nie tylko etycznym, ale także prawnym, na przykład gdy istnieje ryzyko naruszenia zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej [Lach, 2011: 16].

Rozważania na temat dylematów etycznych ograniczają się w zasadzie do pokazania, że próby udowodnienia, czy określone działania są efektywne, nie mogą być odbierane jako nieetyczne z samej zasady, gdyż ich celem jest dostarczenie w konsekwencji rozwiązań o sprawdzonej jakości. Takie działania są zresztą podejmowane wówczas, gdy w ramach określonych polityk wprowadza się programy pilotażowe, które także mają charakter limitujący dostęp [Haynes i in., 2012: 16–17]. Trudno tym samym oczekiwać powszechnej zgody co do ich zasadności, należy jednak zawsze brać je pod uwagę w projektowaniu procesu badawczego.

## Podsumowanie

Założenia teoretyczne sprawiają, że metoda RCT jest atrakcyjnym i interesującym rozwiązaniem pozwalającym na ocenę polityk publicznych, przede

wszystkim ze względu na jej potencjał dostarczania jednoznacznych wyników definiujących wpływ określonej interwencji. Niezależnie, czy jej rolę postrzegać będziemy przede wszystkim w kategoriach falsyfikacyjnych, czy konfirmacyjnych [Górniak i in., 2007: 132], postulat przyjęcia RCT jako „złotego standardu”, który powinien znaleźć swe zastosowanie w procesach oceny efektywności polityk publicznych, wydaje się jednak niemożliwy do zrealizowania. I także – niekonieczny.

Bez względu bowiem na to, czy jest się do RCT nastawionym entuzjastycznie [Haynes i in., 2012], czy też prezentuje się bardziej krytyczne stanowisko [Brass i in., 2006], należy na RCT patrzeć jako na jedną z wielu metod, które prowadzą do lepszego rozumienia tego, czy poszczególne polityki publiczne wywierają założony wpływ. Skupianie się zaś na jednej metodzie, zgodnie z wyrażonym przez Kaplana „prawem jednego narzędzia” [2004: 28], skutkować będzie ograniczoną możliwością percepcji wpływu, jaki wywierają polityki publiczne.

Tym samym trzeba przyjąć, że w pluralizmie metod leży największy potencjał skutecznej oceny. Postulat pluralistycznego ujęcia znajduje z kolei swe odzwierciedlenie zarówno w publikacjach *stricte* dotyczących problematyki praktycznego wykorzystania RCT [West i in., 2008: 1363], jak i w oficjalnych dokumentach Komisji Europejskiej [Hübner, 2008] czy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>3</sup>, które koncentrują się na zagadnieniu celu prowadzonych ewaluacji, nie wskazując jednoznacznie metod jej realizacji lub traktując ją jako jedną z wielu.

RCT zatem powinno być tylko jedną z metod, o dużej wartości dowodowej, przy czym jej wykorzystanie musi każdorazowo uwzględniać omówione wyżej ograniczenia. Analiza danych uzyskanych w wyniku RCT powinna zaś dopuszczać wykorzystanie metod mieszanych w miejsce praktykowanej wyłącznej analizy ilościowej.

## Literatura

- Bandiera O., Burgess R., Das N.C., Selim Gulesci S., Rasul I., Shams R. Sulaiman M. (2012), *Asset Transfer Programme for the Ultra Poor: A Randomized Control Trial Evaluation*, BRAC Centre, Bangladesh.
- Barrera-Osorio F., Linden L.L. (2009), *The Use and Misuse of Computers in Education: Evidence from a Randomized Controlled Trial of a Language Arts Program*, <http://www.povertyactionlab.org/publication/use-and-misuse-computers-education-evidence-randomized-controlled-trial-language-arts-pr> (dostęp: 10.05.2013).
- Bienias S., Sudak S. (red.) (2008), *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Bloom H.S. (2006), *The Core Analytics of Randomized Experiments for Social Research*, [http://www.mdrc.org/sites/default/files/full\\_533.pdf](http://www.mdrc.org/sites/default/files/full_533.pdf) (dostęp: 09.05.2013).

---

<sup>3</sup> W rozdziale poświęconym wyborowi metod ewaluacji najkrócej kwestię adekwatności doboru metod opisano następująco: „Złota reguła: nie ma złotych reguł” [Pylak, 2009: 62].

- Brass C.T., Nuñez-Neto B., Williams E.D. (2006), *Congress and Program Evaluation: An Overview of Randomized Controlled Trials (RCTs) and Related Issues*, Congressional Research Service Library of Congress, Washington.
- Cartwright N., Hardie J. (2012), *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*, Oxford University Press, Oxford.
- Duflo E., Glennerster R., Kremer M. (2006), *Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Ferraro P.J. (2009), *Counterfactual Thinking and Impact Evaluation in Environmental Policy* „New Directions for Evaluation”, special issue „Environmental program and policy evaluation”, M. Birnbaum, P. Mickwitz (eds.), (122), 75–84, Wiley Periodicals.
- Górniak J., Worek B., Krupnik S. (2007), *Zastosowanie podejścia badań jakościowych w ewaluacji ex-post* [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Haber A. (red.) (2007), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Haynes L., Service O., Goldacre B., Torgerson D. (2012), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, The Cabinet Office Behavioural Insights Team, London.
- Head B. (2010), *Evidence-based Policy: Principles and Requirements*, „Strengthening Evidence-Based Policy in the Australian Federation”, Vol. 1: Proceeding, Roundtable Proceedings, Productivity Commission, Melbourne.
- Huber M. (2011), *Identification of Average Treatment Effects in Social Experiments under Alternative Forms of Attrition*, „Journal of Educational and Behavioral Statistics”, Vol. 37(3), 443–474.
- Hübner D. (2008), *Foreword* [w:] *EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
- Jackiewicz J., Czech P., Barcik J. (2010), *Polityka transportowa na przykładzie aglomeracji śląskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria Transport, z. 69, 53–62, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Jadad A.R. (1998), *Randomised Controlled Trials. A Users' Guide*, BMJ Books, London.
- Kaplan A. (2004), *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Kirkpatrick D.L. (2006), *Evaluating Training Programs the Four Levels*, Berrett-Koehler, San Francisco.
- Komisja Europejska (2010), *Ewaluacja – jakie stosować metody?*, „Panorama Inforegio. Ewaluacja polityki spójności. Kierunki i wyniki”, Vol. 33, 18–19, Bruksela.
- Lach D.E. (2011), *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013), *Raport z wykonania ekspertyzy na temat źródeł danych wykorzystywanych do realizacji badań kontrfaktycznych w ramach ewaluacji EFS*, Warszawa.
- Mulgan G. (2011), *Foreword* [w:] A. Shillabee, T.F. Buss, D.M. Rousseau (ed.), *Evidence-based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*, Shape Inc., New York.
- Nizankowski R., Bała M., Broda M., Dubiel B., Hetnał M., Kawalec P., Łanda K., Plisko R., Podmokły A., Wcisło J., Wójtowicz E. (2002), *Analiza efektywności*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne VESALIUS, Kraków.
- Rosenbaum P.R. (2005), *Observational Study* [w:] *Encyclopedia of Statistics in Behavioral Science*, John Wiley & Sons, Hoboken N.J.

- Olejniczak K. (red.) (2012), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Pylak K. (2009), *Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Spillane J.P., Pareja A.S., Dorner L., Barnes C., May H., Huff J., Camburn E. (2010), *Mixing Methods in Randomized Controlled Trials (RCTs): Validation, Contextualization, Triangulation, and Control*, Springer Science Business Media, <http://www.sesp.northwestern.edu/docs/publications/8689892294c2cf93a26468.pdf> (dostęp: 9.05.2013).
- Trzciniński R. (2009), *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Ustawa (2004), Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz.U. 2008 Nr 69, poz. 415 z późn. zm.
- Weber A. (2002), *The Hawthorne Works*, <http://www.assemblymag.com/articles/88188-the-hawthorne-works> (dostęp: 16.05.2013).
- West S.G., Duan N., Pequegnat W., Gaist P., Des Jarlais D.C., Holtgrave D., Szapocznik J., Fishbein M., Rapkin B., Clatts M., Mullen P.D. (2008), *Alternatives to the Randomized Controlled Trial*, „American Journal of Public Health”, Vol. 98. No. 8, 1359–1366.
- White H. (2013), *An Introduction to the Use of Randomised Control Trials to Evaluate Development interventions*, „Journal of Development Effectiveness”, 5(1), 30–49.
- White H., Phillips D. (2012), *Addressing Attribution of Cause and Effect in Small n Impact Evaluations: Towards an Integrated Framework*, International Initiative for Impact Evaluation, New Delhi.



*Aleksandra Fedaczyńska*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## TWORZENIE WARUNKÓW SPRAWNEJ KOMUNIKACJI JAKO PODSTAWA FUNKCJONOWANIA POLITYKI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE PROJEKTU EIPPEE

### Abstract

#### **Providing conditions for effective communication as the basis for the functioning of public policy. The example of the EIPPEE project**

This article is dedicated to issues of communication of researchers and decision-makers in public policy, in particular in the field of education. The purpose of this article is to diagnose the major barriers of the communication and to propose improvement of the process. Theoretical part presents the main communication problems and a number of proposals to solve them. The practical part is the description of the *Evidence Informed Policy and Practice in Education in Europe* (EIPPEE) project, which aims to improve the communication of all players in the scene of public policies in the field of education.

**Key words:** public policies, researchers, communication, higher education

### Streszczenie

Artykuł dotyczy zagadnienia komunikacji naukowców oraz decydentów w zakresie polityki publicznej, w szczególności w obszarze edukacji. Celem artykułu jest diagnoza najważniejszych barier komunikacyjnych oraz propozycja usprawnienia tego procesu. W części teoretycznej przedstawiono główne problemy komunikacyjne oraz wiele propozycji na ich rozwiązanie. Część praktyczna to opis projektu *Evidence Informed Policy and Practice in Education in Europe* (EIPPEE), którego celem jest usprawnienie komunikacji wszystkich graczy w procesie tworzenia polityk publicznych w obszarze edukacji.

**Słowa kluczowe:** polityki publiczne, naukowcy, komunikacja, szkolnictwo wyższe

### Wprowadzenie

Tworzenie polityk publicznych wiąże się z koniecznością pogodzenia oczekiwań społecznych z możliwościami państwa. Jednocześnie powinno uwzględniać teorie i trendy wskazywane przez specjalistów. Proces ten wymaga ponadto zmierzenia

się z różnorodnością poglądów na realizację polityk publicznych zarówno wśród tworzących prawo, jak i wśród specjalistów, a także w samym społeczeństwie.

Uwarunkowania te powodują wzrost znaczenia nauki w tworzeniu polityk publicznych. Coraz częściej wskazuje się na potrzebę opierania na faktach rozwiązań w politykach publicznych (*evidence-based policies*). Kształtujący je politycy coraz częściej zwracają się o opinie do specjalistów w danych dziedzinach, oczekując potwierdzenia słuszności decyzji w badaniach – zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Fakty, na których chcą oprzeć wprowadzane rozwiązania, mają być podstawą trwałego konsensusu społecznego wobec wyboru tej bądź innej formy rozwiązania przez państwo, zastosowanego w obrębie konkretnego obszaru społecznego.

Już w ostatnich kilkudziesięciu latach ubiegłego wieku poruszano kwestię współpracy decydentów tworzących polityki publiczne z naukowcami. Część naukowców zwracała uwagę na zbyt słaby głos płynący do polityków od naukowców i specjalistów w poszczególnych dziedzinach objętych koniecznością funkcjonowania w ramach polityki publicznej państwa. Obecnie coraz większy nacisk kładzie się na sposób komunikowania wyników badań oraz możliwości budowania porozumienia między *policy makers* i naukowcami.

W wielu obszarach, w tym w obszarze edukacji, funkcjonują czasowe bądź stałe platformy porozumienia twórców polityk publicznych i naukowców. Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia sposobów usprawnienia komunikacji na linii naukowcy–decydenci. Pokazuje specyfikę tworzenia polityk publicznych w obszarze szkolnictwa wyższego w Unii Europejskiej, a także na przykładzie finansowanego przez Komisję Europejską projektu *Evidence Informed Policy and Practice in Education in Europe* (EIPPEE) wskazuje możliwe rozwiązania prowadzące do lepszej komunikacji naukowców z politykami.

Celem artykułu jest diagnoza najważniejszych barier komunikacyjnych na linii naukowcy–decydenci i zaproponowanie sposobów na poprawę komunikacji między nimi oraz przedstawienie praktyki w tym zakresie na podstawie projektu EIPPEE.

## Polityki publiczne w Unii Europejskiej

### Proces tworzenia polityk publicznych w UE

Polityki publiczne, zgrupowane w dziewięć obszarów, funkcjonują po to, by mieszkańcom Unii zaproponować najlepsze rozwiązania problemów i wyzwań, jakie pojawiają się w społeczeństwie. Najbardziej wrażliwym momentem funkcjonowania polityk publicznych dla wszystkich graczy jest ich zmiana wywołująca opór i niezrozumienie. Urzędnicy (profesjonaliści realizujący polityki publiczne) najczęściej zmierzają się z trudnościami w związku z koniecznością realizowania polityk publicznych wprowadzanych z krótkoterminowym ekonomicznym spojrzeniem [Tummers, 2011]. Tymczasem, podobnie jak przy zmianie

organizacyjnej, zmiana polityk publicznych wymaga ogólnie odczuwalnej potrzeby zmiany [Tummers, 2011: 560], która jest rozumiana przez społeczeństwo, realizujących ją urzędników, ale także autorytety – akademickie i medialne.

Podstawą lepszego zrozumienia potrzeby zmiany polityk publicznych oraz proponowanych rozwiązań jest rozliczenie aktywności legislacyjnej UE [Toshkov, 2011: 170]. Według Teresy Kulawik rozliczalność polityków tworzących porządek publiczny opiera się na trzech osiach:

- transparentności,
- inkluzywności,
- jakości komunikacji.

Każda z tych osi może być wsparta współpracą z naukowcami [Kulawik, 2009: 471–472].

Transparentność wymaga uzasadnienia wyboru takiej, a nie innej polityki publicznej. Polityki publiczne opierające się na badaniach naukowych i faktach powinny być bardziej dostosowane do rzeczywistości niż polityki tworzone w oderwaniu od potrzeb społeczeństwa i uwarunkowań realizacji tychże polityk [Tummers, 2011: 556]. Inkluzywność, która zwiększy społeczne odczucie tworzenia prawa w sposób demokratyczny, można osiągnąć między innymi przez dopuszczenie wielu aktorów na scenę. Ważną grupą są naukowcy, którzy badają obszar danej polityki publicznej i potrafią dostarczyć faktów jako argumentów w dyskusji.

Ostatni wymiar – jakość komunikacji – również w znaczącej mierze opiera się na umiejętności współpracy różnych środowisk. Jeśli do współpracy przy tworzeniu polityk publicznych zostaną zaproszeni naukowcy prezentujący przekonujące argumenty, wzrośnie jakość dialogu społecznego wokół danej problematyki, a w szczególności proponowanych przez legislatorów rozwiązań [Kulawik, 2009]. Wzbogacenie procesu tworzenia nowych polityk argumentami naukowców jest znaczącym wsparciem nie tylko dla ogółu społeczeństwa czy przedstawicieli mediów, lecz również dla najistotniejszych dla dobrej realizacji polityki – profesjonalistów realizujących ją na co dzień [Tummers, 2011].

Dialog jest bardzo istotnym elementem tworzenia polityki publicznej nie tylko w obszarze szkolnictwa wyższego, i odgrywa coraz większą rolę. Wynika to między innymi z kryzysu zaufania społeczeństwa do władzy oraz instytucji demokratycznych [Pieczka, Escobar, 2013]. Zwłaszcza trudna debata dotycząca sfer publicznych angażujących różne wartości, w tym religijne, wymaga włączenia profesjonalistów, których argumenty poparte będą badaniami, a „miękką” dyskusja zostanie oparta na „twardych” zasadach [Kulawik, 2009]. Zrozumienie tej potrzeby jest podstawą do coraz bardziej popularnej idei opierania polityk publicznych na dostarczanych przez specjalistów i naukowców faktach.

Przekonanie o deficycie demokracji w UE, narastające w kontekście tworzenia przepisów, w dużej mierze wynika z zaburzonego procesu komunikacji [Toshkov, 2011: 169]. Główni gracze w tym procesie, czyli legislatorzy, środowiska akademickie, media i społeczeństwo nie wypracowują wspólnie rozwiązań, co stwarza wrażenie podziału na elity tworzące prawo i społeczeństwo, którego życie podporządkowuje się niedorzecznym nawet przepisom [Toshkov, 2011].

Wizerunek Unii Europejskiej w odniesieniu do prowadzonych przez nią polityk publicznych to niekiedy obraz „machiny despotycznie produkującej w nadmiarze nakazy i dyrektywy”. Co ważniejsze, machina ta odbierana jest jako twór pozbawiony demokratycznej kontroli przez środowiska akademickie, media czy nawet polityków. Problemy, które utwierdzają ten obraz, to brak narzędzi do mierzenia aktywności UE w zakresie tworzenia polityk publicznych oraz komunikacji między tworzącymi przepisy prawa a społeczeństwem [Toshkov, 2011].

## Polityki publiczne w obszarze szkolnictwa wyższego

Unia Europejska reguluje polityki publiczne krajów członkowskich w 15 obszarach. Szkolnictwo wyższe wchodzi w zakres działalności *Kultura i edukacja* i zgodnie z postanowieniami strategii lizbońskiej odgrywa czołową rolę w kształtowaniu w Europie społeczeństwa innowacyjnego [[http://europa.eu/pol/reg/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_pl.htm) (dostęp: 25.05.2013)].

Podstawą kształtowania polityk w obszarze szkolnictwa wyższego w Unii są przede wszystkim: wspomniana już strategia lizbońska oraz zapoczątkowany w 1999 roku proces boloński. Jego podstawowe cele to zapewnienie jakości kształcenia, pracy dla absolwentów szkół wyższych oraz zwiększenie mobilności studentów [[www.ehea.info](http://www.ehea.info) (dostęp: 17.05.2013)].

Edukacja, jako bardzo ważny element rozwoju UE, przynależy do kompetencji dwóch instytucji: Komisji Europejskiej oraz Rady ds. Edukacji. Obydwie instytucje odgrywają rolę doradczą i wspierającą dla procesów harmonizacji polityk publicznych dotyczących szkolnictwa wyższego w UE. Ich zadania to przede wszystkim wspieranie grup roboczych, spotkań, konferencji, a także promowanie harmonizacji polityki między innymi przez finansowanie projektów. Odpowiedzialne za przeprowadzanie tych procesów oraz osiąganie wspólnie wyznaczonych celów są rządy i instytucje poszczególnych krajów [Richardson, 2006].

Od początku kształtowania wspólnej polityki w zakresie szkolnictwa wyższego Unia Europejska opierała się na – tak bardzo potrzebnym – procesie dialogu. Rozwiązania proponowane w ramach procesu bolońskiego mają na celu harmonizację systemu szkolnictwa wyższego na terenie Wspólnoty, a nie jej unifikację. Siłą wspólnych rozwiązań miała być przejrzystość różnorodności systemów w Europie [<http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=5> (dostęp: 17.05.2013)].

Dialog w obrębie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego, którego zakres wyznaczają państwa zaangażowane w realizację procesu bolońskiego, od 1999 roku odbywa się cyklicznie co dwa lata, w postaci konferencji ministerialnych [<http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=5> (dostęp: 17.05.2013)]. Poza tym organizowane są także liczne spotkania grup roboczych. Dziesięć lat realizacji programu przyniosło wprowadzenie licznych rozwiązań, takich jak stopniowanie procesu kształcenia, porównywalność dyplomów czy promocja uczenia się przez całe życie. Spowodowało również zwiększenie poparcia środowisk akademickich dla reformy systemu szkolnictwa wyższego. Prowadzony

od dekady dialog i stopniowa realizacja założeń PB zwiększyły zaangażowanie i pozytywny odbiór zmian w umiarkowanie entuzjastycznym środowisku [Kraśniewski, 2009].

## Nauka wobec polityk publicznych

Naukowcy znacząco mogą podnieść jakość decyzji podejmowanych w obrębie polityk publicznych. To przekonanie panuje zarówno w środowisku akademickim, jak i wśród samych legislatorów. Świadczą o tym między innymi zlecenia rządów czy instytucji państwowych na wykonanie opinii, raportów, badań na dany temat. Kwestią drażliwą między dwoma środowiskami wydaje się głównie sprawa komunikacji. Luka komunikacyjna między badaczami a urzędnikami wynika z ograniczeń obydwu stron.

Zdarza się, że praktycy patrzą na pracę naukowców jak na wydumane, nie-realne rozwiązania. Tymczasem zdaniem Nishant naukowcy nie przekazują wyników swoich badań w sposób jasny i czytelny, często nadmiernie komplikując wnioski [2011].

Problemów, które utrudniają komunikację na linii decydenci–naukowcy, jest więcej. Według Roller i Longa można je podzielić na kilka kategorii:

- problemy związane z nieodpowiednim sposobem komunikacji badań: nadmierna zawiałość, posługiwanie się językiem fachowym, niezrozumiałym dla laików;
- problemy związane z brakiem wiedzy na temat procesu legislacyjnego: zbyt późne włączanie się do procesu, udział oparty na krytyce złożonych propozycji (zamiast na wskazywaniu pozytywnych rozwiązań), niezrozumienie wymogów formalnych dla wprowadzania nowych rozwiązań;
- problemy związane z różnicami priorytetów: zbyt wąsko zakrojone badania, brak spojrzenia globalnego, perspektywa „zrozumieć” w opozycji do perspektywy decydentów „zmienić” [por. Roller, Long, 2001].

Każda z nich powoduje pogłębianie się luki komunikacyjnej i wymaga odmiennej taktyki naukowców, którzy chcą tę lukę zniwelować i aktywnie uczestniczyć w tworzeniu prawa.

Polityki publiczne, opierające się na współpracy między graczami, wymagają aktywnego uczestnictwa każdej z grup oraz optymalnej komunikacji. W ujęciu Prawelskiej-Skrzypek i Flisa podejmowanie decyzji w sferze publicznej wymaga od każdego z graczy przyjęcia stosownej roli. Społeczeństwo (mieszkańcy) powinno artykułować swoje oczekiwania, politycy – realizować przedsięwzięcia w granicach aktualnych możliwości. Rolą ekspertów, w tym badaczy, naukowców, jest artykułowanie przewidywań opartych na zachodzących koniecznościach. Warunkują je słabe i mocne strony proponowanych rozwiązań oraz oczekiwań społecznych. Są one istotne zwłaszcza w odniesieniu do tych z nich, których skutki mogą być pomijane lub niedostrzegane [Prawelska-Skrzypek, Flis, 2002].

Naukowcy, którzy nierzadko poświęcają całe życie zawodowe na zgłębienie danego tematu, w kontaktach z legislatorami wchodzą w rolę wykładowcy. Tłumacząc zjawiska, używają języka fachowego, często posługując się paradygmatami i konstruktami, które powodują wrażenie niejasności. Odpowiedź na pytanie urzędników, którzy raczej w małym stopniu są przygotowani do abstrakcyjnej dyskusji przybierającej taką zawiłą formę, nie spełnia oczekiwań pytających. Z takiej odpowiedzi urzędnicy nie korzystają, gdyż oczekują reakcji na swoich warunkach [Roller, Long, 2001].

Istotnym elementem zmiany w komunikacji w procesie tworzenia polityk publicznych jest przejście od tradycyjnego pojmowania komunikacji jako „dostarczania informacji” do komunikacji jako „interakcji”. Stan najbardziej pożądaną przy tworzeniu polityk publicznych to dialog pomiędzy wszystkimi interesariuszami, w którym komunikacja oznacza „ko-konstrukcję” [Piecza, Escobar, 2013].

Kolejnym problemem utrudniającym komunikację jest brak wiedzy naukowców na temat procesu legislacyjnego. Legislatorzy, bez względu na to, czy są obieralnymi politykami, czy urzędnikami, muszą przestrzegać z góry ustalonych procedur w procesie przygotowywania i wprowadzania w życie polityk publicznych. W najprostszym ujęciu można ten cykliczny proces podzielić na trzy elementarne składniki: formułowanie polityki, wdrażanie oraz ewaluacja [Roller, Long, 2001].

Na każdym z tych etapów jest miejsce na zaangażowanie naukowców – przez pozytywne propozycje rozwiązań, udział w ewaluacji, a także budowanie społecznej akceptacji dla proponowanych rozwiązań. W tym kontekście zdaje się, że najbardziej istotne jest zaangażowanie na każdym z etapów oraz ciągłość procesu komunikacji, tak jak ciągły jest proces tworzenia polityk publicznych [por. Roller, Long, 2001].

Innym czynnikiem, który zaburza proces komunikacyjny, są różnice w celach oraz w postrzeganiu tych samych wartości. Celem dla tworzących polityki publiczne jest działanie. Poznanie zjawiska ma nie tyle prowadzić do jego pełnego zrozumienia (co charakteryzuje podejście naukowców), ile do zmiany aktualnego stanu na lepsze. Poza tym naukowcy, skupiając się na potrzebie zrozumienia zjawisk, niejednokrotnie poświęcają badania i uwagę na wybranym wąskim segmencie. Tymczasem politycy muszą patrzeć w sposób globalny [Roller, Long, 2001].

Zdecydowanie nie można przytoczyć jednej metody dla porozumienia osób ze środowisk akademickich i legislatorów, których perspektywy są odmienne. Niemniej z punktu widzenia naukowców, którzy chcieliby mieć wpływ na kształtowanie polityk publicznych, warto wspomnieć o metodzie doboru pytań badawczych oraz metodologii, a także sposobie komunikowania wyników badań [Roller, Long, 2001].

Bariery utrudniające komunikację naukowców i decydentów są niejednorodne. Można jednak wskazać kilka metod, które pomogą pokonać te bariery. Są to:

- stałe angażowanie się naukowców w proces tworzenia polityk,
- odpowiedni dobór pytań badawczych i metodologia,
- promocja i upowszechnianie wyników badań.

## EIPPEE — studium przypadku

### Podstawowe informacje o projekcie

Projekt *Evidence Informed Policy and Practice in Education in Europe* (EIPPEE) to dwuletni (2011–2013), finansowany przez Komisję Europejską projekt mający na celu promocję wspierania decyzji decydentów<sup>1</sup> oraz praktyków w obszarze edukacji na podstawie faktów dostarczonych przez naukowców. EIPPEE to kontynuacja wcześniejszego, również dwuletniego, projektu poświęconego wsparciu tworzących polityki edukacyjne w odpowiednie badania (*Evidence Informed Policy in Education in Europe* – EIPEE).

EIPEE obejmuje swoim zasięgiem 35 państw europejskich oraz 7 partnerów spoza Europy. Wśród instytucji zaangażowanych w projekt są ministerstwa edukacji, instytucje publiczne zajmujące się opracowywaniem edukacyjnych polityk publicznych, niezależne ośrodki badawcze i uniwersytety, w tym 2 instytucje z Polski: Instytut Badań Edukacyjnych w Warszawie oraz Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

Najważniejsze cele projektu wiążą się z kontynuacją działań zapoczątkowanych przez EIPEE oraz rozszerzeniem ich o:

- rozwijanie wiedzy i świadomości na temat badań i możliwości wykorzystania ich w szerokiej, międzynarodowej i wielostopniowej sieci dla zainteresowanych tym tematem,
- zwiększenie dostępu do relewantnych badań edukacyjnych, z których mogą korzystać decydenci, podejmując decyzje,
- pobudzenie powiązań między badaniami a ich użyciem w praktyce oraz zwiększenie (umożliwienie) korzystania z badań edukacyjnych [por. Roller, Long, 2001].

### Skuteczna komunikacja

Realizacja celów projektu odbywa się przez: utworzenie i ciągle rozwijanie sieci – miejsca wirtualnych spotkań badaczy oraz instytucji zainteresowanych badaniami w obszarze edukacji, promocję brokerów informacji oraz szkolenia dla badaczy w zakresie metodologii<sup>2</sup> i komunikacji badań. Te działania stanowią przykłady praktyki wspomnianych już trzech sposobów usprawnienia komunikacji na linii legislatorzy–naukowcy:

- stałego angażowania się naukowców w proces tworzenia polityk – sieć partnerów EIPPEE,
- odpowiedniego doboru pytań badawczych i metodologii – *Systematic Review Methods*,

<sup>1</sup> W szczególności w procesie tworzenia polityk publicznych w obszarze edukacji.

<sup>2</sup> Warsztaty *online* oraz organizowane w instytucjach partnerskich z zakresu komunikowania badań oraz metodologii *Systematic Review Methods*.

- promocji i upowszechniania wyników badań – brokerzy informacji.

Sieć tworzona w trakcie projektu ma na celu ułatwienie kontaktu między instytucjami pracującymi nad politykami publicznymi w obszarze edukacji z badaczami, którzy zajmują się tym zagadnieniem. I odwrotnie – członkowie sieci mogą korzystać z bazy danych, wsparcia w poszukiwaniu odpowiednich badań (legislatorzy) lub instytucji zainteresowanych badaniami (naukowcy). Jednocześnie sieć, przez organizowane konferencje, szkolenia, warsztaty i spotkania partnerów, pozwala na wzajemne poznanie się i nawiązanie długotrwałych relacji umożliwiających stałą komunikację, na wszystkich etapach tworzenia polityk publicznych [<http://www.eippee.eu/cms/> (dostęp: 22.05.2013)].

*Systematic Review Methods* (SRM) to metodologia opierająca się na bardzo dokładnej analizie dostępnych badań, tak by postawione hipotezy i pytania badawcze były jak najbardziej relewantne dla decydentów i rzeczywiście w sposób odkrywczy odpowiadały na aktualne potrzeby tworzących polityki edukacyjne. Podstawą stosowania SRM jest korzystanie z licznych baz danych<sup>3</sup>, aby nie powielać badań (lub móc je porównać). Z metodologią SRM można się zapoznać, korzystając z zaproponowanej literatury oraz podczas oferowanych przez EIPPEE warsztatów. Odbywają się one zarówno *online*, jak i w instytucjach partnerskich projektu [<http://www.eippee.eu/cms/Default.aspx?tabid=3231> (dostęp: 22.05.2013)].

Trzecim elementem poprawy jakości komunikacji, jaki proponuje EIPPEE, jest tworzenie i korzystanie z usług brokerów informacji. Ich zadaniem jest gromadzenie i udostępnianie badań w obszarze edukacji. Powstawanie tego typu instytucji pozwala na utworzenie spójnej bazy danych oraz promocję badań edukacyjnych. Stwarza także możliwość skorzystania z badań przeprowadzonych wcześniej – porównania wniosków, metodologii, hipotez. Projekt dysponuje bazą lokalnych i narodowych brokerów informacji o badaniach edukacyjnych, stanowi także wsparcie dla instytucji pragnących stać się takim brokerem [<http://www.eippee.eu/cms/Default.aspx?tabid=3206> (dostęp: 22.05.2013)].

## Podsumowanie

Nauka zdecydowanie może podnieść jakość polityk publicznych, w tym także dotyczących szkolnictwa wyższego. Aby tak było, badania naukowe muszą jednak trafić do legislatorów i odpowiedzieć na ich potrzeby. Z licznych cech, jakimi powinny charakteryzować się badania naukowe prowadzone na potrzeby tworzenia polityk publicznych, najważniejsze wydają się: przejrzystość (w tym jasna korelacja wyników badań z porządkiem prawnym w obrębie szkolnictwa wyższego), ogólność i obiektywność wniosków oraz adekwatność i aktualność badań [por. Bogenschneider, Corbet, 2010].

Badacze w sposób profesjonalny dostarczają informacji o tym, co stanowi ograniczenia i słabości realizowania polityk publicznych. Pokonanie ich (lub

---

<sup>3</sup> W tym z obszernej i stale poszerzanej bazy projektu.



zmniejszenie oddziaływania przez uwzględnienie w czasie planowania zmian w politykach publicznych oraz wdrażania ich w życie) pozwoli na zwiększenie efektywności wprowadzanych rozwiązań oraz wzrost otrzymanej w ten sposób wartości [Tumers, 2011].

Ocena polityk publicznych przez społeczeństwo często zależy od osobistych doświadczeń zwłaszcza w okresie zmiany, kiedy zarówno urzędnicy, jak i obywatele muszą przystosować się do nowych warunków. Dlatego okres wdrażania nowej polityki jest tak ważny dla jej odbioru. Decyzje o pojedynczych przypadkach podejmuje urzędnik niskiego szczebla. Wynika to z potrzeby pogodzenia wartości i ograniczonych zasobów (zarówno ludzkich, jak i naturalnych) podczas tworzenia polityk publicznych. Stąd potrzeba wykorzystania nauk o zarządzaniu organizacją, w tym przede wszystkim o zarządzaniu zmianą [Tummers, 2011].

Korzyści ze współpracy legislatorów i środowisk akademickich odczuwają wszyscy gracze – politycy, urzędnicy, naukowcy oraz społeczeństwo. Trzy wymiary, które określają rozliczalność polityków stanowiących prawo przed społeczeństwem – inkluzywność, transparentność i jakość komunikacji – wymuszają niejako obecność w procesie tworzenia polityk publicznych badaczy. Sprawnie przeprowadzone i komunikowane społeczeństwu zmiany to poparcie dla polityków, ułatwienie pracy profesjonalistów, potwierdzenie wagi badań naukowych dla społeczeństwa, a także wygoda dla obywateli.

Jednocześnie różnego pochodzenia bariery komunikacyjne utrudniają proces komunikacji naukowców i legislatorów. Pokonanie tych przeszkód jest możliwe, jeśli zostaną one dostrzeżone i określone. Przytaczany projekt EIPPEE oferuje naukowcom i tworzącym prawo budowanie wspólnej sieci wokół tematyki polityk edukacyjnych. Promuje metodologię, która będzie zrozumiała dla osób formułujących polityki publiczne i będzie uwiarygadniać badania naukowe w obszarze edukacji oraz sposoby na promowanie i rozpowszechnianie wyników badań w tym zakresie.

Zmiany w komunikowaniu się naukowców z decydentami to ważny krok dla usprawnienia procesu tworzenia polityk, wdrażania ich i ewaluowania. Opieranie decyzji legislatorów na dostarczanych przez naukowców faktach to również wzrost jakości polityk publicznych. Niemniej omawiane w artykule usprawnienia niosą z sobą także zagrożenia – utraty obiektywizmu, konstruowania badań na zlecenie oraz obniżenia jakości. Zdaniem autorki zagrożenia te, choć bardzo poważne, nie powinny zakłócać wdrażania proponowanych usprawnień komunikacji, a jedynie wyczulić na nie środowisko akademickie. Świadomość ich istnienia pomoże w łączeniu jakości z prostotą komunikacji czy zaangażowania z chłodnym obiektywizmem badacza.

## Literatura

- Bogenschneider K., Corbett T.J. (2010), *Evidence-Based Policymaking: Insights from Policy-Minded Researchers and Research-Minded Policymakers*, Taylor & Francis, New York, <http://www.google.pl/books?hl=en&lr=&id=dnusJov0-M4C&oi=fnd&pg=PP1&dq=po>

- licy+makers+and+researchers+communication+HE&ots=WVYvqVliFG&sig=U148zQtEckYfzGstqwvS0avR3fY&redir\_esc=y#v=onepage&q=policy%20makers%20and%20researchers%20communication%20HE&f=false (dostęp: 20.05.2013).
- Kulawik T. (2009), *Science Policy and Public Accountability in Poland: The Case of Embryonic Stem-Cell Research*, „Science and Public Policy”, Vol. 36(6), July, 469–482.
- Kraśniewski A. (2009), *Proces Boloński. To już 10 lat*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa.
- Nishant T. (2011), *Bridging the Translation Gap – New Hopes, New Challenges*, „Fundamental & Clinical Pharmacology”, Vol. 25, 163–171.
- Pieczka M., Escobar O. (2013), *Dialogue and Science: Innovation in Policy-Making and the Discourse of Public Engagement in the UK*, „Science and Public Policy”, Vol. 40, 113–126.
- Praweńska-Skrzypek G., Flis J. (2002), *Obywatele, eksperci i politycy w procesie budowy strategii rozwoju regionalnego* [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej*, UMCS, Lublin.
- Richardson J. (ed.) (2006), *European Union: Power and Policy Making*, Routledge, London.
- Roller C.M., Long R.M. (2001), *Critical Issues: Sounding Like More than Background Noise to Policy Makers: Qualitative Researchers in the Policy Arena*, „Journal of Literacy Research”, Vol. 33.
- Toshkov D. (2011), *Public Opinion and Policy Output in the European Union: A Lost Relationship*, „European Union Politics”, Vol. 12(2), 169–191.
- Tummers L. (2011), *Explaining the Willingness of Public Professionals to Implement New Policies: A Policy Alienation Framework*, „International Review of Administrative Sciences”, Vol. 77(3), 555–581.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Uwolnienie całego potencjału Europy Program Legislacyjny i Program Prac Komisji na 2006 r.*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=P6-RC-2005-0636&language=PL> (dostęp: 28.05.2013).
- [http://europa.eu/pol/reg/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_pl.htm) (dostęp: 25.05.2013).
- [www.ehea.info](http://www.ehea.info) (dostęp: 17.05.2013).
- [www.eippe.eu](http://www.eippe.eu) (dostęp: 16.05.2013).

*Aleksy Kornowski*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## POLITYKA ANTYALKOHOLOWA W FEDERACJI ROSYJSKIEJ

### Abstract

#### **Antialcohol policy in the Russian Federation**

The article focuses on the presentation of public policy as the main tool in the fight against the phenomenon of alcoholism on the example of the Soviet Union and the Russian Federation. The main aim is to analyze the current situation, the disclosure of the scale of the phenomenon and identification of some of the tools in the fight against the problem. The first part of the work presents the current situation in Russia. The second section discusses the main sources and causes of alcoholism in Russia. The third part shows the effect of alcoholism on the state budget. The last part introduces the tools of modern Russian antialcohol policy on the background the policy of prohibition in the United States.

**Key words:** alcoholism, public policy, prohibition

### Streszczenie

W artykule skupiono się na przedstawieniu polityki publicznej jako głównego narzędzia w walce ze zjawiskiem alkoholizmu na przykładzie ZSRR oraz Federacji Rosyjskiej (FR). Jego celem jest analiza obecnej sytuacji, ujawnienie skali zjawiska oraz identyfikacja niektórych narzędzi w walce z problemem w FR w świetle polityki publicznej na przykładzie zjawiska alkoholizmu. W pierwszej części opracowania przedstawiono obecną sytuację w Rosji. W drugiej omówiono główne źródła i przyczyny występowania alkoholizmu w Rosji, a w trzeciej przeanalizowano wpływ alkoholizmu na budżet państwa. W ostatniej części przybliżono narzędzia współczesnej rosyjskiej polityki antyalkoholowej na tle polityki prohibicji w USA.

**Słowa kluczowe:** alkoholizm, polityka publiczna, prohibicja

### Skala problemu

Alkohol jest głównym czynnikiem wpływającym na ubytek ludności w Federacji Rosyjskiej (FR). Niemcow i Tieriechin [2007] dowodzą, że we współczesnej Rosji alkohol powoduje przedwczesną śmierć około pół miliona ludzi rocznie. Co

czwarta śmierć w Rosji jest związana z alkoholem. Jest to około 30% śmiertelności mężczyzn oraz 15% śmiertelności kobiet. Również z alkoholem związane jest 2/3 zgonów w wyniku wypadków oraz przemocy, a także 1/4 zgonów z powodu chorób układu krążenia [Niemcow, Tieriechin, 2007]. Około 40 tys. osób rocznie ginie w wypadkach na rosyjskich drogach. Ponad 60% zgonów z powodu wypadków samochodowych dotyczy osób będących pod wpływem alkoholu [Sprawozdanie, 2009].

Długość życia mężczyzn w ostatnim dziesięcioleciu nie przekroczyła 65 lat (poziom z 1964 roku). Przy obecnej sytuacji tylko 42% dwudziestolatków mężczyzn ma szansę dożyć do sześćdziesięciu lat. Młode pokolenie mężczyzn w wieku 15–30 lat charakteryzuje się dużą śmiertelnością, która jest 3,5 razy większa niż w przypadku kobiet. Różnica długości życia mężczyzn i kobiet jest najwyższa na świecie i wynosi 14 lat. Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (МВД) około 80% morderstw oraz 40% samobójstw dokonują osoby pod wpływem alkoholu [www.mvd.ru (dostęp: 02.03.2013)].

Rosja zajmuje 1. miejsce na świecie pod względem częstości porzucania dzieci przez rodziców. Połowa dzieci w domach dziecka ma oznaki alkoholowego zespołu płodowego. Pod względem zaś rozwodów Rosja zajmuje 2. miejsce na świecie [Sprawozdanie, 2009]. Ponad 80% nastolatków spożywa alkohol. Średni wiek pierwszego spożycia alkoholu w ZSRR wynosił 17 lat, w Rosji natomiast wynosi 14 lat i mniej. Z obliczeń Nadzoru Konsumenckiego FR wynika, że co trzeci nastolatek pije alkohol codziennie.

Według ekonomistów roczna strata gospodarcza ze względu na negatywne skutki spożycia alkoholu w Rosji wynosi od 45,7 do 91,4 mld zł<sup>1</sup> w zależności od roku. Na początku lat 90. XX wieku wielkość straty osiągnęła maksymalną wartość. Wpływy do budżetu państwa ze sprzedaży oraz produkcji alkoholu (w tym z akcyzy) na początku obecnego stulecia w FR wynoszą ponad 5 mld zł rocznie, straty natomiast są szacowane w wysokości 46 mld zł rocznie. Z tego wynika, że roczna strata z uwzględnieniem wpływów do budżetu państwa wynosi średnio ponad 40 mld zł rocznie [„Federacja Rosyjska dzisiaj”, 2009].

Do głównych czynników kształtujących wielkość straty gospodarczej w sprawozdaniu Izby Społecznej FR zaliczono te, które są powiązane z alkoholem, między innymi:

- śmiertelność,
- utratę zdrowia,
- utratę zdolności do pracy,
- stratę majątku w wyniku pożarów,
- wypadki na drogach oraz w miejscu pracy,
- malejącą efektywność pracy,
- ujemny przyrost ludności,
- renty dla niepełnosprawnych,
- koszty utrzymania więźniów,
- walkę z przestępczością oraz bezdomnością.

<sup>1</sup> Wszystkie dane finansowe przeliczono po kursie NBP z dnia 31.12.2013.

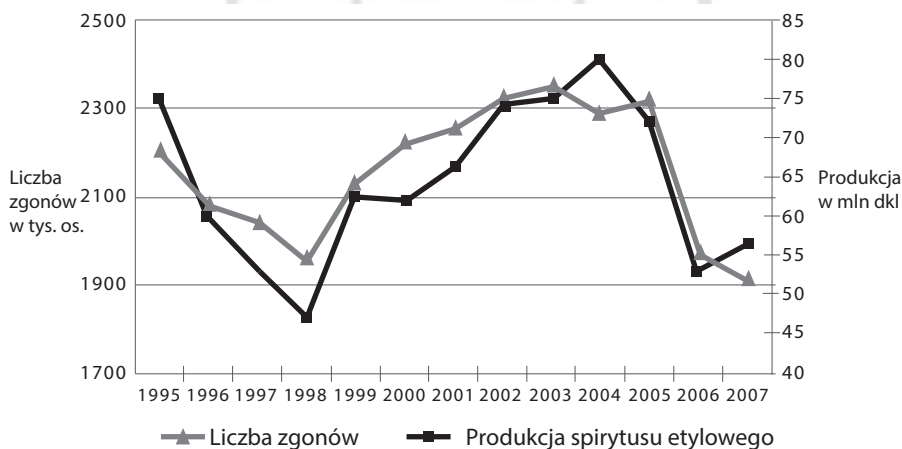
Jak zauważa Krietman [1986: 353–363], większa część społeczeństwa rosyjskiego jest narażona na wysokie ryzyko nadużywania alkoholu, chorób związanych z przedwczesną śmiercią oraz wykluczenia społecznego. Dodatkowo najliczniejszą grupą ofiar alkoholu są zwykli ludzie, nienadużywający alkoholu.

Do konsekwencji nieodpowiedniej polityki rządowej w sprawie przemysłu alkoholowego można ponadto zaliczyć degradację środowiska społecznego, moralnego oraz duchowego.

Wielkości produkcji spirytusu etylowego oraz liczby zgonów w Rosji w latach 1995–2007 była silnie dodatnie skorelowana (rys. 1). Im więcej produkowano alkoholu w Rosji, tym większa była liczba zgonów.

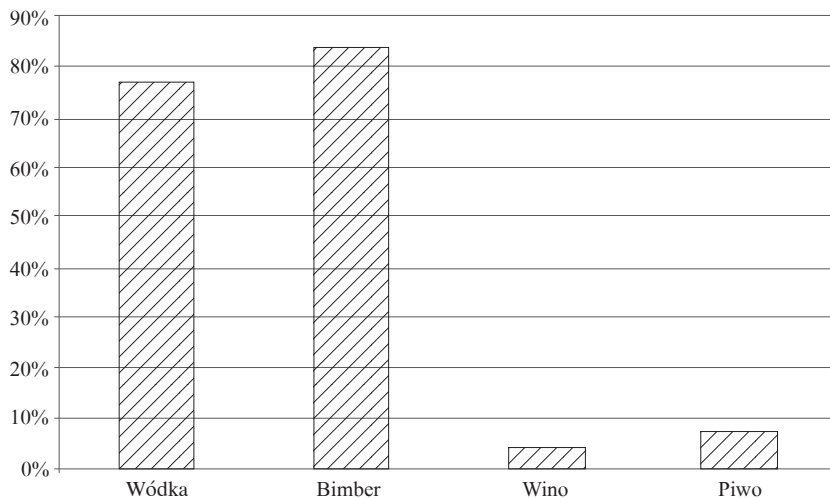
Zdecydowana większość dorosłych mężczyzn spożywa alkohol z zawartością spirytusu powyżej 15% (rys. 2).

Badania Treismana [2009: 9] dowodzą, że wraz ze wzrostem możliwości zakupu wódki rośnie liczba zgonów (rys. 3). Współczynnik korelacji na poziomie 0,68 mówi o silnej zależności możliwości zakupu wódki i śmiertelności w FR wśród mężczyzn w wieku produkcyjnym.



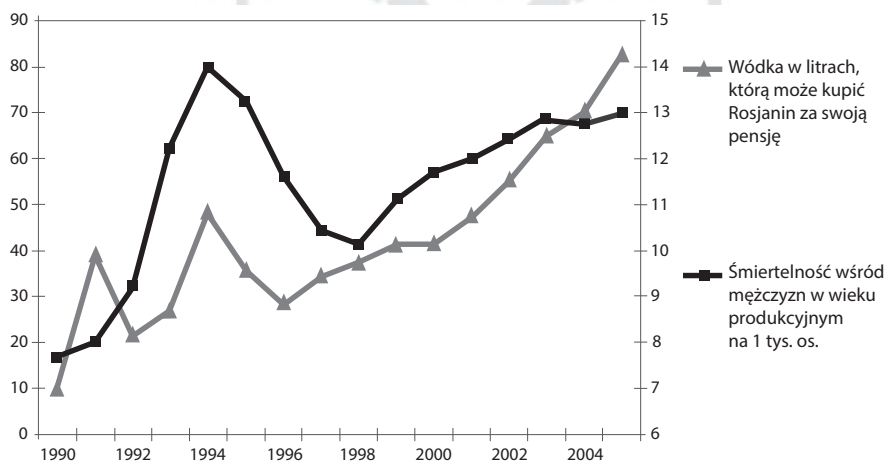
Rysunek 1. Produkcja spirytusu etylowego oraz liczba zgonów w Rosji w latach 1995–2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (dostęp: 02.03.2013).



Rysunek 2. Udział mężczyzn w wieku 20–55 lat, spożywających jednorazowo 80 ml i więcej spirytusu etylowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Wołna, 2004].



Rysunek 3. Korelacja między dostępnością wódki a śmiertelnością w Rosji w latach 1990–2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Treisman, 2009: 9].

## Przyczyny występowania alkoholizmu w Rosji

We współczesnej Rosji rozpowszechniona jest opinia, że alkohol jest nierozłącznie powiązany z kulturą i tradycją Słowian. Historia natomiast mówi inaczej. Majurow i Kriwonogow piszą, że głównym alkoholem na Rusi były tzw. *surica* i *miedowucha*, zrobione na chlebnym zakwasie oraz na ziołach i miodzie. Maksymalna zawartość alkoholu w tych napojach nie przekraczała 1,5%. Dodatkowo spożycie alkoholu dozwolone było tylko po osiągnięciu pewnego wieku, 2 razy w roku – w dzień jesiennej i wiosennej równonocy. Gdy mężczyzna osiągnął 32 lata i miał 9 zdrowych dzieci, miał prawo wypić 1 kufel któregoś z tych napojów, a więc tylko 2 kufle rocznie. Po osiągnięciu zaś 48 lat oraz przy posiadaniu 16 zdrowych dzieci przysługiwały mu 4 kufle rocznie [Majurow, Kriwonogow, 2009: 17].

Stopniowo poziom spożycia alkoholu w społeczeństwie wzrastał. Było to wyraźnie powiązane z polityką publiczną ówczesnych rządów. Na przykład Iwan Groźny otworzył specjalne *kabaki*<sup>2</sup> dla swoich podwładnych – opriczników, a Piotr I zajął się produkcją wina w Rosji.

Należy podkreślić, że przed 1917 rokiem w carskiej Rosji poziom spożycia alkoholu nie przekraczał 4 litrów rocznie na osobę<sup>3</sup>. Stopniowy wzrost nastąpił po II wojnie światowej. Trampoliną alkoholizacji stały się lata 60. XX wieku. Partia komunistyczna zdecydowała się zarabiać na handlu alkoholem w ZSRR. Jedynym wyjątkiem były lata 1985–1987, kiedy rząd wprowadził ustawę antyalkoholową, tzw. *Suchoj zakon*<sup>4</sup>.

Do głównych czynników eskalacji tego problemu w Rosji należą:

- skala ugruntowanego alkoholizmu (Rosja – światowy lider w spożyciu alkoholu na świecie),
- niskie ceny,
- dostępność fizyczna,
- błędy polityki państwowej w stosunku do polityki alkoholowej,
- społeczna oraz kulturowa akceptacja alkoholu.

Z danych Światowej Organizacji Zdrowia wynika, że Rosja jest światowym liderem w spożyciu alkoholu [www.who.int (dostęp: 03.03.2013)] Średnie roczne spożycie alkoholu na dorosłego wynosi 14–15 litrów spirytusu oraz dodatkowo 4 litry spożycia niezarejestrowanego alkoholu. Tymczasem według WHO liczba 8 litrów sygnalizuje znaczący problem oraz początek degradacji społeczeństwa.

Ze względu na rozwój technologii koszty produkcji etanolu zmalały, na przykład etanol niezbędny do produkcji wódki jest 4 razy tańszy niż etanol do produkcji piwa oraz 2,6 razy tańszy niż do produkcji wina. Mimo stale rosnącej ceny

---

<sup>2</sup> *Kabak* – knajpa.

<sup>3</sup> Poziom spożycia alkoholu mierzy się w litrach czystego spirytusu na osobę w wieku dorosłym (od 18 lat).

<sup>4</sup> „Ustawa sucha” – zakaz produkcji oraz sprzedaży alkoholu.

akcyzy na alkohol jego produkcja nadal jest zyskownym biznesem [Majurov, Kriwonogow, 2011: 5].

Rosja zajmuje jedno z czołowych miejsc pod względem fizycznej dostępności alkoholu. Liczba miejsc, gdzie można kupić alkohol, w przeliczeniu na 100 tys. osób, w Rosji jest około 10 razy większa niż w krajach skandynawskich [Mäkelä, 1981].

Decydującym czynnikiem mającym na to wpływ jest nieodpowiednia polityka rządu, która doprowadziła do obecnego stanu w FR. W krajach rozwiniętych głównymi regulatorami rynku alkoholowego są ministerstwa zdrowia oraz komisje parlamentarne ds. zdrowia, które obiektywnie oceniając sytuację, mogą zapobiec występowaniu zjawisk nieetycznych oraz efektywnie wykorzystać środki finansowe ze sprzedaży akcyz alkoholowych. W Rosji jednak regulacją rynku alkoholowego zajmują się gospodarze oraz rolnicze agencje i komisje, które są w znacznym stopniu narażone na niekorzystne dla społeczeństwa zjawisko lobbingu. Obecna katastrofalną sytuację strat zasobów ludzkich ze względu na duże spożycie alkoholu w Rosji można wytłumaczyć brakiem kontroli agresywnej działalności lobby alkoholowego, dla którego celem nadrzędnym jest maksymalizacja zysku. Poza tym w Rosji występuje zjawisko szerokiej kryminalizacji przemysłu alkoholowego oraz stosowanie podwójnych standardów przez transnarodowy biznes alkoholowy. Równie ważnym czynnikiem jest propaganda alkoholizmu we współczesnych mediach, filmach, telewizji oraz kulturze społecznej. Dziś mało kto wstydi się pijanego; zdecydowanie częściej pijany wywołuje reakcje śmiechu. Pijana osoba jest odbierana jako coś śmiesznego i normalnego, co było nie do pomyślenia jeszcze 60 lat temu.

Podsumowując przedstawione czynniki wpływające na rozwój alkoholizmu w Rosji, należy powiedzieć, że najważniejszymi jego bodźcami są:

- dostępność alkoholu,
- postawa ludzi wobec alkoholu,
- uzależnienie.

Ze względu na coraz wyższy poziom urbanizacji oraz rosnącą liczbę sklepów alkohol staje się coraz bardziej dostępny w społeczeństwie. Drugim również bardzo ważnym czynnikiem jest przekonanie ludzi, że potrzeba spożycia alkoholu jest normalna, a bycie pijanym dzisiaj już nie jest czymś wstydliwym, jak to było kilkadziesiąt lat temu. Pierwsze dwa bodźce determinują, trzeci – uzależnienie – jest już skutkiem spożywania alkoholu.

Poszukując rozwiązania problemu, trzeba się więc skupić na pierwszych dwóch elementach.



## Polityka alkoholowa a budżet państwa

### Prohibicja w Imperium Rosyjskim i ZSRR

Warto podkreślić, że skala problemu alkoholizmu w Imperium Rosyjskim była znacznie mniejsza niż w ZSRR lub FR. Mimo upływu wieku oraz mniejszej skali zjawiska w opracowaniach z XIX wieku można znaleźć efektywne rozwiązania.

Według Szypowa do głównych narzędzi polityki publicznej w walce z alkoholem w Imperium Rosyjskim można zaliczyć:

- ograniczenie sprzedaży alkoholu,
- ograniczenie liczby miejsc sprzedaży alkoholu,
- odpowiednią politykę cenową (wysoka cena alkoholu),
- sprzedaż alkoholu tylko w aptekach,
- znaczne zaostrzenie kar za przestępstwa dokonane pod wpływem alkoholu,
- promocję zdrowego stylu życia w społeczeństwie,
- zakaz akcyz – brak wpływów pieniężnych od sprzedaży alkoholu, uniezależnienie budżetu państwa od środków finansowych ze sprzedaży napojów alkoholowych [Szypow, 1859: 41–44].

W historii ZSRR było kilka okresów prohibicji, ale do najbardziej znanych zalicza się kampania antyalkoholowa w latach 1985–1987.

Warto pamiętać, że w 1950 roku spożycie alkoholu w ZSRR było mniejsze niż przed II wojną światową i wynosiło tylko 1,9 litrów na osobę, podczas gdy w 1940 roku – 2,3 litrów na osobę. Od roku 1950 następował stopniowy wzrost spożycia alkoholu w ZSRR. W 1956 roku spożycie alkoholu było dwukrotnie większe niż w 1950 roku, w 1962 liczba ta była już 3 razy większa, osiągając maksymalną wartość – 10,6 litrów w 1979 roku [Niemcow, 1996]. W 1984 roku wskaźnik spożycia alkoholu w ZSRR osiągnął wartość 13,8 litrów, co sprawiło, że ZSRR stał się liderem w spożyciu alkoholu w Europie. Na 2. miejscu w 1984 roku znajdowała się Francja ze wskaźnikiem 13,5 litrów [World Drink Trends, 1991].

16 maja 1985 roku wszedł w życie dekret Prezydium Rady Najwyższej ZSRR *Wzmocnienie walki z pijaństwem i alkoholizmem oraz likwidacja produkcji bimbrowu*. Do głównych narzędzi ówczesnej polityki antyalkoholowej należało:

- ograniczenie produkcji oraz sprzedaży przez państwo napojów alkoholowych,
- walka z produkcją bimbrowu,
- zastosowanie nowej polityki cenowej, podwyższenie ceny wódki,
- częściowa likwidacja oraz restrukturyzacja przemysłu alkoholowego w kraju.

Według Niemcowa [1996] w wyniku zastosowanej polityki w latach 1985–1987 w ZSRR zanotowano pięciokrotny spadek liczby sklepów handlujących alkoholem. Spożycie alkoholu w 1987 roku według danych oficjalnych zmniejszyło się o 63,5% w porównaniu z 1984 rokiem. Jednocześnie został odnotowany wzrost spożycia bimbrowu. W tym okresie nastąpił też spadek przestępczości

o 25% i spadek ciężkich przestępstw o 30% [Matwiejew, 2007: 85] oraz zmniejszenie liczby śmiertelności do poziomu 200 tys. osób rocznie w latach 1985–1987 [Ugłow, 1991].

W 2006 roku wpływ środków finansowych do budżetu państwa ze sprzedaży akcyzy alkoholowej wyniósł ponad 5 mld zł, co stanowiło o 356 mln zł więcej niż w 2005 roku. Według ekonomistów suma strat gospodarczych rocznie wynosi natomiast około 50 mld zł [Majurow, Kriwonogow, 2009: 187].

Można z tego wysnuć wniosek, że polityka alkoholowa jest dla gospodarki rosyjskiej nieopłacalna, o czym świadczy prawie dziesięciokrotnie wyższa strata gospodarcza. Należy również uwzględnić roczną liczbę ubytku ludności, co bezpośrednio wpływa na przyszłą populację mieszkańców kraju, a w przyszłości w przypadku utrzymywania się negatywnej tendencji może spowodować utratę części terytorium oraz nawet państwowości.

## Narzędzia współczesnej rosyjskiej polityki antyalkoholowej na tle polityki prohibicji w USA

Za najbardziej interesującą zachodnią politykę antyalkoholową uznać można politykę prohibicji alkoholowej w Stanach Zjednoczonych Ameryki w latach 1920–1933. W tych latach w Stanach Zjednoczonych została wprowadzona duża liczba ograniczeń, z których część później została uchylona jako nieefektywna. Początkiem polityki antyalkoholowej w Stanach była ratyfikacja w styczniu 1919 roku 18. Poprawki do Konstytucji, dzisiaj bardziej znanej jako *Volstead act* [Pietrusza, 2007: 160].

## Czynniki polityki antyalkoholowej w USA

Zdaniem Clarka [1976] wysoki poziom alkoholizmu w ówczesnym społeczeństwie amerykańskim determinowało kilka czynników, a głównie:

- duża liczba imigrantów w kraju na początku XX wieku, wśród których był duży odsetek uzależnionych od alkoholu;
- wzrost urbanizacji społeczeństwa, co ułatwiło dostęp do alkoholu;
- przeznaczenie zbóż na produkcję alkoholu po I wojnie światowej [Merz, 1930];
- moralna atmosfera oraz niechęć do czegokolwiek niemieckiego (np. do piwa) [Levine, Reinerman, 1991: 1–43]<sup>5</sup>.

W ramach polityki antyalkoholowej w USA prawo federalne zabraniało produkcji, przewozu oraz sprzedaży alkoholu. Należy podkreślić, że mimo przyjęcia przez większość stanów owej ustawy kary za wykroczenie różniły się znacznie w zależności od stanu. Poprawka do Konstytucji przez dłuższy czas była popularna, lecz pod koniec lat 20. XX wieku sytuacja znacznie się zmieniła, co dopro-

---

<sup>5</sup> To przede wszystkim dotyczyło napojów słabo alkoholowych, np. piwa, które było źle kojarzone z Niemcami. Własna produkcja o wyższym stopniu zawartości alkoholu była odbierana dobrze.

wadziło do ratyfikacji w 1933 roku Poprawki 21, która położyła kres prohibicji w Stanach Zjednoczonych [Merz, 1930].

Zdaniem Levine'a i Reinarmana [1991: 1–43] wyróżnia się kilka czynników, które zdeterminowały upadek polityki antyalkoholowej w Stanach. Są to między innymi:

- wielki kryzys, który podważał twierdzenie, że promowanie prohibicji wspiera dobrobyt społeczny,
- potrzeba dochodów podatkowych,
- rosnąca przemoc związana z polityką antyalkoholową.

## Narzędzia walki z alkoholizmem w Rosji

Specjaliści w dziedzinie sobriologii, jak: Kriwonogow, Majurow, Niemcow oraz Matwiejew, opisali główne narzędzia walki z alkoholizmem we współczesnej Rosji. Są to:

- Ustanowienie przez rosyjski rząd priorytetu dla zdrowia oraz przeciwdziałanie zjawiskom nieetycznym w sferze społecznej.
- Wprowadzenie regulacji cen na alkohol. Cenowa dostępność wódki (relacja ceny litra wódki do średniej płacy Rosjanina) jest jedną z decydujących determinant śmiertelności wśród mężczyzn w wieku produkcyjnym w Rosji.
- Walka z nielegalną produkcją i obrotem alkoholem. Zaostrzenie kar za nielegalną produkcję i sprzedaż napojów alkoholowych, ponieważ wyjście na rynek napojów alkoholowych bez akcyzy (nielegalny alkohol) wyraźnie obniża cenę rynkową alkoholu w obrocie legalnym.
- Zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w nocy oraz po godzinach pracy i w weekendy pomoże zmniejszyć poziom śmiertelności oraz przestępczości w kraju.
- Zmniejszenie liczby miejsc sprzedaży alkoholu. Znaczne ograniczenie liczby miejsc, gdzie obywatel może nabyć napoje alkoholowe.

## Wprowadzenie monopolu państwowego na handel alkoholem

Takie rozwiązanie zmniejszyło poziom śmiertelności oraz inne problemy alkoholowe w takich krajach, jak: Szwecja, Islandia, Norwegia, Finlandia, Kanada i in. W 19 stanach USA są obecne różne formy monopolów na sprzedaż alkoholu. W porównaniu ze stanami bez monopolu spożycie alkoholu przez osoby w wieku 14–18 lat jest niższe o 14,5%, częstotliwość spożycia alkoholu przez daną grupą osób jest niższa o 16,7%, a śmiertelność na drogach ze względu na alkohol jest niższa o 9,3% [Holder, 2007].

## Promocja zdrowego stylu życia

Bardzo ważna jest również zmiana opinii społecznej, społeczeństwo musi zrozumieć, że problem alkoholowy naprawdę istnieje i stwarza wielkie zagrożenie dla całego kraju.

Wymienieni badacze za jedno z najbardziej efektywnych narzędzi wykorzystywanych przez rząd FR uznali koncepcję realizacji polityki rządowej pt. *O zmniejszeniu skali alkoholizmu oraz profilaktyce wśród społeczeństwa rosyjskiego do roku 2020*, która została uchwalona przez rząd FR w 2009 roku [Rozporządzenie, 2009].

## Podsumowanie

Na podstawie analizy dokonanej w niniejszym opracowaniu można wysnuć wnioski, że wprowadzenie do polityki publicznej elementów prohibicji ma duży wpływ na poziom rozwoju społeczeństwa. Potwierdzenie tego odnajdujemy w ZSRR w drugiej połowie lat 80. XX wieku, kiedy została wprowadzona polityka prohibicji, wywierając duży wpływ na przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zmniejszając tym samym zjawiska nieetyczne w społeczeństwie radzieckim. We współczesnej Rosji także wprowadzono tego typu ograniczenia. Najbliższe lata pokażą, czy nowa polityka antyalkoholowa Rosji okaże się skuteczna.

## Literatura

- Clark Norman H. (1976), *Deliver Us From Evil: An Interpretation of American Prohibition*, W.W. Norton and Company, New York.
- „Federacja Rosyjska Dzisiaj” (2009), No. 4.
- Holder H.D. (2007), *Alcohol Monopolies and Public Health. Evidence from International Research*, Paper presented at the International Seminar on Alcohol Retail Monopolies, Stockholm.
- Krietman N. (1986), *Alcohol Consumption and the Prevention Paradox*, „British Journal of Addiction”, Vol. 81.
- Livine H.G., Reinarnar C. (1991), *From Prohibition to Regulation: Lessons from Alcohol Policy for Drug Policy*, „The Milbank Quarterly”, Vol. 69.
- Majurow A.N., Kriwonogow W.P. (2009), *Sobriologia*, MATR, Niżnij Nowgorod.
- Majurow A.N., Kriwonogow W.P. (2011), *Kak Otriezwit Rossiju: Zakony Sobriologii*, MATR, Moskwa.
- Matwiejew W.W. (2007), *Orużyje gienocyda*, SPb, Sankt Petersburg.
- Mäkelä K., Room R., Single E., Sulkunen P., Walsh B. (1981), *Alcohol, Society, and the State*, Vol. 1, *A Comparative Study of Alcohol Control*, Addiction Research Foundation, Toronto.
- Merz Ch. (1930), *The Dry Decade*, Garden City, Doubleday, Doran and Co., New York.
- Niemcow A.W. (2009), *Alkogolnaja istorija Rossii: Nowiejszyj pieriod*, Librokom, Moskwa.

- Niemcow A.W. (1996), *Potrieblenije alkogolia i smiertnost w Rossii*, Centr demografii i ekologii cielowieka, Instituta narodnochozjajstwiennogo prognozrowanija RAN, „Nasielenie i obsziestwo”, No. 10.
- Niemcow A.W., Tieriechin A.T. (2007), *Razmery i diagnosticeskij sostaw alkogolnoj smiertnosti w Rossii*, „Narkologia”, No. 12.
- Pietrusza D. (2007), *The Year of Six Presidents*, Carroll & Graf, New York.
- Rozporządzenie (2009), *Rozporządzenie Prezydenta FR W.W. Putina No. 2128, z dnia 30 grudnia 2009 r.*, Moskwa.
- Sinclair A. (1962), *Prohibition: The Era of Excess*, Faber and Faber, London.
- Szieriegi F.E., Ariefjew A.L. (2003), *Ocenka narkosituacji w sriedie dietej, podrostkowi molodioży*, Optim, Moskwa, [http://narkotiki.ru/research\\_5663.html](http://narkotiki.ru/research_5663.html) (dostęp: 03.03.2013).
- Szypow S. (1859), *O triezwosti w Rossii*, Sankt Petersburg.
- Treisman D. (2009), *Alcohol and Early Death in Russia: The Political Economy of Self-Destructive Drinking*, State University, Higher School of Economics, Moscow.
- Uglow F.G. (1991), *Lochmieduza*, Leningrad.
- World Drink Trends* (1991), NTC Publication, Oxfordshire.
- Sprawozdanie* (2009), *Sprawozdanie Izby Społecznej FR z dnia 13 maja 2009 r.*, Moskwa.
- Rosyjskie badanie stanu gospodarczego oraz zdrowia obywateli* (2004), Wołna.

## Strony internetowe

- Urząd Statystyczny FR, [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (dostęp: 02.03.2013).
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych FR, [www.mvd.ru](http://www.mvd.ru) (dostęp: 02.03.2013).
- Federalna Służba Nadzoru Ochrony Praw Konsumentów i Dobrostanu Człowieka, [www.rospotrebnadzor.ru](http://www.rospotrebnadzor.ru) (dostęp: 02.03.2013).
- Światowa Organizacja Zdrowia, [www.who.int](http://www.who.int) (dostęp: 02.03.2013).



*Hubert Więckowski*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## POLITYKA JEDNEGO DZIECKA I JEJ WPŁYW NA STRUKTURĘ DEMOGRAFICZNĄ CHIŃSKIEJ REPUBLICKI LUDOWEJ

### Abstract

#### **The one-child policy and its impact on the demographic structure in the People's Republic of China**

This article describes the main aspects and objectives of the one-child policy, which has been conducted in China since 1978. The article discusses the impact of this program on the fertility rate and on the sex ratio. Additionally, it describes risks and threads that may occur in the future, as a result of the implementation of this policy.

**Key words:** one-child policy, China, fertility rate, sex ratio, demography

### Streszczenie

W artykule opisano główne aspekty i założenia realizowanej od 1978 r. polityki jednego dziecka w Chinach. Omówiono wpływ tego programu na współczynnik dzietności oraz współczynnik płci. Zaprezentowano również zagrożenia mogące wystąpić w przyszłości w wyniku realizacji tej polityki.

**Słowa kluczowe:** polityka jednego dziecka, Chiny, współczynnik płci, demografia, współczynnik dzietności

### Wstęp

Obecnie Chińska Republika Ludowa ma ponad 1 354 mln obywateli [*Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2012, National Economic and Social Development*, 2013]. Jest to kraj mający największą liczbę mieszkańców na świecie, stanowiącą niemalże 20% populacji całego globu. Niemniej jednak w społeczności chińskiej od prawie trzydziestu lat wzmacnia się niepokojący trend powiększającej się nierówności we współczynniku płci (współczynniku maskulinizacji) pomiędzy liczebnością mężczyzn i kobiet. Sytuacja ta jest zwią-

zana z wprowadzeniem pod koniec lat 70. XX wieku polityki jednego dziecka w ramach procesu transformacji gospodarczej Chin.

Założeniem niniejszego artykułu jest analiza realizacji polityki jednego dziecka oraz celów uprzednio wyznaczonych dla tej strategii. Przyjęto tutaj tezę, że kontynuacja polityki jednego dziecka w obecnej formie przyczyni się do wystąpienia znaczących, negatywnych zmian w strukturze demograficznej Chin. W artykule zastosowano metodę przeglądu najważniejszych publikacji związanych z realizacją tej strategii, opublikowanych w recenzowanych czasopismach. W opracowaniu wykorzystano również dane przekazywane przez Narodowe Biuro Statystyczne Chińskiej Republiki Ludowej.

## Strategie rozwoju Mao Zedonga

Od momentu zakończenia II wojny światowej do chwili obecnej Chiny podlegały znaczącym zmianom zarówno w kontekście politycznym, jak i społecznym oraz gospodarczym. Po zwycięstwie Komunistycznej Partii Chin nad Kuomintangiem w 1949 roku władzę przejął Mao Zedong, proklamując 1 października utworzenie Chińskiej Republiki Ludowej [Stuart-Fox, 2003]. Po tym zdarzeniu Mao rzeczywiście sprawował władzę niemalże nieprzerwanie, przez blisko 30 lat do momentu swojej śmierci w 1976 roku. W tym okresie zainicjowano i przeprowadzono programy, które miały na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego lub ustanowienie nowego porządku społecznego. Niemniej jednak następstwa wprowadzenia owych strategii na wielu płaszczyznach życia społecznego i gospodarczego były odwrotne od zamierzonych i w rezultacie tragiczne w skutkach dla obywateli Państwa Środka.

Po zakończeniu I planu pięcioletniego, realizowanego w latach 1953–1957, Mao sformułował główne założenia nowego programu gospodarczego, który został określony jako „wielki skok naprzód”. Program, przeprowadzony w latach 1958–1962, w swych głównych założeniach zakładał szybki i gwałtowny rozwój przemysłu chińskiego [Stuart-Fox, 2003]. Cel ten szczególnie dotyczył zwiększenia produkcji stali. Mao Zedong, propagując wielki skok, zakładał, że Chińska Republika Ludowa w przeciągu kilku lat od momentu uruchomienia programu pokona Wielką Brytanię i USA w tej dziedzinie [Li, Yang, 2005]. W krótkim czasie przekierowano znaczące siły robocze oraz zasoby do sektora przemysłu, skupiając się tylko na tej gałęzi gospodarki, zaniedbując jednocześnie inne wymiary życia społeczno-gospodarczego. Na terenach wiejskich utworzono komuny, które zaczęły kontrolować i kształtować niemalże wszystkie wymiary życia społecznego mieszkańców wsi. Jednocześnie rolnicy zostali pozbawieni własności ziemi. Komuny stały się odpowiedzialne za wydawanie pożywienia rolnikom oraz planowanie produkcji rolnej.

Niedługo po entuzjastycznym zainicjowaniu programu pojawiły się negatywne skutki wprowadzenia wielkiego skoku w postaci znaczącego spadku produkcji żywności. Niemniej jednak większość zasobów żywnościowych wciąż kiero-



wano do przemysłu, do pracujących w tym sektorze robotników. Rolnicy, którzy stanowili podstawę chińskiej rewolucji komunistycznej, stali się ofiarą nowego programu gospodarczego. Pogłębiający się spadek produkcji żywności doprowadził w krótkim czasie do wystąpienia klęski głodu. Jak podają Li i Yang, szacuje się, że liczba osób zmarłych wskutek głodu spowodowanego wprowadzeniem owego programu wynosi od 16,5 do 30 mln [2005].

Po zakończeniu realizacji „wielkiego skoku naprzód” pozycja Mao Zedonga uległa osłabieniu. Chcąc odzyskać pełnię władzy, Mao zainicjował w 1966 roku wprowadzenie programu, który powszechnie jest znany jako wielka proletariacka rewolucja kulturalna [Stuart-Fox, 2003]. Strategia ta miała pomóc Mao zwalczyć oponentów politycznych. Oficjalnie głównym jej celem było ustanowienie nowego porządku społecznego, który należało osiągnąć przez walkę z burżuazją i ze wszystkim, co było niezgodne z ideologią komunistyczną [Schoenhals, 2005]. W rezultacie nowy program Mao spowodował chaos w Państwie Środka. Jednostki paramilitarne organizacji młodzieżowych określanych mianem Czerwonej Gwardii walczyły zaciekle z przeciwnikami rewolucji, terroryzując obywateli Państwa Środka. Rabowano i niszczone obiekty dziedzictwa narodowego. Wprowadzenie programu spowodowało niemalże zanik twórczości artystycznej mieszkańców Chin. Program rewolucji kulturalnej zakończono formalnie w 1976 roku, niedługo po śmierci Mao, wraz ze schwyтaniem tzw. bandy czworga, czyli grupy lewicowych działaczy odpowiedzialnych za kształt rewolucji [Joseph, 1986].

## Początek reform

Po śmierci Mao Zedonga w 1976 roku oraz po zakończeniu programu rewolucji kulturalnej w Chinach zaczęto odczuwać potrzebę wprowadzenia merytokracyjnych reform gospodarczych, które przyczyniłyby się do poprawy jakości życia mieszkańców Chin. Strategia ta zaczęła być wprowadzana w życie wraz z objęciem władzy przez Deng Xiaopinga w 1978 roku [Naughton, 1993]. W owym czasie wielu polityków, członków Komunistycznej Partii Chin, wyrażało opinię, że gwałtowny wzrost populacji może zahamować przyszły rozwój gospodarczy kraju [Shen, 1998]. Deng podzielał ten pogląd, czemu dał wielokrotnie dowód w drugiej połowie lat 70. XX wieku, wypowiadając się publicznie na temat konieczności wprowadzenia polityki kontroli urodzeń [Greenhalgh, 2005].

Warto nadmienić, że koncepcja kontroli urodzeń była dyskutowana w Chinach już w dekadach poprzedzających objęcie władzy przez Deng Xiaopinga. Jak podaje Vermeer, w połowie lat 50. rząd Chińskiej Republiki Ludowej zaczął promować używanie antykoncepcji. Po zakończeniu wielkiego skoku, w 1964 roku utworzono Biuro Planowania Rodziny. Jego oddziały zostały utworzone we wszystkich miastach Państwa Środka [Vermeer, 2006]. Niemniej jednak zainicjowanie rewolucji kulturalnej w 1966 roku zahamowało dalszy rozwój owej instytucji. Do koncepcji planowania rodziny powrócono dopiero w pierwszej połowie lat 70.

XX wieku, zachęcając obywateli do stosowania hasła „Później, dłużej, mniej”, według którego mieszkańcy Chin mieli zawierać związki małżeńskie w późniejszym wieku, stosować dłuższe odstępy czasowe pomiędzy narodzinami dzieci oraz ogólnie posiadać mniej potomków [Lai, 2005].

Dodatkową rolę w przygotowaniu określonego programu kontroli urodzeń odegrała również nauka. Greenhalgh w artykule pt. *Science, Modernity, and the Making of China's One-Child Policy* zwraca uwagę na to, że w drugiej połowie lat 70. XX wieku w Chinach znacząco zaczęły się rozwijać nauki społeczne. Szczególnym zainteresowaniem cieszyły się zjawiska zachodzące w populacji chińskiej. Wielu badaczy chińskich w swych teoriach nawiązywało do teorii marksistowskiej, starając się przy tym ujmować problemy występujące w społeczeństwie chińskim jako skutek braku równowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym a wzrostem populacji. Dodatkowo badacze z obszaru nauk przyrodniczych zaczęli propagować stosowanie modeli matematycznych do prognozowania przyszłego wzrostu populacji w Chinach, jednocześnie promując ideę kontroli urodzeń [Greenhalgh, 2003].

Powyższe trendy występujące w Chińskiej Republice Ludowej w obszarze dyskursu politycznego i naukowego przyczyniły się do ustanowienia przez Radę Państwa w 1978 roku Małej Grupy na Rzecz Kontroli Urodzeń<sup>1</sup>. Na jej czele stanęła Chen Muhua (陈慕华), która w owym czasie była członkinią politbiura [Greenhalgh, 2005]. Prace prowadzone w tej grupie zaowocowały sporządzeniem i opisaniem strategii realizacji polityki jednego dziecka, która została wprowadzona w tym samym roku.

Głównym celem polityki jednego dziecka było ograniczenie gwałtownego wzrostu liczebności mieszkańców Chin. W przeprowadzonych w owym czasie prognozach zakładano, że przy utrzymaniu średniego wskaźnika dzietności na jedną kobietę na poziomie 3,0 w okresie stuletnim, od 1980 do 2080 roku, populacja chińska osiągnie poziom 4 mld osób. Dopiero utrzymanie wskaźnika dzietności na poziomie 1,0 potomka dawało możliwość ustabilizowania sytuacji oraz obniżenia liczebności populacji do poziomu oscylującego w granicach 700 mln mieszkańców w 2080 roku [Greenhalgh, 2005]. Jednocześnie zakładano, że wprowadzenie polityki spowoduje, iż współczynnik dzietności dla całej populacji Chin osiągnie w roku 2080 poziom 1,5 dziecka [Ebenstein, Sharygin, 2009].

Warto nadmienić, że tak jak programy wprowadzane i realizowane w poprzednich dekadach, tak również polityka jednego dziecka stała się programem holistycznym, sterowanym centralnie. Wprowadzony przez władze w Pekinie program nie podlegał debacie publicznej czy też jakimkolwiek konsultacjom społecznym. Dodatkowo w konstytucji Chińskiej Republiki Ludowej z 1978 roku, aby podkreślić rolę państwa w kształtowaniu demografii Chin, zapisano, że państwo jest orędownikiem kontroli urodzeń [Lai, 2005].

W swej początkowej fazie polityka jednego Dziecka została wprowadzona w miastach oraz na obszarach o wysokim wskaźniku zaludnienia. Następnie,

---

<sup>1</sup> Chińska nazwa tej grupy to: 国务院计划生育领导小组组长 (*Guówùyuàn jìhuà shēngyù lǐngdǎo xiǎozǔ zǔ zhǎng*). Angielska jej nazwa to: *Birth Planning Leading Small Group*.

z początkiem lat 80. XX wieku, program został również zaimplementowany na terenach wiejskich. Trzeba podkreślić, że polityka jednego dziecka szczególnie została skierowana na grupę etniczną Han, która w owym czasie stanowiła 90% całej populacji Chińskiej Republiki Ludowej [Lai, 2005].

W ramach realizacji programu w 1980 roku uchwalono nowe prawo ustanawiające wiek, po którego ukończeniu można było zawrzeć związek małżeński – dla kobiety było to 20 lat, a dla mężczyzny 22 lata [Vermeer, 2006]. Poza tym program ten wymagał od rodziców jeszcze przed narodzinami dziecka uzyskania formalnej zgody (akceptacji) na jego posiadanie. Rodziny, które nie przestrzegały polityki kontroli urodzeń i posiadały więcej niż jedno dziecko, obciążane były wysoką karą pieniężną [Attane, 2006]. Warto dodać, że kobiety łamiące owe prawo kilkakrotnie poddawane były przymusowej aborcji lub sterylizacji [Vermeer, 2006].

## Współczynnik dzietności

W momencie zainicjowania przez Deng Xiaopinga polityki jednego dziecka, w 1978 roku, współczynnik dzietności w Chińskiej Republice Ludowej dla całej populacji wynosił 5,75 dziecka na jedną kobietę [Fong, 2002]. Do 1990 roku, czyli po ponad 10 latach realizacji programu, współczynnik ten spadł do poziomu 2,25. W roku 1992 wynosił już 2,0 dzieci na jedną kobietę [Shen, 1998]. Trend ten utrzymał się przez całą dekadę i pod koniec lat 90. XX wieku wskaźnik dzietności osiągnął poziom równy 1,22 [Lai, 2005]. W 2007 roku wartość tego parametru odnotowano na poziomie oscylującym w granicach 1,5 [Ebenstain, Leung, 2010]. Aktualne dane przedstawione w publikacji *The World Factbook* wydawanej przez Central Intelligence Agency (CIA) w USA wskazują, że obecnie wskaźnik dzietności w Chinach równy jest 1,55 dziecka na jedną kobietę [*The World Factbook*, 2013].

Warto w tym miejscu nadmienić o jeszcze jednym, interesującym aspekcie polityki jednego dziecka. W artykule *Demographic Dimensions of China's Development* Eduard Vermeer zwraca uwagę na rozwój populacji mniejszości etnicznych w kontekście realizowanej strategii. Jak wspomniano wyżej, polityka jednego dziecka była realizowana szczególnie w odniesieniu do grupy etnicznej Han. Vermeer zwraca uwagę, że w latach 1964–1990 populacja mniejszości etnicznych w Chinach wzrosła dwukrotnie w porównaniu z populacją grupy etnicznej Han. Populacja Mandżurów – grupy etnicznej zamieszkałej głównie w północno-wschodniej części Chin – wzrosła w owym czasie z 2,7 do 9,9 mln ludności [Vermeer, 2006]. Ludność Miao, zamieszkała w południowych prowincjach Chin, wzrosła w podanym okresie do 7,4 milionów (165%) [Vermeer, 2006]. Ludność mongolska, zamieszkała w znacznej większości w Rejonie Autonomicznym Mongolii Wewnętrznej, wzrosła do 144%, osiągając w 1990 roku liczbę 4,8 mln reprezentantów [Vermeer, 2006]. Vermeer wskazuje również, że grupa etniczna Tybetańczyków oraz grupa Ujgurów, zamieszkujących odpowiednio Tybetański Region Autonomiczny oraz Rejon Autonomiczny Xinjiang-Ujgur, wzrosły we

wspomnianym okresie o 80–85%. Tybetańczycy osiągnęli liczebność 4,6 mln reprezentantów, Ujgurów natomiast 7,2 mln [Vermeer, 2006]. Należy przy tym podkreślić, że w 1959 roku, po upadku powstania tybetańskiego przeciwko rządowi w Pekinie, z terytorium Chin udało się na emigrację, głównie do Indii i Nepalu, ponad 100 tys. Tybetańczyków [Childs i in., 2005].

W latach 90. XX wieku nastąpił dalszy wzrost populacji mniejszości etnicznych w Chinach o 17%. W tym czasie liczebność grupy etnicznej Han, względem której restrykcyjnie stosowano politykę jednego dziecka, wzrosła o 11% [Vermeer, 2006].

Jak wyżej przedstawiono, w relatywnie krótkim okresie po zainicjowaniu polityki jednego dziecka współczynnik dzietności wyraźnie się obniżył. Obecnie wskaźnik ten wynosi 1,55, co zgodne jest ze wstępnymi założeniami programu. Niemniej jednak, jak podkreśla Dejian Lai, spadkowi współczynnika dzietności kobiet w Chinach od początku rozpoczęcia programu towarzyszy znaczący wzrost śmiertelności niemowląt płci żeńskiej w porównaniu z poziomem śmiertelności niemowląt płci męskiej [Lai, 2005].

Od momentu proklamowania Chińskiej Republiki Ludowej w 1949 roku współczynnik umieralności niemowląt znacząco spadł. Na początku sprawowania rządów przez Mao wynosił 200 zgonów na 1000 narodzonych dzieci. Dziesięć lat później, w 1949 roku, współczynnik ten równy był 100, a na początku lat 70. XX wieku spadł do poziomu 50 zgonów na 1000 narodzonych dzieci [Vermeer, 2006].

Należy przy tym podkreślić, że współczynnik umieralności niemowląt płci męskiej w odniesieniu do współczynnika umieralności niemowląt płci żeńskiej do początku lat 80. XX wieku był wyższy. Zjawisko takie jest powszechne dla większości krajów rozwijających się. Sytuacja ta uległa zmianie w latach 80. wraz z kontynuowaniem realizacji polityki jednego dziecka [Lai, 2005].

Przyczyn wzrostu współczynnika umieralności niemowląt płci żeńskiej należy szukać między innymi w konfucjanizmie – niezmiernie ważnym czynnikiem, który wpływa znacząco na społeczeństwo chińskie, kształtując kulturę i społeczne relacje w Państwie Środka. Podstawy tego systemu filozoficznego zostały zaprezentowane przez Konfucjusza w 6 wieku p.n.e. Następnie rozwijane były przez jego uczniów i wyznawców. System społeczny w koncepcji konfucjanizmu jest ustrukturuwany oraz silnie patriarcalny. Definiuje on relacje zależności, posłuszeństwa i poddaństwa między obywatelem a władcą, synem a ojcem oraz między mężczyzną a kobietą. Trzeba zaznaczyć, że status społeczny kobiet w kulturze chińskiej jest niższy od statusu mężczyzny. Męski potomek postrzegany jest jako gwarancja kontynuacji funkcjonowania rodziny [Attane, 2006]. Poza tym jest traktowany jako osoba mogąca zapewnić stabilizację ekonomiczną rodziny. Dodatkowo na męskim potomku spoczywa obowiązek sprawowania opieki nad rodzicami w ich starszym wieku [Murphy, 2003]. Dlatego też posiadanie syna w kulturze chińskiej jest znacznie bardziej pożądane aniżeli posiadanie córki.

Owa chęć posiadania męskiego potomka, w połączeniu z realizacją polityki jednego dziecka, przyczyniła się do wzrostu współczynnika umieralności niemowląt płci żeńskiej. Według Isabelle Attane polityka jednego dziecka stop-

nowo przekształciła się w politykę jednego syna, wpływając na wskaźnik stosunku płci w Chińskiej Republice Ludowej [Attane, 2006: 756]. Sytuacja taka spowodowana jest tym, że rodzice podejmują działania mające na celu selekcję płci dziecka. Do najbardziej powszechnych zalicza się aborcję – rodzice badają wcześniej płęć dziecka za pomocą USG (od ok. 3. miesiąca ciąży) lub pobierając komórki z płynu owodniowego za pomocą amniopunkcji. Inny sposób wyboru płci dziecka jest związany z metodą *in vitro* i polega na selekcji płci zarodków. Po dokonaniu zapłodnienia *in vitro* z zarodka, który przez krótki czas hodowany jest w warunkach laboratoryjnych, pobierana jest jedna komórka w celu sprawdzenia płci przez analizę obecności chromosomu Y. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że metoda ta jest pomocna w wykrywaniu zarodków płci męskiej w sytuacji zagrożenia chorobą dziedziczną sprzężoną z płcią, która występuje u chłopców. W takich szczególnych przypadkach nie dokonuje się wszczepienia zarodków męskich do macicy, gdyż istnieje wysokie, 50-procentowe ryzyko wystąpienia choroby u potomka. Metoda ta – stosowana nielegalnie w Chinach, bez medycznego uzasadnienia – może służyć do negatywnej selekcji zarodków żeńskich. Jak podkreśla Attane, działania tego typu są postrzegane jako racjonalne formy planowania rodziny [2006].

Mając na uwadze powyższe działania, rząd Chińskiej Republiki Ludowej podjął inicjatywy mające na celu zniwelowanie dynamicznego wzrostu współczynnika maskulinizacji. W 1989 roku zostało ustanowione prawo zabraniające stosowania aborcji selektywnej, a w 2002 roku zabroniono stosowania ultrasonografii oraz wszelkich technologii służących do ustalania i selekcji płci płodu [Ebenstain, Sharygin, 2009]. Niemniej jednak wzrost współczynnika maskulinizacji wskazuje, że metody te są powszechnie stosowane.

## Współczynnik płci (współczynnik maskulinizacji)

Obecnie uznaje się powszechnie, że średni poziom współczynnika płci – przy stosunkowo równym rozłożeniu współczynnika pomiędzy poszczególnymi grupami wiekowymi – dla wysoko rozwiniętych gospodarczo krajów powinien wynosić 105. Oznacza to, iż w danych populacjach powinno występować średnio 105 mężczyzn na 100 kobiet. Dla wielu krajów rozwiniętych i rozwijających się współczynnik ten mieści się w przedziale od 104 do 107 [Lai, 2005].

Na uwagę zasługuje fakt, że w 1981 roku poziom współczynnika płci dla większości poszczególnych prowincji w Chinach wynosił niewiele ponad 106 [Lai, 2005]. Wspomniana chęć posiadania syna w połączeniu z realizacją polityki jednego dziecka znacząco jednak zmieniła ów współczynnik. Od momentu wprowadzenia programu w większości prowincji nastąpił wzrost owego wskaźnika na korzyść liczebności mężczyzn. Wyjątkiem jest Tybetański Region Autonomiczny, zamieszkały głównie przez Tybetańczyków, gdzie podczas spisu powszechnego w 2000 roku zanotowano współczynnik na poziomie 97,43 [Lai, 2005]. Jak już wspomniano, sytuacja ta jest związana z łagodniejszym traktowaniem mniej-

szości etnicznych w ramach prowadzonej polityki jednego dziecka. Najwyższy współczynnik płci w tym samym okresie odnotowano natomiast w prowincji Jiangxi, gdzie wynosił 138,1. W innych prowincjach, takich jak Anhui, Henan czy też w leżącej w sąsiedztwie z Hongkongiem prowincji Guangdong, na przełomie XX i XXI wieku współczynnik płci był wyższy niż 130 [Lai, 2005].

Według danych opublikowanych w 2010 roku przez Narodowe Biuro Statystyczne Chińskiej Republiki Ludowej współczynnik płci dla całej populacji równy był 105,20. Tym samym odnotowano spadek tego wskaźnika w porównaniu z rokiem 2000, kiedy był on równy 106,74 [*Press Release on Major Figures of the 2010 National Population Census*, 2011]. Aktualne dane publikowane w *The World Factbook* wskazują, że współczynnik ten dla całej populacji Chin równy jest 106 [*The World Factbook*, 2013]. Jak wspomniano uprzednio, oznaczać to może, że Chiny posiadają współczynnik płci charakterystyczny dla krajów rozwijających się.

Bliższa analiza współczynnika dla poszczególnych grup wiekowych pozwala dostrzec wpływ wprowadzonej pod koniec lat 70. XX wieku polityki jednego dziecka.

Po pierwsze, stosowanie powszechnie aborcji oraz opisanych powyżej metody selekcji zarodków żeńskich wpływa negatywnie na współczynnik płci już na poziomie dzieci nowo narodzonych. Według Narodowego Biura Statystycznego Chin w 2012 roku współczynnik dla tej grupy równy był 117,70 [*Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2012, National Economic and Social Development*, 2013]. Według publikacji wydawanej przez CIA był on natomiast równy 112. Oznacza to, że średnio dla całych Chin, już w momencie narodzin dzieci, na 100 dziewczynek przypada znacznie więcej chłopców, co nie jest zjawiskiem naturalnym.

Po drugie, w grupie wiekowej 0–14 lat, stanowiącej ponad 17% wszystkich mieszkańców Chin, współczynnik maskulinizacji wynosi 117. Jest on również wysoki dla grupy wiekowej mieszczącej się w przedziale 15–24 lat. W tej kategorii występuje 111 mężczyzn na 100 kobiet.

Po trzecie, aby dostrzec wpływ polityki kontroli urodzeń na populację w Chinach, należy przyjrzeć się wskaźnikowi maskulinizacji w grupie wiekowej z przedziału 24–54 lata, stanowiącej prawie 47% całej populacji Chin. Należy przy tym podkreślić, że jest to grupa wiekowa, która w znacznej mierze obejmuje osoby urodzone przed wprowadzeniem polityki jednego dziecka. Współczynnik płci wynosi w tym wypadku 105, i tym samym znacząco odbiega od trendu występującego we wspomnianych powyżej grupach wiekowych. Można jednocześnie założyć, że w miarę wchodzenia do danej kategorii wiekowej kolejnych roczników urodzonych już w trakcie realizacji polityki kontroli urodzeń współczynnik maskulinizacji będzie się w tej grupie zwiększał.

W kategorii wiekowej mieszczącej się w przedziale 55–64 lata oraz w grupie obywateli w wieku 65 lat i więcej współczynniki płci są charakterystyczne dla danych przedziałów wiekowych w krajach rozwijających się – wynoszą one odpowiednio 103 oraz 92.

## Negatywne skutki polityki jednego dziecka

Jak już wspomniano, polityka jednego dziecka zainicjowana pod koniec lat 70. XX wieku przyczyniła się do wystąpienia wzrostu współczynnika maskulinizacji wśród obywateli Chin. Restrykcyjne ograniczenie liczby posiadanych dzieci do jednego potomka w połączeniu z kulturowo uwarunkowaną chęcią posiadania syna oraz rozwojem technologii medycznej spowodowały wystąpienie zjawisk demograficznych nieodnotowanych uprzednio w historii badań populacyjnych. Utrzymanie się owego trendu przez dłuższy okres może przynieść wiele negatywnych skutków.

Po pierwsze, wysoka przewaga liczebności mężczyzn nad liczebnością kobiet spowoduje, że część mężczyzn nie będzie miała możliwości zawarcia związku małżeńskiego. W rezultacie czynnik ten może się przyczynić do zwiększenia emigracji mężczyzn decydujących się na taki krok w poszukiwaniu swojej wybranki czy też do zwiększenia handlu kobietami.

Ebenstein i Sharygin wskazują, że w latach 90. minionego stulecia nastąpił gwałtowny wzrost prostytucji. Liczbę kobiet posiadających przychody z tego tytułu szacuje się w przedziale od 1 mln do 10 mln. Trzeba przy tym podkreślić, że ponad 12% młodych mężczyzn w Chinach, w przedziale wiekowym 21–30 lat, korzystało z usług prostytutek; jednocześnie mężczyźni w Chinach deklarują rzadsze stosowanie prezerwatyw [Ebenstein, Sharygin, 2009]. Tego typu wzorce zachowań mogą się przyczyniać do zwiększenia liczby osób zakażonych chorobami przenoszonymi drogą płciową. Badania wymienionych autorów dowodzą, że w latach 1990–2000, symultanicznie z rozwojem prostytucji, nastąpił gwałtowny wzrost osób zarażonych wirusem HIV [Ebenstein, Sharygin, 2009].

Po drugie, uprzednio wspomniano, że polityka kontroli urodzeń wprowadzona pod koniec lat 70. XX wieku zakładała obniżenie wielkości populacji chińskiej do 700 mln w 2080 roku, przy jednoczesnym zmniejszeniu dzietności kobiet z poziomu 5,75 do poziomu 1,5. Obecnie szacuje się, że wprowadzenie polityki jednego dziecka zapobiegło narodzinom od 100 do 400 mln dzieci [Pozen, 2013], co spowodowało, że społeczeństwo chińskie będące w trakcie procesu modernizacji gospodarczej starzeje się. Dla systemu emerytalnego Chińskiej Republiki Ludowej trend ten w dłuższej perspektywie może okazać się katastrofalny. Według Jacksona, Nakashimy i Howe w 2025 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym będą przypadać 32 osoby w wieku emerytalnym. Do 2050 roku liczba wzrośnie niemalże dwukrotnie – do 61 osób [Jackson, Nakashima, Howe, 2009]. Oznacza to niebagatelny wzrost kosztów obsługi i generowania świadczeń emerytalnych.

## Zakończenie

Polityka jednego dziecka wprowadzona przez Deng Xiaopinga w 1978 roku stała się kolejną w XX wieku holistyczną, zaplanowaną w dłuższej perspektywie polityką realizowaną centralnie. Przyczyniła się ona do szybkiego spowolnienia wzrostu liczby ludności Państwa Środka oraz, przy prowadzonej transformacji gospodarczej, do zmniejszenia poziomu ubóstwa w Chinach. Niemniej jednak koszty poniesione w trakcie realizacji programu przez poszczególnych obywateli są trudne do opisanía. Szczególnie dotyka to kobiet poddawanych przymusowej aborcji czy sterylizacji.

Kontynuacja realizacji polityki jednego dziecka w obecnej formie przyczyni się do wystąpienia znaczących negatywnych zmian w strukturze demograficznej. Głównie dotyczy to starzejącego się społeczeństwa chińskiego. Na świecie występują głównie dwa sposoby zabezpieczenia życia na starość. Pierwszy z nich to dobrze rozbudowany system państwa opiekuńczego, który wypłaca obywatelom w wieku emerytalnym świadczenia pieniężne. W krajach wysoko rozwiniętych, w których obywatele posiadają oszczędności, funkcjonuje, zazwyczaj uzupełniająco, prywatny system oszczędzania na starość. Drugi system opiera się na posiadaniu większej liczby dzieci i oczekiwaniu na to, że w momencie odejścia rodziców z grupy osób aktywnych zawodowo będą one wspierać ich finansowo. Biorąc to pod uwagę, można uznać, że przy prowadzonej polityce kontroli urodzeń w Chinach państwo powinno zapewnić obywatelom odpowiednie świadczenia emerytalne w momencie przejścia na emeryturę. W innym wypadku, w chwili ewentualnego załamania się systemu świadczeń emerytalnych, wiele rodzin nie miałoby wystarczających przychodów. Dodatkowo obowiązek ten spadłby w znacznej mierze na jedyne posiadane dziecko. Warto przypomnieć, że wedle podzielanej w Chinach opinii zabezpieczenie na starość jest interpretowane głównie w kontekście posiadania męskiego potomka. Tym samym ewentualne załamanie czy też pogorszenie się systemu emerytalnego może spowodować zwiększenie współczynnika maskulinizacji nawet przy rozluźnieniu polityki kontroli urodzeń na terenach zurbanizowanych.

Analizując realizację polityki jednego dziecka, można odnieść wrażenie, że strategia ta od początku swego funkcjonowania jest jednowymiarowa i skupia się na prognozach statystycznych, pomijając aspekt społeczny i kulturowy. Można również postawić pytanie, czy realizacja na płaszczyźnie centralnej programu obejmującego kraj znacząco zróżnicowany wewnętrznie w dłuższej perspektywie, w której trudno przewidzieć przyszły stan wiedzy i technologii, jest zasadna.

## Podziękowania

Pragnę podziękować Panu prof. dr. hab. Józefowi Dulakowi z Zakładu Biotechnologii Medycznej Wydziału Biochemii, Biofizyki i Biotechnologii



Uniwersytetu Jagiellońskiego za pomoc w wyjaśnieniu zagadnień związanych z działaniem metod amniopunkcji oraz *in vitro* w trakcie opracowywania tego artykułu.

## Literatura

- Attane I. (2006), *The Demographic Impact of a Female Deficit in China*, „Population and Development Review”, Vol. 32, Population Council.
- Childs G., Goldstein M.C., Jiao B., Beall C.M. (2005), *Fertility Transitions in China and South Asia*, „Population and Development Review”, Vol. 31, Population Council.
- Ebenstain A., Leung S. (2010), *Son Preference and Access to Social Insurance: Evidence from China's Rural Pension Program*, „Population and Development Review”, Vol. 36, Population Council.
- Ebenstein A.Y., Sharygin E.J. (2009), *The Consequences of the „Missing Girls” of China*, „World Bank Economy Review”, Vol. 23(3).
- Fong L.V. (2002), *China's One-Child Policy and the Empowerment of Urban Daughters*, „American Anthropologist”, Vol. 104, Wiley.
- Greenhalgh S. (2005), *Missile Science, Population Science: The Origins of China's One-Child policy*, „The China Quarterly”, Vol. 182, Cambridge University Press, Cambridge.
- Greenhalgh S. (2003), *Science, Modernity, and the Making of China's One-Child Policy*, „Population and Development Review”, Vol. 29, Population Council.
- Jackson R., Nakashima K., Howe N. (2009), *China's Long March to Retirement Reform: The Graying of the Middle Kingdom Revisited*, Center for Strategic and International Studies, Prudential Foundation, [www.csis.org/publication/chinas-long-march-retirement-reform](http://www.csis.org/publication/chinas-long-march-retirement-reform) (dostęp: 13.09.2013).
- Joseph W.A. (1986), *A Tragedy of Good Intentions: Post-Mao Views of the Great Leap Forward*, „Modern China”, Vol. 12, Sage Publications.
- Lai D. (2005), *Sex Ratio at Birth and Infant Mortality Rate in China: An Empirical Study*, „Social Indicators Research”, Vol. 70, Springer.
- Li W., Yang D.T. (2005), *Great Leap Forward: Anatomy of a Central Planning Disaster*, „Journal of Political Economy”, Vol. 113, The University of Chicago Press, Chicago.
- Murphy R. (2003), *Fertility and Distorted Sex Ratio in Rural Chinese Country: Culture, State, and Policy*, „Population and Development Review”, Vol. 29, Population Council.
- Naughton B. (1993), *Deng Xiaoping: The Economist*, „The China Quarterly”, No. 135, Special Issue: *Deng Xiaoping: An Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Press Release on Major Figures of the 2010 National Population Census* (2011), The National Bureau of Statistics of China, [www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110428\\_402722237.htm](http://www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110428_402722237.htm) (dostęp: 13.09.2013).
- Pozen R.C. (2013), *Tackling the Chinese Pension System*, The Paulson Institute, Chicago, [www.paulsoninstitute.org/media/105497/china\\_pensions\\_pozen\\_english\\_final.pdf](http://www.paulsoninstitute.org/media/105497/china_pensions_pozen_english_final.pdf) (dostęp: 13.09.2013).
- Schoenhals M. (2005), „*Why Don't We Arm the Left?*” *Mao's Culpability for the Cultural Revolution's „Great Chaos” of 1967*, „The China Quarterly”, No. 182, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shen J. (1998), *China's Future Population and Development Challenges*, „The Geographical Journal”, Vol. 164, Wiley.

- Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2012 National Economic and Social Development* (2013), The National Bureau of Statistics of China, [www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20130222\\_402874607.htm](http://www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20130222_402874607.htm) (dostęp: 13.09.2013).
- Stuart-Fox M. (2003), *A Short History of China and Southeast Asia: Tribute, Trade and Influence*, Allen & Ulwin, Crows Nest, N.S.W.
- The World Factbook* (2013), Central Intelligence Agency (CIA), [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html) (dostęp: 23.06.2013).
- Vermeer E.B. (2006), *Demographic Dimensions of China's Development*, „Population and Development Review”, Vol. 32, *The Political Economy of Global Population Change, 1950–2050*, Population Council.



*Katarzyna Sikora*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## SZCZĘŚCIE NARODOWE BRUTTO W BHUTANIE — NOWE SZANGRI-LA? POLITYKI PUBLICZNE: KSZTAŁTOWANIE I WDRAŻANIE

### Abstract

#### **Gross National Happiness in Bhutan – the new Shangri-La? Public policy: design and implementation**

The article presents Gross National Happiness in Bhutan (in short GNH), with political and sociological point of view, and also from the perspective of economics and culture. Analysis of GNH is a starting point to answer the question: Is it possible to design public policies so as to create the happy inhabitant and a happy country?

**Key words:** Gross National Happiness, Bhutan, happiness

### Streszczenie

W artykule omówiono Szczęście Narodowe Brutto (*Gross National Happiness*, GNH) w Bhutanie z politycznego i socjologicznego punktu widzenia, a także z perspektywy ekonomii i kultury. Analiza GNH jest punktem wyjścia próby odpowiedzi na pytanie, czy można zaprojektować politykę publiczną tak, aby stworzyła szczęśliwego mieszkańca i szczęśliwy kraj.

**Słowa kluczowe:** Szczęście Narodowe Brutto, Bhutan, szczęście

### Wstęp

*I am not so much interested in gross national product.  
I am more interested in gross national happiness<sup>1</sup>.*

Jigme Singye Wangchuck, 4. król Bhutanu, 1972

---

<sup>1</sup> „Nie jestem tak bardzo zainteresowany produktem narodowym brutto. Jestem bardziej zainteresowany szczęściem narodowym brutto”.

Szczęście Narodowe Brutto jest niewątpliwie specyficznym typem polityki publicznej. Próby wprowadzenia w życie tej polityki są nie tylko interesującym faktem historycznym, lecz także przedmiotem interdyscyplinarnych badań prowadzonych przez uczonych z różnych stron świata. Mało dotąd znane w Polsce doświadczenia Bhutanu dostarczają inspirującego materiału do porównań z analogicznymi działaniami w krajach Zachodu. W artykule omówiono zarówno bardziej teoretyczne aspekty tej polityki, jak i konkretne problemy związane z jej wdrażaniem.

Mniej niż 40 lat temu Bhutan otworzył swoje granice właściwie po raz pierwszy, i od tego czasu zyskał niemalże mityczny status poszukiwanego przez wielu Shangri-La. Czwarty król Bhutanu w 1972 roku zainicjował zasadę Szczęścia Narodowego Brutto (*Gross National Happiness*, GNH), ogłaszając w mediach, że PKB niekoniecznie jest najważniejszym czynnikiem wskazującym na rozwój jego kraju. Inicjatywa króla, zyskawszy poklask mediów i zainteresowanie Zachodu, dała początek ciekawemu precedensowi – kraj ten postanowił świadomie wypracować swą politykę publiczną i systematycznie wdrażać jej ideę na gruncie niezwykle łatwo podatnym, gdyż kraj ten niejako dopiero powstawał.

W tworzeniu koncepcji GNH nie można pominąć warunków naturalnych (odosobnienie, a później świadome kontrolowanie napływu ludności do kraju), a także społecznych i politycznych Bhutanu, gdzie historia, kultura, religia, naród i rząd, w odniesieniu do prowadzonych statystyk, wspomagają rozwój ciekawej i unikatowej koncepcji demokracji. W kraju tym podkreśla się nieustannie, że niekoniecznie cel jest istotny, lecz sama droga kraju i ludzi w nim żyjących [Burns, 2011]. Szczęście narodowe w Bhutanie jest więc tematem niezwykle interesującym zarówno z politycznego, jak i socjologicznego punktu widzenia. Jest to również temat zajmujący z perspektywy ekonomii i kultury.

Jednym z pierwszych – porównawczych i niejako oczywistych – pytań, jakie się nasuwają przedstawicielowi cywilizacji zachodniej, jest: czy liberalno-demokratyczny system polityczny jest najlepszym z możliwych, czy też być może koncentrujemy się jako cywilizacja na niewłaściwych wartościach? Mówi się, że rola cywilizacji zachodniej we współczesnym świecie maleje [Huntington, 1993], często także podkreśla się, iż cywilizacja ta jest obecnie rozumiana jako poziom rozwoju społeczeństwa tylko pod kątem PKB. Warto zaznaczyć, że to cywilizacja zachodnia, w dużej mierze przez długi czas dominująca, wyznaczyła sposób oceniania innych społeczności. Można tutaj oczywiście wspomnieć o teorii rozwoju cywilizacji Oswalda Spenglera [2001], który już u początku XX wieku uważał, że kultura europejska weszła w stadium upadku; a także teoriach rosyjskiego socjologa Pitirima Sorokina, który kontynuował katastroficzne wizje poprzednika. Teoria Huntingtona – będąca polemiką z tezami Francisa Fukuyamy o końcu historii, który miał nastąpić po erze komunizmu – w kontekście szczęścia jako głównego wyznacznika rozwoju kultury Bhutanu oraz szczęścia, które właściwie nie występuje jako wyznacznik cywilizacyjny w zachodnim ujęciu, jest ciekawym spojrzeniem na nas samych. Nasuwają się pytania: Czy szczęście nie ma dla nas znaczenia? Czy też być może zgodnie z rozważaniami

Władysława Tatarkiewicza o szczęściu [2010] pojęcie to ewoluowało i dziś znaczy już zupełnie coś innego?

Czy można jednak porównywać szczęście poszczególnych narodów bądź cywilizacji? Czy można zaprojektować politykę publiczną tak, aby stworzyła szczęśliwego mieszkańca i szczęśliwy kraj?

## Szczęście Narodowe Brutto w Bhutanie

Pojęcie *Gross Happiness National* oficjalnie zostało wprowadzone przez króla Bhutanu Jigme Singye Wangchucka, który panuje od 1972 roku i jak niejednokrotnie podkreślają media, jest bardzo zaangażowany w odbudowywanie i ulepszanie gospodarki swego buddyjskiego kraju. Termin stał się stosunkowo głośny w 2004 roku, kiedy to rząd Bhutanu w stolicy kraju, Thimphu, zorganizował konferencję na ten temat. Konferencja odniosła niezwykle sukces, przyciągnęła bowiem wielu wybitnych badaczy z dziedzin polityki i gospodarki. Przede wszystkim intrygowało niekonwencjonalne pojęcie produktu narodowego brutto (PKB), który mierzy sumę wymiany w kraju i jego materialną produkcję.

Dlaczego historia Bhutanu zainspirowała wielu badaczy i wciąż jest żywa? Jednym z głównych czynników było zobowiązanie się Bhutanu, aby w centrum swojej strategii gospodarczej umieścić etykę, poszanowanie dla własnego siedliska, i nie niszczyć własnego kraju w imię rozwoju gospodarczego. Bhutan więc jednocześnie – tak jak zakładał – rozbudował na przykład sieć dróg (co wiązało się z wycięciem dużej liczby drzew), zadbał jednak, aby tyle samo drzew posadzić, a nawet pójść dalej – zalesić tyle terenu, ile kraj potrzebował. Wprowadzono wiele udogodnień i unowocześnień, ale (jak podkreślają zarówno media, jak i sami politycy bhutańscy) kraj prawdopodobnie nie potrafi się wywiązać ze wszystkich podjętych zobowiązań. W większości jednak są one realizowane w ramach zaproponowanej idei.

W 1971 roku Bhutan oficjalnie odrzucił PKB jako jedyny miarodajny sposób oceniania postępów gospodarczych kraju i przyjął GNH, który mierzy dobrobyt kraju przez zasady brutto, szczęście krajowe oparte na społecznym, fizycznym, duchowym, ekologicznym zdrowiu nie tylko obywateli, ale także środowiska naturalnego. Z jednej strony w pewnym sensie w naturalny sposób kraj skupił się na tym, co oczywiste – szczęściu każdego obywatela, ziemi, na której żyje, z drugiej strony mówi się o swego rodzaju kuriozum w polityce gospodarczej i na świecie. Być może wyjątek ten odsłania swoistą regułę innych cywilizacji, gdzie szczęście ludzkie nie jest najważniejszym czynnikiem, a jedynie dodatkowym elementem, zależącym od losu, dobrobytu, zgromadzonych środków itd. W dużej mierze wynika to z pewnością z odmiennych światopoglądów – mentalność buddyjska skupia się przede wszystkim na rozwoju duchowym, w ujęciu zaś pluralistycznej cywilizacji zachodniej liczy się materialna wygoda życia, podczas gdy życie religijne, duchowe jest elementem dodatkowym. Przekonanie, że dobrobyt duchowy powinien mieć pierwszeństwo, przyciąga znaczną uwagę

zwłaszcza w świetle światowej gospodarki, która wręcz tworzy nierówności i jest odpowiedzialna za niszczenie środowiska naturalnego.

Aby przedstawić idee GNH w jednym, reprezentatywnym miejscu, otwarto w Bhutanie centrum GNH, które skupia osoby zainteresowane rozwojem tej filozofii w praktycznym ujęciu. Centrum to ma być wyrazem polityki wybranej przez kraj. Ma ono nie tylko skupiać osoby zainteresowane szczęściem narodowym brutto i jednocześnie obroną filozofią życia, lecz także przyciągać osoby z zagranicy, które chciałyby dowiedzieć się na ten temat czegoś więcej, a później owe nauki przenieść na własny grunt. Centrum ma odzwierciedlać holistyczne i zrównoważone podejście do wartości materialnych i niematerialnych, ogólnie ma wspomagać życie człowieka szczęśliwego; mówi się nawet o stworzeniu człowieka szczęśliwego, właśnie pogodzonego z wartościami zarówno materialnymi, jak i niematerialnymi.

## W poszukiwaniu szczęścia

Czym jest szczęście? Jak je odnaleźć i osiągnąć? Te zagadnienia bada Martin Seligman, profesor psychologii z Uniwersytetu Pensylwanii. Twierdzi on, że czynniki, które przyczyniają się do naszego szczęścia, można ująć w „równanie szczęścia”:

$$S = G + O + W$$

gdzie: *S* oznacza trwały poziom szczęścia; *G* – genetycznie uwarunkowaną sumę skłonności do szczęścia; *O* – okoliczności życia; *W* – czynniki znajdujące się pod kontrolą woli.

Podobny wzór stworzyli Bhutańczycy, którzy tematowi temu poświęcili znaczną część swoich badań oraz energii. Koncept szczęścia narodowego brutto został więc w naukowy sposób oparty na czterech podstawowych filarach. Mówi się zatem o sprawiedliwym rozwoju społecznym, ochronie dziedzictwa kulturowego, ochronie środowiska i promocji dobrego zarządzania; jest to także przekonanie socjalno-ekonomiczne, że szczęście płynie z równomiernego rozwoju takich dziedzin, jak edukacja i zdrowie publiczne; istotne są również starania, aby zachować nieskażone środowisko naturalne oraz promować lokalną kulturę i sztukę. Podłożem jest tutaj z kolei przekonanie o potrzebie zachowania psychologicznego *status quo*, w języku kultury śródziemnomorskiej – *aurea mediocritas*, jak również dobrego zarządzania zasobami. Jest to więc próba zbilansowania wielu czynników, które mają tworzyć spójny całościowy kształt. Próbując wnikliwie zbadać szczęście narodowe brutto, Bhutańczycy stworzyli 38 różnych subindeksów, 72 wskaźniki i 151 zmiennych do analizowania i dokładniejszych pomiarów szczęścia mieszkańców<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <http://www.gnhbhutan.org/about/#sthash.EPqQu0ww.dpuf> (dostęp: 23.06.2013).

72 wskaźniki zgrupowane są w 9 głównych dziedzinach (np. efektywne wykorzystanie czasu, jakość życia, dobre zarządzanie życiem/czasem); istotne jest także dbanie o własne samopoczucie, społeczność, w której się żyje, zdrowie, edukację i oczywiście środowisko naturalne.

Wzór GNH to:

$$\text{GNH index} = 1 - a_1 + a_2 + a_3$$

gdzie:  $a_1$ ,  $a_2$ ,  $a_3$  są to różnorodne wskaźniki (np. godziny snu, zadowolenie z pracy, zaufanie do mediów).

Podany wzór jest stosunkowo prosty i umożliwia szybkie obliczenie poziomu szczęścia przeciętnego obywatela, niemniej jest on również zwodniczy, gdyż na około 950 badanych respondentów poziom szczęścia wynosił aż 81%<sup>3</sup>.

Temat szczęścia w Bhutanie jest od kilku lat często poruszany, istnieje między innymi strona internetowa poświęcona wyłącznie temu zagadnieniu (<http://www.iim-edu.org/grossnationalhappiness/>, dostęp: 15.01.2006), gdzie zbiorczo analizuje się postępy w tej dziedzinie. Podobnie satysfakcja i szczęście osobiste stały się częstym tematem badań socjometrycznych (<http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/life-satisfaction/>, dostęp: 27.11.2013). Współcześnie badaniom poddaje się też społeczność Facebooka – jak zrobił to Adam D.I. Kramer z Uniwersytetu w Oregonie. Mówi się nawet o nowym socjometrycznym badaniu użytkowników tego portalu społecznościowego pod kątem rejestracji satysfakcji życiowej na podstawie użycia pozytywnych oraz negatywnych określeń w ich statusie. Zebrane dane mogłyby być metryczną reprezentacją emocjonalnego szczęścia i zdrowia konkretnej nacji bądź grupy czy też kraju. Co dwa lata Bhutańczycy odpowiadają więc na kwestionariusz złożony ze 180 pytań podzielonych na 9 kategorii:

- dobre samopoczucie pod względem psychologicznym,
- wykorzystanie czasu,
- witalność społeczności,
- kultura,
- zdrowie,
- edukacja,
- zróżnicowanie środowiska naturalnego,
- poziom życia,
- rząd.

Te 9 domen najczęściej grupuje się w 4 podstawowe filary (wymienione we wstępie), z których każdy składa się z 7 subobszarów. Są to<sup>4</sup>:

- satysfakcja gospodarcza (oszczędności, zadłużenia, siła nabywcza),
- zadowolenie ze środowiska naturalnego (zanieczyszczenia, hałas, ruch drogowy),
- zadowolenie z pracy (motywacja, etyka, konflikt itp.),
- zdrowie fizyczne (choroby, nadwaga itp.),

<sup>3</sup> Wzór na szczęście obejmuje 72 wskaźniki – od modlitw aż do zakupów odzieży używanej. Por. [www.bridgetobhutan.com/blog/](http://www.bridgetobhutan.com/blog/) (dostęp: 27.05.2009).

<sup>4</sup> Zob. <http://www.iim-edu.org/polls/grossnationalhappinessurvey.htm> (dostęp: 04.03.2014).

- zdrowie psychiczne (korzystanie z leków przeciwdepresyjnych, samoocena, pozytywne nastawienie),
- zadowolenie z życia socjalnego (zadowolenie z rodziny i relacji personalnych; spory krajowe, komunikacja, pomoc, seks, dyskryminacja, bezpieczeństwo, liczba rozwodów, reklamacje domowych konfliktów rodzinnych i spraw sądowych, publiczne procesy sądowe, wskaźniki przestępczości itp.),
- polityczna satysfakcja (jakość lokalnej demokracji, wolności jednostki, konflikty międzynarodowe itp.).

Analizowane w Bhutanie 72 czynniki szczęścia można również pogrupować w sposób, który został wypracowany przez zachodnich badaczy. Nasuwa się konkluzja, że być może drogi badaczy są różne, ale ich cel jest wspólny.

Porównanie GNH pod względem wielu różnych czynników można znaleźć w internecie ([http://apps.geoportal.icimod.org/bhutan\\_GNH/index.html](http://apps.geoportal.icimod.org/bhutan_GNH/index.html)), gdzie w wielowymiarowym formacie są one przedstawione pod kątem statystycznym.

## Szczęście jako cel polityczno-gospodarczy?

ONZ ogłosiło dzień 20 marca Międzynarodowym Dniem Szczęścia, co ma być potwierdzeniem, że podstawowym dążeniem człowieka jest właśnie próba osiągnięcia szczęścia. Wyznaczenie tego dnia i wpisanie go w kalendarz było zresztą częścią kampanii Bhutanu. Chodziło jednak nie tylko o samo świętowanie, lecz także o podkreślenie, że idea szczęścia jest koncepcją ponadnarodową, istotną absolutnie dla każdego.

Termin GNH wywarł też pewien wpływ na teorie ekonomiczne ostatnich lat. Frank Dixon z Harvard Business Graduate School podkreśla, że jest to niezwykle ciekawe i zdrowe przedsięwzięcie, oparte na doświadczeniu natury. Dixon zaznacza, że oczekujemy od naszej gospodarki, przedsiębiorstw, krajów, a także rozwoju, że będą one rosnąć w nieskończoność – tym samym proces ten przyrównuje on do komórek rakowych w organizmie, które gwałtownie rosną, doprowadzając nie tylko do wyniszczenia gospodarza, ale i do własnej zagłady. Obecnie podkreśla się często, że siedliska ludzkie, a także nasza ekonomia, nie mogą rosnąć kosztem wyniszczenia planety, na której żyjemy. W tym właśnie kontekście GNH doskonale wpisuje się w obecną politykę próby uratowania naszego globu. Dziś wszelkie środki ochrony środowiska, z którego czerpie określony typ produkcji, są traktowane i liczone jako straty – nie przynoszą zysków, a tylko zwiększają koszty produkcji. Mówi się wręcz o złośliwej hegemonii PKB – nawiązując tym samym do koncepcji rozwijającego się nowotworu.

Bhutan kusi swym przykładem i jednocześnie ostrzega. Kusi, gdyż życie jest zbyt krótkie (być może to truizm, ale też znamieny fakt) na bycie nieszczęśliwym w imię posiadania; tym samym burzy to założenia współczesnej gospodarki, w której konsumpcyjny styl życia popycha do posiadania coraz to więcej dóbr. Jednocześnie ostrzega – ponieważ droga, którą podążamy, jest drogą samobójczą dla naszego gatunku i Ziemi. W tym kontekście warto wspomnieć



o planowanej pierwszej wyprawie kolonistów na Marsa, którzy mają wyruszyć na tę planetę już w 2018 roku [Hogenboom, 2013]. Czy na Marsie, w warunkach niejako pierwotnych, będziemy potrafili wytworzyć zdrowe, szczęśliwe społeczeństwo? Jak twierdzi słynny astrofizyk Stephen Hawking, być może jest to już ostatni moment, aby szukać innych planet możliwych do zamieszkania, by mieć szansę na przetrwanie naszego gatunku.

W centrum strategii politycznej Bhutanu jest więc zachowanie równowagi w rozwoju gospodarczym. W przeciągu ostatnich dekad mimo zmagania i wysoko ustawionej poprzeczki Bhutan odnosi systematyczne sukcesy, wydłuża się długość życia mieszkańców, wzrasta poziom edukacji, promuje się dobre, lokalne zarządzanie dostosowane do konkretnej społeczności. Indeks szczęścia mieszkańców jest wciąż najważniejszym czynnikiem w polityce i gospodarce tego kraju.

W tle pozostają jednakże fakty: Bhutan mimo wszystko jest wciąż jednym z najbiedniejszych krajów na świecie, zmagającym się z brakiem prądu, wzrostem przemocy czy niedostatkiem żywności. Nie to jednak jest największym problemem – kraj ten walczy z presją świata – koncerny szukają rynków zbytu, a mieszkańcy – ciekawych dla nich towarów, co powoduje, że na ulicznych targach można kupić wiele rzeczy typowych dla zachodniej cywilizacji. Należy także podkreślić, że jest to kraj uprawiający politykę „Bhutan dla Bhutańczyków”; z Bhutanu uciekło ponad 100 tys. osób, głównie narodowości nepalskiej. W 2010 roku 30 tys. zostało przesiedlonych do USA i Europy, a prawie 80 tys. wciąż koczuje w Nepalu. Łatwo zauważyć, że wypracowany model szczęścia jest niezwykle kruchy.

Przeprowadzane w ostatnich latach badania pokazują, że samym mieszkańcom Bhutanu trudno ocenić, czy są szczęśliwi, czy też nie. Nieustannie ponawiane są pytania o dokładniejsze rozumienie samego zagadnienia; z jednej strony są to dociekania natury filozoficznej, a z drugiej – pytania typowo praktyczne. Istnieją też próby przededefiniowania pierwotnej królewskiej wypowiedzi przez zastąpienie szczęścia zadowoleniem, co zapewne ułatwiłoby badaczom zadanie, niemniej termin raz ukuty wszedł w życie i trudno byłoby go teraz wykorzenić. Niejednokrotnie również jest on powiązany z tradycjami buddyjskimi, gdzie szczęście czy też zadowolenie z życia są uwarunkowane sposobem życia w poprzednim wcieleniu, tak więc wszystko zależy od naszej karmy [Buncombe, 2012].

Sami mieszkańcy po kilku dekadach prowadzenia polityki GHN zaczynają podchodzić do tej idei z dystansem i niejednokrotnie z humorem. Rząd Bhutanu blokuje jednak tego typu wypowiedzi, konsekwentnie forsując obroną drogę. Dlatego na przykład z początkiem 2013 roku zamknięto stronę internetową Bhutanomics, która była anonimowym, otwartym forum krytyki rządu i jego przedsięwzięcia. Satyryczne uwagi internautów nie przypadły do gustu rządzącym, stąd narzucona na stronę cenzura, a wreszcie jej zamknięcie<sup>5</sup>. Tym samym zaczynają również pojawiać się pytania o utopijną naturę obranej polityki.

---

<sup>5</sup> <http://www.techdirt.com/articles/20130218/09143622016/bhutans-government-gross-national-happiness-yes-sense-humor-not-so-much.shtml> (dostęp: 17.02.2013).

## Uwagi końcowe

Podsumowując, warto zwrócić uwagę, że szczęście nie może być podarowane czy też dane przez jakikolwiek rząd, instytucję, organizację. Poza tym każda próba wyznaczenia ram, szczególnie przez różnego typu instytucje, będzie utopijna i w dużej mierze totalitarna. Nie może więc być ono w żaden sposób wygenerowane, co więcej, wydaje się, że szczęście jest ciągłą zmienną, więc próba określenia, że „teraz – właśnie” mieszkańcy Bhutanu są szczęśliwi, z samego założenia byłaby kłamstwem. Z przykładu Bhutanu można wyciągnąć kilka pomniejszych, praktycznych wniosków. Należy określić własną wizję sukcesu, dogłębnie zrozumieć i przeanalizować swój obecny stan, aby móc obrać w przyszłości odpowiedni kierunek. Trzeba zidentyfikować obszary, które musi się ulepszyć. Należy się skupić na tym, co jest możliwe do naprawienia, a nie na przeszkodach. Powinno się niejako pozwolić własnym marzeniom kreślić cel, w którego kierunku się zmierza. I ostatnie – należy pracować nie tylko, by osiągnąć własny sukces, ale także, by polepszyć sytuację innych osób [Hagan, 2013].

Projekt badania GNH jest interesujący dla wielu narodowości, ponieważ jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy szczęście można zaprojektować na poziomie zarządzania i polityki. Sam projekt, który tworzy GNH, zakłada bowiem kontrolowanie celów na aż trzech różnych poziomach, opartych na czterech filarach sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju gospodarczo-społecznego. Odpowiadając na postawione na początku pytanie: „Czy można zaprojektować politykę publiczną tak, aby stworzyła szczęśliwego mieszkańca i szczęśliwy kraj?”, przytoczę słowa Paula H. Dunna:

Szczęście nie jest ani podróżą, ani celem samym w sobie, szczęście odnaleźć można w samej wędrówce; nie należy go szukać u końca drogi, gdy podróż jest już zakończona i wszystko jest już skończone, a czas upłynął. Czas na szczęście jest dzisiaj, nie jutro [Dunn, 2009].

Pytanie o szczęście jest natury zasadniczej, zastanawiamy się bowiem, czy potrafimy i możemy zaplanować własne, a także cudze szczęście. Odpowiedzią nie jest jednoznaczne „tak” lub „nie”, lecz stwierdzenie, że należy się nieustannie starać i próbować. Co ważne, biorąc pod uwagę sytuację polityczną Bhutanu, nie ustajemy w poszukiwaniach. Wybitni badacze, jak chociażby laureaci Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, Joseph E. Stiglitz i Amartya Kumar Sen, przyglądają się sposobom mierzenia szczęścia społeczeństwa na podstawie GNH, i być może dzięki właśnie takim staraniom będziemy kreowali coraz szczęśliwsze społeczeństwo.

## Literatura

- Bakshi R. (2005), *Gross National Happiness*, [http://www.alternet.org/story/21083/gross\\_national\\_happiness](http://www.alternet.org/story/21083/gross_national_happiness) (dostęp: 25.01.2005).
- Burns G.W. (2011), *Gross National Happiness: A Gift from Bhutan to the World*, „Positive Psychology as Social Change”, <http://www.springerlink.com/content/j72w78434r1n45h0/> 2011 (dostęp 12.01.2011).
- Buncombe A. (2012), *Is Bhutan the Happiest Place in the World?*, „Independent”, Vol. 1(14), <http://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/healthy-living/is-bhutan-the-happiest-place-in-the-world-6288053.html> (dostęp: 10.08.2012).
- His Holiness the Dalai Lama, L.C. Cutler (1998), *The Art of Happiness. A Handbook for Living*, Riverhead.
- Dunn H.P. (2009), *20 simple Tools for Happiness*, Daily Good.
- Ferries D. (2012), *Curious about Bhutan's Gross National Happiness? Watch This Film*, „Forbes”, Vol. 9(19), <http://www.forbes.com/sites/davidferris/2012/09/19/curious-about-bhutan-gross-national-happiness-watch-this-film/> (dostęp: 09.09.2012).
- Gopal A. (2013), *Gross National Happiness: A Gift from Bhutan to the World*, „Bhutan News Service”, Vol. 3(23), <http://www.bhutannewsservice.com/column-opinion/book-review/gross-national-happiness-a-gift-from-bhutan-to-the-world/> (dostęp: 03.03.2013).
- Hagan A. (2013), *5 Things Bhutan's Gross National Happiness Can Teach us about Strategy and Metrics*, <http://workforceplanning.wordpress.com/2013/04/15/5-things-bhutans-gross-national-happiness-can-teach-us-about-strategy-and-metrics/> (dostęp: 15.04.2013).
- Helliwell J., Layard R., Sachs J. (eds.) (2012), *World Happiness Report*, <http://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/Sachs%20Writing/2012/World%20Happiness%20Report.pdf> (dostęp: 04.05.2012).
- Huntington S. (1993), *Zderzenie cywilizacji*, przeł. H. Jankowska, Muza, Warszawa.
- Hogenboom M. (2013), *Applicants Wanted for a One-Way Ticket to Mars*, <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-22146456> (dostęp: 17.04.2013).
- Kelly A. (2012), *Gross National Happiness in Bhutan: The Big Idea from a Tiny State that Could Change the World*, „The Guardian”, Vol. 1(12), <http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/01/bhutan-wealth-happiness-counts> (dostęp: 01.12.2012).
- Kramer A.D.I. (2010), *An Unobtrusive Behavioural Model of „Gross National Happiness”*, CHI 10 Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems, ACM, New York, 287–290.
- Life Satisfaction* (2013), OECD Better Life Index, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/life-satisfaction/> (dostęp: 27.11.2013).
- Michoń P. (2010), *Ekonomia szczęścia*, Dom Wydawniczy Harasimowicz, Poznań.
- Pommaret F. (2008), *Bhutan. Podniebne królestwo*, przeł. A. Łatka, Wydawnictwo „M”, Kraków.
- Spengler O. (2001), *Zmierzch Zachodu*, przeł. J. Marzęcki, Wydawnictwo KR, Warszawa.
- Tatarkiewicz W. (2010), *O szczęściu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ura K., Alkire S., Zangmo T., Wangdi K. (2012), *A Short Guide to GNH Index*, The Center of Bhutan Studies, <http://www.grossnationalhappiness.com/wp-content/uploads/2012/04/Short-GNH-Index-edited.pdf> (dostęp: 04.04.2012).
- Weiner W. (2012), *Geografia szczęścia*, przeł. M. Kowalczyk, Carta Blanca, Grupa Wydawnicza PWN, Warszawa.
- Wielecki K. (2011), *Nieszczęsne badania szczęścia*, „Pastores”, nr 52, 34–36.

## Strony internetowe

Założenia GNH na oficjalnej rządowej stronie Centrum Bhutanu, <http://www.gnhc.gov.bt/> (dostęp: 14.03.2011).

Centrum GNH, <http://www.gnhc.gov.bt/> (dostęp: kwiecień 2011).

Pomiary satysfakcji z życia, <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/life-satisfaction/> (dostęp: 27.11.2013).

Strona ogólna o GNH, [http://www.gnhbhutan.org/about/gross\\_national\\_happyness\\_centre.aspx](http://www.gnhbhutan.org/about/gross_national_happyness_centre.aspx) (dostęp: 23.06.2013).

The American Pursuit of Unhappiness – Gross National Happiness (GNH), A New Socioeconomic Policy, <http://www.iim-edu.org/grossnationalhappiness/> (dostęp: 15.01.2006).

GNH survey, <http://www.iim-edu.org/polls/grossnationalhappinesssurvey.htm> (dostęp: 04.03.2014).

Artykuły dodatkowe, <http://www.grossnationalhappiness.com/articles/> (dostęp: 27.11.2013).



*Jan Meisel-Dobrzański*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## WSPÓŁPRACA NGO Z SEKTOREM PUBLICZNYM – SPOSÓB NA WZMOCNIENIE DEMOKRACJI I WZROST JAKOŚCI POLITYK PUBLICZNYCH W POLSCE

### Abstract

#### **Cooperation between public and non-governmental organizations – a mean to stronger democracy and higher quality of public policies in Poland**

This article focuses on cooperation between public and civil society organizations (SCOs) – particularly non-governmental organizations (NGOs) – in the field of public policy design, implementation and evaluation. Theoretical deliberations on forms and nature of intersectoral interactions have been supplemented with practical remarks on possibilities of strengthening such processes in Poland. The text begins with a description of historical and political background for an increased participation of NGOs in governance processes, followed by a general presentation of potential gains and possible threats, which such involvement brings to all interested parties. Further on, the article explores possible forms of intersectoral cooperation with a special attention to polish experiences in this domain. Final passages are a presentation of possible actions potentially leading to advance in collaboration between public and non-governmental organizations, hence strengthening participation of civil society in all key elements of public policy-making cycle.

**Key words:** NGO, CSO, public policy, intersectoral cooperation, organizational alliances

### Streszczenie

Niniejszy tekst jest poświęcony zagadnieniu współpracy organizacji publicznych z sektorem obywatelskim (CSO) – ze szczególnym wyróżnieniem organizacji pozarządowych (NGO) – przy projektowaniu, wdrażaniu i ewaluacji polityk publicznych. Rozważania teoretyczne na temat form i natury interakcji międzysektorowych uzupełniono praktycznymi uwagami o możliwościach wzmacniania wspólnych działań tego typu w Polsce. Wprowadzenie do problematyki stanowi historyczno-polityczny opis procesu stopniowego włączania się organizacji pozarządowych w procesy polityk publicznych, uzupełniony charakterystyką potencjalnych korzyści i problemów wynikających z takiej kooperacji. Kolejnym poruszonym wątkiem jest ewaluacja form interakcji międzysektorowej, uwzględniająca skrótową prezentację polskich doświadczeń

w tym obszarze. Rozważania zamyka propozycja możliwych działań wzmacniających pozycję III sektora względem administracji publicznej, co z jednej strony miałyby zapewnić aktywniejsze uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w procesach stanowienia i wdrażania polityk publicznych, a z drugiej – przyczynić się do wzrostu efektywności wprowadzanych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** NGO, CSO, polityki publiczne, współpraca międzysektorowa, sojusze organizacyjne

## Wprowadzenie

Polityki publiczne stanowią kwintesencję współczesnego, postmodernistycznego zarządzania, które w obrębie jednego, ogólnego pojęcia łączy w sobie wiele zróżnicowanych paradygmatów o odmiennych rodowodach. W ramach nauk o zarządzaniu dochodzi do spotkania zjawisk i zagadnień z dziedzin prawa, socjologii, filozofii polityki i politologii czy matematyki. Ta inspirująca mozaika, pozwalająca na złożony i twórczy opis zjawisk występujących we współczesnym życiu społecznym, rzadko kiedy zyskuje tak silny praktyczny połysk jak w przypadku analizy procesów projektowania, wdrażania i ewaluacji polityk publicznych, w których coraz częściej uczestniczą organizacje pozarządowe.

Celem niniejszego artykułu jest próba scharakteryzowania interakcji między sektorem publicznym a pozarządowym w obszarze polityk publicznych ze szczególnym naciskiem na kontekst krajowy. Do najważniejszych hipotez roboczych tekstu można zaliczyć twierdzenia, że (1) zaangażowanie III sektora w prace administracji wpływa korzystnie na polityki publiczne, (2) interakcja międzysektorowa coraz częściej jest nastawiona na współpracę, a nie na konfrontację, (3) polski III sektor – mimo pozytywnych doświadczeń – pozostaje relatywnie niezaangażowany w procesy związane z politykami publicznymi, oraz że (4) za takie *status quo* równorzędnie odpowiadają przedstawiciele administracji i NGO.

Inspirację do napisania artykułu stanowiły bieżące opracowania naukowe, które w okresie ostatnich kilku lat opublikowane zostały na łamach takich renomowanych czasopism, jak: „Nonprofit Management & Leadership”, „European Political Science Review”, „Review of International Studies” czy „Environmental Conservation”. Zawarte tam treści o zróżnicowanych podejściach i perspektywach poznawczych zostały poddane jakościowej analizie w kontekście dorobku nauk o zarządzaniu oraz zestawione z bieżącymi informacjami, publikowanymi w polskich mediach czy serwisach branżowych poświęconych NGO. W ten sposób przez pryzmat międzynarodowej debaty teoretycznej scharakteryzowano praktyczne krajowe tendencje dotyczące form interakcji między podmiotami publicznymi i pozarządowymi na polu opracowywania, implementacji i ewaluacji polityk publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki projektowania organizacyjnego oraz kompetencji menedżerskich.

Opracowanie otwiera szkic historyczny przedstawiający rozwój współpracy między sektorem publicznym i pozarządowym. Jego uzupełnienie stanowi ogólna charakterystyka teorii takiej interakcji wraz z opisem potencjalnych korzyści

dla wszystkich zaangażowanych stron. Natępnie przeanalizowano możliwe formy zależności międzysektorowych ze szczególnym naciskiem na przedstawienie najlepszych praktyk i modelowych rozwiązań. Koncepcje teoretyczne odniesiono później do rzeczywistości krajowej – na tej podstawie omówiono możliwe formy kooperacji między- i wewnątrzsektorowej, jakie mogłyby zostać rozwinięte w Polsce.

Artykuł zamyka podsumowanie najważniejszych tez zawartych w tekście, jednocześnie uwzględniające propozycję możliwych działań mających na celu wzmocnienie współpracy między NGO i sektorem publicznym. Szczególną uwagę poświęcono ściślejszej współpracy organizacji III sektora, który powinien zwiększać siłę swojego oddziaływania przez rozwój różnorodnych sieci porozumień. Przytoczone typologie form i zasad współpracy wskazują na duże zaległości w tym obszarze. Podkreślono również rolę Unii Europejskiej jako potencjalnie ważnego katalizatora krajowych przemian na polu współpracy między NGO i administracją publiczną.

## Odejście od modernistycznej koncepcji władzy – geneza współpracy sektora publicznego i pozarządowego

Wraz z upadkiem komunizmu i zakończeniem zimnej wojny oraz równoczesnym rozwojem technologii cyfrowej rozpoczął się proces istotnych zmian systemowych w szeroko rozumianym sposobie sprawowania władzy. Od 1989 roku na całym świecie coraz wyraźniej obserwowane jest odejście od tradycyjnego hobbesowskiego modelu hierarchicznego, charakteryzującego się autokratycznością podporządkowanych wertykalnie ośrodków decyzyjnych na rzecz podejścia inkluzywnego, czyli postmodernistycznej sieci, w której współuczestniczą niezależne, równorzędne sobie podmioty. W rezultacie rządzenie stało się demokratyczne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, opierając się na zestawie takich wartości fundamentalnych, jak współpraca, wzajemny szacunek i *consensus*.

Taka zmiana mechanizmów decyzyjnych w ośrodkach władzy nie mogła pozostać bez wpływu na sposób, w jaki projektuje się i wdraża polityki publiczne. Przede wszystkim zawodowy korpus administracyjny zyskał na znaczeniu i autonomii względem władzy swoich wybieralnych zwierzchników. Ograniczenie władzy politycznej przy zwiększeniu legalizmu działań wypromowało wiedzę ekspercką i znajomość narzędzi zarządzania jako podstawowe kompetencje w procesie stanowienia prawa. Co jednak istotniejsze w kontekście prowadzonych rozważań, organizacje publiczne zaczęły coraz częściej włączać organizacje społeczeństwa obywatelskiego (*Civil Society Organizations* – CSO) w liczne procesy związane z politykami publicznymi.

Kategoria organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest bardzo pojemna i można do niej zaliczyć wiele różnych podmiotów – działalność pełniącą ważne funkcje społeczne mogą prowadzić na przykład media, związki zawodowe lub duże podmioty gospodarcze. W olbrzymim bogactwie CSO szczególne miejsce

zajmują organizacje pozarządowe. Jakkolwiek zbyt dużym uproszczeniem byłoby traktowanie pojęć CSO i NGO za tożsame, organizacje pozarządowe należy uznać za bardzo ważny przejaw zinstytucjonalizowanej aktywności obywatelskiej [Ashmann, Sugawara, 2013: 389–390]. Czynniki wpływające na wyjątkowość NGO zostaną szerzej omówione w kolejnych częściach niniejszego opracowania – w tym miejscu należy wrócić do genezy wzrostu znaczenia organizacji społecznych dla procesów związanych z politykami publicznymi.

Wydaje się, że ową ewolucję trzeba wiązać przede wszystkim z rozwojem mediów elektronicznych i obserwowanym w ciągu ostatnich dziesięcioleci spowszednieniem dostępu do informacji (zarówno klienta, jak i dostawcy treści). Rozwój ten wymusił zmiany w praktycznym sprawowaniu reżimu demokratycznego, zwiększając aktywny udział obywateli w stanowieniu polityk publicznych. Obecnie nowoczesne społeczeństwo nie ogranicza się wyłącznie do wyboru swoich przedstawicieli – poszerzono możliwość kontestacji i partycypacji w sprawowaniu władzy, ewaluacja działań administracji publicznej przybrała na ciągłości, częściowo marginalizując logikę działań uzależnionych od kalendarza wyborczego [Slaughter, 2013: 73].

Zmiana w pojmowaniu pojęcia władzy oraz w logice jej sprawowania była na tyle głęboka, że klasyczna tendencja do utrzymywania i poszerzania siły wpływów relatywnie prędko okazała się anachroniczna. Zarówno instytucje publiczne, jak i klasa polityczna nie tylko szybko rozpoznały opisany trend, ale też stały się ważnym katalizatorem przemian, systematycznie włączając podmioty społeczeństwa obywatelskiego w proces egzekwowania swoich kompetencji. Oczywiście tak daleko posunięta ewolucja w sposobie stanowienia polityk publicznych nie byłaby możliwa, gdyby nie dostrzeżenie wyraźnych korzyści z nią związanych. Ich omówieniu poświęcono kolejny podrozdział niniejszego opracowania.

## Korzyści organizacji publicznych ze współpracy z NGO

Zyski administracji publicznej z włączenia NGO w proces stanowienia polityk publicznych nie są jedynie założeniem teoretycznym – empirycznie dowiedziono występowanie związku między tego rodzaju praktyką a efektywnością stanowionych rozwiązań zwłaszcza w obszarze finansowym. Stwierdzono ponadto, że polityki publiczne wypracowane we współpracy z NGO odznaczają się znacznie wyższą trwałością niż samodzielne inicjatywy administracji publicznej [Szazi, Sabo Paes, 2012: 30–53]. Co szczególnie interesujące, statystycznie stwierdzono, że nawet intensywne konsultacje społeczne nie dają podobnej gwarancji stabilności rozwiązań [Slaughter, 2013: 76]. Co stanowi podstawę takiej zależności?

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ewolucję społeczno-ekonomiczną ostatnich lat, która postawiła przed administracją nowe wyzwania o niespotykanym wcześniej poziomie komplikacji. Tym samym jakość polityk publicznych została ściśle związana z zasobami wiedzy eksperckiej oraz umiejętnym zarządzaniem nią – te dwa elementy uznawane są obecnie za najważniejsze dla



zapewnienia skuteczności i efektywności działań. Nowoczesna administracja publiczna XXI wieku jest pogodzona ze skalą własnych ograniczeń; przyjmuje z pokorą i odpowiedzialnością, że nie jest ani wyłącznym, ani nawet najlepszym ośrodkiem wyspecjalizowanej wiedzy<sup>1</sup>.

Po pierwsze, aby zapewnić optymalizację programów i usług społecznych, niezbędna jest nie tylko znajomość problematyki i narzędzi, ale również otoczenia społecznego – w tym kontekście CSO, a zwłaszcza NGO, okazują się doskonałym źródłem informacji na temat potrzeb i wymagań obywateli. Zdano sobie również sprawę, że coraz bardziej złożone problemy nie mogą być już zarządzane ani przez jeden poziom władzy, ani przez jeden sektor, ani przez jedną logikę działań (co doprowadziło do wytworzenia powszechnie stosowanego pojęcia *policy mix*). W rezultacie zdecydowano się położyć nacisk na prowadzenie konsultacji, które – jak zaobserwowano w praktyce – pozwalają nie tylko na poszerzenie spektrum możliwych rozwiązań, ale również prowadzą do wzrostu ich jakości. Należy zauważyć, że w wielu przypadkach konsultacje mają tak ścisły charakter, że trudno je odróżnić od *outsourcingu* – w tym przypadku głównym zasobem podlegającym transferowi jest wiedza [Streck, 2002: 1–3].

Zaobserwowano również, że partnerzy pozarządowi (co istotne, zarówno ci *non-* jak i *for-profit*) korzystnie wpływają na jakość i efektywność usług społecznych nie tylko wtedy, gdy uczestniczą w procesie planowania zmian, ale także gdy są implementatorami polityk publicznych. Najlepszym przykładem takiej kooperacji są inicjatywy w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (z reguły inicjowane oddolnie jako proces *bottom-up*) [Ashmann, Sugawara, 2013: 394]. Coraz powszechniejsze staje się również delegowanie typu *top-down*, w dłuższym okresie pozwalające partnerom niepublicznym osiągnąć zysk ze świadczenia usług społecznych. Praktyka ta występuje przede wszystkim w sytuacjach, gdy administracja publiczna nie dysponuje odpowiednimi zasobami do realizacji konkretnych zadań<sup>2</sup>.

Warto odnotować również rolę pośrednika, jaką organizacje pozarządowe odgrywają w procesach komunikacji na linii administracja publiczna–obywatele. Przy czym nie chodzi wyłącznie o wspomniane wskazywanie decydom najważniejszych problemów obywateli, ale o ważny współdziałanie w efektywnym wdrażaniu polityk publicznych w lokalnych społecznościach. Zaczęto doceniać rolę, jaką CSO odgrywają przy przezwyciężaniu oporu przed zmianami (funkcja tzw. ambasadora zmian, polegająca na przykład na prowadzeniu akcji in-

<sup>1</sup> Przypadek Polski nie odbiega od doświadczeń międzynarodowych, gdzie ostoją wiedzy eksperckiej są organizacje prywatne, dysponujące kapitałem niezbędnym do zatrudniania najlepszych specjalistów. Konieczność wypracowania mechanizmów przyciągania wysoko wykwalifikowanych kadr do administracji stanowi przedmiot powracającej debaty – z powodów politycznych z reguły nieprzynoszącej konkretnych rozstrzygnięć. [Por. Nae, Grigore, Grigore, 2011: 2–3].

<sup>2</sup> Zasobami tymi najczęściej jest kapitał, jednak nie zawsze. Za przykład może służyć monitorowanie postanowień programu Natura 2000, gdzie leśnicy nie mieli możliwości lub przejawiali ograniczoną skłonność do wykonywania dodatkowych zadań – rozwiązaniem okazała się współpraca z NGO zajmującymi się ochroną środowiska, które okazały się skłonne do podjęcia obowiązków w tym obszarze [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 123].

formacyjnych i szkoleniowych), przez co wpływają na szybsze i skuteczniejsze wdrożenie nowych rozwiązań. Jednocześnie tego rodzaju praca z obywatelami stanowi doskonale źródło informacji zwrotnej na temat wprowadzanych polityk publicznych, tym samym pozwalając administracji publicznej na szybsze i skuteczniejsze korygowanie swoich działań. Tak zdefiniowana rola organizacji pozarządowych w procesach przepływu informacji często określana jest mianem „pasa transmisyjnego” [Kotzian, Steffek, 2013: 56]. Termin ten stanowi dobre wprowadzenie do opisu kolejnej grupy korzyści ze współpracy administracji publicznej z CSO – korzyści politycznych, wpływających na usprawnienie szeroko rozumianych procesów demokratycznych.

Na początku należy wspomnieć, że zwiększenie udziału CSO w procesach stanowienia i realizacji polityk publicznych w praktyce jest wdrożeniem w życie idei subsydiarności – jednej z podstawowych wartości demokratycznych, stanowiących rdzeń współczesnej integracji europejskiej. Maksymą „nic o nas bez nas” można opisać najbardziej aktualne trendy w zarządzaniu publicznym, gdzie w procesie stanowienia prawa i wykonywania władzy stopniowo odchodzi się od paternalizmu, formalizmu i legalizmu celem wzrostu zintegrowanej partycypacji społecznej. Aby lepiej zrozumieć esencję tych zmian, szczególną uwagę należy poświęcić takim współzależnym pojęciom, jak deliberatywność, legitymizacja oraz odpowiedzialność<sup>3</sup>.

Tradycyjne media – kiedyś odgrywające istotną rolę stymulatora i moderatora debaty publicznej – obecnie stopniowo tracą na znaczeniu. Zwiększenie roli mediów wirtualnych i społecznościowych, stanowiących podstawę współczesnego społeczeństwa obywatelskiego, doprowadziło do wzmocnienia wolności słowa, w powszechnej świadomości w zasadzie utożsamiając ją z wolnością ekspresji. Z jednej strony za pozytywny rezultat tych przemian należy uznać wzrost partycypacji społecznej, przejawiający się większą skłonnością obywateli do wyrażania opinii na temat rządów i stanowionego prawa, innymi słowy we współczesnym społeczeństwie doszło do niespotykanego wcześniej wzrostu deliberatywności. Z drugiej strony przestrzeń publiczna stała się areną wymiany opinii i analiz, które rzadko kiedy opierają się na rzetelności, merytorycznej trafności oraz szacunku dla adwersarzy. Doszło do zdziczenia debaty publicznej, która do odegrania swojej roli w społeczeństwie wymaga spokoju i skupienia w oddaleniu od zgiełku ignorancji i niekompetencji [Slaughter, 2013: 86].

W demokracji XXI wieku odcięcie się od społeczeństwa wydaje się jednak niemożliwe – ogół obywateli ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek uczestniczyć we wszystkich procesach stanowienia prawa na dowolnym szczeblu władzy<sup>4</sup>. W tej sytuacji administracja publiczna bardziej niż kiedykolwiek wcześniej

---

<sup>3</sup> Właściwszym niż „odpowiedzialność” tłumaczeniem anglojęzycznego pojęcia *accountability* byłoby określenie „odpowiedzialność przed”, w odróżnieniu od „odpowiedzialności za”. Czasami w polskojęzycznej literaturze przedmiotu w odniesieniu do tego samego terminu używane jest pojęcie „rozliczalności” – w opinii autora sztuczne i nieintuicyjne.

<sup>4</sup> Należy odnotować teorie, według których transparentność jest zagrożeniem dla demokracji, wykorzeniającym niezbędne do jej poprawnego funkcjonowania zaufanie społeczne. Por. *Więcej tajemnicy*, „Polityka” nr 6(2944), 05.02.11–02.2014, s. 37–39.

zmuszona jest do poszukiwania rzetelnych i pewnych partnerów, którzy przydadliby jej działaniom przejrzystości i legitymizacji w oczach opinii publicznej, jednocześnie gwarantując wysoki poziom kompetencji. Takimi przewidywalnymi i wiarygodnymi partnerami, budzącymi i budującymi powszechne zaufanie, wydają się właśnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim NGO<sup>5</sup>.

Coraz aktywniejszy udział organizacji pozarządowych nie tylko w monitorowaniu, ale także we współtworzeniu polityk publicznych, pozwala administracji publicznej różnego szczebla na uzyskanie niezbędnej legitymizacji społecznej. Stanowi to ważną odpowiedź na zarzuty o oderwanie się władzy od obywateli i kryzys procesów demokratycznych – pochodną wzrostu komplikacji współczesnych problemów, których istotę przeciętnemu obywatelowi trudno jest pojąć. Skuteczną odpowiedzią na takie problemy jest właśnie zaangażowane uczestnictwo NGO. Budzi ono świadomość, że władza jest w swoich działaniach nieustannie pociągana do odpowiedzialności („odpowiedzialności przed”), dzięki czemu społeczeństwo jest bardziej skłonne do kompromisu oraz z większą łatwością przystaje na zmiany, postrzegając je jak własne [Slaughter, 2013: 87].

Nie można pominąć zalet wynikających ze ścisłej współpracy między NGO i administracją publiczną, z których korzystać mogą politycy piastujący ważne stanowiska publiczne (np. ministrowie). Merytoryczna współpraca z silnymi partnerami pozarządowymi zwiększa prawdopodobieństwo wypracowania właściwych rozwiązań, tym samym przyczyniając się do obniżenia ryzyka politycznego związanego z potencjalnie nieskutecznym działaniem. Na tej samej zasadzie wsparcie NGO przy prezentowaniu rozwiązań niepopularnych społecznie może istotnie zwiększyć margines politycznego bezpieczeństwa. Wreszcie dzięki współpracy z III sektorem politycy zyskują możliwość zademonstrowania swoim wyborcom nowoczesnych cech menedżerskich, takich jak przedsiębiorczość, zdolności negocjacyjne oraz – co szczególnie istotne w kontekście wybranej ścieżki kariery – umiejętność wypracowania kompromisu [Nae, Grigore, 2011: 4].

W ramach uzupełnienia należy zaznaczyć, że jakkolwiek fenomen rozbudowanego współuczestnictwa NGO w procesach polityk publicznych jest ogólnie uznawany za pozytywny, nie jest on wolny od uzasadnionych zastrzeżeń. Podstawowa wątpliwość dotyczy sposobu, w jaki organizacje publiczne mają dobierać partnerów do współpracy. Trudno określić, na jakiej zasadzie, według jakiego klucza powinno się to odbywać. Wątpliwości pojawiają się również przy próbie odpowiedzi na pytanie o to, członków której organizacji pozarządowej można uznać za realnych reprezentantów grup interesów, legitymowanych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Czy do takowych można zali-

---

<sup>5</sup> Wspomniane wiele zalet w przypadku NGO może się spotkać z zarzutem, że organizacje te mogą być nadto serwilistyczne względem administracji – zwłaszcza w sytuacji, kiedy w procesie finansowania dochodzi do zbytnej zażyłości między organizacjami pozarządowymi i publicznymi, a wolność działania tych drugich zbyt zależy od wsparcia i dobrej woli tych pierwszych [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 125].

czyć na przykład organizacje, które w swojej działalności opierają się na finansowaniu publicznym, czyli *de facto* zależne od administracji? [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 125]. Wreszcie nie ma jasności co do systemowych rozwiązań dotyczących takiej współpracy – wątpliwości budzą nie tylko kwestie instytucjonalne, polityczne i społeczne, ale przede wszystkim prawne. O ile można naszkicować schemat odpowiedzialności w zakresie działalności organizacji publicznych, o tyle trudno jest wyznaczyć jej dokładne ramy i zależności w przypadku współpracy z NGO [Nae, Grigore, Grigore, 2011: 6]. Należy również odnotować opinię, według której większy udział organizacji pozarządowych w procesach stanowienia polityk publicznych nie jest podyktowany troską o wypracowanie lepszych rozwiązań; stanowi jedynie przejaw braku zaufania społecznego oraz instytucjonalnego kryzysu, świadectwo postępującej słabości administracji publicznej [Slaughter, 2013: 83].

## Formy interakcji międzysektorowej

Poprzednią część opracowania poświęcono przedstawieniu licznych korzyści, jakie administracja publiczna odnosi ze współpracy z NGO przy projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Zaznaczono przy tym kilka wątpliwości i problemów, między innymi kulturowych, na które taka współpraca może natrafić. Zdając sobie z nich sprawę, oczywiste staje się, że kooperacja międzysektorowa może przybierać rozliczne formy i przebiegać przy zgoła różnym nastawieniu zainteresowanych stron. Relacje między organizacjami publicznymi a sektorem pozarządowym charakteryzują się całym wachlarzem możliwych postaw: od wrogości przez równowagę władzy do ścisłej współpracy i współzależności. Niniejszy podrozdział poświęcono charakterystyce i omówieniu najpopularniejszych modeli interakcji między NGO a administracją publiczną.

Zanim te zostaną omówione, należy najpierw poczynić ważną obserwację odnośnie do odmienności sektora publicznego i pozarządowego w kwestii stałości przyjmowanych postaw. Jednostki administracji publicznej z reguły charakteryzują się jednorodnością i relatywną stałością stosunku do partnerów pozarządowych (ewentualnie stopniową ewolucją), co wynika z jej biurokratycznie koherentnej, hierarchicznej i uniwersalistycznej struktury organizacyjnej. W przypadku NGO – będących zindywidualizowanymi przedstawicielami zróżnicowanego, wewnątrznie sprzecznego społeczeństwa obywatelskiego – w zależności od kontekstu mogą w tym samym czasie występować skrajnie odmienne, wręcz przeciwstawne, zachowania. Wynika to z faktu, że zdecydowanie najważniejszą wykładnią funkcjonalną dla działalności III sektora jest jego misja oraz „mandat moralny” stanowiący pochodną indywidualnych przekonań członków/pracowników organizacji pozarządowych<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> W teorii neoliberalnej NGO odgrywa ważną rolę strażnika norm i moralności, wprowadzającego pierwiastek humanitaryzmu względem stosowania przymusu przez sektor publiczny oraz bez-

Owo poczucie moralności jest szczególnie widoczne w przypadkach, gdy NGO z różnych powodów starają się (1) przeciwdziałać politykom publicznym, stojącym w sprzeczności z ich przekonaniami i wizją rzeczywistości. Postawa taka stanowi najbardziej antagonisticzną formę relacji na linii administracja publiczna–organizacje pozarządowe. Nieco mniej konfrontacyjną postawą III sektora jest (2) prowadzenie niezależnej obserwacji poczynąń administracji publicznej i informowanie społeczeństwa o jej przebiegu i rezultatach (organizacje skoncentrowane na takich działaniach często określa się mianem *watchdog* – „pies strażniczy”) [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11]. Pozostałe z omówionych postaw zakładają większą dozę zaufania i partnerstwa, a NGO chętnie uczestniczą w procesach tworzenia i implementacji polityk publicznych.

Za najmniej zażyłą formę współpracy należy uznać różne rodzaje (3) doradztwa przy projektowaniu rozwiązań, gdzie przedstawiciele administracji publicznej szukają dialogu z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11]. Przyjęcie takiej roli wymaga od NGO posiadania unikatowych zasobów, przede wszystkim wiedzy eksperckiej w wybranej dziedzinie. Należy zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu pojawia się rozróżnienie między dwoma formami doradztwa: wewnętrznym i zewnętrznym. Pierwsze związane jest z interesariuszami organizacji pozarządowych i odnosi się do działań informacyjnych mających na celu uczulenie obywateli na występowanie problemów społecznych tworzących społeczną masę krytyczną niezbędną do przeprowadzania zmian [Swanson, 2013: 312]. Drugi rodzaj doradztwa łączony jest ze współpracą z partnerami instytucjonalnymi, gdzie w ramach formalnych porozumień z administracją publiczną partner stara się rozwiązywać skomplikowane zagadnienia z obszaru polityk publicznych [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 120].

Trzeba podkreślić, że najlepsze rezultaty dla polityk publicznych, wynikające z eksperckiej współpracy między NGO i administracją publiczną, wypracowywane są w duchu (między)instytucjonalnej elastyczności. Zaobserwowano, że współpraca międzysektorowa jest najefektywniejsza, gdy obie strony akceptują pewien poziom adhocracji, czyli ograniczenia biurokracji przy jednoczesnym nacisku na pielęgnowanie naturalnych procesów komunikacji, gdzie wiedza ekspercka jest ważniejsza od struktur organizacyjnych i procedur [Streck, 2002: 2–4].

O ograniczeniu formalizmu nie może być mowy w przypadku kolejnej formy interakcji międzysektorowych, czyli (4) lobbingu. Ten podobny do doradztwa przypadek (niekiedy zaliczany do jego subkategorii) charakteryzuje się proaktywnością organizacji III sektora w opracowywaniu rozwiązań i sugerowaniu organom publicznym ich implementacji. Działania lobbingsowe – nierzadko kulturalowe, ocierające się o granice dopuszczanego prawem i obyczajem nacisku politycznego – obwarowane są wieloma procedurami i klauzulami prawnymi, mającymi na celu zachowanie transparentności oraz wykluczenie wszelkich możliwych pól do nadużyć korupcyjnych. Między innymi z powodu swojej zło-

---

względnego dążenia do maksymalizacji zysku przez sektor prywatny. [Por. Nae, Grigore, Grigore, 2011: 2].

żoności przyjmuje się, że lobbing zarezerwowany jest dla organizacji pozarządowych charakteryzujących się wysokim prestiżem społecznym, stabilną sytuacją finansową, a także wysoko wykwalifikowanym oraz uwrażliwionym etycznie personelem [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11].

Ostatnią z form interakcji między sektorem publicznym i pozarządowym, mającą najbardziej mutualistyczny charakter, jest (5) *outsourcing*. W praktyce polega on na świadczeniu usług publicznych przez NGO, najczęściej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przy tym bez znaczenia jest, czy działanie takie zostało zlecone sektorowi pozarządowemu (logika *top-down*), czy też konkretna organizacja pozarządowa samoistnie podjęła się wsparcia misji publicznej w wybranym przez siebie obszarze (działanie *bottom-up*) – w każdym przypadku dochodzi do ścisłej zażyłości organizacyjnej, określonej silnie sformalizowanym porozumieniem o współpracy [Robyns, de Geoffroy, 2009: 6–11].

Nawiązując do opisanych wyżej odmiennych form interakcji między organizacjami publicznymi i sektorem pozarządowym, należy zwrócić uwagę na rolę, jaką w procesie aktywizacji III sektora odgrywa Unia Europejska. Zaobserwowano, że im aktywniejszy udział NGO w procesach stanowienia polityk publicznych na szczeblu wspólnotowym, tym więcej ról odgrywają organizacje pozarządowe przy okazji implementacji ich rozwiązań na poziomie krajowym. Aktywność ta może przybierać jednocześnie formy na przykład strażnika rozwiązań zaproponowanych przez Brukselę, doradcy przy opracowywaniu szczegółowych rozporządzeń i wykonawcy specjalistycznych działań w terenie. Syntezę taką można było wyraźnie zaobserwować w Polsce w przypadku działań związanych z implementacją unijnego projektu Natura 2000 [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 123], o którym wspomnienie stanowi przejście do kolejnego zagadnienia – charakterystyki dotychczasowych relacji między krajową administracją publiczną a sektorem pozarządowym.

## Relacje międzysektorowe – doświadczenia krajowe

W ostatnim czasie można w Polsce zaobserwować wzrost udziału sieci doradczych w stanowieniu polityk publicznych zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Samorządy specjalną ustawą zostały zobligowane do wypracowania formalnych ram współpracy z organizacjami pozarządowymi<sup>7</sup>. Co ciekawe, jakkolwiek obowiązek ten został narzucony ogólnie, do tej pory administracja centralna nie poszła w ślady samorządów – jedynym urzędem, który wypracował podobne rozwiązania dotyczące współpracy z NGO, jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, organ odpowiedzialny za nadzorowanie i wspieranie rozwoju III sektora w Polsce. W zmianie tego anachronicznego stanu rzeczy nie pomogły żadne

---

<sup>7</sup> Por. *Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz.U. 2003 Nr 96 poz. 873; oraz [Przewłocka, 2011: 13–23].

inicjatywy organizacji pozarządowych<sup>8</sup>. Można zaryzykować stwierdzenie, że administracja centralna nie dostrzega korzyści płynących ze współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, na czym w dłuższej perspektywie może ucierpieć demokratyczna legitymizacja władzy oraz jakość wprowadzanych polityk publicznych.

Obecnie współpraca administracji publicznej z podmiotami pozarządowymi zależy bardziej od indywidualnego nastawienia danego ministra, co nie służy długookresowej ciągłości współpracy i stabilizacji – każda zmiana kierownictwa politycznego w wybranym resorcie potrafi wiązać się z kompletnym przeformulowaniem relacji z III sektorem. Wobec braku odpowiednich procedur i mechanizmów za najważniejszy instytucjonalny czynnik stymulujący utrzymywanie bliższych relacji administracji centralnej z organizacjami pozarządowymi należy uznać Unię Europejską. Jak wcześniej wspomniano, wdrażanie dyrektyw wspólnotowych na szczeblu narodowym zwykle wymusza na administracji krajowej obowiązek nawiązania długookresowej, formalnej współpracy z NGO [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 119].

Brak odpowiednich ram współpracy organizacji publicznych z sektorem obywatelskim widoczny jest nie tylko w obszarze doradztwa, ale także w bardziej wysublimowanej formie wpływu na polityki publiczne – w lobbingu. Jakkolwiek lobbting stanowi nieodzowny element współczesnej demokracji, w której rozliczne podmioty mają prawo wpływać na rozwiązania prawne zgodnie ze swoim najlepszym interesem, praktyka ta nierzadko spotyka się z oskarżeniami o promowanie wąskich grup interesu oraz stymulowanie korupcji. Z tego powodu, mając na uwadze najlepiej pojęty interes społeczny, dojrzałe demokracje wypracowały wiele rozwiązań prawnych wymuszających przejrzystość praktyk lobbtingowych. W Polsce, z powodu braku stosownych rozwiązań prawnych, działania takie są trudne i stosunkowo niepopularne. Ze względu na doświadczenia korupcyjne okresu transformacji oraz relatywnie ubogą kulturę polityczną krajowe NGO nie może w pełni efektywnie realizować swojej misji. Należy przy tym odnotować, że organizacje pozarządowe – z uwagi na swój charakter *non-profit* – w działaniach lobbtingowych winny charakteryzować się wyższym poziomem etycznym niż organizacje komercyjne, kierując się jedynie najlepiej pojętym interesem społecznym<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Na szczególną uwagę zasługuje rozpisanie konkursu dla ministerstw na najlepsze rozwiązania prawne. Dla zwycięskiego urzędu NGO przewidziano nagrodę w wysokości 250 tys. zł, która ze względu na brak odzewu administracji publicznej ostatecznie nie została wręczona. Por. *Ministerstwa nie chcą programów współpracy*, NGO.pl; <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/848087.html> (dostęp: 20.05.2013).

<sup>9</sup> Stwierdzenie takie stanowi oczywiście duże uproszczenie. NGO, jak każda inna organizacja, funkcjonuje w rzeczywistości ograniczonych zasobów, o które musi konkurować z innymi, podobnymi sobie podmiotami, co *ex definitione* może prowadzić do wielu nadużyć etycznych. Przykładowo trudno odróżnić popularyzowanie problemu społecznego przez wybraną organizację pozarządową od działań autopromocyjnych i *fundraisingowych*. W rezultacie niebezpiecznym jest zarzut, że najczęściej realizowane są inicjatywy tych organizacji, które mają największą siłę oddziaływania (nieraz wyrażoną przez wartość budżetu przeznaczanego na działania marketingowe), a nie tych, które promują działania najpotrzebniejsze lub odznaczają się największą efektywnością.

Podsumowując, w obecnej sytuacji polityki publiczne w Polsce cierpią z powodu braku ram współpracy między centralną administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Ponoszą też tego konsekwencje sami politycy, ogniskując na sobie niezadowolenie społeczne wynikające z forsowania zmian z wyłączeniem konsultacji społecznych. Nadzieja na zmianę takiego stanu rzeczy płynie od samorządów, które coraz powszechniej włączają społeczeństwo obywatelskie do realizacji swoich działań. Konsultowanie projektowanych rozwiązań na szczeblu gminy wydaje się dzisiaj oczywistością; także coraz częściej padają postulaty wprowadzenia budżetów obywatelskich, co świadczy o rosnącej woli społecznej do partycypowania w procesach stanowienia władzy [Przewłocka, 2011: 14–23].

Przy tym nadużyciem byłoby w tym miejscu oskarżanie administracji centralnej o brak dobrej woli, o to, że nie chce widzieć partnera w organizacjach pozarządowych. Należałoby raczej zwrócić uwagę na uwarunkowaną historycznie słabość III sektora w Polsce, który do pełnienia odpowiedzialnej funkcji w procesach stanowienia i wdrażania polityk publicznych jeszcze nie dojrzał – zarówno finansowo, jak i organizacyjnie. Można jedynie zgadywać, które z obecnie działających NGO mają w przyszłości szansę stworzyć elitę dysponującą wystarczającymi zasobami, by stanowić realne wsparcie dla działań administracji<sup>10</sup>.

Ze względu na powyższe wydaje się, że opisywany w niniejszym opracowaniu współdziałanie organizacji pozarządowych w stanowieniu polityk publicznych może w Polsce przebiegać wyłącznie na dwa sposoby. Pierwszy z nich to stopniowe wzmocnienie się organizacji III sektora, co z biegiem czasu doprowadzi do wyłonienia się grupy liderów NGO stanowiących ważny punkt odniesienia dla działań poszczególnych resortów administracji państwowej. Drugie rozwiązanie, możliwe do wypracowania w krótszym czasie, polega na integracji III sektora – zawiązywaniu sieci sojuszy i porozumień pozwalających na połączenie zasobów organizacji z jednoczesnym uzyskaniem efektu synergii. Opisowi możliwych form takiej współpracy, a także warunkom jej powodzenia, poświęcono ostatnią część niniejszego opracowania.

## Integracja organizacji pozarządowych – formy i uwarunkowania

Jak wskazuje historia, oportunistyczne sieci i porozumienia między organizacjami w większości przypadków powstają w wyniku instytucjonalnego zastoju. Oczywiście impas w działaniach administracji nie wystarczy do podjęcia takich kroków – ważnym katalizatorem tworzenia się porozumień są lokalne czynniki

---

<sup>10</sup> Wydaje się, że obecnie najbliższym osiągnięciu takiego statusu jest Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, o której już teraz można powiedzieć, że ma olbrzymi wpływ na Ministerstwo Zdrowia. Por. *Arlukowicz odpowiada na zarzuty Owsiaaka. Drzwi mojego resortu są zawsze dla Orkiestry otwarte*, Tok FM; 15.01.2013, [http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,13217651,Arlukowicz\\_odpowiada\\_na\\_zarzuty\\_Owsiaaka\\_Drzwi\\_mojego.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,13217651,Arlukowicz_odpowiada_na_zarzuty_Owsiaaka_Drzwi_mojego.html) (dostęp: 18.10.2013).



kulturowe, przede wszystkim poziom zaufania społecznego i bliska mu skłonność do zrzeszania się [Swanson, 2013: 314]. Jakkolwiek wartości te pozostawiają w kontekście polskim wiele do życzenia, niepodważalna wspólna korzyść powinna być dostateczną motywacją do podjęcia wysiłków federacyjnych. Jak zaznaczono wcześniej, wpływ na polityki publiczne jest rezultatem odpowiedniego wykorzystania wielu zróżnicowanych zasobów, takich jak wiedza, środki finansowe, wpływy polityczne czy rozpoznawalność społeczna. Należy do rzadkości, nawet w krajach z wysoko rozwiniętym III sektorem, aby jedna organizacja dysponowała wszystkimi kategoriami środków, które pozwalałyby na w pełni niezależne działanie – poszukiwanie efektu skali, konieczność uzyskania masy krytycznej niezbędnej do przeprowadzania zmian stanowią podstawowe i najsilniejsze motywacje do zawiązywania sojuszy między organizacjami pozarządowymi [Streck, 2002: 2–4]. Czym takie porozumienia winny się charakteryzować, aby spełnić pokładane w nich nadzieje?

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że do najważniejszych cech sieci międzyorganizacyjnych, determinujących ich skuteczność i efektywność, należą szybkość działania oraz partycypacyjność i demokratyczność regulacji wewnętrznych. Najlepiej sprawdzają się te mechanizmy, w których ustalenie klarownych zasad współpracy idzie w parze z pielęgnacją ducha przedsiębiorczości pozwalającego na wykrystalizowanie się naturalnego przywództwa [Swanson, 2013: 313]. Stwierdzono także, iż wpływ porozumień organizacji III sektora na polityki publiczne jest z reguły tym większy, im bogatsza debata między samymi NGO – kładąca nacisk na umiejętność wypracowania kompromisu przy poszanowaniu różnorodności i odmienności poglądów. Warunkiem *sine qua non* stabilnej współpracy jest także wypracowanie przejrzystego mechanizmu dzielenia się kosztami na poziomie porozumienia [Streck, 2002: 8–11].

Jakkolwiek wspomniane wyżej warunki skutecznego działania można uznać za uniwersalne, nie istnieje jeden model współpracy między NGO. Wyraźne różnice rysują się na przykład między porozumieniami amerykańskimi i europejskimi. Za oceanem często spotyka się sytuację, kiedy jedna organizacja – najczęściej inicjator pomysłu dysponujący największymi zasobami – odgrywa rolę instytucji przewodniej, często też ponoszącej większość kosztów. Model europejski z kolei, oparty na odmiennych tradycjach zarządzania, jest mniej nastawiony na przywództwo, a bardziej na koncyliację – organizacje w ramach porozumień III sektora najczęściej decydują się na powołanie niezależnego, centralnego sekretariatu koordynatora i proporcjonalny podział kosztów instytucjonalnych [Ashmann, Sugawara, 2013: 392].

Kilkakrotnie już podnoszono tutaj sprawę elastyczności. Również w przypadku porozumień międzyorganizacyjnych odgrywa ona bardzo istotną rolę. Elastyczność wiąże się z ciągłą ewolucją sieci wynikającą z konieczności dostosowania jej struktury do bieżących wymagań. Szczególną kwestią jest stopień autonomii członków porozumienia, który winien dostosować się do konkretnych przypadków – wobec najtrudniejszych wyzwań ulega ograniczeniu, zwiększa się natomiast przy sprawach mniejszej wagi. Co oczywiste, pojęcie elastyczności musi się także odnosić do wykorzystania środków niezbędnych do osiągnięcia

pożądanych wyników. Następne akapity poświęcono charakterystyce narzędzi, jakie mogą być wykorzystywane przez sieci porozumień III sektora.

Rozpoczynając od działań stosunkowo najprostszych, listę tę otwiera (1) podnoszenie problemów, czyli tzw. *agenda-setting* – zwracanie uwagi społeczeństwa i instytucji publicznych na wybrane zagadnienia. Bardziej zaawansowanym działaniem jest (2) ustalanie standardów, zarówno tych dotyczących członków porozumień, jak i wybranego sektora polityk publicznych, którego pochodną jest wzmaganie efektywności instytucjonalnej (np. przez monitorowanie działalności administracji publicznej). Do osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju organizacyjnego konieczne jest (3) generowanie i rozprzestrzenianie wiedzy, przede wszystkim przez prowadzenie badań naukowych, rozwój współpracy akademickiej i programy szkoleniowe. Za działanie wymagające najwyższego poziomu integracji III sektora uznaje się z kolei (4) tworzenie i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w ramach polityk publicznych, do której to kategorii można zaliczyć między innymi omawiane wcześniej działania lobbingowe [Streck, 2002: 5–7].

Zgodnie z literaturą przedmiotu w zależności od przyjętych narzędzi zmiany ulegają wartości, na których opiera się kultura zarządzania porozumieniami sektorowymi. Przykładowo ustalanie standardów wymaga działań mających na celu budowanie zaufania publicznego, generowanie wiedzy, nastawienie na efektywność (także finansową) oraz długookresową stabilność proponowanych rozwiązań. Doradztwo w procesie projektowania polityk publicznych wiąże się z kolei przede wszystkim z otwartością, akceptacją różnorodności, elastycznością w formułowaniu i rozwiązywaniu problemów, szybkością wypracowywania rozwiązań oraz poszanowaniem dla demokratycznej idei subsydiarności [Streck, 2002: 4–5].

W tym miejscu trzeba podkreślić, że jednym z kluczowych czynników determinujących ogólną skuteczność inicjatyw międzyorganizacyjnych – bez względu na stosowane przez nie narzędzia – jest reprezentatywność takich porozumień. Zarówno obywatele, jak i partnerzy instytucjonalni (prywatni oraz publiczni) muszą być dostatecznie silnie przekonani, że dana sieć NGO jest legitymizowanym przedstawicielem społeczeństwa obywatelskiego, posiadającym jego poparcie oraz zaufanie. Wiąże się to z obserwacją, że do pewnego etapu siła oddziaływania porozumień III sektora wzrasta wraz z jego wielkością, później mogąc stanowić istotny problem instytucjonalny, ograniczający skuteczność działań – im więcej członków sieci, tym wyższe ryzyko wystąpienia paraliżującego konfliktu interesów [Streck, 2002: 9].

Poruszywszy zagadnienie liczby członków organizacji, należy zaznaczyć, że nie ma ona znaczenia w sprawach związanych z legitymizacją społeczną – masowe ruchy nie są lepszymi reprezentantami interesów obywateli niż na przykład niezależne grupy eksperckie czy *think-tanki*. Podkreśla się, że głównym kryterium zdobycia zaufania w kwestii reprezentatywności jest transparentność działania i sprawozdawczość przed szeroko rozumianą grupą interesariuszy – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Biorąc pod uwagę złożoną strukturę porozumień między NGO, trzeba zwrócić uwagę, że konieczność wyznaczenia wysokich standardów przepływu informacji zachodzi nie tylko na poziomie

całej sieci, ale również poszczególnych organizacji członkowskich [Kotzian, Steffek, 2013: 79].

Scharakteryzowawszy najważniejsze wartości determinujące skuteczność i stabilność porozumień w ramach III sektora, należy także wspomnieć o możliwych formach prawnych takiej współpracy międzyorganizacyjnej. Poczynając od porozumień nieuregulowanych, najbardziej autonomicznych, są to (1) porozumienia *joint venture* (okazjonalne sojusze celowe), (2) porozumienia typu *asset transfer* (gdzie członkowie porozumienia decydują się wydzielić niezależne środki finansowe na realizację wspólnych działań), (3) zależności subsydiarne (stabilne porozumienia, gdzie jedna organizacja jest zależna od drugiej bezpośrednio lub pośrednio przez członków zarządu lub przepływy kapitałowe) oraz (4) konsolidacja (gdy kilka organizacji decyduje się połączyć w jedną). Ostatni przypadek sojuszu międzyorganizacyjnego w kontekście polskim może wydawać się egzotyczny, gdyż rodzimy III sektor nie ma zbyt wielkiego doświadczenia w obszarze fuzji NGO. Dla porównania w Stanach Zjednoczonych proces ten dotyka około 1,5% wszystkich organizacji pozarządowych – niewiele mniej niż organizacji komercyjnych, dla których odsetek ten wynosi 1,7% [Chen, Krauskopf, 2013: 326].

Na koniec należy wspomnieć o elementach determinujących długookresową stabilność porozumień międzyorganizacyjnych. Przede wszystkim stwierdzono, że tego rodzaju współpracę najłatwiej jest nawiązać podmiotom równym sobie, cechującym się stabilną pozycją (zwłaszcza finansową) wśród innych NGO, świadomie postrzegającym uczestnictwo w porozumieniach sektorowych jako ważne narzędzie realizacji celów statutowych. W ten sposób ograniczony zostaje ważny czynnik destabilizujący – pokusa nadużycia, biorąca się z relatywnej słabości części organizacji względem innych członków porozumienia. W sieciach cechujących się tego typu nierównowagą stosunkowo łatwo o erozję zaufania, najczęściej prowadzącą do zarzutów o nadużywanie władzy, malwersacje finansowe oraz egoistyczne działanie autopromocyjne [Chen, Krauskopf, 2013: 328–334].

Stwierdzono ponadto, że problemy porozumień III sektora w równym stopniu mogą się brać z błędnie zaprojektowanych struktur i podziału kompetencji co z niedostatecznej dbałości o rozwój kultury organizacyjnej oraz kanałów formalnej i – przede wszystkim – nieformalnej komunikacji. Dlatego jednym z fundamentalnych sposobów na łagodzenie potencjalnych konfliktów wewnętrznych jest pielęgnowanie powszechnej świadomości potrzeb, celów i motywacji, które pełnią podmioty do współpracy. Należy także zwrócić uwagę, że porozumienia między NGO, których działanie opiera się na prostej syntezie i współzależności sił, cechują się istotnie niższym poziomem synergii oraz ograniczoną skutecznością działań niż te sieci, które dzięki dobrym relacjom osobistym wykształciły przyjacielską, mentorską atmosferę nastawioną na rozwiązywanie problemów oraz dzielenie się zasobami [Chen, Krauskopf, 2013: 328–334].

## Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono liczne korzyści dla procesów stanowienia i wdrażania polityk publicznych, jakie płyną z rozlicznych form interakcji między organizacjami publicznymi i pozarządowymi. Nie sugerowano kryteriów, według których administracja publiczna powinna wyłaniać sobie partnerów spośród NGO – stwierdzono jedynie występowanie wielu zmiennych, które w takiej sytuacji należy brać pod uwagę w kontekście przyjętej racjonalności działań. Z jednej strony konieczne jest zapewnienie reprezentatywności i legitymizacji społecznej, z drugiej – niezwykle ważnym czynnikiem jest możliwość prowadzenia sprawnego, konstruktywnego dialogu. Istotnym elementem, którego nie należy bagatelizować, jest finansowa współzależność organizacji pozarządowych i publicznych – zbyt ściśle więzy mogą istotnie podważać demokratyczność procesów, i tym samym ograniczać skuteczność generowanych rozwiązań [Cent, Mertens, Niedziałkowski, 2013: 125–126].

Wspomniano, że mimo usilnych starań III sektora administracja centralna w Polsce nie jest szczególnie skłonna do podjęcia systematycznej współpracy z NGO. W rezultacie zasugerowano, by organizacje pozarządowe podjęły większe wysiłki integracyjne. Takie wzmocnione sieci porozumień mogłyby wypełnić dotychczasową lukę i przezwyciężyć apatię organizacji publicznych. Przy tym fakt, że sytuacja jest od dłuższego czasu niezmienną, stanowi istotny powód do niepokoju, może bowiem świadczyć nie tylko o braku wizji organów publicznych, ale także – a może przede wszystkim – o kryzysie przywództwa w krajowym sektorze pozarządowym. Przerzucanie odpowiedzialności na partnerów publicznych jest bardzo łatwą i wygodną wymówką dla niedostatecznych działań NGO. Obecnie w Polsce nie da się zauważyć bardziej wysublimowanych, scentralizowanych inicjatyw o istotniejszej sile oddziaływania na krajowe polityki publiczne.

Można pokusić się o stwierdzenie, że ważnym czynnikiem wpływającym na obecne *status quo* jest brak dostatecznej swobody finansowej – polski sektor pozarządowy w tym wymiarze pozostaje relatywnie nierozwinięty. Należy jednak stwierdzić, że zdolności do pozyskiwania środków na prowadzenie działań zależą bezpośrednio od wypadkowej użytych narzędzi *fundraisingowych* oraz legitymizacji NGO w oczach partnerów administracyjnych i społecznych. Jakkolwiek w ciągu ostatnich lat wraz ze stopniowym wzrostem zaufania społecznego wiele się w tym obszarze zmieniło, gros organizacji pozarządowych wciąż charakteryzuje amatorski stosunek do wykonywanej misji. Narzucenie wyższych standardów działań i sprawozdawczości – zwłaszcza jeśli inicjatywa ta wyszłaby z samego III sektora – mogłoby stanowić pierwszy krok do przewrótka opisywanego sprzężenia zwrotnego<sup>11</sup>. Jeśli efekt skali czy perspektywy

---

<sup>11</sup> Należy w tym miejscu nawiązać do postulatu wprowadzenia certyfikatów jakości dla krajowych organizacji pozarządowych, przede wszystkim dla Organizacji Pożytku Publicznego, celem zwiększenia ich efektywności, wiarygodności, rozpoznawalności społecznej i – w konsekwencji –

ekspansji programowej i geograficznej nie jest wystarczającym motywatorem do podjęcia odpowiednich działań w tym obszarze, z czasem będzie nim presja darczyńców oczekujących większej efektywności w wykorzystywaniu środków. W wersji bardziej pesymistycznej – działania na rzecz integracji i wzrostu efektywności III sektora w Polsce wymusi konkurencja z zagranicznymi NGO, które mogą swobodnie działać na rodzimym rynku, wykorzystując przy tym nowocześniejsze techniki menedżerskie, gwarantujące wyższą efektywność i standardy świadczonych usług społecznych.

Wspominając o relacjach międzynarodowych, nietrudno zauważyć, że ważnym katalizatorem pożądaných zmian w polskim trzecim sektorze może okazać się wielokrotnie przywoływana tutaj Unia Europejska, która wyznacza wiele norm w dziedzinie krajowych polityk publicznych. Już teraz widać jej duży wpływ na włączanie NGO w procesy projektowania rozwiązań i ich implementacji, a także współpracy międzyorganizacyjnej. Unia Europejska nie jest jednak od dostarczania gotowych rozwiązań – jej rola ogranicza się wyłącznie do tworzenia możliwości. Najważniejszy krok należy do samych NGO, które muszą wykazać się wizją i przedsiębiorczością.

Konkludując rozważania, warto zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do sektora prywatnego czy publicznego integracja w III sektorze nie budzi zastrzeżeń moralnych – rzadko można spotkać się z zarzutami centralizacji władzy czy praktyk monopolistycznych w odniesieniu do NGO. Bez względu na siłę ich oddziaływania włączenie organizacji pozarządowych w ramy krajowych polityk publicznych zawsze stanowi sytuację typu *win-win*: korzysta sektor publiczny przez wzrost demokratycznej legitymizacji, sektor prywatny przez zyskanie możliwości lepszej alokacji zasobów, sektor pozarządowy przez zwiększenie siły swojego oddziaływania, oraz – przede wszystkim – zyskuje społeczeństwo obywatelskie dzięki wyższej jakości stanowionych polityk publicznych. Trzeba mieć nadzieję, że wobec tak szerokiego wachlarza korzyści wskazana w niniejszym artykule próżnia systemowa już wkrótce da się zapełnić przez konkretne działania wszystkich zainteresowanych stron.

## Literatura

- Ashmann D., Sugawara C.L. (2013), *Civil Society Networks. Options for Network Design*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 23, I, 3.
- Cent J., Mertens C., Niedziałkowski K. (2013), *Roles and Impacts of Non-Governmental Organizations in Natura 2000 Implementation in Hungary and Poland*, „Environmental Conservation”, Vol. 40(2).
- Chen B., Krauskopf J. (2013), *Integrated or Disconnected? Examining Formal and Informal Networks in a Merged Nonprofit Organization*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 23, No. 3.

---

pozyskania większej ilości środków niezbędnych do prowadzenia działalności statutowej [Meisel-Dobrzański, 2010: 185].

- Hadzi-Miceva-Evans K. (2010), *Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation*, European Center for Not-for-Profit Law & OSCE, <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/compover.pdf> (dostęp: 20.05.2013).
- Kotzian P., Steffek J. (2013), *Do Members Make a Difference? A Study of Transnational Civil Society Organizations*, „European Political Science Review”, Vol. 5, 55–81.
- Matczek P., Koziarek M. (red.) (2011), *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, [http://wszechnica.org.pl/model\\_wspolpracy/publikacje\\_i\\_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3%C5%82praca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf](http://wszechnica.org.pl/model_wspolpracy/publikacje_i_dokumenty/ISP%20wsp%C3%B3%C5%82praca%20polityki%20raport%20ko%C5%84cowy%20final.pdf) (dostęp: 20.05.2013).
- Meisel-Dobrzański J. (2010), *Certyfikacja organizacji pożytku publicznego – sposób na poprawę sprawności sektora pozarządowego w Polsce*, Optimum, „Studia Ekonomiczne”, nr 3(47), Białystok.
- Nae G., Grigore C., Grigore G. (2011), *NGO's Engagement in International Public Policy Making; IDEC*, <http://idec.gr/ier/new/3rd%20Panhellenic%20Conference/NAE-GRIGORE-%20NGOS%20ENGAGEMENT%20IN%20INTERNATIONAL%20PUBLIC%20POLICY.pdf> (dostęp: 20.05.2013).
- Przewłocka J. (2011), *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w roku 2009. Raport z badań*, Klon/Jawor, Warszawa, <http://www.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/barometr2009.pdf> (dostęp: 10.05.2013).
- Robyns A., de Geoffroy V. (2009), *Influence des ONG internationales sur les politiques publiques*, Etude Aide et Action n°6, Groupe U.R.D., [http://www.urd.org/IMG/pdf/strategies\\_influence\\_ONG.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/strategies_influence_ONG.pdf) (dostęp: 20.05.2013).
- Slaughter S. (2013), *The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation*, „Review of International Studies”, Vol. 39.
- Streck Ch. (2002), *Global Public Policy Networks as Coalitions for Change* [w:] D.C. Esty, M.H. Ivanova (eds.), *Global Environmental Governance, Options and Opportunities*, Yale School of Forestry and Environmental Studies, New Haven.
- Swanson L.A. (2013), *A Strategic Engagement Framework for Nonprofits*, „Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 23, No. 3.
- Szazi E., Sabo Paes J.E. (2012), *Melhores Praticas Regulatorias Internacioanais do Terceiro Setor*, Projecto Editorial, Brasilia.

*Konrad Janiga*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## POLITYKA EDUKACYJNA W ŚWIETLE POTRZEB KOMPETENCYJNYCH NA PRZYKŁADZIE BRANŻ BPO/SSC I ITO/IT

### Abstract

#### **Education policy in the context of competences requirement illustrated with example of BPO/SSC and ITO/IT lines of business**

Considering the global context, this article should be treated as a basis to necessary academic debate about the decisive role of education policy in competences development. This article presents the definitions of competences which are the most wanted by the outsourcing industry.

**Key words:** education policy, outsourcing, offshoring, competences

### Streszczenie

Artykuł stanowi przyczynek do niezbędnej w świetle globalnych uwarunkowań debaty akademickiej na temat roli polityki edukacyjnej w elastycznym rozwoju kompetencji pożądanых na rynku pracy. W opracowaniu zaprezentowano precyzyjne definicje kompetencji, na które zgłaszają zapotrzebowanie pracodawcy reprezentujący branżę *outsourcingowe*.

**Słowa kluczowe:** polityka edukacyjna, *outsourcing*, *offshoring*, kompetencje

### Wstęp

Kształtowanie kluczowych kompetencji przyszłych pokoleń w ramach polityki edukacyjnej państwa zostało uznane za ważny czynnik rozwoju społecznego i gospodarczego. Szczególną rolę w realizacji tego zadania przypisano uczelniom posiadającym stosowne uprawnienia akademickie, a tym samym autonomię programową, pozwalającą im dopasowywać proces kształcenia do pojawiających się nowych wyzwań na rynku pracy. Rodzi się zatem pytanie o adekwatność oferty dydaktycznej do zapotrzebowania pracodawców na kompetentnych absolwentów szkół wyższych. Problem dopasowania efektów kształcenia do potrzeb kompetencyjnych pracodawców w dobie globalnych zmian wydaje się bardzo

istotny z punktu widzenia polityk publicznych i wymaga pogłębionych badań, które przyniosą odpowiedzi na pytania dotyczące sposobów osiągania zamierzonych rezultatów, to jest między innymi wzrostu poziomu jakości kształcenia oraz zatrudnienia. Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim zdefiniowanie kompetencji pożądaných przez branżę *outsourcingu* i *offshoringu*. W artykule zaprezentowano również uwarunkowania krajowej polityki edukacyjnej w kontekście polityki zatrudnienia oraz budowy Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.

## Tło rozważań o wybranych politykach publicznych

W nasilających się ostatnimi czasy debatach dotyczących szerokiej problematyki społeczno-gospodarczej rozpoczynającej się drugiej dekady XXI wieku pojawiają się liczne odwołania do współczesnego światowego kontekstu. Wiele opracowań naukowych odnosi się do procesu powszechnej globalizacji, galopującego postępu informatyczno-technologicznego, aktualnie trwającego kryzysu gospodarczego i „wątpliwej słuszności” założeń gospodarki opartej na neoliberalnej idei wolnego rynku. Podnosi się także kwestię potrzeby renesansu wartości cywilizacyjnych, które stanowią o tolerancji międzyludzkiej oraz współistnieniu kulturowym, tworzą fundamenty społeczeństwa obywatelskiego i są wyznacznikiem dla zrównoważonego rozwoju, odpowiedzialności społecznej, troski o ekologię, a także o losy przyszłych pokoleń. „Dokąd zmierza świat?” – pytanie postawione przez Grzegorza Kołodkę w tytule jego książki wydaje się obecnie wyjątkowo trafne w kontekście nie tylko ekonomii politycznej przyszłości. Nastąpił bowiem czas, kiedy gospodarka światowa funkcjonuje 24 godziny na dobę, praca fizyczna podlega zautomatyzowaniu, postęp techniczny wymusza nowe formy podziału czasu pracy, następuje swobodny przepływ siły roboczej, kwitnie wolny handel, staliśmy się społeczeństwem wiedzy o rosnącym zapotrzebowaniu na kapitał intelektualny. Ludzkość żyje w sieci, jak zauważa Darin Barney. Jego teza o „społeczeństwie sieci” nie dotyczy kolejnego stadium następującego po erze postindustrializmu, społeczeństwie informacyjnym czy globalizacji – stanowi raczej próbę zrozumienia wzajemnie powiązanych sił społecznych, ekonomicznych i kulturowych [Barney, 2008: 35].

Powyższe uwarunkowania nie są bez znaczenia dla kształtu polityk publicznych, a przede wszystkim polityki edukacyjnej. Jej istotna rola uwidacznia się szczególnie w kontekście troski o losy przyszłych pokoleń i jest ściśle związana z polityką zatrudnienia. Zalecenia Rady Unii Europejskiej dotyczące reformowania edukacji w Polsce dotyczą między innymi: lepszego dostosowania kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, poprawy jakości edukacji, opierania polityki edukacyjnej na kompleksowej i spójnej strategii uczenia się przez całe życie. Zostały one uwzględnione w kierunkach krajowej polityki edukacyjnej do 2020 roku i są realizowane zgodnie z założeniami następujących rządowych dokumentów strategicznych: *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Strategia*



*Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Perspektywa uczenia się przez całe życie.* Jednym z celów strategicznych stał się rozwój kompetencji traktowanych jako „klucz do przyszłości”. Podkreśla się, że zadaniem współczesnej szkoły jest kształtowanie kompetencji, które pomogą dzisiejszym uczniom odpowiedzieć na wymagania rynku pracy i społeczeństwa w przyszłości.

## Polityka edukacyjna a polityka zatrudnienia

Justyna Godlewska w swoich rozważaniach na temat „edukacji w czasie kryzysu” odwołuje się do słów Jacques’a Delorsa, znanego francuskiego polityka zaangażowanego także w sprawę edukacji: „*choosing a type of education means choosing a type of society*” [Godlewska, 2009: 197]. Rzeczywiście, nie sposób się nie zgodzić, że w przytoczonej sentencji zawarta została głębsza mądrość życiowa, która może stanowić istotne przesłanie dla osób, podmiotów i instytucji zaangażowanych w rozwój systemów edukacyjnych. Jak zatem rozumieć istotę polityki edukacyjnej? Według przywołanej wyżej autorki polityka edukacyjna to „celowa działalność państwa w szeroko pojmowanej edukacji, obejmującej zarówno kształcenie dzieci i młodzieży, jak i osób dorosłych”, gwarantująca dostęp wszystkim członkom społeczeństwa do wysokiej jakości kształcenia na każdym etapie życia. Warto również zwrócić uwagę na istotną rolę polityki edukacyjnej wśród innych rodzajów polityki publicznej, a przede wszystkim na jej wkład w rozwój gospodarki opartej na wiedzy [Godlewska, 2009: 197]. Współczesna gospodarka w dużej mierze opiera się na wysoko wykwalifikowanym kapitale ludzkim, którego znaczenie w globalnych procesach rynkowych stale rośnie. W tym miejscu ujawnia się silne powiązanie polityki edukacyjnej z polityką zatrudnienia. Na istotną rolę polityki edukacyjnej w kształtowaniu wiedzy i umiejętności przekładających się na kwalifikacje zawodowe zasobów ludzkich zwracają również uwagę autorki projektu *Rekomendacje dotyczące polityki edukacyjnej i szkoleniowej*. Według Joanny Stopolskiej i Agaty Szymańskiej głównymi zadaniami polityki edukacyjnej i szkoleniowej są: kształtowanie zasobów ludzkich w sposób odpowiadający przemianom społeczno-gospodarczym, likwidowanie barier w dostępie do edukacji, znoszenie społecznych nierówności edukacyjnych oraz dostosowanie jakości kształcenia do zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy. Następnie autorki wskazują na fakt, że w realizację polityki edukacyjnej zaangażowane są władze lokalne oraz rządowe przy wzrastającym udziale jednostek pozarządowych i partnerów ze świata biznesu. Rezultatem współpracy ma być właściwa jakość zasobów ludzkich [Stopolska, Szymańska, 2011: 5].

Jerzy Hausner, pisząc na temat polityki zatrudnienia, krytycznie odnosi się do sytuacji panującej w szkolnictwie wyższym, wskazując na problem „masowości kształcenia”, który pozbawia edukację „zasady indywidualizacji” wymagającej relacji mistrz–uczeń [Hausner, 2008: 205]. Na marginesie tej części rozważań należy jednak zauważyć, że obecnie idea *mentoringu* zyskuje coraz większą po-

pularność w kręgach akademickich. Wracając do refleksji Hausnera – uważa on, że uczelnie skoncentrowały się na „taśmowej produkcji” dyplomów, nie kształcą natomiast „inteligentnych, samodzielnych i twórczych jednostek”, które byłyby odpowiednio przygotowane do zawodowej rywalizacji czy współdziałania. Według tego autora, aby uczelnie potrafiły odpowiedzieć na wymogi dyktowane przez rynek pracy, powinny stawać się „inkubatorami przedsiębiorczości swych absolwentów”, to jest koncentrować się na kształtowaniu indywidualnych kwalifikacji, umiejętności pracy zespołowej oraz na przygotowaniu do podejmowania działań zbiorowych (kapitał społeczny) [Hausner, 2008: 205]. O niedostosowaniu systemu kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy i rozwoju gospodarczego wspomina także Godlewska. Jako czynnik determinujący taki stan rzeczy w aspekcie szkolnictwa wyższego wymienia „zbyt niski udział kształcących się na kierunkach ścisłych i technicznych wśród ogółu studentów” [Godlewska, 2009: 201].

## Harmonizacja struktur kształcenia w Europie. Autonomia programowa uczelni

Nowa perspektywa edukacji – zapoczątkowana w 1999 roku w ramach harmonizacji struktur kształcenia w Europie (budowa Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego), a uwzględniona w polskiej reformie szkolnictwa wyższego – pozwala na tworzenie programów studiów adekwatnych do przyszłej roli absolwentów w szeroko rozumianym życiu społecznym. Europa stawia sobie za cel, aby „jej obywatele byli kulturalnie i intelektualnie wyposażeni w kompetencje odpowiednie na teraz i na przyszłość”. Instytucje szkolnictwa wyższego mają obowiązek

(...) przygotować studentów do produktywnej kariery i przyjęcia postawy obywatelskiej w perspektywie uczenia się przez całe życie. (...) wyprzedzać oczekiwania społeczne, tworząc odpowiednie strategie dla przyszłych programów studiów [*Harmonizacja struktur kształcenia w Europie. Wkład uczelni w Proces Boloński*, 2008: 83].

Silnie zaakcentowane znaczenie rozwoju kompetencji studentów w procesie dydaktycznym zostało odzwierciedlone w podstawowych celach kształcenia na poziomie akademickim uwzględniających między innymi właściwe przygotowanie absolwentów do potrzeb rynku pracy. Niewątpliwie autonomia programowa uczelni pozwala na kształtowanie pożądanych kompetencji przyszłych absolwentów, aczkolwiek budowa programów studiów powinna być oparta na odpowiednio sformułowanych efektach kształcenia, czyli na tym, co student po zakończeniu programu kształcenia winien wiedzieć, rozumieć oraz potrafić zademonstrować. Można wyróżnić dwa rodzaje efektów kształcenia: kompetencje ogólne (umiejętności uniwersalne) oraz kompetencje przedmiotowe (wiedza teo-

retyczna, praktyczna lub wiedza doświadczalna oraz umiejętności kierunkowe). Rozwój tych kompetencji powinien być nie tylko zawarty w programach studiów, ale także weryfikowany na koniec akademickiego procesu dydaktycznego [Harmonizacja..., 2008: 59]. Narzędziem do realizacji celów edukacji akademickiej i poprawy jakości kształcenia stały się Krajowe Ramy Kwalifikacji (KRK) dla szkolnictwa wyższego, które należy rozumieć jako szczególną metodę opisu kształcenia oferowaną studentom przez polskie uczelnie. Opisy zostały sformułowane w odniesieniu do wspomnianych efektów kształcenia, to znaczy: zawierają wymagania, jakim powinien sprostać student po ukończeniu studiów, a ponadto umożliwiają porównywanie dyplomów uzyskanych w różnych uczelniach na terenie całej Europy [Chmielecka, 2010: 7]. Widać wyraźnie, że główna rola w budowaniu europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego przypada w udziale uczelniom, których „niezależność i autonomia gwarantują ciągle dostosowywanie systemów szkolnictwa wyższego i nauki do zmieniających się potrzeb, wymagań społeczeństwa oraz postępu wiedzy naukowej” [Deklaracja Bolońska. Szkolnictwo wyższe w Europie, 1999: 1].

## Lokalizacja firm z sektora outsourcingu/offshoringu a poziom rozwoju szkolnictwa wyższego

Gospodarka wolnorynkowa w Polsce wkracza w kolejną dekadę funkcjonowania. Po burzliwych czasach transformacji ustrojowej i gospodarczej pojawiają się kolejne wyzwania wymagające adaptacji do trendów globalnych. Atrakcyjność Polski pod względem geopolitycznym, a także względnie wysokiego poziomu wykształcenia ludności przyciąga inwestorów zagranicznych. Wieloletnia restrukturyzacja gospodarki, innowacyjność i przedsiębiorczość, a przede wszystkim wzrost znaczenia sektora usług stwarzają zapotrzebowanie na kapitał ludzki, który stanowi najcenniejszy zasób Polski, a w szerszym kontekście także całej Europy. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w definicji pojęcia kapitału ludzkiego podkreśla się „wymierną wartość umiejętności i doświadczeń pracowników” [Biznes. Słownik pojęć ekonomicznych, 2007: 137]. Powyższe walory zostały dostrzeżone i są wykorzystywane przez międzynarodowe firmy w celu poszerzania globalnej ekspansji rynkowej i maksymalizowania własnych użyteczności. Intensywny napływ kapitału zagranicznego na terytorium Polski łatwo zauważyć na przykładzie imponującego wzrostu branż *outsourcingowych* w naszym kraju.

Tematyka rozwoju sektora *outsourcingowego* w polskim kontekście sytuacyjnym zyskuje na popularności i staje się przedmiotem coraz liczniejszych badań, analiz i opracowań (np. Szymaniak [2007], Rybiński [2007], Micek [2010]). Pomijając głębszą merytoryczną refleksję nad koncepcją *outsourcingu*, dla zachowania porządku wyводу należy jednak przedstawić definicję tego pojęcia. *Outsourcing* rozumiany jest jako „proces eliminowania tych organizacyjnych zadań, które dotyczą innych operacji niż osiowe dla danego przedsiębiorstwa”

[Wosińska, 2007: 100, za: Greenberg, Baron, 2003] lub innymi słowy jako „proces przekazywania zadań produkcyjno-usługowych innym wykonawcom, poza kompanią macierzystą” [Wosińska, 2007: 100]. Micek, Działek i Górecki w publikacji *Centra usług wspólnych w Krakowie i ich relacje z otoczeniem lokalnym* podjęli próbę uporządkowania pojęć odnoszących się do zjawiska globalizacji usług. Na potrzeby opracowania przyjęli definicje: *outsourcingu* pojmowanego jako „wydzielenie i przeniesienie wybranych procesów biznesowych (lub ich części) do innej firmy” oraz *offshoringu* rozumianego jako „wydzielenie i przeniesienie wybranych procesów biznesowych (lub ich części) poza granice kraju, do innej części świata” [Micek, Działek, Górecki, 2010: 13]. Autorzy, opierając się na studium literatury oraz na analizie sektorów BPO/SCC (*Business Process Outsourcing/ Shared Service Centres*), wyróżnili następującą typologię centrów usług:

- centra *outsourcingu* procesów biznesowych (*Business Process Outsourcing* – BPO) – wyspecjalizowane firmy, które na zlecenie innych przedsiębiorstw przejmują od nich realizację wybranych, nieprodukcyjnych procesów biznesowych,
- centra usług wspólnych (*Shared Service Centres* – SSC) – wyodrębnione, samodzielne jednostki usługowe danego przedsiębiorstwa obsługujące powierzone im procesy biznesowe,
- centra badawczo-rozwojowe (*Research and Technological Development Centres* – R&D Centres) – wyspecjalizowane firmy, które prowadzą prace badawczo-rozwojowe na zlecenie innych przedsiębiorstw, lub wyodrębnione jednostki przedsiębiorstw, obsługujące działalność badawczo-rozwojową.

Wspomniani autorzy wskazują również na podstawowe obszary działalności centrów usług, do których zaliczają: usługi finansowo-księgowo, usługi informatyczne, procesy rekrutacyjne, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie procesami wiedzy, zarządzanie łańcuchem dostaw, obsługę klienta, rozwój oprogramowania oraz badania [Micek, Działek, Górecki, 2010: 14–15]. Za szczególnie przypadający na wyodrębnienie w ramach prezentowanej typologii należy uznać centra świadczące usługi informatyczne, które zostały sklasyfikowane jako *Information Technology Outsourcing* (ITO). Dla stworzenia pełnej systematyki pojęć odnoszących się do branży *outsourcingowej/offshorowej* warto wspomnieć o jeszcze jednym, bardzo istotnym rodzaju centrum usług, a mianowicie o *Knowledge Proces Outsourcing* (KPO), które dedykowane jest *outsourcingowi* procesów biznesowych wymagających wysokich kwalifikacji i wiedzy [Rybiński, 2007: 32]. Rola KPO wydaje się szczególnie ważna w kontekście niniejszego opracowania, ponieważ centra usług tego rodzaju angażują nie tylko nowoczesne technologie, ale przede wszystkim wiedzę pracowników niezbędną do prowadzenia badań naukowych, skomplikowanych ekspertyz i analiz.

Wymienione wyżej działalności wymagają odpowiednio wykwalifikowanych „pracowników wiedzy” o ściśle określonych kompetencjach. Dlatego warto spojrzeć na zagadnienie *outsourcingu* przez pryzmat globalnego *sourcingu* definiowanego jako „poszukiwanie właściwych kompetencji, za właściwe wynagrodzenie, z właściwego źródła we właściwej lokalizacji” [Rybiński, 2007:

30–31, za: Gupta, Puranama, Srikantha, 2006], ponieważ można domniemywać, że decydenci, wybierając konkretną lokalizację do prowadzenia biznesu, prawdopodobnie kierują się podobnymi przesłankami. Dobrym przykładem lokalizacji o dogodnych dla międzynarodowych firm z branż *outsourcingu/offshoringu* walorach (dostęp do wykwalifikowanej kadry pracowników wiedzy) może być Kraków jako najprężniej rozwijający się ośrodek branż BPO/SSC oraz ITO/IT w Polsce, co potwierdza jego wysoka, 10. pozycja w *2013 Top 100 Outsourcing Destinations* – renomowanego rankingu przeprowadzanego przez firmę Tholons (tabela 1 zawiera listę znanych na świecie firm, które w ostatnich latach ulokowały swoje centra biznesowe na terenie Krakowa). W tym samym rankingu znalazły się również Warszawa (36. miejsce) oraz Wrocław (75. pozycja) [*2013 Top 100 Outsourcing Destinations. Rankings and Report Overview*, 2013]. Rodzi się zatem pytanie, co sprawia, że wymienione miasta cieszą się tak dużym zainteresowaniem międzynarodowego biznesu. Otóż za kluczowy czynnik tego stanu rzeczy należy uznać doskonale rozwiniętą „infrastrukturę akademicką” dostarczającą stosunkowo dobrze przygotowanych pod względem kompetencji absolwentów uczelni. Na przykładzie intensywnego rozwoju branż BPO i ITO w Polsce w ciągu ostatnich lat można zaobserwować rosnącą korelację lokalizacji firm *outsourcingowych* z poziomem rozwoju szkolnictwa wyższego.

Tabela 1

Zestawienie wybranych firm *outsourcingowych* zlokalizowanych na terenie Krakowa

1	ACCENTURE
2	AIRLINE ACCOUNTING CENTER
3	AMWAY Business Center – Europe Shared Services Center
4	AON Hewitt (Kraków Office)
5	BP Polska Services
6	CAPITA Polska
7	CISCO CAPITAL Kraków Operations Center
8	CAPGEMINI Polska
9	ECOLAB
10	ELECTROLUX Poland Global Shared Service Center
11	GENPACT Poland
12	HEINEKEN Global Shared Services
13	HITACHI NEWTON FINANCE CENTER in KRAKÓW
14	HSBC Service Delivery (Polska)
15	IBM BTO Business Consulting Services

16	INTERNATIONAL PAPER Polska
17	MITAL STEEL
18	MOTOROLA MOBILITY POLAND
19	NOKIA SIEMENS NETWORKS
20	PERKINELEMER Shared Services
21	PHILIP MORRIS INTERNATIONAL Service Center Europe
22	SABRE Polska
23	SHELL Business Service Center Kraków
24	STATE STREET SERVICES LIMITED POLAND
25	STEFANINI
26	UBS
27	UPM Kmmene Corporation
28	XEROX

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań etnograficznych *Ścieżki kariery w krakowskich korporacjach (2012–2013)*.

## Jakich kompetencji potrzebuje branża BPO i ITO?

We wrześniu 2012 roku Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych – Interdyscyplinarne Centrum Badań i Rozwoju Organizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego przedstawiło raport końcowy z przeprowadzonych badań, zatytułowany *Bilans kompetencji branż BPO i ITO w Krakowie*. Inicjatywa ta została przygotowana na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa na podstawie stosownie opracowanej metodologii badań. Realizatorzy projektu postawili sobie za cel udzielenie odpowiedzi na dwie grupy pytań:

Jakich kompetencji i na jakim poziomie poszukują wśród studentów ostatnich lat i absolwentów krakowskich uczelni pracodawcy z sektora BPO / SSC i ITO / IT, na ile kompetencje te można na rynku pracy obecnie znaleźć i jak sytuacja ta rozwinie się w ciągu kilku następnych lat? [oraz w grupie pytań dotyczących szkół wyższych] Na ile oczekiwania biznesu znajdują tam zrozumienie i odzwierciedlenie w ofercie edukacyjnej oraz co stanowi mocną stronę krakowskich uczelni, a gdzie kryją się słabe punkty? [*Bilans kompetencji branż BPO i ITO w Krakowie*, 2012: 4].

Sformułowane na podstawie badań wnioski związane są z kształtowaniem się zapotrzebowania na określone kompetencje podmiotów reprezentujących branżę BPO/SCC oraz ITO/IT w Krakowie, a także z podażą badanych kom-

potencji oferowaną przez krakowskie uczelnie. Istotnym elementem tych badań była próba odniesienia uzyskanych wyników do Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Efektów Kształcenia, a sam kontekst rozważań uwzględnia cele i strategię miasta Krakowa.

Na potrzeby analizy realizatorzy projektu przyjęli następującą definicję kompetencji:

(...) [jest to] zbiór zachowań należących do wspólnej kategorii, umożliwiających skuteczną realizację celów organizacji i zadań na określonym stanowisku pracy, determinowanych przez różnorodne czynniki psychologiczne [*Bilans kompetencji...*, 2012: 11].

Ostatecznie autorzy *Bilansu kompetencji branż BPO i ITO w Krakowie* zaprezentowali zestawienie najistotniejszych zdaniem pracodawców z firm *outsourcingowych* kompetencji, które powinni posiadać absolwenci szkół wyższych ubiegający się o posadę w sektorze BPO i ITO. W toku badań powstały precyzyjne definicje poszczególnych kompetencji, które zostały zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2

## Słownik kompetencji wspólnych dla BPO/SSC i ITO/IT

Nazwa kompetencji	Definicja
Inicjatywa	Rozpoczynanie nowych działań i przyjmowanie związanych z tym odpowiedzialności
Innowacyjność	Generowanie pomysłów, tworzenie i wprowadzanie nowych rozwiązań usprawniających pracę
Komunikacja pisemna	Przygotowywanie i przedstawianie komunikatów pisemnych, sporządzanie klarownych raportów pisemnych
Komunikacja ustna	Przedstawianie i przekazywanie informacji w formie werbalnej, płynne posługiwanie się mową
Orientacja na cele	Realizacja celów krótko- i długoterminowych, wyznaczonych dla stanowiska pracy
Organizowanie pracy własnej	Planowanie własnej pracy i organizacja działań zmierzająca do realizacji planu, nadawanie priorytetów zadaniom
Orientacja na klienta	Zaspokajanie potrzeb i oczekiwań klienta, branie pod uwagę perspektywy klienta w oferowaniu rozwiązań
Troska o jakość	Działanie zgodne z zasadami, przepisami i procedurami organizacji, dokładność i skrupulatność w realizacji zadań
Wpływ na innych	Oddziaływanie na innych, przekonywanie za pomocą rzeczowej argumentacji i innych środków wpływu, pewność siebie w przekazywaniu swojego punktu widzenia

Nazwa kompetencji	Definicja
Współpraca	Efektywna praca w grupie, nastawienie na realizację celów grupowych
Zaangażowanie	Entuzjazm do pracy i pasja, postawa <i>can do</i> , dbałość o wizerunek firmy
Wrażliwość międzykulturowa	Wykorzystanie w praktyce wiedzy dotyczącej różnic międzykulturowych, dostosowanie swojego działania do odmiennych wzorców kulturowych
Obsługa pakietu MS Office, Open Office lub Google Docs	Efektywne wykorzystywanie możliwości podstawowych pakietów oprogramowania biurowego
Umiejętności matematyczne	Przeprowadzanie różnych operacji matematycznych
Uczenie się	Łatwość i szybkość przyswajania nowej wiedzy
Adaptacja	Łatwość i szybkość działania w zmieniających się warunkach
Radzenie sobie ze stresem	Łatwość i skuteczność działania w sytuacjach trudnych (nietyczne oczekiwania klienta, konflikty, okres wzmożonej pracy)
Zdolności analityczne	Łatwość, szybkość i niezawodność pobierania informacji oraz ich przetwarzania
Uczciwość	Przestrzeganie uznawanych norm moralnych
Mobilność	Przyjmowanie propozycji wyjazdów związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych lub uczeniem się (konferencje, szkolenia) poza miejscem pracy
Dyspozycyjność czasowa	Elastyczność w zakresie godzin pracy, przyjmowanie nadgodzin z możliwością ich późniejszego odebrania
Ogólna wiedza o <i>outsourcingu</i>	Posiadanie podstawowej wiedzy na temat branży <i>outsourcingowej</i> i kontekstu funkcjonowania firm tego typu

Źródło: opracowanie na podstawie [Bilans kompetencji branż BPO i ITO w Krakowie, 2012].

W raporcie z badań zamieszczono również dodatkowe „słowniki kompetencji specyficznych” dla BPO/SCC oraz dla ITO/IT, odwołujące się do określonych kompetencji niezbędnych w celu wykonywania specjalistycznych prac, jak na przykład programowanie komputerowe czy analiza rachunkowa. Poza tym według badaczy kwestią oczywistą była odpowiednia znajomość języków obcych, bez której praca w międzynarodowym środowisku nie byłaby możliwa. Kandydaci do pracy poddawani są weryfikacji posiadanych umiejętności posługiwania się językami obcymi na podstawie oceny poziomu biegłości językowej Rady Europy. Absolutnym minimum jest poziom B2, a poza solidnymi podstawami z zakresu czytania i pisanie oraz gramatyki języków obcych klu-



czową umiejętnością jest biegłość mówienia (*speaking*). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na fakt, że wyniki *Bilansu kompetencji branż BPO i ITO w Krakowie* są zbliżone z ustaleniami Programu Kapitał Ludzki dotyczącymi „kluczowych kompetencji”, przyjętymi przez Komisję Europejską we wrześniu 2007 roku. Głównym celem programu jest wzrost zatrudnienia i spójności społecznej. W myśl tych ustaleń wyróżnia się 8 następujących „kompetencji kluczowych”: (1) porozumiewanie się w języku ojczystym, (2) porozumiewanie się w językach obcych, (3) kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne, (4) kompetencje informatyczne, (5) umiejętność uczenia się, (6) kompetencje społeczne i obywatelskie, (7) inicjatywność i przedsiębiorczość, (8) świadomość i ekspresja kulturalna.

## Badania etnograficzne w krakowskich korporacjach

Wyniki wspomnianego raportu Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych znalazły również potwierdzenie w badaniach etnograficznych przeprowadzonych przez autora niniejszego opracowania. Przedmiotem badań, zgodnych z metodologią badań terenowych [Kostera, 2003], były ścieżki kariery w krakowskich korporacjach. Badania trwały 2 lata (2012–2013) i objęły niektóre firmy z branż BPO/SSC i ITO/IT (wybrane spośród wymienionych w tabeli 1). Celem badań było rozpoznanie profilu potencjalnej ścieżki kariery pracowników zatrudnionych w krakowskich centrach usług – droga rozwoju zawodowego i awansów w ramach struktur firmy, począwszy od momentu wejścia do organizacji. Podjęto próbę określenia perspektywy dalszej kariery z uwzględnieniem możliwości zmiany pracodawcy, nadal jednak wywodzącego się z obszaru analizowanego sektora *outsourcingu/offshoringu*. Przeprowadzone badania obejmowały monitorowanie ofert pracy publikowanych przez krakowskie korporacje pod kątem zapotrzebowania na pracowników o określonych kompetencjach i kwalifikacjach, udział w procesach rekrutacyjnych (Shell Business Service Center Kraków, BPO Capgemini Polska, HSBC Service Delivery Polska, Airline Accounting Center), analizę dostępnych tekstów korporacyjnych oraz wpisów na forach internetowych. Kluczowym elementem badań była seria wywiadów antropologicznych z pracownikami krakowskich korporacji (większość rozmówców rozpoczęła pracę w centrach usług jako absolwenci krakowskich szkół wyższych na przełomie lat 2007 i 2008, a w trakcie wywiadów miała co najmniej pięcioletni staż). W ramach badań została zastosowana również metoda etnografii wizualnej.

Szczegółowe wyniki badań zostaną zaprezentowane w odrębnej publikacji. Na potrzeby niniejszego opracowania warto jednak przytoczyć niektóre spostrzeżenia dotyczące kompetencji pożądaných w pracy na rzecz centrów usług BPO/SSC i ITO/IT. Uczestnicy wywiadów w swoich wypowiedziach zwracali uwagę na istotną rolę zdolności łączenia wiedzy, umiejętności oraz odpowiednich postaw w środowisku korporacji *outsourcingowej/offshorowej*. Do najczęściej przytaczanych kompetencji, oprócz biegłości w komunikacji z międzynarod-

dowymi klientami, jak również specjalistycznych umiejętności związanych ze świadczonymi usługami (np. finansowo-księgowymi, informatycznymi czy też rekrutacyjnymi), należały: samodzielność w wykonywaniu przydzielonych obowiązków, współpraca w ramach grupy bądź projektu, budowanie właściwych stosunków interpersonalnych, pewność siebie oraz przystosowanie do zmian. Udział badacza w procesach rekrutacyjnych prowadzonych przez korporacje działające na terenie Krakowa pozwolił zaobserwować, w jaki sposób weryfikowane są kompetencje kandydatów do pracy. Przede wszystkim sprawdzane były umiejętności językowe mające fundamentalne znaczenie w skutecznej komunikacji w międzynarodowym otoczeniu, następnie zdolność analitycznego myślenia oraz umiejętność pracy zespołowej.

## Podsumowanie

Problemy powstające na styku polityk publicznych, a w tym przypadku polityki edukacyjnej z polityką zatrudniania, wymagają wielowymiarowego spojrzenia w różnych kontekstach. Kwestią zasadniczą będzie umiejętność prognozowania potrzeb zatrudnienia w przyszłości, ponieważ od właściwych prognoz zależne jest celowe kształtowanie polityki edukacyjnej. Kolejnymi aspektami wymagającymi uwzględnienia są uwarunkowania demograficzne, styl życia społeczeństwa oraz poziom „ceny siły roboczej” (rozumianej jako wartość ekonomiczna sumy wynagrodzenia netto i kosztów pracy) w ujęciu międzynarodowym. Globalizacja oraz zwiększająca się mobilność ludności i malejące bariery komunikacyjne mogą znacząco wpływać na niestabilność lokalnych rynków pracy. Nie wiemy również, jakie nowe zawody pojawią się w przyszłości. Wiele jednak wskazuje na to, że kluczowym czynnikiem niezbędnym do programowania polityki edukacyjnej będzie umiejętność elastycznego rozwoju kompetencji, w takim bowiem kierunku zmiernają współczesne trendy edukacji przyszłych pokoleń. W tym kontekście wiele zależy od uczelni, które w ramach autonomii programowej definiują efekty kształcenia, co ma zasadniczy wpływ na przygotowanie absolwentów do konfrontacji z rynkiem pracy. Jak wynika z zaprezentowanych badań, tematyka elastycznego rozwoju kompetencji w aspekcie dopasowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy spotyka się z coraz większym zainteresowaniem kręgów biznesu oraz uczelni. Szkoły wyższe monitorują losy swoich absolwentów w celu ustalenia stopnia przydatności przekazywanej wiedzy, pracodawcy natomiast precyzyjnie artykułują swoje zapotrzebowanie na określone kompetencje, których poszukują u absolwentów. Zlecone badania pokazują zaangażowanie władz samorządowych we wspieraniu szkolnictwa wyższego w trudnym zadaniu stworzenia odpowiedniej oferty dydaktycznej i doboru właściwych metod kształcenia. Wydaje się, że ramy funkcjonowania uczelni nadane przez politykę edukacyjną zostały wyraźnie określone, ale konkretne działania powinny być podejmowane na poziomach poszczególnych szkół wyższych. Nasuwają się również pytania, jak

będzie wykorzystane zaangażowanie zainteresowanych stron – środowisk akademickich, pracodawców oraz władz samorządowych – i czy uda się rozwinąć spójny model współpracy szkolnictwa wyższego z rynkiem pracy.

## Literatura

- Barney D. (2008), *Społeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Chmielecka E. (2010), *Autonomia programowa uczelni. Ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.
- Godlewska J. (2009), *Edukacja w czasie kryzysu* [w:] M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kołodko G.W. (2013), *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński Media, Warszawa.
- Kostera M. (2003), *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Księżopolski M., Rysz-Kowalczyk B., Żołędowski C. (red.) (2009), *Polityka społeczna w kryzysie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Micek G., Działek J., Górecki J. (2010), *Centra usług w Krakowie i ich relacje z otoczeniem lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Rybiński K. (2007), *Globalizacja w trzech odsłonach*, Centrum Doradztwa i Informacji „Difin”, Warszawa.
- Stopolska J., Szymańska A. (2011), *Rekomendacje dotyczące polityki edukacyjnej i szkoleniowej*, 4P Research Mix, Warszawa.
- Szymaniak A. (2007), *Globalizacja usług. Outsourcing, Offshoring i Shared Services Centers*, Wydawnictwo Naukowe INPiD, Poznań.
- Wosińska W. (2008), *Oblicza globalizacji*, Smak Słowa, Sopot.
- Bilans kompetencji branż BPO i ITO w Krakowie* (2012), Centrum Ewaluacji i Analiz Polityki Publicznych, Interdyscyplinarne Centrum Badań i Rozwoju Organizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Biznes. Słownik pojęć ekonomicznych* (2007), Biblioteka Gazety Wyborczej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Deklaracja Bolońska. Szkolnictwo wyższe w Europie* (1999), [http://www.ehea.info/Uploads/Documents/Deklaracja\\_Bolonska.pdf](http://www.ehea.info/Uploads/Documents/Deklaracja_Bolonska.pdf) (dostęp: 13.05.2014).
- Harmonizacja struktur kształcenia w Europie. Wkład uczelni w Proces Boloński* (2008), [http://www.unideusto.org/tuningeu/images/stories/documents/General\\_brochure\\_Polish\\_version.pdf](http://www.unideusto.org/tuningeu/images/stories/documents/General_brochure_Polish_version.pdf) (dostęp: 13.05.2014).
- Program Kapitał Ludzki*, Europejski Fundusz Społeczny w Polsce 2007–2013, [http://www.efs.gov.pl/slownik/Strony/Kompetencje\\_kluczowe.aspx](http://www.efs.gov.pl/slownik/Strony/Kompetencje_kluczowe.aspx) (dostęp: 13.05.2014).
- 2013 Top 100 Outsourcing Destinations. Rankings and Report Overview* (2013), [http://www.cuti.org.uy/documentos/Tholons\\_\\_Top\\_100\\_Ranking\\_2013.pdf](http://www.cuti.org.uy/documentos/Tholons__Top_100_Ranking_2013.pdf) (dostęp: 13.05.2014).



*Anna Małodzińska*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## NARODOWY PROGRAM ZDROWIA WYRAZEM POLSKIEJ PUBLICZNEJ POLITYKI ZDROWIA

### Abstract

#### **National Health Programme expression of polish public health policy**

This article is an introduction to the issues of public health policy. He begins by sketching the considerations of public policy, then introduces the concept of public health policy in Poland and abroad. It focuses primarily on the National Health Programme as a tool Polish public health policy.

**Key words:** public policy, public health policy, Polish National Health Programme

### Streszczenie

Artykuł ten jest wprowadzeniem do problematyki publicznej polityki zdrowia. Autorka rozpoczyna rozważania od zarysu polityki publicznej, następnie przybliża ideę publicznej polityki zdrowia w Polsce, porównując ją z polityką zdrowia prowadzoną w innych krajach. Koncentruje się przede wszystkim na polskim Narodowym Programie Zdrowia jako swoistym zapisie publicznej polityki zdrowia.

**Słowa kluczowe:** polityka publiczna, publiczna polityka zdrowia, Narodowy Program Zdrowia

### Wprowadzenie

Polska realizuje polityki publiczne celem osiągnięcia rozwoju, stabilności, konkurencyjności, spójności społecznej i wysokiej jakości życia obywateli. Formując polityki, państwo tworzy warunki do osiągnięcia celów ważnych dla obywatela i społeczeństwa [Zybała, 2012]. Nauka w zakresie polityki publicznej jest definiowana jako proces, w którym jednostki implementują nowe informacje i podejmują decyzje wpływające na politykę [Bennett, Howlett, 1992; Hall, 1993; Sabatier, 1999; Busenberg, 2002]. Polityki publiczne są areną działań zbiorowych, które podejmowane są w odpowiedzi na istotne problemy społeczeństwa. Działanie te mają się opierać na obiektywnej i aktualnej wiedzy [Zybała, 2012].

Celem niniejszego artykułu jest analiza Narodowego Programu Zdrowia, która wykaże, czy program ten ma stworzone warunki do realizacji wyznaczonych zadań. Wsparciem okazały się wyniki badań udostępnione przez Ministerstwo Zdrowia.

Projektowanie oraz wdrażanie polityki publicznej jest związane z uczestnictwem wielu aktorów tworzących swoje własne kręgi. Odnosząc się do polityki szczebla centralnego, można wyróżnić: wewnętrzny krąg władzy, krąg elit polityczno-rządowych, krąg elit społeczno-gospodarczych oraz krąg grup nacisku [Hausner, 2008]. Analizując określoną politykę publiczną, należy uwzględnić między innymi takie elementy, jak układ instytucjonalny, rozwiązania oraz narzędzia, plany wykonawcze, zasoby organizacyjne i finansowe, kadry, mechanizmy komunikacji społecznej oraz monitorowanie i ocenę [Zybała, 2012]. W przeciągu ostatnich 20 lat w całej Europie zyskała na znaczeniu ewaluacja polityki publicznej. Wiąże się to przede wszystkim z potrzebą zademonstrowania przez polityków, że rządy mądrze wydatkują powierzone im pieniądze. Ewaluacja w zarządzaniu sektorem publicznym w latach 80. i 90. ubiegłego wieku była trendem opierającym się na postrzeganiu obywatela jako klienta oraz promowaniu wyborów organizacyjnych w świadczeniu usług publicznych [Bachtler, 2008].

Bardzo cenny jest tutaj etyczny stosunek do podejmowanych działań – prowadzony jest stały monitoring realizacji kodeksów postępowania w sektorze publicznym. Przejrzyste zasady zgłaszania nieprawidłowości są szczególnie jego zaletą [Czaputowicz, 2012]. Etyka wyborów publicznych jest istotna z punktu widzenia organizacji, instytucji uczestniczących w programach publicznych, gdzie występują typowe dylematy. Problemy mogą dotyczyć grup, które chcą dokonać podziału niewystarczających dla wszystkich zasobów, tudzież rozwiązywania trudności grup mających sprzeczne interesy. Ich problemy są osadzone w rozstrzygnięciach normatywnych, etycznych [Considine, 2005]. Decyzje, które dotyczą kształtu polityk, zwyczajowo nie są moralnie neutralne. Ich rozstrzygnięcia stanowią bazę etyczną, która jest fundamentem działania. Konstytuując polityki publiczne, zawsze należy sobie uświadamiać wartości, na podstawie których się je buduje, to bowiem pozwala na uproszczenie ich formowania [Zybała, 2008].

Polski system opieki zdrowotnej opiera się na modelu ubezpieczeniowym. Polityka zdrowia wyartykułowana jest między innymi za pomocą Narodowego Programu Zdrowia, który z kolei jest na bieżąco monitorowany, a pod koniec każdego roku udostępniane są raporty do publicznej wiadomości zainteresowanych stron. Narodowy Program Zdrowia podlega również ewaluacji, tak by można było udoskonalać i jak najlepiej realizować zawarte w nim zadania.

## Publiczna polityka zdrowia

Zdrowie publiczne definiowane jest jako „nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia oraz promowania zdrowia poprzez organizację zbiorowych wysiłków społeczeństwa” [Zatoński, 2007]. Zdrowie jest podstawową

wartością w życiu ludzi, prawo do zdrowia przynależy do katalogu podstawowych praw człowieka. Osiągnięcie tego prawa w stopniu zapewniającym zaspokojenie potrzeb zdrowotnych obywateli ma priorytetowe znaczenie i musi być wspierane skuteczną polityką państwa [Szyborski, 2012]. Przejawia się to w tworzeniu sprzyjających zdrowiu warunków społeczno-ekonomicznych, zapobieganiu zakaźnym i niezakaźnym chorobom społecznym, w powszechnym i równym dostępie do opieki medycznej, co jest możliwe w wyniku kształtowania nawyków zdrowego stylu życia, na przykład w ramach edukacji szkolnej bądź realizacji programów promocji zdrowia w środowisku ludzi dorosłych [Miller, Opolski, 2009]. Wiąże się to z kosztami. Sposób finansowania systemu ochrony zdrowia w Polsce podlega wciąż reformom [Suchecka, 2011], które mają na celu zapewnienie sprawnego działania owego systemu, tak by spełniał swoją podstawową funkcję, to znaczy zabezpieczał potrzeby zdrowotne mieszkańców [Leowski, 2006]. Można obserwować w tej sferze ekspansję podmiotów prywatnych, które zajmują się zarówno świadczeniem usług medycznych, jak i oferowaniem prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych [Bartochowski i in., 2011]. Kwestia polityki zdrowia nie może stać się przedmiotem gier politycznych [Ziółkowska, 2008].

Nowe Zdrowie Publiczne wymaga zorganizowanych programów rządu centralnego, samorządów regionalnych oraz lokalnych. Celem tych programów powinno być kreowanie sprzyjających zdrowiu warunków społecznych, środowiskowych oraz tych związanych z żywieniem i żywnością [Tulchinsky, Varavikova, 2000; Baillie i in., 2008; Hughes, Margetts, 2011]. Jest to naturalny wynik zwrócenia uwagi na czynniki, które istotnie oddziałują na skuteczność wdrażanych projektów. Dążenie do wywierania wpływu na polepszenie stanu zdrowia obywateli jest celem wszystkich społeczeństw. Rządy biorą udział w tych dążeniach przede wszystkim przez tworzenie polityk publicznych, które mogą bezpośrednio wpływać na zdrowie społeczeństw [Princen, 2007; Beaufort, 2012]. Odnosząc się do zdrowia publicznego, niektóre państwa mogą mieć całkiem spójne modele, takie, które wynikają z konstytucji, a dotyczą na przykład ochrony niektórych grup, w szczególności dzieci [Macinko, Silver, 2012].

Polityka zdrowotna (kształtująca poziom i jakość zdrowia społeczeństwa, rozumiana jako troska o zaspokojenie potrzeb zdrowotnych ludności) oraz polityka ludnościowa (określana jako celowe, długofalowe działania ogółu społeczności, mające wpływ na przebieg procesów demograficznych, dzięki którym można osiągnąć pożądany stan i strukturę mieszkańców kraju) mają wspólne cele i wspólne podmioty, które je realizują [Szyborski, 2009]. Można przyjąć, że polityka zdrowotna przyczynia się do realizacji celów polityki ludnościowej Polski [Szyborski, 2012].

Unia Europejska w dziedzinie polityki zdrowotnej posługuje się wieloma narzędziami legislacyjnymi, takimi jak rozporządzenia czy dyrektywy. Wykorzystuje również narzędzia pozaprawne, czyli programy ochrony zdrowia, kampanie informacyjne, konsultacje społeczne. Dyrektywa jako narzędzie polityki zdrowotnej UE ma zagwarantować ułatwienie w uzyskiwaniu świadczeń opieki zdrowotnej przez mieszkańców Unii Europejskiej bez względu na miej-

sce ich przebywania. W traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) państwa członkowskie określiły „wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego”. Unia Europejska ma za zadanie zachęcać państwa członkowskie do współpracy w dziedzinie zdrowia oraz wspierać te działania [Bartochowski i in., 2011]. Przykładem na to może być publiczna polityka żywnościowa, która traktowana jest jako odrębny obszar nauki i jest przedmiotem akademickiego i zawodowego dyskursu w Europie od ponad 10 lat [Gonzalez-Zapata i in., 2008; Jonsdottir i in., 2012]. Konsultacje z zainteresowanymi stronami, rozwój pracowników we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, audyty europejskie, plany polityki dotyczącej żywienia – wszystkie te działania wykazały, że dyskurs akademicki w kwestiach żywieniowych, dotyczący zdrowia publicznego, nie przeniknął do świadomości pracodawców i praktyków tejże polityki [Margetts, 2009].

## Narodowy Program Zdrowia 2007–2015

Polityki publiczne realizowane są za pomocą wielu osobliwych narzędzi, takich jak: regulacje prawne, samoregulacje grup obywateli i biznesu, współpraca, debatowanie, argumentowanie, badanie, kształtowanie pozytywnych bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wskaźniki obiektywności działań, ewaluacja, ekspertyzy czy instytucje – urzędy publiczne, sieci współpracy organizacji społecznych [Peters, 2004; Zybala, 2012]. Zdrowie publiczne jest uwarunkowane społecznymi determinantami. Środkami perswazji można na przykład oddziaływać na obywateli, tak by zmienili bieżący styl życia, który pogarsza ich kondycję zdrowotną [Zybala, 2013].

Obecne założenia polityki zdrowotnej zostały sformułowane w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007–2015, który stanowi zapis spójnej polityki zdrowotnej realizowanej przez organy państwa. Program został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 roku (uchwała 90/2007). Pierwszy program, będący odpowiedzią na przygotowaną przez World Health Organization strategię *Zdrowie dla wszystkich w roku 2000*, był opracowany w latach 90. minionego wieku. Program ten był próbą zjednoczenia wysiłków różnych podmiotów w celu ochrony, utrzymania i poprawy zdrowia polskiego społeczeństwa [Golinowska, 2012]. Realizowany obecnie program składa się z 8 celów strategicznych oraz 15 celów operacyjnych, które zostały zidentyfikowane na podstawie potrzeb zdrowotnych populacji. Głównym założeniem programu jest poprawa zdrowia i jakości życia oraz zmniejszenie różnic w stanie zdrowia społeczeństwa. Wyznaczone cele mają być realizowane między innymi przez działania samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych, które będą mogły wybierać z programu najbardziej istotne dla siebie zadania i tworzyć w ten sposób własne programy. Narodowy Program Zdrowia oprócz wielu innych celów zakłada osiągnięcie pełnego dostępu pacjentów do podstawowej opieki zdrowotnej (między innymi przyjęcia niezwłocznie w dniu zgłoszenia). Szczegółowe cele są przedstawione w tabeli 1.



## Strategiczne i operacyjne cele Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015

Cele strategiczne	Cele operacyjne
<p>1. Zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu chorób naczyniowo-sercowych, w tym udarów mózgu</p> <p>2. Zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu nowotworów złośliwych</p> <p>3. Zmniejszenie częstości urazów powstałych w wyniku wypadków i ograniczenie ich skutków</p> <p>4. Zapobieganie zaburzeniom psychicznym przez działania prewencyjno-promocyjne</p> <p>5. Zmniejszenie przedwczesnej zachorowalności i ograniczenie negatywnych skutków przewlekłych schorzeń układu kostno-stawowego</p> <p>6. Zmniejszenie zachorowalności i przedwczesnej umieralności z powodu przewlekłych chorób układu oddechowego</p> <p>7. Zwiększenie skuteczności zapobiegania chorobom zakaźnym i zakażeniom</p> <p>8. Zmniejszenie różnic społecznych i terytorialnych w stanie zdrowia populacji</p>	<p><b>Cele dotyczące czynników ryzyka i działania w zakresie promocji zdrowia:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zmniejszenie rozpowszechnienia palenia tytoniu</li> <li>2. Zmniejszenie i zmiana struktury spożycia alkoholu oraz zmniejszenie szkód zdrowotnych spowodowanych alkoholem</li> <li>3. Poprawa sposobu żywienia ludności i jakości zdrowotnej żywności oraz zmniejszenie występowania otyłości</li> <li>4. Zwiększenie aktywności fizycznej ludności</li> <li>5. Ograniczenie używania substancji psychoaktywnych i związanych z tym szkód zdrowotnych</li> <li>6. Zmniejszenie narażenia na czynniki szkodliwe w środowisku życia i pracy oraz ich skutków zdrowotnych i poprawa stanu sanitarnego kraju</li> </ol> <p><b>II. Cele operacyjne dotyczące wybranych populacji:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Poprawa opieki zdrowotnej nad matką, noworodkiem i małym dzieckiem</li> <li>8. Wspieranie rozwoju i zdrowia fizycznego i psychosocjalnego oraz zapobieganie najczęstszemu problemom zdrowotnym i społecznym dzieci i młodzieży</li> <li>9. Stworzenie warunków do zdrowego i aktywnego życia osób starszych</li> </ol>

Źródło: opracowanie na podstawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2007–2015, przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r.

Powodzenie tego programu przypisuje się w pewnym stopniu zaangażowaniu mediów, zwłaszcza publicznych, które popularyzują Narodowy Program Zdrowia, ale też monitorują wyniki wprowadzania go w życie. Przekazywanie środków na realizację poszczególnych celów operacyjnych jest zależne od potrzeb i możliwości wykonawców. Trzy z podstawowych celów strategicznych są finansowane w szczególny sposób. Należą do nich: Narodowy Program Profilaktyki i Leczenia Chorób Układu Sercowo-Naczyniowego POLKARD, Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych oraz Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Ewentualne, ograniczone środki są przeznaczone na organizację systemu monitorowania Narodowego Programu Zdrowia, w ostateczności na nagrody dla samorządów i organizacji, które wyróżniają się w rankingach lub konkursach [Narodowy Program Zdrowia, 2007].

Narodowy Program Zdrowia jest monitorowany systematycznie. Każdego roku jest publikowany raport określający postęp w realizacji założonych celów. Monitorowaniu poddawane są zarówno oczekiwane efekty zdrowotne, jak i realizacja Narodowego Programu Zdrowia. Postępy w wykonaniu zadań są nadzorowane w zgodzie z *Programem monitorowania oczekiwanych efektów i korzyści zdrowotnych wynikających z realizacji Narodowego Programu Zdrowia*, który został zatwierdzony przez kierownictwo MZ w 1998 roku. Program ten opisuje metodykę kontroli i określa odpowiednie wskaźniki zdrowotne. Ministerstwo Zdrowia powołało koordynatorów monitoringu. Wystandaryzowana procedura gromadzenia danych na odpowiednio przygotowanych formularzach ułatwia pracę podczas ewaluowania realizacji poszczególnych celów Narodowego Programu Zdrowia [2007].

Centrum Badania Opinii Społecznej w grudniu 2010 roku zaprezentowało wyniki badań dotyczące wykonania zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia w wybranych gminach [Ministerstwo Zdrowia, 2013]. Okazało się, że badane gminy przeznaczyły na cele ochrony i promocji zdrowia większe niż w ubiegłym roku środki z budżetu. Ustawa o samorządzie gminnym [2001] kieruje uwagę na fakt, że ochrona zdrowia jest zadaniem własnym gminy, reguluje i nakłada na samorząd funkcje organizacyjne. Zadania gminy związane są w szczególności z zabezpieczeniem ambulatoryjnej opieki zdrowotnej w zakresie świadczeń podstawowych, ale także z realizowaniem celów specjalnych, do jakich należą na przykład tworzenie zakładów opieki zdrowotnej czy promocja zdrowia.

Gmina jest zobowiązana do realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia [Lorek, Ostaszewski, 2008]. Aby porównać wykonanie gminnych zadań z dziedziny ochrony i promocji zdrowia, przedsięwzięcia realizowane w 2010 roku zestawiono z działaniami w tym zakresie dokonanymi w roku 2009. Otrzymane wyniki oceniono pozytywnie. Na ich podstawie wysnuto wnioski. W porównaniu z poprzedzającym rokiem przeprowadzono:

- więcej inicjatyw zewnętrznych, w których uczestniczyła gmina (inicjatywy te nie wymagały partycypacji finansowej gminy),
- więcej akcji promocyjnych,
- większą liczbę badań profilaktycznych,

- kontynuowano te projekty długookresowe, które przynosiły pozytywne rezultaty,
- stwierdzono większą aktywność mieszkańców w imprezach związanych z promocją ochrony zdrowia [Ministerstwo Zdrowia, 2013].

Centrum Badań Opinii Społecznej zaproponowało rozwiązania mające na celu zwiększenie aktywności gmin w realizacji zadań w zakresie ochrony i promocji zdrowia:

- wskazanie zadań możliwych do realizacji w danej gminie (niewymagających nakładów finansowych),
- wsparcie w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania zadań (rekomendowanie możliwych źródeł, pomoc w opracowywaniu wniosków o dofinansowanie),
- wskazanie podmiotów, z którymi możliwa byłaby współpraca w tym zakresie,
- organizowanie szkoleń z dziedziny ochrony i promocji zdrowia w gminach na zróżnicowanych poziomach – od podstawowego aż do możliwości dokształcania w wybranych tematach,
- wsparcie informacyjne – dostarczanie do gmin dotyczących ich medycznych danych statystycznych,
- powołanie funduszy celowych na realizację zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia (zdrowie nie ma w gminach statusu priorytetu – zawsze znajdują się cele, które zostaną uznane za pilniejsze do realizacji) [Ministerstwo Zdrowia, 2013].

Powodzenie Narodowego Programu Zdrowia uzależnione jest od aktywnego włączenia się w jego realizację administracji rządowej, samorządowej, organizacji rządowych i pozarządowych oraz obywateli. Przykładem stosunkowo dobrze prosperującego systemu opieki zdrowotnej jest model stworzony w Wielkiej Brytanii, finansowany bezpośrednio z centralnego budżetu państwa – środki trafiające do National Health Service (NHS) stanowią część struktury stałych wydatków państwa. Niemniej jednak, podobnie jak w polskim systemie opieki zdrowotnej, nie można nie zwrócić uwagi na wysokie koszty administracyjne systemu, a także na problemy z dostępem do części usług, z kolejkami oraz długim oczekiwaniem na wizyty u specjalistów. Pomimo tego National Health Service jest jednym z wydajniejszych ekonomicznie systemów zdrowotnych w Unii Europejskiej [Bartochowski i in., 2011]. Swego rodzaju podobieństwo do polskiego Narodowego Programu Zdrowia można też odnaleźć w politykach zdrowotnych Stanów Zjednoczonych i Kanady, gdzie znaczna część opracowania i wdrażania polityki zdrowia odbywa się na szczeblu lokalnym i regionalnym [Fox i in., 2008]. Odpowiedzialność za rozwój polityki publicznej zdrowia często wykracza poza publiczny sektor [Kuźnik, 2012; Rütten i in., 2013]. Pracownicy służby zdrowia współpracują z organizacjami, które pomagają stworzyć środowiska nauki i prowokują do odkrywania nowych rozwiązań, by sprzyjać polityce zdrowia [Macinko, Silver, 2012]. Podobnie izraelska opinia publiczna uważa za priorytet inwestycję w edukację, wierząc, że rozwój edukacji publicznej może

doprowadzić do osiągnięcia rozwoju między innymi w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo i zdrowie [Cohen, Mizrahi, Yuval i in., 2011]. W zakresie rocznych wydatków na opiekę zdrowotną, w porównaniu z krajami OECD, Polska, osiągając 7,4% PKB, znalazła się w grupie państw o niskiej wartości tego współczynnika. Średnia dla OECD to 9,5%, pionierem europejskim jest Holandia z 12%. Poza Europą należy natomiast odnotować wysokie wydatki na ochronę zdrowia w USA (sięgają one 17,4% PKB). Zgodnie z prognozą demograficzną do 2050 roku w Polsce nastąpi zmniejszenie liczby ludności do około 32 milionów. Spowoduje to drastyczną zmianę proporcji między osobami znajdującymi się w wieku produkcyjnym a osobami w wieku 64 lat. Wzrost wydatków na osoby w wieku 65–74 lat do 2050 roku będzie w przybliżeniu dziesięciokrotny. Koszty leczenia osób w wieku 64 lat będą w 2050 roku wynosić ponad 50% wszystkich wydatków na opiekę zdrowotną [Bartochowski i in., 2011].

## Zakończenie

Narodowy Program Zdrowia ma jasno sprecyzowane cele i stworzone warunki do jego realizacji przez podmioty administracyjne. Program ten szczególnie akcentuje profilaktykę zdrowotną, z czym wiążą się dodatkowe projekty dotyczące promocji zdrowia. Istotne są tutaj środki przeznaczane na ochronę zdrowia, niestety proporcjonalnie niezbyt duże. Wobec wszystkich zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce wydatki na ochronę zdrowia mają istotnie znaczenie marginalne.

## Literatura

- Bachtler J. (2008), *Ewaluacja regionalnej polityki w Europie. Kultura, zaangażowanie i potencjał* [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Baillie E., Bjarnholt C., Gruber M., Hughes R. (2008), *A Capacity-Building Conceptual Framework for Public Health Nutrition Practice*, Public Health Nutrition, [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN12\\_08%2FS1368980008003078a.pdf&code=df7eae28cb73bf565367dab8427fc72d](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN12_08%2FS1368980008003078a.pdf&code=df7eae28cb73bf565367dab8427fc72d) (dostęp: 23.09.2013).
- Bartochowski R., Byszek K., Chętko M., Kruk Ł., Leszczyński M., Pikus P., Popczyk P. (2011), *Prywatne ubezpieczenia zdrowotne – narzędzia wprowadzania mechanizmów rynkowych w polskiej opiece zdrowotnej* [w:] M. Sakowicz (red.), *Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych*, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa.
- Bartochowski R., Byszek K., Chętko M., Kruk Ł., Leszczyński M., Pikus P., Popczyk P. (2011), *Dyrektywa w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej jako narzędzie polityki zdrowotnej UE* [w:] M. Sakowicz (red.), *Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych*, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa.

- Bartołchowski R., Byszek K., Chętko M., Kruk Ł., Leszczyński M., Pikus P., Popczyk P. (2011), *Redefinicja narzędzi polityk publicznych w założeniach reformy brytyjskiego systemu opieki zdrowotnej* [w:] M. Sakowicz (red.), *Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych*, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa.
- Beaufort B. (2012), *Management Challenges at the Intersection of Public Policy Environments and Strategic Decision Making in Public Hospitals*, „Journal of Health and Human Services Administration”, Vol. 35, No. 2, Pittsburgh.
- Bennett C., Howlett M. (1992), *The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*, Policy Sciences, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.
- Busenberg G. (2002), *Learning in Organizations and Public Policy*, „Journal of Public Policy”, No. 2, Cambridge University Press, The United Kingdom, <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=94355> (dostęp: 23.09.2013).
- Cohen N., Mizrahi S., Yuval F. (2011), *Public Attitudes Towards the Welfare State and Public Policy the Israeli Experience*, „Israel Affairs”, Vol. 17, No. 4, Israel.
- Considine M. (2005), *Making Public Policy*, Polity Press, London.
- Czaputowicz J. (2012), *Etyka w służbie publicznej*, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa.
- Dyson L., Renfrew M.J., McFadden A., McCormick F., Herbert G., Thomas J. (2009), *Policy and Public Health Recommendations to Promote the Initiation and Duration of Breast-Feeding in Developed Country Settings*, „Public Health Nutrition”, No. 2, [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN13\\_01%2FS136898000999067Xa.pdf&code=0ad35de3c18ce81250aadfcbedad50cd](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN13_01%2FS136898000999067Xa.pdf&code=0ad35de3c18ce81250aadfcbedad50cd) (dostęp: 23.09.2013).
- Fox A., Chenhall C., Traynor M., Scythes C., Bellman J. (2008), *Public Health Nutrition Practice in Canada: A Situational Assessment*, „Public Health Nutrition”, No. 2, Canada, [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN11\\_08%2FS1368980007001516a.pdf&code=ccd71749c9839e242cf84720c13bb8d5](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN11_08%2FS1368980007001516a.pdf&code=ccd71749c9839e242cf84720c13bb8d5) (dostęp: 23.09.2013).
- Golinowska S. (2012), *Zarys systemu ochrony zdrowia*, WHO Regional Office for Europe, Narodowy Fundusz Zdrowia, Warszawa.
- Gonzalez-Zapata I., Alvarez-Dardet C., Ortiz-Moncada R., Clemente V., Millstone E., Holdsworth M., Sarri K., Tarlao G., Horvath Z., Lobstein T., Savva S. (2008), *Policy Options for Obesity in Europe: A Comparison of Public Health Specialists with Other Stakeholders*, „Public Health Nutrition” 12(7), [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN12\\_07%2FS136898000800308Xa.pdf&code=1ca54bdf3a69153a0244640216120c97](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPHN%2FPHN12_07%2FS136898000800308Xa.pdf&code=1ca54bdf3a69153a0244640216120c97) (dostęp: 23.09.2013).
- Hall P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning, and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, „Comparative Politics”, Vol. 25, No. 3, New York.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków.
- Hughes R., Margetts B. (2011), *The public health nutrition intervention management bi-cycle: A Model for Training and Practice Improvement*, „Public Health Nutrition”, No. 2, [http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/44266/77636\\_1.pdf?sequence=1](http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/44266/77636_1.pdf?sequence=1) (dostęp: 23.09.2013).
- Jonsdottir S., Thorsdottir I., Kugelberg S., Yngve A., Kennedy N., Hughes R. (2012), *Core Functions for the Public Health Nutrition Workforce in Europe: A Consensus Study*, „Public Health Nutrition”, [http://www.researchgate.net/publication/230755506\\_Core\\_functions\\_for\\_the\\_public\\_health\\_nutrition\\_workforce\\_in\\_Europe\\_a\\_consensus\\_study](http://www.researchgate.net/publication/230755506_Core_functions_for_the_public_health_nutrition_workforce_in_Europe_a_consensus_study) (dostęp: 23.09.2013).
- Kuźnik F. (2012), *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Leowski J. (2006), *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne*, CeDeWu, Warszawa.

- Lorek G., Ostaszewski K. (2008), *Samorząd terytorialny jako podmiot polityki administracyjnej w zakresie ochrony zdrowia* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów.
- Macinko J., Silver D. (2012), *Improving State Health Policy Assessment: An Agenda for Measurement and Analysis*, „American Journal of Public Health”, Vol. 102, No. 91.
- Margetts B. (2009), *Promoting the Public Health Nutrition Workforce in Europe: Final Report of the Jobnut Project*, University of Southampton, Southampton.
- Miller M., Opolski J. (2009), *Zdrowie publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia*, „Postępy Nauk Medycznych”, nr 4/2009, Zakład Epidemiologii i Promocji Zdrowia, Szkoła Zdrowia Publicznego, Warszawa.
- Ministerstwo Zdrowia (2013), *Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015*, <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=&ms=&ml=pl&mi=437&mx=0&ma=243> (dostęp: 20.09.2013).
- Narodowy Program Zdrowia (2007), Załącznik do Uchwały Nr 90/2007. Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015.
- Peters B. (2004), *American Public Policy. Promise and Performance*, CQ Press, Washington.
- Princen S. (2007), *Advocacy Coalitions and the Internationalization of Public Health Policies*, „Journal of Public Policy”, No. 2, Cambridge University Press, The United Kingdom, <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=649248> (dostęp: 23.09.2013).
- Rütten A., Abu-Omar K., Gelius P., Schow D. (2013), *Physical Inactivity as a Policy Problem: Applying a Concept from Policy Analysis to a Public Health Issue*, „Health Research Policy and Systems”, <http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1478-4505-11-9.pdf> (dostęp: 16.06.2013).
- Sabatier P. (1999), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder.
- Sucecka J. (2011), *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo ABC, Warszawa.
- Szymborski J. (2009), *Problematyka zdrowia publicznego w działalności Rządowej Rady Ludnościowej ze szczególnym uwzględnieniem lat 2000–2009*, Biuletyn nr 54, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Szymborski J. (2012), *Zdrowie publiczne i polityka ludnościowa*, Wydawnictwo Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Tulchinsky T., Varavikova E. (2000), *The New Public Health*, Academic Press, New York.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (2001), Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1591.
- Zatoński W. (2007), *The East-West Health Gap in Europe – What are the Causes?*, „European Journal of Public Health”, Vol. 17, No. 121.
- Ziółkowska A. (2008), *Polityka administracyjna w zakresie ochrony zdrowia (wybrane zagadnienia)* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Rzeszów.
- Zybała A. (2008), *Rzeczpospolita partnerska. Czy w Polsce można zarządzać programami i politykami publicznymi w sposób partnerski*, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Wydawnictwo Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Warszawa.
- Zybała A. (2013), *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa.

*Ewa Trojak*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## KSZTAŁTOWANIE SIĘ POLSKIEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

### Abstract

#### The formation of urban policy in Poland

In this article the author analyzes the urban policy instruments of the Polish state. She is starting with the implementation of administrative reforms in 1999, and ends with shared with public opinion in May 2012, National Urban Policy. Considerations relating to urban policy instruments are preceded by the presentation of the essence of phenomena such as urbanization and the city, and the demonstration of the coupling between urban policy and public policies.

**Key words:** urbanization, city, instruments of public policy, polish urban policy

### Streszczenie

W niniejszym artykule dokonano analizy instrumentów polityki miejskiej państwa polskiego, począwszy od wdrożonej w 1999 r. reformy administracyjnej, aż do, udostępnionej w maju 2012 r. opinii publicznej, Krajowej Polityki Miejskiej. Rozważania dotyczące instrumentów polityki miejskiej poprzedzono przedstawieniem istoty zjawisk, takich jak urbanizacja i miasto, oraz ukazaniem sprzężenia między polityką miejską a politykami publicznymi.

**Słowa kluczowe:** urbanizacja, miasto, instrumenty polityki publicznej, polska polityka miejska

### Wstęp

Jesteśmy na etapie legitymizacji tzw. Krajowej Polityki Miejskiej (KPM), dokumentu regulującego założenia polityki publicznej Rzeczypospolitej Polskiej względem miast ulokowanych na jej terytorium. Stanowiąc niejako swoiste kompendium definicyjne i instrumentalne, KPM pretenduje do miana dokumentu przełomowego, dzięki któremu może powstać spójna, długofalowa polska polityka miejska. Tym istotniejszy wydaje się fakt powstania wspomnianego dokumentu, ponieważ jak do tej pory, czyli 25 lat po transformacji ustrojowej, polska administracja centralna nie opracowała kompleksowej strategii dotyczącej miast. KPM ma tę sytuację przeistoczyć w jedynie historyczne wspomnienie i stać się

usankcjonowanym prawnie podłożem do wdrażania najefektywniejszych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego rozwiązań.

W pierwszej części niniejszego artykułu zobrazowałam istotę zjawisk, tj. urbanizacji, miasta i polityki miejskiej, co stanowić miało pojęciową podwalinę do drugiej części, w której w sposób chronologiczny przedstawiłam instrumenty odnoszące się – czy to w sposób bezpośredni, czy pośredni – do zagadnienia funkcjonowania polskich miast.

W niniejszym opracowaniu przedstawiłam zarys stanu polskiej polityki miejskiej w przededniu ustawowego usankcjonowania najważniejszego dokumentu jej dotyczącego. Artykuł wpisuje się zatem w nurt publikacji z dziedziny polityk publicznych, wzbogacając go o najaktualniejsze podsumowanie dotychczasowych działań organów państwowych w zakresie planowania i projektowania instrumentów służących rozwojowi miast.

Celem głównym opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy regulacje powstałe przed uformowaniem Krajowej Polityki Miejskiej można zaliczyć do instrumentów polityki miejskiej, skoro KPM uznawana jest za cezurę rozgraniczającą okresy jej niebytu i istnienia. Czy zatem regulacje powstałe przed Krajową Polityką Miejską można włączyć w proces przyczynowo-skutkowy powstania Krajowej Polityki Miejskiej?

## Przemiany urbanizacyjne na terenie Rzeczypospolitej

W przeciągu ostatniego stulecia z kontynentu, na którym przeważały obszary wiejskie, Europa przeobraziła się w kontynent, na którym dominują obszary miejskie. Szacuje się, że ok. 70% ludności UE – w przybliżeniu 350 mln ludzi – zamieszkuje skupiska miejskie liczące ponad 5 tys. mieszkańców [Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej KE, 2011: 2]. Sytuacja ta związana jest z rozwojem gospodarek krajowych i równoczesnym wzrostem znaczenia ośrodków miejskich, w których występują liczne aktywności ekonomiczne [Sassen, 2009: 53]. Możliwość znalezienia pracy w przemyśle, handlu, usługach determinuje decyzję o migracji do miast.

W przypadku Polski niemal do połowy XX wieku proces urbanizacji miał ograniczony wymiar. Do czynników, które spowodowały zjawisko, należą kwestie historyczne oraz powiązane z nimi aspekty kulturowe. Klęski militarne w XVII i XVIII wieku zakończone utratą niepodległości oraz rozbiorami spowodowały agraryzację cywilizacyjną Polski i zakorzenienie się na długi czas kultury wiejsko-wiejskiej. Niewiele sytuację zmieniła stopniowa odbudowa od połowy XVIII wieku sieci miejskiej oraz przyjęcie w Konstytucji 3 maja *Prawa o miastach*. Z badań historycznych wynika, że w 1578 roku ludność miejska stanowiła 28,8% mieszkańców ziem polskich, a w połowie XIX wieku już tylko 20% [Węclawowicz, 2010].

Pierwszy spis powszechny po odzyskaniu niepodległości wykazał, że w 1921 roku tylko 24,6% (tj. 6,97 mln) ludności Polski mieszkało w 632 miastach.



Znaczny progres w urbanizacji, a zarazem w uprzemysłowieniu miast, nastąpił dopiero w latach 1950–1955 wraz z ukształtowaniem się socjalistycznej wizji życia miejskiego jako symbolu awansu społecznego i polepszenia warunków życia. W sumie przemieszczenia ludności ze wsi do miasta, generowane głównie przez potrzeby procesu uprzemysłowienia, spowodowały, że w 1966 roku liczba ludności zamieszkałej w miastach przekroczyła liczbę ludności zamieszkałej na wsi. Obecnie w 908 miastach mieszka ok. 61% ludności (w przybliżeniu 24 mln osób) [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010].

Należy również wspomnieć o zjawisku determinującym obecny kształt relacji demograficznych miasto–wieś, to znaczy o wpływie kulturowym państw ościennych. Mimo że polskie miasta mają europejski rodowód, ich rozwój przebiegał drogą bliską drodze miast zachodnioeuropejskich jedynie w zachodniej oraz północnej części kraju i tylko do II wojny światowej. Rozwój miast na terenach I Rzeczypospolitej, zwłaszcza tych, które znalazły się później w zaborze rosyjskim, toczył się mniej szczęśliwymi torami, w niesprzyjających uwarunkowaniach gospodarczych, politycznych i kulturowych [Furman, 2004]. Najlepszą egzemplifikacją dysproporcji rozwojowej polskich zachodnich i wschodnich miast jest aktualna statystyka dotycząca ich liczby. W Wielkopolsce prawami miejskimi dysponuje 109 miast, w Dolnośląskim 91, natomiast w Lubelskim tylko 42, a w Świętokrzyskiem zaledwie 31 miast [GUS, 2013].

## Miasto – zdefiniowanie pojęcia

Zgodnie z prawem polskim miasto określane jest jako jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadająca prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami [Ustawa, 2003]. W ujęciu planistycznym miasto określa się jako historycznie ukształtowany typ osiedla, wyznaczony istnieniem konkretnej społeczności cząstkowej (lokalnej), skoncentrowanej na pewnym obszarze o odrębnej organizacji, uznanej i określonej prawnie oraz wytwarzającej w ramach swej działalności zespół trwałych urządzeń materialnych o specyficznej fizjonomii, którą uznać można za odrębny typ krajobrazu [Jaroszewska-Brudnicka, 2008: 30]. Z socjologicznego punktu widzenia miasto jawi się z kolei jako integralny organizm, w którym podstawową rolę odgrywają poszczególne jego obszary (narządy) z siecią komunikacyjną (krwiobiegiem) spajającą miasto w funkcjonalną całość [Jaroszewska-Brudnicka, 2008: 30].

Nierzadko wymiennie z określeniem miasto stosuje się termin „metropolia”. Istnieje jednak definicyjne rozróżnienie tych dwóch pojęć. Metropolie to aglomeracje miejskie posiadające rozwiniętą strukturę strefową, gdzie centralną część (rdzeń) stanowi miasto, wokół zaś ukształtowany jest pierścień suburbiów [Hołuj, 2008: 47]. Każda metropolia jest miastem, nie każde miasto jest metropolią. Miasta, a tym samym metropolie, stanowią centra kulturalne, gospodarcze i polityczne regionów. Dysponując dużym potencjałem ludzkim i rozwiniętą infra-

strukturą techniczną oraz transportową, stanowią narzędzia budujące potencjał gospodarczy i społeczny współczesnych państw [Sakowicz, 2011: 12]. Według badań OECD 80% rozwoju ekonomicznego między 2002 a 2007 rokiem nastąpiło na miejskich rynkach pracy. Co więcej, kilka najważniejszych ośrodków wielkomiejskich skupia ponad połowę wszystkich firm, trzy czwarte zysków przedsiębiorstw oraz dwie trzecie całego zatrudnienia w Polsce [Zybała, 2012: 257].

## Polityka miejska jako forma polityki publicznej

Gdy w 1666 roku wybuchł w Londynie pożar trawiący całe dzielnice, władze zdecydowały się na opracowanie specjalnej miejskiej polityki bezpieczeństwa, której celem było zapobieżenie takim wydarzeniom w przyszłości. Generalna przebudowa Paryża w XIX wieku, która nastąpiła tuż po rewolucji francuskiej, to rezultat wprowadzenia przez Napoleona nowej polityki miejskiej. Plan urbanistyczny, który był jednym z ważniejszych jej elementów, miał zapobiec organizowaniu w przyszłości powstań zbrojnych (likwidacja labiryntów średnio-wiecznych uliczek na korzyść szerokich bulwarów miała uniemożliwić budowę w mieście barykad). Z powyższych przykładów wyłania się pewna zależność. Często polityki publiczne, w tym właśnie polityka miejska, są projektowane i wdrażane jako sposób na rozwiązywanie istotnych problemów zbiorowych. Nie należy jednak polityki miejskiej ograniczać wyłącznie do rozwiązywania problemów mieszkańców miast. Polityka miejska charakteryzuje się bowiem wielowymiarowością. Rozwój miast i ciągle polepszanie warunków bytowych ich mieszkańców to cele, dla których tworzy się strategie polityki miejskiej i opracowuje się kompleksowe działania zmierzające do ich osiągnięcia.

Michael Howlett podkreśla wagę doboru instrumentów zależnych od specyfiki danego sektora. Uważa on, że głównym elementem projektowania i realizowania polityk publicznych jest wytypowanie właściwych instrumentów odpowiadających obranym celom [Howlett, 2009: 73]. W tym też celu instytucje odpowiedzialne za kreowanie polityk publicznych wybierają spośród szerokiej palety instrumentów te, które mają najefektywniej służyć ich realizacji. W politykach publicznych, pojmowanych jako dziedzina nauki, wykorzystywanie przeróżnych instrumentów jest faktem, rozważania natomiast krążą jedynie wokół kwestii ich skuteczności. Ocena realizacji polityk opiera się bowiem na analizie ich przydatności i rezultatów, jakie przynoszą [Lascoumes, Le Gals, 2005]. Skuteczna polityka miejska to zatem polityka skutecznych instrumentów służących rozwojowi miast.

W opinii brytyjskich analityków, aby działania podejmowane w ramach polityk mogły w ogóle okazać się skuteczne, winny być:

- zorientowane na przyszłość (długoterminowe spojrzenie na problemy zbiorowe),
- zorientowane na zewnątrz (uwzględnienie czynników i zjawisk krajowych, europejskich i światowych),

- innowacyjne i kreatywne (unikanie schematycznego sposobu myślenia, wspieranie nowych pomysłów),
- oparte na dowodach (wykorzystywanie dowodów z najszerzych źródeł),
- inkluzyjne (uwzględnianie potrzeb wszystkich, którzy zostaną dotknięci ich wpływem),
- zintegrowane (wychodzenie ponad instytucjonalne bariery),
- ewaluowane (uwzględnianie mechanizmów systemowej ich ewaluacji),
- poddawane przeglądom (monitorowanie aktualnego stanu i efektywności działań),
- oparte na uczeniu się (przyjęcie stałego procesu uczenia się z doświadczenia tego, co jest efektywne w praktyce, a co nie jest) [Zybała, 2012: 29].

Systemowa, uporządkowana strategia działań uwzględniająca powyższe przymioty na każdym etapie tworzenia polityk, począwszy od projektowania aż do wdrażania, koordynowania i ewaluacji, to gwarancja skuteczności polityki miejskiej.

## Strategia polskiej polityki miejskiej – jest, czy jej nie ma?

Nie istnieje kompleksowa wykładnia dla prowadzenia polityki wobec miast w postaci odrębnego dokumentu, który zawierałby zbiór najważniejszych informacji, w tym zasad, celów rozwojowych, instrumentów rozwojowych, mechanizmów koordynacji i roli podmiotów oddziałujących na rozwój obszarów miejskich, i który ujmowałby problemy wszystkich miast, bez względu na ich wielkość i pełnione funkcje społeczno-gospodarcze [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012: 3]. Tak stan polityki miejskiej w Polsce został podsumowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dokumencie *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*.

W monografii *Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych* pod redakcją Marcina Sakowicza czytamy z kolei:

(...) działania realizowane na szczeblu centralnym charakteryzuje brak spójnego i kompleksowego podejścia do zagadnienia metropolii. Poszczególne działania nie są ze sobą powiązane i tylko częściowo wiążą się z problemami dużych ośrodków miejskich. Z kolei inicjatywy podejmowane na szczeblu lokalnym lub regionalnym dotyczą głównie opracowywania dokumentów o charakterze planistycznym oraz koncentrują się na wymianie informacji i doświadczeń w ramach stowarzyszeń lub związków. Problemem jest brak koordynacji podejmowanych działań oraz podstaw prawnych do tworzenia wspólnych dokumentów strategicznych [Sakowicz, 2011: 11].

Uwzględniając tę opinię, należałoby uznać, że polska polityka miejska nie istnieje. Nie ma bowiem strategii, kontynuacji i spójności prawnej oraz metodologicznej, brak również stałych narzędzi i instrumentów politykę tę realizujących. Sytuacja jednak ulega zmianie.

Strategia rozwoju regionalnego Unii Europejskiej, w której ramach dużą wagę przywiązuje się do racjonalnego rozwoju obszarów miejskich, to silny bodziec przemian również w Polsce. Założenia inicjatyw unijnych, w szczególności URBAN i URBAN II (1994–2006), najdobitniej obrazują to, do czego dąży od lat UE w zakresie polityki miejskiej i do czego niejako nakłania wszystkie państwa członkowskie. Postuluje:

- zwiększenie dobrobytu gospodarczego i poziomu zatrudnienia w miasteczkach i miastach;
- promowanie równości, włączenia społecznego i rewitalizacji obszarów miejskich;
- chronienie i poprawianie stanu środowiska miejskiego w celu osiągnięcia zrównoważenia lokalnego i globalnego;
- przyczynianie się do osiągnięcia dobrego rządzenia w miastach i upodmiotowienia struktur lokalnych [Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej KE, 2011: 7].

Nie należy również zapominać, że co prawda intensywne prace nad projektowaniem spójnej krajowej polityki miejskiej rozpoczęły się w Polsce stosunkowo niedawno (wraz z opracowaniem w 2012 roku Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego), lecz władze wdrażały w przeszłości pojedyncze instrumenty, które można zaliczyć do narzędzi projakościowych.

W 1999 roku wprowadzono w ramach reformy organizacji terytorialnej państwa trójstopniowy podział administracyjny. Liczbę województw zmniejszono z 49 do 16. Rozwiązanie to, zdaniem Jerzego Hausnera, sprzyjało rozwijaniu nowoczesnej polityki regionalnej zorientowanej na wzmocnienie konkurencyjności regionalnych układów terytorialnych, a co za tym idzie, utrwaleniu wysokiego wzrostu gospodarczego oraz korzystnej dla Polski integracji z Unią Europejską [Hausner, 2001: 5]. Reforma administracyjna miała zwiększyć efektywność działań administracji publicznej, w tym zapewnić skuteczniejsze zarządzanie finansami publicznymi oraz zbliżyć władzę do obywatela [Sakowicz, 2011: 14]. Za reformą opowiadała się również opinia publiczna. W badaniu przeprowadzonym w marcu 1998 roku przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej 53% osób zadeklarowało, że gdyby miało dojść do referendum w sprawie zmniejszenia liczby województw, to zagłosowałoby za ich zmniejszeniem. Przeciw byłoby natomiast 33% pytanych [OBOP, 1998].

Nie dla wszystkich jednak reforma była przedsięwzięciem racjonalnym i dobrze opracowanym. Do głównych argumentów przeciw należy zaliczyć brak uwzględnienia faktu, że istniejące przed jej wprowadzeniem województwa stanowiły obszary już z sobą powiązane więzami komunikacyjnymi, gospodarczymi i społecznymi. Co więcej, zdaniem oponentów podziału terytorialnego dokonano pod wpływem nacisków politycznych, a nie na podstawie klarownego kryterium merytorycznego (wielkość, zaludnienie, znaczenie komunikacyjne, siła gospodarcza, znaczenie jako ośrodka akademickiego). W rezultacie powstały ogromne pod względem powierzchni i zaludnienia województwa oraz te małe, pozbawione większego potencjału gospodarczego [Sakowicz, 2011: 16]. Wraz z nastaniem „nowego ładu” terytorialnego w Polsce zaczęto delibe-

rować, w jaki sposób zmniejszyć różnice rozwojowe pomiędzy regionami słabszymi gospodarczo a tymi o większej sile i potencjale gospodarczym. Znow wielki wpływ na starania z tym związane wywarła Unia Europejska, której jednym z priorytetów działania jest niwelowanie zasadniczych różnic w poziomie dobrobytu, zarówno między państwami członkowskimi, jaki i między regionami wewnątrz poszczególnych krajów. W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego czytamy:

(...) ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą [Poniatowicz, 2011: 239].

W 2003 roku wprowadzono w Polsce ustawę nakładającą obowiązek finansowego wsparcia mniej zamożnych samorządów przez bogatsze gminy, zwaną janosikowym. Powszechna akceptacja ustawy była ściśle związana z wysokim poziomem koniunktury gospodarczej występującym w pierwszej połowie pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. Sytuacja ta z biegiem lat ulegała zmianie, i dzisiaj janosikowe uznawane jest za instrument szkodliwy, w szczególności w odniesieniu do polskich miast. Przykładowo Warszawa w ramach janosikowego płaci co roku 10% swojego budżetu, co w przeliczeniu wystarczyłoby na sfinansowanie budowy mostu Północnego lub na inne inwestycje komunikacyjne i socjalne. Wkład pozostałych dużych miast sięga kilkudziesięciu milionów złotych, Kraków w 2011 roku wpłacił do budżetu ponad 67 mln złotych, Wrocław 60 mln złotych, a Gdańsk ponad 35 mln złotych [Poniatowicz, 2011: 239]. Nierzadko pojawiają się opinie definiujące janosikowe jako wyraz niszczyielskiego solidaryzmu międzysamorządowego, w którym jedne jednostki samorządowe oczekują od innych, że te będą je finansowały [Poniatowicz, 2011: 241]. Przeciwno obowiązkowi finansowego wsparcia mniej zamożnych samorządów przez bogate gminy opowiedziało się również i społeczeństwo, czego wyrazem jest inicjatywa *Stop Janosikowe*. W 2011 roku do Parlamentu RP trafił projekt ustawy obywatelskiej wyrażający sprzeciw wobec obecnej formy ustawy i prezentujący ją w nowym kształcie. Został on jednak negatywnie zaopiniowany przez komisję finansów i komisję samorządu terytorialnego. Pomimo tego wydaje się, że rekonstrukcja ustawy jest tylko kwestią czasu. Pewne jest bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego o najwyższym potencjale ekonomicznym, w tym miasta, nie będą ustawać w wysiłkach, by zminimalizować ograniczenia samodzielności finansowej wynikającej z janosikowego.

W 2007 roku na nieformalnym spotkaniu ministrów Państw Członkowskich UE Polska podpisała Kartę Lipską na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich. Dokument ramowy zawierał zalecenia dotyczące rozwoju miast europejskich, a wśród nich następujące postulaty:

- wykorzystanie w większym stopniu strategii rozwoju miast,
- zwrócenie uwagi na dzielnice zdegradowane,

- zwiększenie działań na rzecz aktywnej polityki innowacyjnej i edukacyjnej,
- promowanie policentrycznej struktury miejskiej [Sakowicz, 2011: 17].

Karta Lipska jest dokumentem istotnym, gdyż wszystkie kolejne akty polskiej legislatury związane z opracowywaniem polityki miejskiej czerpały z niego wzorce. Na przykład w 2010 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego* (KSRR), strategiczny dokument związany bezpośrednio z polską polityką miejską.

Zgodnie z KSRR polska polityka regionalna do 2020 roku powinna się charakteryzować konkurencyjnością, spójnością, sprawnością. W aspekcie kształtowania polityki miejskiej najważniejsza jest kwestia konkurencyjności. KSRR postuluje, aby w celu pełniejszego wykorzystania przewag konkurencyjnych działania polityki regionalnej były adresowane do tych obszarów strategicznej interwencji, które dają największą szansę poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej, tj. przede wszystkim do najważniejszych obszarów miejskich. Co więcej, to właśnie od obszarów miejskich mają się rozprzestrzeniać procesy rozwojowe [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010]. Jest to przełomowa zmiana sposobu myślenia o polityce regionalnej. Nacisk położony jest bowiem na wspieranie prężnie rozwijających się ośrodków, które pociągną za sobą całe regiony, w odróżnieniu od dotychczasowego wyrównywania szans regionów gorzej rozwiniętych [Sakowicz, 2011: 18]. To miasta mają być „lokomotywami rozwoju” dla regionów, które je otaczają. I to właśnie dlatego prawidłowo konstruowana, wdrażana i monitorowana polityka miejska może zdeterminować wzrost gospodarczy całych regionów.

Pomimo że brakuje w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* konkretnych rozwiązań administracyjnych, zapowiedziano powstanie Krajowej Polityki Miejskiej, przełomowego aktu prawnego, kompleksowo przedstawiającego założenia polskiej polityki miejskiej. Według dokumentu z 2010 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego miało zakończyć prace nad KPM do końca III kwartału 2011 roku, a całość prac dotyczących wzmocnienia wymiaru miejskiego polityki regionalnej miała się zakończyć do końca IV kwartału 2012 roku. Prace nad KPM zostały sfinalizowane w maju 2012 roku, i choć data przyjęcia dokumentu przez Radę Ministrów nie została ujawniona (obecnie trwa proces jego legitymizacji), to całość dokumentu została udostępniona opinii publicznej. Co najistotniejsze, w KPM pojawia się po raz pierwszy definicja polskiej polityki miejskiej, określanej jako „celowe, ukierunkowane terytorialnie działanie Państwa na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz wykorzystania ich potencjałów w procesach rozwoju kraju”. Dokument identyfikuje problemy zbiorowe w odniesieniu do miast (niski poziom innowacyjności oraz udziału gospodarki opartej na wiedzy, niedostatecznie rozwinięta infrastruktura transportowa oraz niedostatek ośrodków decyzyjnych), ale i wyznacza długofalowe cele, w tym:

- poprawę konkurencyjności i zdolności miast do rozwoju, wzrostu i zatrudnienia,
- wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich,
- rewitalizację miast,

- dążenie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich,
- stworzenie warunków do skutecznego i efektywnego zarządzania.

Co więcej, KPM zapowiada stworzenie kompleksowego systemu monitoringu i ewaluacji zjawisk urbanistycznych, demograficznych, społecznych, gospodarczych i przyrodniczych zachodzących w miastach. Dzięki temu, na podstawie raportów i analiz, będzie można na bieżąco aktualizować krajową politykę miejską pod względem wykorzystywanych rozwiązań instytucjonalnych, prawnych i finansowych, mających wpływ na rozwój miast [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012].

## Podsumowanie

W zaprezentowanym opracowaniu kompleksowo przedstawiłam tematykę dotyczącą miasta i polityki jemu przypisanej. Szczególny nacisk starałam się położyć na chronologiczne ujęcie działań instytucji centralnych w zakresie formułowania regulacji związanych z funkcjonowaniem miast. Celem pracy była odpowiedź na pytanie, czy przed powstaniem Krajowej Polityki Miejskiej nastąpił proces formułowania instrumentów, które już wtedy można było nazwać instrumentami polityki miejskiej, skoro nie istniała jej kompleksowa strategia. Opierając się na analizie chronologicznej, z przekonaniem mogę stwierdzić, że materiały opisane w drugiej części artykułu można określić mianem instrumentów polityki publicznej. Ich elementy zdeterminowały bowiem kształt najważniejszego dokumentu, jakim jest Krajowa Polityka Miejska, i określiły najistotniejsze obszary prac w zakresie tej polityki na dalsze lata.

## Literatura

- Furman S. (2004), *Polska w przestrzeni europejskiej. Perspektywa miejska*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(17).
- Hausner J. (2001), *Modele polityki regionalnej w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(5).
- Hołuj A., Hołuj D. (2006), *Miasta metropolitalne jako bieguny rozwoju w gospodarce post-industrialnej*, Zeszyty Naukowe, nr 4, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Bochnia.
- Howlett M. (2009), *Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multilevel Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design*, „Policy Sciences”, Vol. 42, No. 1.
- Jaroszewska-Brudnicka J. (2008), *W poszukiwaniu „serca miasta”*, „Czasopismo Techniczne”, z. 3-A/2008, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Lascoumes P., Le Gals P. (2005), *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, „Policy Studies Journal”, Vol. 8, Issue 4, Chris Weible School of Public Affairs, University of Colorado, Denver.

- Poniatowicz M. (2011), *O tym, jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe”, nr 10, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków.
- Sakowicz M. (2011), *Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych – prace analityczne słuchaczy KSAP XXII*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Sassen S. (2009), *Cities Today: A New Frontier for Major Development*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science”, Vol. 626.
- Węclawowicz G. (2010), *Charakterystyka głównych trendów i zmian w rozwoju obszarów miejskich Polski – wkład do Background Report (BR) będącego podstawą opracowania Przeglądu ODCE Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/rozwoj\\_miast/rozwoj\\_miast\\_w\\_Polsce/Documents/Ekspertyza\\_miasta\\_GW.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_Polsce/Documents/Ekspertyza_miasta_GW.pdf) (dostęp: 03.03.2014).
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.

## Dokumenty uzupełniające

- Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej KE (2011), *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*, [citiesoftomorrow\\_final\\_pl.pdf](http://www.citiesoftomorrow.eu/FILES/20110622/citiesoftomorrow_final_pl.pdf) (dostęp: 22.06.2013).
- GUS (2013), *Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju TERYT*, Biuletyn Informacji Publicznej, [http://www.stat.gov.pl/bip/36\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm) (dostęp: 16.05.2013).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010a), *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010b), *Rozwój miast w Polsce. Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, opracowany na potrzeby przygotowania przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*, ISBN: 978-83-7610-207-8.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) (dostęp: 16.05.2013).
- OBOP (1998), *Reforma administracyjna kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw*, Warszawa.
- Ustawa (2003), *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*, Dz.U. 2003 Nr 166, poz. 1612.



*Piotr Ciesielski*  
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## REALIZACJA POLITYK ROWEROWYCH NA PRZYKŁADZIE KOPENHAGI I KRAKOWA

### Abstract

#### **The implementation of cycling policies on the example of Copenhagen and Cracow**

The article presents a brief comparison of the cycling policies in Copenhagen and Krakow. Different effects of their implementation allows to assess the importance of various components of the policy to succeed public interactions.

**Key words:** public policy, cycle policy

### Streszczenie

W artykule dokonano krótkiego porównania specyfiki polityk rowerowych Kopenhagi i Krakowa. Odmienne efekty ich wdrażania pozwalają ocenić znaczenie poszczególnych elementów polityki w dążeniu do sukcesu podejmowanych oddziaływań publicznych.

**Słowa kluczowe:** polityka publiczna, polityka rowerowa

### Wstęp

Polityki publiczne, jako narzędzie kształtowania rzeczywistości, odpowiadają na społecznie istotne problemy. Przez wyznaczenie kolejnych kroków, które powinny zostać wykonane w drodze do założonych celów, systematyzują i sankcjonują działania podejmowane przez zaangażowanych aktorów na poszczególnych etapach prac.

Zatłoczenie, hałas i zanieczyszczenie powietrza w miastach skłaniają urbanistów do poszukiwania efektywniejszych niż ruch samochodowy rozwiązań transportowych. Tendencja ta obejmuje zarówno rozwój różnorodnych form transportu zbiorowego, jak i poszukiwanie ekologicznych i oszczędnych rozwiązań indywidualnych. Jednym ze współcześnie promowanych środków własnego transportu spełniającym te kryteria jest ogólnodostępny i przyjazny dla środo-

wiska rower, którego popularyzacja wymaga zidentyfikowania wielu czynników warunkujących sukces lub porażkę oraz ukierunkowania podejmowanych działań. Narzuca to konieczność aktywnej współpracy władz samorządowych i samych mieszkańców.

Narzędziem służącym do realizacji tego celu są polityki rowerowe, które można zdefiniować jako spójny zbiór planów, decyzji i działań zorientowanych na rozwój i integrację rozwiązań sprzyjających zwiększeniu udziału ruchu rowerowego w transporcie miejskim. Dotychczas nie powstały ogólnoeuropejskie ani krajowe dokumenty, które jednoznacznie regulowałyby zakres oddziaływania i sposoby realizacji lokalnych polityk rowerowych. Podjęte próby ograniczają się do wskazania najważniejszych instrumentów wspierania transportu rowerowego. Zaliczono do nich między innymi rozwój przyjaznej rowerzystom infrastruktury drogowej, umożliwienie kombinowanego transportu publiczno-rowerowego, zapewnienie bezpieczeństwa oraz zapobieganie kradzieżom [*Wspieranie transportu Rowerowego. Notatka*, 2010: 35].

W niniejszym artykule dokonano krótkiej analizy porównawczej polityk rowerowych dwóch europejskich miast: stawiającej sobie za cel stanie się rowerową stolicą świata Kopenhagi oraz Krakowa będącego pierwszym polskim miastem, w którym podjęto decyzję o wdrożeniu polityki rowerowej. Podstawowym celem tego studium jest wykrycie i wykazanie kluczowych elementów warunkujących sukcesy i porażki oddziaływań publicznych podejmowanych w ramach polityk rowerowych, z uwzględnieniem zidentyfikowanych w opisywanych przypadkach wstępnych uwarunkowań i dotychczasowych doświadczeń.

Opracowanie koncentruje się na 3 poziomach polityk, tj. na wyjściowych uwarunkowaniach wyborów programowych, wdrożeniu i weryfikacji działań oraz oceny zgodności wykorzystywanych narzędzi z założonymi celami. W myśl przyjętej hipotezy każdy z tych poziomów odgrywa istotną rolę i powinien znaleźć odzwierciedlenie w lokalnych politykach rowerowych, pominięcie zaś któregokolwiek elementu negatywnie wpływa na skuteczność działań w pozostałych obszarach. Do weryfikacji hipotezy wykorzystano dane zastane w postaci opublikowanych wyników zrealizowanych pomiarów i badań, a także dostępnej dokumentacji. Uzyskane informacje zostały uporządkowane w odniesieniu do propozycji zawartych w przytoczonej literaturze przedmiotu.

## Uwarunkowania wstępne polityk rowerowych

Charakterystyka opisywanych polityk publicznych wymaga uwzględnienia w opracowaniu warunków wyjściowych, w ramach których zostały podjęte decyzje o intensyfikacji transportu rowerowego. Na ich podstawie kształtowany jest cel i zakres planowanych oddziaływań. Heinen, van Wee i Maat [2010: 59–96], dokonując przeglądu dostępnej literatury przedmiotu, wyróżnili 5 grup czynników, które zdaniem różnych autorów determinują możliwość wykorzystania roweru jako środka codziennego transportu. Zaliczyli do nich: środowisko ar-

chitektoniczne, środowisko naturalne, wymiar społeczno-ekonomiczny, wymiar psychologiczny oraz efektywność podróży.

### Środowisko architektoniczne

Sposób zorganizowania przestrzeni miejskiej jest jednym z podstawowych czynników warunkujących możliwość codziennego przemieszczania się z wykorzystaniem roweru. Zwarta zabudowa i związane z nią niewielkie odległości pomiędzy miejscem zamieszkania, pracy, nauki i rozrywki sprzyjają gotowości do wykorzystania własnych mięśni jako siły napędowej. Obecność infrastruktury oddzielającej ruch rowerowy od samochodowego i pieszego oraz możliwie niekolizyjnych skrzyżowań wydaje się pozytywnie wpływać na poczucie bezpieczeństwa, a tym samym na liczbę osób skłonnych poruszać się po mieście rowerem. Wreszcie dostępność bezpiecznych parkingów rowerowych jest niezbędna, aby podróżowanie pomiędzy różnymi obiektami w obrębie miasta było komfortowe.

Miasto Kopenhaga, po wykluczeniu autonomicznej dzielnicy Frederiksberg oraz miejscowości wchodzących w obręb aglomeracji kopenhaskiej, zajmuje powierzchnię 77,2 km<sup>2</sup> zamieszkiwaną przez ok. 560 tys. ludzi<sup>1</sup>. Na obszarze tym dominuje zabudowa wielorodzinna, głównie kamienice. Wybrzeże morskie oraz przecinające miasto kanały stanowią naturalną barierę dla inwestycji budowlanych, zapewniając tym samym obecność licznych terenów zielonych i spacerowych. Ze względu na sięgającą początków ubiegłego wieku tradycję rowerową polityki dla lat 2002–2012 i 2011–2025 uwzględniły w swoich założeniach obecność wytyczonych wcześniej ok. 300 km ścieżek rowerowych i ok. 40 km dostosowanych do ruchu rowerowego pasów zieleni.

Miasto Kraków mieści na powierzchni 327 km<sup>2</sup> ok. 760 tys. mieszkańców<sup>2</sup>. Zabudowa mieszkalna jest zróżnicowana: w centrum dominują kamienice, na obrzeżach natomiast występują osiedla domów jednorodzinnych oraz osiedla bloków z wielkiej płyty. Zabytkowe i zwarte Stare Miasto silnie kontrastuje z chaotyczną zabudową współczesnych dzielnic. Przeplływająca przez centrum Krakowa rzeka stwarza dodatkowe utrudnienia komunikacyjne w związku z występowaniem „wąskich gardeł” na drogach dojazdowych do mostów nad Wisłą. W 1993 roku, kiedy na mocy uchwały Rady Miasta Krakowa przyjęto pierwszą po zmianie ustroju politykę transportową, infrastruktura rowerowa w zasadzie nie istniała.

### Środowisko naturalne

Ukształtowanie terenu i panujący w danym miejscu klimat mogą sprzyjać rowerzystom lub zniechęcać do sięgania po dwa koła. Im bardziej górzysty jest teren, na którym ulokowano miasto, tym lepszej kondycji wymaga poruszanie się w jego obrębie. Im częstsze są opady deszczu lub śniegu oraz porywiste wiatry, tym częściej mieszkańcy narażeni są na odczuwanie dyskomfortu podczas jazdy

<sup>1</sup> Zgodnie z danymi StatBank Denmark za 2013 rok.

<sup>2</sup> Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego za 2012 rok.

rowerem. Długość dnia i nocy wpływa na poczucie bezpieczeństwa rowerzystów, których widzialność po zmroku jest ograniczona.

Kopenhaga i Kraków, pomimo ulokowania w tej samej strefie klimatycznej, cechują się odmiennymi warunkami terenowymi i pogodowymi. Stolica Danii jako miasto nadmorskie jest narażona na silniejsze wiatry niż ukryty w kotlinie Kraków. Roczna suma średnich opadów w obu miastach jest zbliżona i osiąga wartości w przedziale 650–700 mm, a rozstęp pomiędzy średnimi miesięcznymi temperatur w skali roku wynosi 23°C w Kopenhadze oraz 30°C w Krakowie<sup>3</sup>. Deniwelacja wysokości w obrębie granic miasta wynosi w obu przypadkach ok. 40 m; w obrębie ścisłego centrum jest to ok. 9 m w Kopenhadze i ok. 16 m w Krakowie<sup>4</sup>.

### Wymiar społeczno-ekonomiczny

Obejmuje czynniki o charakterze zindywidualizowanym, tj. płeć, wiek, przychody lub status zawodowy, które mogą w pewnych okolicznościach wpływać na skłonność mieszkańców miast do przemieszczania się rowerem. Zmienne te są często związane z normami kulturowymi oraz bieżącą sytuacją gospodarczą.

Dane dotyczące związku między warunkami socjoekonomicznymi a użytkowaniem roweru są ubogie. W przypadku Kopenhagi pewnych informacji na ten temat dostarcza realizowany od 1996 roku sondaż *Copenhagen Bicycle Account*, gromadzący opinie mieszkańców na temat komfortu poruszania się rowerem po mieście. Raport z 2002 roku stwierdza, że z tej formy transportu korzystają głównie osoby poniżej 40. roku życia (67%), z niewielką przewagą kobiet (63%). Wśród nich 42% stanowili ludzie wykonujący pracę najemną lub umysłową, a 27% studenci. Stwierdzono także, że przeciętne przychody rowerzystów są niższe od przeciętnych przychodów mieszkańców zmotoryzowanych [*Bicycle Account 2002, 2003*]. Nie ma analogicznych danych dotyczących Krakowa.

### Wymiar psychologiczny

Koncentruje się na relacjach zachodzących pomiędzy postawami mieszkańców miast wobec jazdy na rowerze a podejmowaniem przez nich konkretnych zachowań. Punkt odniesienia stanowią w tym wypadku teorie wypracowane w obrębie psychologii społecznej, które podkreślają znaczącą rolę zinternalizowanych postaw na świadome wybory. Przeprowadzono wiele owocnych badań dotyczących mechanizmów zmiany postawy [por. Bohner, Wanke, 2004; Doliński, 2000], co sprawia, że wymiar ten wydaje się szczególnie podatny na kształtowanie w ramach przyjętych polityk.

Tradycje rowerowe Kopenhagi sięgają ostatniej dekady XIX wieku. Kryzysy spowodowane przez I i II wojnę światową przyczyniły się do upowszechnienia roweru jako taniego środka transportu. Spadek jego popularności związany z rozwojem motoryzacji zakończył się wraz z oddolnymi naciskami mieszkańców na

<sup>3</sup> Wartości podane za serwisem [www.weather.com](http://www.weather.com) (dostęp: 01.06.2013)

<sup>4</sup> Wartości podane za serwisem [www.geocontext.org](http://www.geocontext.org); profil Kopenhagi, profil Krakowa (dostęp: 01.06.2013).

władze miasta [Rasmussen i in., 2006: 9–11]. W tym kontekście oczekiwać można postaw sprzyjających przemieszczaniu się rowerem. Przypuszczenie to znajduje odzwierciedlenie w wynikach sondaży, które wykazują stopniowy wzrost (od 70% w 1996 roku do 93% badanych w 2010 roku) poczucia, że Kopenhaga jest miastem rowerzystów [*Bicycle Account 2010*, 2010: 4].

Pomimo braku analogicznych danych dla Krakowa, możliwe jest odwołanie się do badań ogólnopolskich. Zgodnie z raportem CBOS z 2012 roku rower jest traktowany w Polsce głównie jako forma rekreacji (74%), a jedynie połowa respondentów postrzega go jako środek komunikacji [*Polacy na rowerach*, 2012: 3]. W kompleksowym badaniu ruchu przeprowadzonym w 2003 roku stwierdzono, że udział roweru w podróżach w obrębie Krakowa wynosi zaledwie 1,5% [Kopta, 2009: 9], nie ma zatem wzorców samoistnie modelujących zachowania mieszkańców miasta.

### Efektywność podróży

Grupa ta stanowi zbiór szczegółowych kwestii rzutujących na skłonność mieszkańców do wyboru roweru jako środka transportu. Cechą wspólną jest odwołanie się do racjonalności mieszkańców miast, którzy dokonują bilansu potencjalnych zysków i strat związanych z rezygnacją z opcji alternatywnych. Istotnym czynnikiem w obrębie tej grupy jest poziom bezpieczeństwa rozumiany zarówno jako prawdopodobieństwo wystąpienia wypadku z udziałem rowerzysty, jak i subiektywne poczucie bezpiecznego poruszania się rowerem po mieście. Nie mniej ważny wydaje się poziom oszczędności uzyskiwanych dzięki wykorzystywaniu siły własnych mięśni oraz porównanie czasu podróży rowerem z innymi środkami lokomocji.

Problematyka efektywności podróży jest jednym z głównych zagadnień badanych w kolejnych edycjach *Bicycle Account*, dzięki czemu dostępne są informacje o zmianach zachodzących w Kopenhadze w kolejnych latach. Od 1996 roku, w którym odnotowano 252 zdarzenia, maleje liczba poważnych wypadków z udziałem rowerzystów (92 zdarzenia w 2010 roku). Działania podejmowane w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego nie wpłynęły jednak w istotnym stopniu na subiektywne poczucie bezpieczeństwa rowerzystów. W kolejnych latach odsetek osób czujących się bezpiecznie na rowerze wynosił od 51% do 67%. Stałej obserwacji podlega także komfort i czas przejazdów [*Bicycle Account 2010*, 2010: 7].

W Krakowie nie podejmowano systematycznych pomiarów efektywności podróży rowerem. Badania ogólnopolskie wskazują, że jedynie 35% respondentów czuje się bezpiecznie, jeżdżąc na rowerze po polskich drogach. Na poczucie bezpieczeństwa wpływa w głównej mierze niezadowolający stan infrastruktury rowerowej [*Polacy na rowerach*, 2012: 8]. W takiej sytuacji czas podróży należy uznać za sprawę drugorzędną.

### Wdrażanie polityk rowerowych

Polityka rowerowa Kopenhagi opiera się na inicjatywach oddolnych. Władze miejskie przyjmują rolę realizatora działań, których cele i zakres wypracowy-

wane są przy współdziałaniu mieszkańców, których interesy reprezentowane są przez lobbujące organizacje pozarządowe, jak Cycling Embassy of Denmark czy Danish Cyclists Federation. W wyniku tej współpracy ukształtowała się opublikowana w 2002 roku i zrewidowana w roku 2011 kompleksowa polityka rowerowa, która skonsolidowała działania realizowane wcześniej między innymi w ramach polityk transportu, ochrony środowiska i bezpieczeństwa. W latach 90. ubiegłego wieku podobną rolę starały się odegrać w Krakowie ugrupowania proekologiczne, decydujący głos należał jednak do władz miasta. W uchwalonej w 1993 roku Polityce Transportowej Miasta Krakowa uwzględniono, zakładający budowę sieci dróg rowerowych, plan działań mających na celu zwiększenie ruchu rowerowego. Nie został on zrealizowany. W ostatnich latach podjęto próby zmiany tego modelu, czego wyrazem jest zasięganie opinii środowisk rowerowych przy inwestycjach drogowych i budowlanych.

### Założenia i realizacja polityki rowerowej Kopenhagi

W dokumencie z 2002 roku wskazane zostały główne zadania, których realizacja jest niezbędna, by osiągnąć założony cel, to znaczy uczynienie ruchu rowerowego podstawowym sposobem komunikacji w obrębie centrum miasta. Za szczególnie istotne uznano problemy dotyczące bezpieczeństwa rowerzystów, szybkości przejazdów, komfortu jazdy i promowania aktywnego stylu życia [*Cycle Policy 2002–2012*, 2002: 15–19].

Głównymi narzędziami poprawy bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa rowerzystów są ścieżki rowerowe, dzięki którym poruszający się z różną prędkością uczestnicy ruchu drogowego zostają od siebie oddzieleni. W 2001 roku w Kopenhadze istniało 307 km ścieżek rowerowych oraz 9 km oznaczonych pasów ruchu. Priorytety rozbudowy do 2016 roku objęły możliwie szybkie lokowanie rowerowych pasów ruchu na ulicach miasta, a następnie budowę nowych odcinków kosztowniejszych ścieżek rowerowych. Na ten cel przeznaczono ok. 16,5 mln euro, co daje w przybliżeniu 1 mln euro rocznie. Za szczególnie niebezpieczne uznano skrzyżowania, zagospodarowano więc dodatkowe środki finansowe (ok. 67 tys. euro) na wyraźne oznaczenie przejazdów rowerowych oraz cofnięcie linii zatrzymywania się pojazdów mechanicznych. Dodatkowo przewidziano roczne wydatki na poziomie ok. 135 tys. euro na kampanie promujące wykorzystanie roweru w codziennej komunikacji oraz skłaniające kierowców do zachowania większej ostrożności.

Zapewnienie ścieżek rowerowych o szerokości właściwej dla natężenia ruchu w danym punkcie stanowiło warunek utrzymania płynności ruchu rowerowego. Wraz z dostosowaniem świateł na skrzyżowaniach do przeciętnej prędkości rowerzysty działania te powinny doprowadzić do wyraźnej poprawy szybkości przemieszczania się rowerem z punktu A do punktu B. Przewidziano również wytyczenie tzw. zielonych dróg, które nie wchodzą w bezpośredni kontakt z ruchem samochodowym, pozwalając na swobodny przejazd na dłuższych dystansach.

Z czasem przejazdu powiązany jest komfort poruszania się po ścieżkach rowerowych, na który wpływa stan techniczny i czystość nawierzchni. Przeprowadzone w 1996 roku badania stanu ścieżek rowerowych stanowiły

podstawę do zwiększenia budżetu przeznaczanego na ich konserwację (w roku 2001 wyniósł on 1,3 mln euro). Przewidziano ponadto konieczność utworzenia dodatkowej infrastruktury, uwzględniającej w szczególności utworzenie nowych parkingów rowerowych (odkrytych i zamkniętych) oraz wprowadzenie ułatwień w łączeniu dłuższych przejazdów komunikacją zbiorową z przejazdami rowerem na krótkich dystansach. W roku 2011 uzupełniono te założenia, wprowadzając dodatkowe udogodnienia, między innymi publiczne prysznice i częściowe zwolnienia z opłat dla pracodawców przygotowujących we własnym zakresie usprawnienia dla rowerzystów.

### Efekty polityki rowerowej Kopenhagi

Podjęmowane w ramach polityki rowerowej działania podlegają ciągłemu monitoringowi. Gromadzone są informacje opierające się na danych o ruchu drogowym w Kopenhadze, pomiarach natężenia ruchu ulicznego, inwestycjach drogowych, a także pochodzące z wywiadów i sondaży prowadzonych wśród rowerzystów i kierowców. Publikowane co dwa lata raporty *Bicycle Account* zawierają podsumowania najważniejszych zagadnień, dostarczając zarazem wiedzy o osiągniętych efektach i bieżących deficytach polityki rowerowej.

W ciągu 10 lat, które upłynęły od ogłoszenia polityki rowerowej 2002–2012, utworzono łącznie 52 km ścieżek rowerowych, 17 km pasów rowerowych oraz 13 km „zielonych dróg”. Korzystając z danych dotyczących ruchu ulicznego, wytyczono również liczne kontrypsy na jezdniach jednokierunkowych, przebudowano ruchliwe skrzyżowania oraz wybudowano kładki pieszo-rowerowe nad kanałami. W porozumieniu z przedsiębiorcami rozbudowano sieć parkingów rowerowych, przy czym zgodnie z założeniami skupiono się przede wszystkim na przygotowaniu otwartych i zamkniętych powierzchni parkingowych w bezpośrednim sąsiedztwie dworców oraz stacji kolejowych. Odpowiadając na nowe potrzeby mieszkańców, zaplanowano wykonanie w najbliższych latach powiększonych przestrzeni parkingowych, które będą mogły pomieścić popularne w Kopenhadze trójkołowe rowery transportowe.

Odsetek osób dojeżdżających rowerem do szkoły lub pracy wzrósł zaledwie o kilka procent, co jednak wystarczyło, aby dwa koła stały się najczęściej wykorzystywanym środkiem transportu w mieście (36%), wyprzedzając komunikację publiczną (28%) i samochodową (29%). Ponad połowa spośród osób dojeżdżających rowerem uzasadnia swój wybór krótszym czasem dojazdu do celu. Wśród innych przyczyn wymieniana jest wygoda, kondycja fizyczna i niższy koszt podróży. Poczucie bezpieczeństwa rowerzystów utrzymuje się na podobnym poziomie od kilku lat, jednak spadek liczby wypadków wskazuje na skuteczność podjętych przez władze Kopenhagi działań. Pomimo tego, poziom satysfakcji mieszkańców z rozwiązań rowerowych wzrósł w niewielkim stopniu w stosunku do początkowych lat wdrażania polityki rowerowej, a w odniesieniu do zadowolenia z liczby miejsc parkingowych wskaźnik satysfakcji wręcz zmalał [*Bicycle Account 2010*, 2010: 4].

## Założenia i realizacja polityki rowerowej Krakowa

Inicjatywy środowisk ekologicznych, które następnie zrzeszyły się pod szyldem „Kraków miastem rowerów”, skłoniły władze miasta do zawarcia w uchwalonej w 1993 roku polityce transportowej Krakowa zapisów dotyczących rozwoju infrastruktury rowerowej. Zgodnie z przyjętymi w dokumencie założeniami w kolejnych latach powinno powstać ok. 200 km ścieżek rowerowych, a udział ruchu rowerowego w transporcie miejskim powinien wzrosnąć do minimum 5% [*Uchwała nr LXX/468/93...*, 1993].

W kolejnych latach nie podjęto planowanych inwestycji rowerowych. W 2003 roku, we współpracy przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych, wypracowano dokumenty wykonawcze, tj. *Studium Sieci Tras Rowerowych* oraz *Standardy techniczne dla infrastruktury rowerowej Miasta Krakowa*. Określiły one ramy prac, identyfikując główne węzły komunikacyjne oraz minimalne wymagania techniczne dla przyszłych ścieżek rowerowych. Zamierzenia zostały częściowo uwzględnione w podejmowanych inwestycjach drogowych, czego rezultatem jest pojawienie się nowych, odizolowanych fragmentów sieci rowerowej.

W 2007 roku Rada Miasta Krakowa przyjęła nową politykę transportową na lata 2007–2015, która podobnie jak wcześniejszy dokument zakłada rozwój ruchu rowerowego, w roku 2011 powołano natomiast przy Urzędzie Miasta dwa zespoły zadaniowe: Zespół ds. polityki rowerowej i Zespół ds. audytów rowerowych. Do ich kompetencji należy między innymi określanie priorytetów w realizacji systemu rowerowego, monitoring realizacji przyjętych wytycznych dotyczących tras rowerowych i opiniowanie działań na rzecz rozwoju systemu rowerowego i poprawy bezpieczeństwa na drogach [*Zarządzenie nr 1522/201...*, 2011; *Zarządzenie nr 1577/2011...*, 2011]. Od tego momentu na stronie Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie publikowane są audyty rowerowe, stanowiące element procedury realizacji nowych inwestycji drogowych.

## Efekty polityki rowerowej Krakowa

Do 2011 roku powstało w Krakowie łącznie ok. 97 km ścieżek rowerowych<sup>5</sup>, a kolejne odcinki sieci rowerowej są w fazie realizacji. Jednocześnie władze miasta nie podjęły żadnych działań o charakterze ewaluacyjnym. Wykonane inwestycje są wynikiem ogólnych założeń, a nie stanowią odpowiedzi na rzeczywiste zapotrzebowanie mieszkańców. W opublikowanym w 2011 roku *Raporcie społecznym* podważono prawdziwość oficjalnej informacji o długości tras rowerowych, wskazując, że w kalkulacjach uwzględniono odcinki zlikwidowane, ciągi pieszo-rowerowe, kontrpasy i pasy rowerowe. W tym samym dokumencie przedstawiona została analiza jakości istniejących tras rowerowych z uwzględnieniem 5 kryteriów oceny: spójności, bezpośredniości, wygody, bezpieczeństwa i atrakcyjności. Uzyskane wyniki nie są zadowalające, co zostało podkreślone przez

---

<sup>5</sup> Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej: <http://zikit.krakow.pl/aktualnosci/2671-rowerowy-krakow-wg-zikit> (dostęp: 01.06.2013).



autorów słowami: „Infrastruktura rowerowa w Krakowie tworzona jest z pominięciem realnych potrzeb rowerzystów”. Pozytywniej ocenione zostały udogodnienia infrastrukturalne i organizacyjne w okolicach Starego Miasta, szczególnie w strefie ograniczonego ruchu samochodowego [Szpil, Prasol, 2011: 47–48, 102].

## Uwarunkowania graniczne polityki rowerowej

Porównanie obu przedstawionych polityk jest próbą uchwycenia czynników warunkujących sukces i porażkę, wynikających z immamentnych cech samej polityki. Podstawowym punktem odniesienia, przyjętym w tym zestawieniu są zasady tworzenia i wdrażania nowoczesnych polityk publicznych, opisane przez brytyjskich ekspertów rządowych [*Professional Policy...*, 1999: 13]. W zaproponowanym przez nich ujęciu profesjonalne działania publiczne powinny się cechować kilkoma zasadniczymi właściwościami: ukierunkowaniem na przyszłość i otoczenie, innowacyjnością, oparciem na dowodach i na doświadczeniu, inkluzyjnością, zintegrowaniem, ewaluowaniem oraz monitorowaniem. Niniejsze zestawienie stanowi próbę podsumowania doświadczeń Kopenhagi i Krakowa w odniesieniu do tych kryteriów.

## Ukierunkowanie na przyszłość i otoczenie

W Kopenhadze przewidziano długoletnie inwestycje, których zakres został oparty na pomiarach zmian natężenia ruchu ulicznego oraz badaniach potrzeb i preferencji mieszkańców miasta. Położono nacisk na zgodność z innymi, realizowanymi równoległe programami, dotyczącymi między innymi transportu, ochrony środowiska i rozwoju turystyki.

W polityce Krakowa podjęto długoletnie plany, których zakres podporządkowano innym inwestycjom drogowym. Tym samym konkretne realizacje naberają doraźnego i przypadkowego charakteru. Konsultacje społeczne dotyczą optymalizacji działań podejmowanych w ramach szerszych projektów, ogólne zaś założenia nie są dyskutowane.

## Innowacyjność i kreatywność

Władze Kopenhagi zaprezentowały wiele nowatorskich rozwiązań, których zadaniem jest usprawnienie ruchu rowerowego w obrębie miasta. Wśród licznych przykładów można wymienić między innymi integrację różnych środków transportu, zagospodarowanie przestrzeni przeznaczonej na parkingi rowerowe, bezpieczne oznakowanie skrzyżowań, wytyczanie tras ekspresowych i automatycznie dostosowujące się do pory dnia pasy ruchu.

Kraków nie wytycza nowych wzorców, ograniczając się do aplikowania sprawdzonych rozwiązań. Przykład stanowiąc mogą utworzone w centrum miasta kontrypsy dla ruchu rowerowego oraz kładka pieszo-rowerowa nad Wisłą.

## Inkluzyjność

Działania podejmowane przez władze Kopenhagi uwzględniają w równym stopniu interesy rowerzystów, zmotoryzowanych, pieszych, a także podmiotów publicznych i prywatnych.

Realizacja polityki rowerowej w Krakowie przyjmuje za punkt wyjścia sprzeczne oczekiwania rowerzystów i zmotoryzowanych uczestników ruchu, tworząc wrażenie gry o sumie zerowej.

## Ewaluowanie i monitorowanie

Realizacja kopenhaskiej polityki rowerowej podlega ciągłemu monitoringowi. Gromadzone są dane zarówno statystyczne (np. opisujące ruch drogowy), jak i jakościowe (np. wywiady z mieszkańcami). Uzyskane wyniki służą do korygowania bieżących działań i stanowią punkt wyjścia dyskusji nad długofalowym ich kursem.

Władze Krakowa nie uwzględniły procedur monitoringu i ewaluacji w opracowanej polityce.

## Oparcie na dowodach i doświadczeniu

Ścisła współpraca pomiędzy miastem a ekspertami zewnętrznymi pozwala na uzyskanie wiedzy o rzeczywistej wartości wyników podjętych działań, a następnie wyeliminowanie tych, które okazują się nietrafione. Reguła poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wiedzy dotyczy zarówno Kopenhagi, jak i Krakowa. Władze obu miast, choć z różnym zaangażowaniem, korzystają z wniosków płynących z kontaktów z partnerskimi podmiotami.

## Zintegrowanie z celami strategicznymi

Rozwój infrastruktury rowerowej Kopenhagi jest jednym z celów strategicznych miasta aspirującego do miana rowerowej stolicy świata. Polityka rowerowa jest narzędziem ukierunkowanym na osiągnięcie tego celu.

Jeden z trzech celów strategicznych, które zawarto w *Strategii Rozwoju Krakowa* z 2005 roku, brzmi: „Kraków miastem przyjaznym rodzinie, atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pobytu”. Rozwój infrastruktury rowerowej i dbałość o środowisko mogą przyczyniać się do osiągnięcia tego celu, pod warunkiem że nabiorą charakteru konsekwentnie realizowanego planu działań.

Porównanie polityk ze względu na przedstawione kryteria dostarcza częściowej odpowiedzi na pytanie o przyczyny zaistnienia tak odmiennych efektów, pomimo podobnych warunków wyjściowych i analogicznego kierunku rozwoju. Z punktu widzenia brytyjskiego modelu jedynie w przypadku polityki rowerowej Kopenhagi zasadne jest używanie terminu polityka. Składają się na nią oparte na solidnych założeniach, społecznie konsultowane i nieustannie oceniane działania władz miasta, zmierzające do poprawy dobrostanu wszystkich jego mieszkańców. Istotnym elementem jest obecność klarownej wizji celu, do którego zmierza polityka, oraz dobór odpowiednich środków, które pozwolą ten cel osiągnąć. W przypadku polityki rowerowej Krakowa waga tych kryteriów została niedoszacowana.

## Podsumowanie

Odmienne doświadczenia płynące z wprowadzania w życie polityk rowerowych w Kopenhadze i Krakowie skłaniają do refleksji nad sposobem, w jaki są rozumiane polityki publiczne. Przez wyodrębnienie warunków wyjściowych, sposobu wdrażania i warunków granicznych obu polityk wyróżniono istotne elementy składające się na rzeczywisty obraz przygotowania i realizacji strategicznych działań przez podmioty publiczne.

Przykład Kopenhagi stanowi zbiór dobrych praktyk ukazujący zaangażowanie władz w doprowadzenie do zamierzonych, uwzględniających potrzeby miasta i jego mieszkańców, określonych celów. Użyte narzędzia zostały dostosowane do rzeczywistych potrzeb, czyniąc z polityki rowerowej wartościowy i możliwy do zrealizowania zbiór reguł gry. W przeciwieństwie do korespondujących z lokalnymi zwyczajami i konsekwentnych działań władz Kopenhagi samorząd krakowski przygotował dokumenty niemające odniesienia do rzeczywistości. Przykład sposobu obliczania sumarycznej długości tras rowerowych boleśnie obrazuje konsekwencje przyjęcia nieprzemyślanej i niepoddawanej weryfikacji polityki publicznej. Roboczy wskaźnik realizacji, jakim jest liczba możliwych do przejechania kilometrów ścieżek rowerowych, zastąpił rzeczywiste cele, doprowadzając do powstania niepotrzebnych w długoterminowej perspektywie przekłamań. Jest to tylko jeden z licznych przykładów dowodzących braku spójnej i trwałej wizji efektów, do których powinny prowadzić podejmowane działania.

Polityka publiczna traktowana jako incydentalne uzasadnienie podejmowanych decyzji nie ma racji bytu. W kopenhaskiej strategii rowerowej 2011–2012 zapisano słowa, które, rozumiane w sposób metaforyczny, opisują jedną z istotniejszych cech polityki publicznej:

Wystarczy jedno skrzyżowanie, na którym nie zadbane w wystarczającym stopniu o bezpieczeństwo rowerzystów, aby pozostawili oni swoje rowery w domach. Odcinek drogi bez ścieżki rowerowej wystarczy, aby rodzice nie pozwolili swoim dzieciom dojeżdżać rowerem do szkoły [*Good, Better, Best...*, 2011: 9].

## Literatura

- Bicycle Account 2002* (2003), City of Copenhagen, Kopenhaga.  
*Bicycle Account 2010* (2010), City of Copenhagen, Kopenhaga.  
Bohner G., Wanke M. (2004), *Postawy i zmiana postaw*, GWP, Gdańsk.  
*Cycle Policy 2002–2012* (2002), City of Copenhagen, Kopenhaga.  
Doliński D. (2000), *Psychologia wpływu społecznego*, Towarzystwo Przyjaciół Ossolineum, Wrocław.  
*Good, Better, Best: The City of Copenhagen's Bicycle Strategy 2011–2025* (2011), City of Copenhagen, Kopenhaga.  
Heinen E., van Wee B., Maat K. (2010), *Commuting by Bicycle: An Overview of the Literature*, „Transport Reviews”, Vol. 30, Issue 1.

- Kopta T. (2009), *Raport wstępny. Ruch rowerowy w Polsce na tle innych krajów UE*, GDDiK, Warszawa–Kraków.
- Polacy na rowerach* (2012), Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- Professional Policy Making for the Twenty First Century* (1999), Strategic Policy Making Team Cabinet Office, London.
- Rasmussen O., Santos Canals M., Pinaud A., Janneau T. (2006), *Copenhagen: How Bicycles Can Become an Efficient Means of Public Transportation*, Roskilde University, Roskilde.
- Szpił J., Prasol J. (2011), *Raport społeczny. Polityka i infrastruktura rowerowa Krakowa*, Kraków Miastem Rowerów, Kraków.
- Uchwała nr LXX/468/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. w sprawie przyjęcia zasad polityki transportowej dla Krakowa* (1993), Rada Miasta Krakowa, Kraków.
- Wspieranie transportu rowerowego. Notatka* (2010), Parlament Europejski, Departament Tematyczny B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności, Bruksela.
- Zarządzenie nr 1522/2011 z dnia 13 lipca 2011 Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. polityki rowerowej w Mieście Krakowie* (2011), Prezydent Miasta Krakowa, Kraków.
- Zarządzenie nr 1577/2011 z dnia 19 lipca 2011 Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. audytów rowerowych w Mieście Krakowie* (2011), Prezydent Miasta Krakowa, Kraków.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.

## Strony internetowe

- City of Copenhagen, [www.kk.dk/cityofcyclists](http://www.kk.dk/cityofcyclists) (dostęp: 15.05.2013).
- Geocontest, [www.geocontext.org](http://www.geocontext.org) (dostęp: 15.05.2013).
- Główny Urząd Statystyczny, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp: 15.05.2013).
- StatBank Denmark, [www.dst.dk/en](http://www.dst.dk/en) (dostęp: 15.05.2013).
- The Weather Channel, [www.weather.com](http://www.weather.com) (dostęp: 15.05.2013).
- Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, [zikit.krakow.pl/audyty-rowerowe](http://zikit.krakow.pl/audyty-rowerowe) (dostęp: 15.05.2013).



REDAKTOR PROWADZĄCY  
*Agnieszka Stęplewska*

ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA  
*Barbara Górską*

KOREKTA  
*Grzegorz Bogdał*

SKŁAD I ŁAMANIE  
*Katarzyna Mróz-Jaskuła*

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-663-23-81, tel./fax 12-663-23-83