

# Jerzy Hausner

---

## Polityka a polityka publiczna

---

Zarządzanie Publiczne nr 1 (1), 43-60

---

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Polityka a polityka publiczna

Jerzy Hausner

Artykuł jest konceptualną i teoretyczną analizą zależności między czterema płaszczyznami polityki: dyskursywną (polis), strukturalną (system polityczny), behawioralną (działania polityczne), funkcjonalno-techniczną (polityki publiczne). Na wszystkich płaszczyznach istotą polityki jest władza odnoszona do dużych agregatów społecznych (grup, formacji, organizacji). Jednakże w odniesieniu do każdej z nich możemy mówić o innym przedmiotowym zakresie władzy:

- a) w przypadku płaszczyzny dyskursywnej jest to władza nad znaczeniem,
- b) w przypadku płaszczyzny strukturalnej – władza nad systemem,
- c) w przypadku płaszczyzny behawioralnej – władza nad procesem decyzyjnym,
- d) w przypadku płaszczyzny funkcjonalno-technicznej – władza nad zasobami.

W artykule zaproponowałem rozróżnienie czterech znaczeń pojęcia „polityka” i konwencję językową, która pozwala uchwycić to rozróżnienie. Uważam to za konieczne, aby z jednej strony rozwinąć możliwości analityczne nauk społecznych, zaś z drugiej racjonalnie projektować, organizować i prowadzić działania polityczne, a w szczególności polityki publiczne.

Zaproponowany model analityczny ma w moim przekonaniu dwie zasadnicze zalety metodologiczne:

- pozwala przezwyciężyć fałszywą dychotomię działania i struktury, a co za tym idzie – dychotomię polityki bazującej na ideach oraz polityki bazującej na władzy,
- umożliwia stopniowanie podmiotowości politycznej bez przyjmowania wizji świata polityki jako hierarchii organizacyjnej.

Konkludując wywód tezę, że współczesna polityka musi być układem wielopłaszczyznowym, poliarchicznym, w którym można i trzeba umieć połączyć to, co dyskursywne, z tym, co techniczne.

Słowa kluczowe: polityka, polis, system polityczny, działania polityczne, polityki publiczne.

## 1. Wprowadzenie

W języku polskim posługujemy się pojęciem „polityka” dla określenia co najmniej czterech różnych desygnatów.

Po pierwsze, „polityka” oznacza jeden z trzech podstawowych wymiarów funkcjonowania społeczeństwa, obok „gospodarki” i „kultury”. W tym znaczeniu, „polityka” jest ujmowana ja-

ko ten „podsystem systemu społecznego”, którego atrybutem jest „władza”.

Po drugie, „polityka” oznacza całokształt organizacji politycznych, z których najważniejsze jest państwo. W tym znaczeniu „polityka” jest ujmowana jako „organizacja polityczna społeczeństwa”, albo prościej jako „system polityczny”.

Po trzecie, „polityka” oznacza celowe działanie podmiotów politycznych, które tym samym prowadzi „politykę”.

---

Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej.

Po czwarte, „polityka” oznacza określoną dziedzinę działania władzy publicznej, jak np. „polityka gospodarcza” czy „polityka oświatowa”.

Powyższe rozróżnienie ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, sygnalizuje ono nieprecyzyjność pojęcia „polityki” (w języku polskim) i konieczność stosowania kilku pojęć, które umożliwiają wnikliwe analizowanie i opisywanie obszaru rzeczywistości oznaczonego pojęciem „polityka”. Po drugie, sygnalizuje, że interesujący nas obszar rzeczywistości społecznej jest wielowymiarowy, trzeba więc umieć wyróżnić i zdefiniować jego różne wymiary, aby móc go precyzyjnie analizować i opisywać.

Jeżeli tak, to problem nie ma tylko semantycznego charakteru, a jego rozwiązanie nie może być tylko kwestią przyjęcia odpowiedniej konwencji, lecz wymaga także uprzedniej analizy pozwalającej tę konwencję wywieść i zakorzenić w społecznej rzeczywistości. Bez tego trudno sobie wyobrazić skuteczne uprawianie polityki i dobre rządzenie.

Cztery różne znaczenia pojęcia „polityka” wyznaczają cztery płaszczyzny (obszary analityczne), w których „polityka” się dokonuje:

- a. dyskursywną – polis,
- b. strukturalną – system polityczny,
- c. behawioralną – działania polityczne,
- d. funkcjonalno-techniczną – polityki publiczne.

W przypadku każdej z tych płaszczyzn istotą polityki jest władza odnoszona do dużych agregatów społecznych (grup, formacji, organizacji). Jednakże w odniesieniu do każdej z nich możemy mówić o innym przedmiotowym zakresie władzy:

- a. w przypadku płaszczyzny dyskursywnej jest to władza nad znaczeniem,
- b. w przypadku płaszczyzny strukturalnej – władza nad systemem,
- c. w przypadku płaszczyzny behawioralnej – władza nad procesem decyzyjnym, zaś
- d. w przypadku płaszczyzny funkcjonalno-technicznej – władza nad zasobami.

## 2. Polityka jako przestrzeń społecznej debaty

W pierwszym z wyróżnionych znaczeń „polityka” to społeczna przestrzeń, w której poruszają się podmioty polityczne. Przestrzeń tę można określić, analizując jej zakres przedmiotowy (treściowy). Dla prawnika ta przestrzeń to ład konstytucyjny, a więc zestaw naczelných norm, które regulują postępowanie podmiotów władzy. Normy te są owym podmiotom dane, obowiązują je z mocy prawa i obyczaju. Zarazem nie są one niezmiennie. Przeciwnie, są ustanawiane przez te podmioty w drodze procedury, która stanowi zarazem część obowiązującego ładu i jest zapisana w konstytucji – jako najwyższym akcie prawnym. Jednakże nawet dokładne przestrzeganie konstytucyjnej procedury nie pozwala na dowolne stanowienie norm. Częścią ładu konstytucyjnego są bowiem pewne normy nadrzędne, których naruszenie lub znoszenie nie jest dopuszczalne nawet w przypadku dokonywania tego w zgodzie z konstytucyjną procedurą. Tym samym ład konstytucyjny jest pojęciem szerszym niż konstytucja jako akt prawny, sama zaś konstytucja nie działa mocą jej prawnego ustanowienia. Działa o tyle, o ile legalnie ustanawia reguły, które są odzwierciedleniem społecznego uznania i porozumienia (Sabel 1993, s. 100).

Konstytucyjne normy nie zostały kiedyś ustanowione w gotowej formie. Są one utrwalonym wynikiem społecznego doświadczenia, dorobkiem cywilizacyjnym, trwałym, choć historycznym, nadrzędnym porządkiem, którego obecne pokolenia nie mogą odrzucić (chyba, że za cenę zniesienia ładu konstytucyjnego), ale mogą go interpretować i rozwijać. Dzieje się tak dlatego, że znaczenie poszczególnych wartości i klauzul konstytucyjnych nie jest jednoznaczne tylko za sprawą samych przepisów; jest ono „odczytywane” w długotrwałym i złożonym procesie urzędowania norm konstytucyjnych.

Przykładem takiego stopniowego interpretowania, rozwijania i utrwalania porządku konstytucyjnego może być idea „obywatelskości”

i praw obywatelskich. Oto jak na ten temat pisze C. Wallace (1993, s. 1):

„Idea obywatelskości, włączając w to prawo osobistej wolności, prawo własności oraz prawo do ochrony przed nadużyciem władzy państwowej, rozwinęła się w XVIII w. i jest ugruntowana przez rządy prawa. Prawa polityczne zaczęto wprowadzać w XIX w. poprzez proces wyborczy i powszechne prawo wyborcze. Społeczny wymiar obywatelskości, czyli prawo do akceptowanego poziomu społecznego wsparcia, jest realizowany poprzez edukację, opiekę zdrowotną, mieszkalnictwo i opiekę społeczną w następstwie stworzenia państwa opiekuńczego po II wojnie światowej”.

Rozwój idei obywatelskości oznaczał w praktyce uczynienie jednostki podmiotem politycznym, którego prawa są chronione i gwarantowane, ale jednocześnie jednostka staje się w ten sposób związana porządkiem, który ją chroni, staje się jego częścią, co ma właśnie zapewnić i poszerzyć ten porządek (Hunter 1996, s. 152). Prawo w swym najszerszym znaczeniu (ład prawny) – jak podkreślał to Luhmann (1989, s. 138) – nie może być wyłączone ze społeczeństwa. Jest jego integralnym składnikiem, dzięki któremu społeczeństwo istnieje i się odtwarza. Prawo jako normatywny porządek nie tyle spełnia określoną funkcję dla społeczeństwa, ile konstytuuje społeczną realność.

Innym – historycznie nowszym – przykładem formowania się porządku normatywnego mogą być etyczne standardy życia publicznego opracowane w Wielkiej Brytanii w połowie lat 90. XX w., zwane od nazwiska przewodniczącego komitetu, który je przygotował, „standardami Nolana” (Izdebski 2005, s. 31):

- **bezinteresowność** (*selflessness*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają podejmować decyzje wyłącznie w interesie publicznym i nie mogą tego czynić z powodu korzyści finansowych lub materialnych dla siebie, swojej rodziny czy przyjaciół;
- **integralność** (*integrity*) – osoby zajmujące urzędy publiczne nie mogą pozostawać w żadnej finansowej czy innej zależności od

osób zewnętrznych lub organizacji, które mogłyby w ten sposób wywierać wpływ na wykonywanie przez nie urzędowych obowiązków;

- **obiektywność** (*objectivity*) – w wykonywaniu zadań publicznych, w tym w dokonywaniu uzgodnień, zawieraniu kontraktów czy rekomendowaniu kogoś do nagrody lub świadczenia, osoby zajmujące urzędy publiczne mają kierować się względami merytorycznymi;
- **rozliczalność** (*accountability*) – osoby zajmujące urzędy publiczne są odpowiedzialne za swoje decyzje i działania wobec obywateli (opinii publicznej) i muszą poddawać się każdej ich ocenie, która w przypadku ich urzędu jest właściwa;
- **otwartość** (*openness*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają być otwarte w takim stopniu, w jakim to możliwe; w odniesieniu do decyzji i działań, które podejmują, powinny przedstawiać uzasadnienie, a ograniczać informacje tylko wówczas, gdy to konieczne ze względu na szerszy interes publiczny;
- **uczciwość** (*honesty*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają obowiązek ujawnienia jakiegokolwiek interesu własnego, który pozostawałby w konflikcie z ich publicznymi zadaniami oraz powinny podjąć działania, które doprowadzą do rozwiązania tego konfliktu w sposób chroniący interes publiczny;
- **przywództwo** (*leadership*) – osoby zajmujące urzędy publiczne mają promować i wspierać te zasady przez własny przykład i przywództwo.

Wszelkie zachowania polityczne dokonują się w społecznej przestrzeni, którą można też określić, analizując ją w aspekcie podmiotowym. Może ona zostać ujęta jako przestrzeń (Mann 1997, s. 475):

- lokalna, a więc być związana z lokalnym układem władzy;
- narodowa (krajowa), a więc być wyznaczona granicami państwa narodowego (*nation-state*);
- międzynarodowa, a więc być określona przez działania państw narodowych;
- transnarodowa, a więc być określona przez działania przekraczające granice państw narodowych zasadniczo bez ich ingerencji (przyk-

Tab. 1. Uproszczona prezentacja dwu odmiennych wizji transformacji

	Konsensus waszyngtoński	Podjęcie ewolucyjno-instytucjonalne
<b>1. Ekonomia polityczna i strategię reform</b>		
Stosunek do inżynierii społecznej	Wiara w inżynierię społeczną; przekonanie o wzroście efektywności	Sceptycyzm co do inżynierii społecznej; niepewność co do jej ogólnych skutków
Znaczenie ekonomii politycznej	Wykorzystanie nadarzającej się okazji do stworzenia nieodwracalności reform	Zapewnienie ciągłego i rosnącego poparcia dla reform
Pogląd na skutki częściowych reform	Stworzenie rent blokujących dalszy postęp w reformach	Zależne od sekwencji: mogą nadać impet reformom lub je zablokować
Pogląd na komplementarność reform	Bezwzględna konieczność skokowego uruchomienia gospodarki rynkowej poprzez równoczesne wprowadzenie wszystkich głównych reform	Bardzo ważna, ale nie wszystkie reformy muszą wystąpić na początku pod warunkiem, że stworzony zostanie impet dla dalszych reform. Mogą się rozwijać „przejsiowe instytucje” i stopniowo ewoluować w kierunku bardziej doskonałych
Główne grupy wspierające reformy	Właściciele prywatyzowanych przedsiębiorstw	Klasa średnia i nowy sektor prywatny
Nacisk w reformach	Liberalizacja, stabilizacja, prywatyzacja	Stworzenie instytucjonalnych podstaw rynku, silnie stymulujących wchodzenie nań nowych przedsiębiorstw
Stosunek do zmiany instytucjonalnej	Nacisk na przyjęcie przepisów prawnych	Kompleksowy: zmiany prawne i finansowe, egzekwowanie prawa, reforma struktur organizacyjnych państwa, rozwijanie „samowystępujących” norm społecznych
Stosunek do warunków początkowych	Stworzenie warunków „tabula rasa” poprzez zniszczenie istniejących struktur państwa komunistycznego	Wykorzystanie istniejących instytucji w celu zapobieżenia zakłóceniom gospodarczym i niepokojom społecznym w okresie tworzenia nowych instytucji
<b>2. Zmiany alokacyjne</b>		
Ogólny pogląd na rynki i liberalizację	Rynki powstaną spontanicznie pod warunkiem, że rząd nie będzie interweniował; w centrum analizy podaż i popyt	Znaczenie podstaw instytucjonalnych niezbędnych do rozwoju rynków: minimalne ramy prawne, egzekwowalność prawa, stabilność polityczna, budowanie sieci i długookresowego partnerstwa w biznesie; podmioty zawierające umowy i ich otoczenie instytucjonalne jako jednostka analizy
Główny stosunek do nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych	Agresywne zamykanie	Politycznie możliwe ograniczanie. Oparcie się na ewolucyjnym rozwoju sektora prywatnego jako sposobie zmniejszania sektora państwowego
Główny pogląd na rolę państwa	Możliwie największe jego osłabienie w celu zapobieżenia interweniowaniu w mechanizm rynkowy	Rola polegająca na egzekwowaniu prawa i zabezpieczeniu praw własności
<b>3. Zmiany w sposobie rządzenia</b>		
Cel prywatyzacji	Szybki transfer własności w prywatne ręce poprzez powszechną prywatyzację w celu złamania potęgi państwa i uruchomienia gospodarki rynkowej. Wiara, że rynek zapewni efektywną odsprzedaż akcji	Nacisk na organiczny rozwój sektora prywatnego. Nacisk na sprzedaż majątku zewnętrznym inwestorom w celu zapewnienia od samego początku efektywnego transferu własności
Główny cel reformowania państwa	Zmniejszenie rozmiarów państwa	Reforma struktur organizacyjnych, podporządkowana maksymalnemu powiązaniu interesów urzędników państwowych z rozwojem rynków
Zaostrzenie ograniczeń budżetowych	Egzogeniczny wybór polityki zależny od woli politycznej	Endogeniczny rezultat zmian instytucjonalnych

Źródło: Roland (2000, s. 330–331), cyt. za: Marody, Wilkin (2002, s. 127–128).

ładem mogą być działania międzynarodowych organizacji partii politycznych);

- globalna, a więc być związana z działaniami o skali światowej.

Polityka jako przestrzeń politycznego dyskursu i unormowania stopniowo się poszerza. Wyłoniła się jako przestrzeń lokalna, rozwinęła się przede wszystkim jako przestrzeń narodowa, a obecnie coraz wyraźniej staje się międzynarodowa, transnarodowa i globalna. Przy czym, jeżeli uprawnione jest myślenie o państwie światowym i światowej polityce, to pojawienie się takich struktur i działań będzie warunkowane kształtowaniem się globalnej przestrzeni politycznej. Najpierw więc musi pojawić się nowa przestrzeń normatywna, szersza polityczna modalność, aby było możliwe podjęcie w niej realnych działań politycznych.

Politykę w znaczeniu społecznej przestrzeni zachowań politycznych nazywać będą „*polis*”.

Polis jako społeczna przestrzeń struktur i zachowań politycznych może zostać potraktowana jako swego rodzaju społeczność polityczna (*political community*). Z tym, że jest to społeczność, którą kreuje dyskurs, a nie jakieś formalno-prawne czy materialne granice. Polis nie jest czysto wirtualną przestrzenią. Wykreowana przez dyskurs utrwała się, o ile zagospodarują ją organizacje polityczne. W przeciwnym razie nie stanie się przestrzenią społeczną, a jedynie intelektualnym tworem. Obecne ostre spory między globalistami i antyglobalistami są jakąś, choć ułomną, formą dyskursu, zorientowanego na społeczne zagospodarowanie globalnej przestrzeni politycznej, światowej polis.

Polis jest zarazem przestrzenią otwartą: może być poszerzana i wzbogacana. A to oznacza stwarzanie dodatkowych możliwości działania podmiotów politycznych. Nie są więc one zmuszone do ścierania się w zamkniętej przestrzeni społecznej, walki o ograniczoną pulę politycznych zasobów. Istnienie polis oznacza więc, że zachowanie podmiotów politycznych nie jest wyłącznie walką o władzę, zero-jedynkową grą polityczną. Polis to także przestrzeń definiowania w toku dyskursu o nowych problemach.

Inaczej rzecz ujmując, można powiedzieć, że polis jest otwartą przestrzenią problemową (*open-ended problem-space*), w której formowane (konstruowane) są polityczne struktury i podejmuje się techniczno-polityczną aktywność (Burchell 1996, s. 25).

Polis jest konstytuowana z jednej strony przez społeczną debatę, zaś z drugiej przez uznane w danym społeczeństwie nadrzędne normy regulujące jego funkcjonowanie. Polis kreuje zarazem wspólnotę obywatelską, rozumianą jako społeczność tych, którzy tym normom się podporządkowują i uczestniczą w ich umacnianiu.

Polis to przestrzeń, w której generowane są uzasadnienia dla działań politycznych, która jest źródłem ich legitymizacji i w której rodzą się nowe systemowe idee i inicjatywy. Dobrym przykładem tej funkcji polis mogą być dwie odmienne wizje posocjalistycznej transformacji: konsensus waszyngtoński – wizja dominująca u jej początku, do której odwoływał się w Polsce „plan Balcerowicza” oraz podejście ewolucyjno-instytucjonalne – wizja stopniowo rozwijana od połowy lat 90., do której odnosiła się „Strategia dla Polski” realizowana w Polsce w latach 1994–1997.

Polis jako otwartą przestrzeń problemową możemy analizować ze względu na jej przestrzenną skalę, horyzont czasowy oraz zakres problemowy. Polis jest przestrzenią podlegającą przemianie – historycznie występują w niej różnego rodzaju podmioty i zmianie podlega też jej przedmiotowa treść, dzięki temu uruchamia się społeczno-polityczną wyobraźnię oraz inicjatywę.

### 3. Polityka jako system polityczny

W drugim z wyróżnionych znaczeń „polityka” to organizacja polityczna społeczeństwa, albo inaczej powiedziawszy system, w którym uczestniczą organizacje polityczne, czyli „system polityczny”.

Naczelną formą organizacji politycznej społeczeństwa jest państwo, jemu też trzeba w tym miejscu poświęcić zasadniczą uwagę.

Najczęściej państwo definiuje się w następujący sposób (State 1997, s. 20):

„Państwo, w szerokim znaczeniu, obejmuje zespół instytucji, które dysponują środkami zalegalizowanego przymusu w odniesieniu do określonego terytorium i zamieszkującej go ludności, rozumianej jako społeczeństwo. Państwo monopolizuje rządzenie za pomocą zorganizowanego rządu”.

Jest to uwspółcześniona wersja klasycznej definicji państwa sformułowanej przez Webera (Shaw 1997, s. 499):

„Przymusową i ciągle działającą organizację polityczną będziemy nazywać państwem, o ile jej administracyjna kadra skutecznie przejmuje monopol legitymizowanego użycia siły fizycznej w celu narzucenia swego ładu”.

Tego rodzaju definicje, których trzonem jest przypisanie państwu monopolu legalnego stosowania przemocy są coraz silniej kontestowane. Przykładowo Mann proponuje znacznie „słabszą” wersję ujęcia istoty państwa (Mann 1986, t. 2, s. 55):

- „a. państwo to złożony układ instytucji i personelu,  
 b. konstytuujący centrum, w tym sensie, że relacje polityczne promieniują od niego i do niego,  
 c. na określonym terytorium, na którym centrum to sprawuje,  
 d. w jakimś zakresie władcze i obligujące rządy, wspomagane przez zorganizowaną siłę polityczną”.

Cechą wyróżniającą najnowsze ujęcia istoty państwa jest odrzucenie jego wizji jako homogenicznej struktury o jasno określonej funkcji na rzecz takiej interpretacji, zgodnie z którą państwo to nie do końca określony układ instytucjonalny, w którym występuje wielu aktorów i którego granice nie są jednoznacznie wytyczone. Jasno i zdecydowanie wyraża to Jessop (1990, s. 267), twierdząc, że: „Państwo jest specyficznym układem instytucjonalnym o wielu granicach, bez instytucjonalnej sztywności oraz bez nadanej formalnej i substancjalnej jedności”.

Państwo w takim ujęciu nie jest tworem całkowicie zewnętrznym, zamkniętym i odseparo-

wanym od innych podmiotów politycznych, ale przeciwnie, strukturą, która absorbuje działanie różnych podmiotów politycznych, a tym samym konstytuuje je (Shaw 1997, s. 506–508). Różne organizacje i siły polityczne nie istnieją w oderwaniu do państwa, niezależnie od niego, lecz są przez nie częściowo kształtowane w procesie reprezentacji interesów i politycznej interwencji. Z drugiej strony, państwo samo z siebie nie posiada władzy: jego władza jest władzą nadawaną mu przez siły w nim i poprzez nie działające, ale tym samym państwo nie jest pasywnym instrumentem czy neutralnym podmiotem, który bezstronnie obsługuje gospodarkę i społeczeństwo. Jessop opisuje tę zależność w następujący sposób (Jessop 1990, s. 366–367): „(...) państwo nie sprawuje władzy: jego moce są pobudzane przez działanie określonych sił politycznych pozostających w specyficznym układzie zależności. To nie państwo działa, lecz zawsze dany zespół polityków i państwowych oficjeli usytuowanych w określonych segmentach systemu państwowego. To oni pobudzają specyficzne siły i zdolności państwa, przypisane jego poszczególnym instytucjom i agendum”.

Nowe poszukiwania definicyjne odzwierciedlają faktyczne zmiany zachodzące w funkcjonowaniu współczesnego państwa. Dziewiętnastowieczne, klasyczne państwo narodowe odchodzi powoli w przeszłość. Z jednej strony dokonuje się jego odnarodowienie (*denationalization*), czego przejawem jest wzmacnianie roli układów międzynarodowych, transnarodowych i ponadnarodowych. Szczególnie po II wojnie światowej zinstytucjonalizowane rozwiązywanie międzynarodowych konfliktów i współdziałanie zostało skutecznie rozwinięte na poziomie ponadnarodowym, w postaci europejskiego oraz atlantyckiego systemu gospodarczej i wojskowej integracji oraz międzynarodowego bezpieczeństwa (Offe 2006).

Z drugiej, następuje deetatyzacja systemu politycznego, czego przejawem jest przejście w wielu obszarach działania państwa od rządzenia (*government*) do współrządzenia, rządzenia partycypacyjnego (*governance*), w którym uczestni-

czą rządowe, pararządowe i pozarządowe struktury (Jessop 1997, s. 574). W konsekwencji „polityka” – rozumiana jak system polityczny – staje się formą społecznej rozliczalności (*social accountancy*) (Stark, Bruszt 1998, s. 192).

W wyniku ewolucji państwo staje się w coraz mniejszym stopniu wąsko rozumianą nadrzędną organizacją polityczną, a w coraz większym szeroko rozumianą organizacją polityczną społeczeństwa, jego systemem politycznym, czyli organizacją organizacji, w której obok rządu i parlamentu występuje wiele innych względnie autonomicznych, ale też współzależnych podmiotów. Tym, co spaja tak rozumiane państwo, nie jest monopol przymusu ani „racja stanu”, lecz zdolność skutecznego przeprowadzania wielkich przedsięwzięć, które warunkują utrzymanie społecznej spójności (Jessop 1990, s. 8).

Nie jest zdolne do takich działań „miękkie państwo”, które według Myrdała charakteryzuje się: niskim poziomem dyscypliny społecznej, znacznymi niedostatkami w ustawodawstwie, nieskutecznością w egzekwowaniu prawa, rozpowszechnioną korupcją, wykorzystywaniem władzy politycznej czy gospodarczej do realizacji partykularnych interesów jednostek i małych grup, niską efektywnością wykorzystania funduszy publicznych, samowolą i niezdyscyplinowaniem urzędników oraz niską skutecznością we wprowadzaniu reform sprzyjających rozwojowi gospodarczemu i większej sprawiedliwości społecznej (Myrdal 1975).

W klasycznym ujęciu państwo było identyfikowane i uzyskiwało samoidentyfikację poprzez określenie swojej misji (racji stanu) w re-

lacji do innych państw. Jak twierdzi Burchell (1996, s. 21): „Założeniem «racji stanu» jest, że państwo może posiadać adekwatną i szczególnie wiedzę na temat tego, co ma być rządzone, tym samym – wiedzę o sobie, na podstawie której może działać, aby ukierunkowywać i kształtować rzeczywistość zgodnie z własnymi, czyli państwowymi, interesami, na przykład powiększając swoje bogactwo i siłę wobec innych państw”.

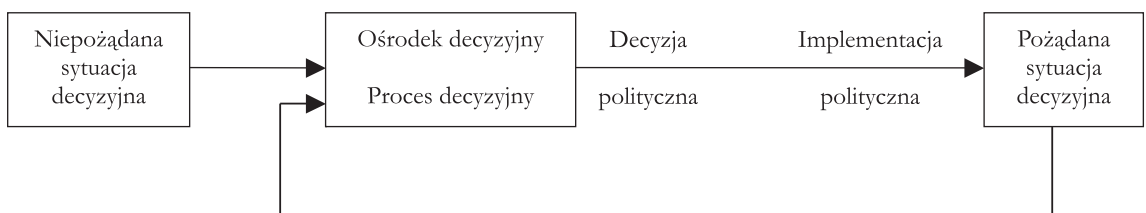
Współczesne ujęcia pozbawiają państwo takiej intelektualnej nadrzędności. Dają temu wyraz Stark i Bruszt (1998, s. 201), twierdząc, że: „Państwo nie jest ośrodkiem metaracjonalności ani nosicielem jakiejś superrefleksyjności; jego limitowana inteligencja może jednak poszerzać refleksyjność organizacyjną, która stanowi fundament dla samoorganizacji społeczeństwa”.

Współczesne systemy polityczne (państwa) charakteryzuje występowanie kilku zjawisk, które ze względu na swoje negatywne następstwa niewątpliwie wyzwalają będą dalsze ich zmiany. Zaliczyć do nich można między innymi: oligarchizację, *free-riding* oraz polityczne cykle (Schmitter 1993, s. 12–14). Tym samym obecna forma organizacji politycznej społeczeństwa nie jest w żadnej mierze ostateczna.

#### 4. Polityka jako działanie

W trzecim z wyróżnionych znaczeń „polityka” – to celowe działanie podmiotów współtworzących system polityczny. Treścią tych działań jest przede wszystkim zdobycie lub utrzymanie władzy politycznej, ewentualnie

Schemat 1. Podstawowe kategorie teorii decyzji politycznych



Źródło: Pietraś (1998, s. 46).



uzyskanie wpływu na podmioty ją sprawujące, co ma umożliwić osiągnięcie założonych celów. W praktyce prowadzenie polityki sprowadza się do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji politycznych, zaś decyzja polityczna „stanowi akt nielosowego (a więc świadomego) wyboru działania lub zaniechania politycznego” (Pietraś 1998, s. 53).

Poniższy schemat, opracowany przez Pietrasia (1998, s. 46), przedstawia podstawowe kategorie analizy decyzji politycznych.

Decyzja polityczna nie jest wynikiem racjonalnego (w sensie absolutnym) wyboru, lecz następstwem złożonego i wielofazowego przetargu, w którym występują koalicje, współzawodnictwo i kompromisy (Pietraś 1990, s. 85). Dzieje się tak między innymi dlatego, że podmioty polityczne, w tym rządy, mają złożoną, poliarchiczną strukturę, w której występuje wiele grup o zróżnicowanych interesach i zakresie wpływu. Obrazuje to schemat 2.

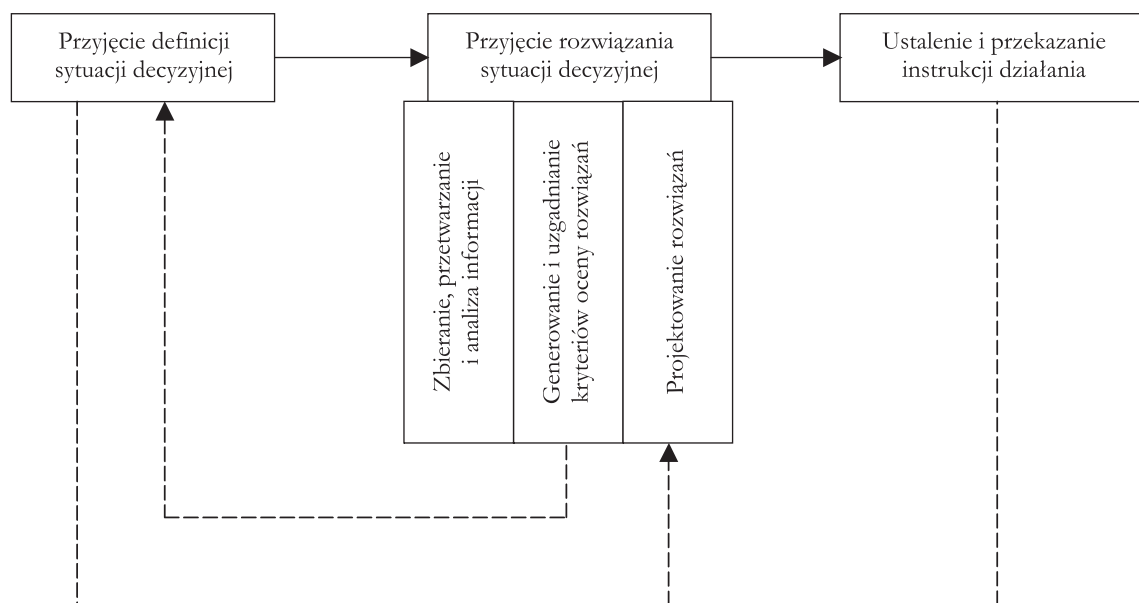
W procesie decyzji politycznej zawsze ujawnia się wpływ różnych grup interesu, który ogniśkuje się w kilku punktach:

- wyznaczenie kręgu uczestników procesu decyzyjnego,
- kształtowanie obrazu sytuacji decyzyjnej,
- formułowanie kryteriów oceny rozwiązań sytuacji decyzyjnej,
- interpretacja treści decyzji w fazie jej wdrażania.

Stąd analiza tych właśnie zagadnień jest szczególnie dogodna dla rozpoznania rzeczywistej reprezentacji interesów w systemie politycznym. Wpływ grupowych interesów powoduje, że decydowanie polityczne staje się z zasady rodzajem przetargu, którego sens dobrze charakteryzuje Mitchell (1962, s. 297):

- polityki publiczne rzadko są tworem czysto intelektualnymi, bazującymi na wąskich, spójnych logicznie i empirycznie wywiedzionych uogólnieniach;
- polityki publiczne są raczej empiryczne i pragmatyczne niż mesjanistyczne i uniwersalne;
- alternatywy polityczne, jeżeli w ogóle występują, nie są bardzo zróżnicowane;
- uczestnicy przetargu najczęściej bardziej koncentrują się na tym, aby nie dopuścić do

Schemat 2. Proces podejmowania decyzji politycznej



Źródło: opracowanie własne.

minimalizacji własnego budżetu, niż na tym, aby maksymalizować własne możliwości osiągnięcia swoich celów.

Odmienne rzecz ujmuje Dror (1983, s. 160) skłaniający się do postrzegania działań politycznych w postaci uporządkowanej i sprofesjonalizowanej procedury, w której wyróżnia trzy zasadnicze stadia:

- metapolitykę (*metapolicymaking*), która obejmuje działania określające, jak uprawia się politykę;
- politykę w zwykłym znaczeniu, czyli prowadzenie polityki w odniesieniu do określonych zagadnień oraz;
- re-politykę (*re-policymaking*), która polega na dokonywaniu zmian w polityce na podstawie oceny skutków prowadzonej polityki.

Sam autor tej koncepcji przyznaje jednak, że zobiektywizowana ocena skutków (*real output*) określonej polityki jest z powodu wielu czynników bardzo utrudniona i ma małe praktyczne znaczenie (Dror 1983, s. 36–41).

## 5. Polityka publiczna

Szczególnym rodzajem polityki – jako celowego działania podmiotów politycznych – są „polityki publiczne”, prowadzone przez organy władzy publicznej, a przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny. Polityki publiczne realizuje się w mniej lub bardziej wyodrębnionych obszarach życia społecznego przez zastosowanie specyficznych technologii, które nadają tym politykom techniczny charakter i pozornie odpolityczniają je. Elementami stosowanych technologii są w tym przypadku: dostępne środki, różnorodne techniki, rodzaje uzasadnień podejmowanych działań, wiedza decydentów czy umiejętności, którymi dysponują.

Pojęcie „polityki publicznej” jest bliskie pojęciu „zarządzania publicznego”. To drugie polega w praktyce na projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych, co jest wieloetapowym procesem o następujących fazach (Palumbo, Maynard-Moody 1991, s. 136–140, cyt. za: Długosz 1999, s. 2):

- a. definiowanie problemu i uznawanie go za sprawę wymagającą interwencji publicznej (*agenda setting*);
- b. formułowanie polityki, tj. określonych rozwiązań, w tym analiza alternatyw;
- c. legitymizacja określonych działań, tj. przekonywanie do nich otoczenia podmiotów władzy publicznej;
- d. wprowadzanie w życie określonych rozwiązań, w tym dostarczanie odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i organizacyjnych;
- e. ocena wprowadzonych rozwiązań i ich korekta.

Projektowanie i wdrażanie polityki publicznej wiąże się z uczestnictwem w tym procesie wielu aktorów, tworzących kilka kręgów. Ogólnie można wyróżnić – w odniesieniu do polityki szczebla centralnego – cztery takie zasadnicze kręgi, a mianowicie (Pietraś 1990, s. 59–64, cyt. za: Długosz 1999, s. 2):

- a. wewnętrzny krąg władzy – złożony najczęściej z kilku osób będących najważniejszymi decydentami;
- b. krąg elit polityczno-rządowych – złożony z kilkudziesięciu osób, obejmujący parlamentarzystów, polityków rządowych i najwyższych urzędników administracji publicznej;
- c. krąg elit społeczno-gospodarczych – złożony z przedstawicieli środowisk opiniotwórczych, nauki, biznesu;
- d. krąg grup nacisku – reprezentujących interesy ekonomiczne, regionalne, etniczne itp.

Realizacja polityk publicznych jako sedno zarządzania publicznego jest każdorazowo próbą połączenia w praktyce menedżerskiego (administracyjnego) profesjonalizmu z rozszerzoną i przejrzystą odpowiedzialnością publicznych menedżerów wobec adresatów i beneficjentów ich polityki. Koncepcję takiej odpowiedzialności zarysował Birkinshaw (1988, s. 53), wskazując na jej następujące komponenty:

- a. rozwiązywanie nieporozumień i sporów,
- b. zapewnianie procedur i instytucji dla ustalania celów i zadań,

Tab. 2. Polityka zatrudnienia w gospodarkach rynkowych

	Logika i cele polityki zatrudnienia	Podstawowe formy realizacji
Państwo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• administrowanie zasobami siły roboczej jako jedno z zadań państwa:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- element aparatu administracji państwowej</li> <li>- element wydatków publicznych</li> </ul> </li> <li>• logika legitymizacji:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- legitymizacja na szczeblu centralnym w przypadku silnych napięć</li> <li>- legitymizacja na szczeblu władz lokalnych w przypadku silnych napięć (tylko w niektórych krajach)</li> <li>- utrzymanie społecznej spójności</li> </ul> </li> <li>• cel ogólny o wielorakim uzasadnieniu:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- odpowiednia stopa urodzeń</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organizacje publiczne związane z polityką zatrudnienia</li> <li>- wydatki tych organizacji</li> <li>- organizacja ubezpieczeń społecznych lub szkolnictwa, jak również wdrażanie ustaw regulujących stosunki pracy (np. współzarządzanie)</li> <li>- społeczne budownictwo mieszkaniowe, urbanizm (koniec XIX w.)</li> <li>- usługi publiczne związane ze szkolnictwem, służbą zdrowia, ochroną społeczną, społecznym budownictwem mieszkaniowym</li> <li>- ograniczanie nierówności; zagwarantowanie minimalnego dochodu poprzez świadczenia społeczne (zwłaszcza oparte na kryterium wysokości dochodów)</li> <li>- redystrybucja dochodu w ramach systemu podatków i świadczeń</li> <li>- świadczenia rodzinne</li> </ul>
Działalność gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• logika koordynacji               <ul style="list-style-type: none"> <li>- utrzymywanie popytu</li> <li>- popyt na produkty i usługi sektora prywatnego kreowany przez organizacje publiczne</li> <li>- wsparcie dla prywatnego sektora usług</li> <li>- przeciwdziałanie skutkom cyklu koniunkturalnego</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- realizacja świadczeń społecznych</li> <li>- meble, sprzęt, budynki, usługi specjalne zakupione przez organizacje publiczne na cele związane z oświatą, ochroną zdrowia, gospodarką mieszkaniową itp.</li> <li>- wsparcie dla towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, towarzystw ubezpieczeniowych, prywatnych placówek medycznych i oświatowych oraz rynku mieszkaniowego</li> <li>- zasiłki dla bezrobotnych</li> </ul>
Pieniądze, finansowanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• logika koordynacji:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- poziom i charakter oszczędności gospodarstw domowych</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zachęty do przystępowania do programów emerytalnych, budownictwo mieszkaniowe</li> </ul>
Międzynarodowe stosunki gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> <li>• logika koordynacji               <ul style="list-style-type: none"> <li>- konkurencja cenowa</li> <li>- konkurencja jakościowa</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działania wpływające na koszt pracy (poprzez składki, opodatkowanie zarobków, a także ustawodawstwo dotyczące pewnych rodzajów zarobków)</li> <li>- rozwijanie kwalifikacji pracowników i dbałość o ich stan zdrowia</li> </ul>

- Siła robocza
- logika koordynacji
    - wpływ na rynek pracy
    - przyjmowanie do pracy, zatrudnienie
    - zwolnienia
    - stosunki pracy
    - płace, warunki pracy
    - szkolenie pracowników i ich kwalifikacje
    - ochrona zdrowia
    - mobilność [zawodowa i społeczna]
    - zachęty do pracy

- ustawodawstwo dotyczące zatrudnienia, umów o pracę; polityka zatrudnienia
- ustawodawstwo dotyczące zwolnień, programy zasiłków dla bezrobotnych, programy wcześniejszych emerytur
- ustawodawstwo dotyczące związków zawodowych, reprezentacji pracowniczej i układów zbiorowych
- ustawodawstwo dotyczące negocjacji płacowych; w niektórych przypadkach płaca minimalna; ustawodawstwo dotyczące warunków pracy
- rozwój edukacji, programów szkolenia i przyuczania do zawodu
- usługi publicznej służby zdrowia
- organizacje publiczne lub ustawodawstwo ułatwiające organizowanie szkoleń, społeczne budownictwo mieszkaniowe, emerytury
- podstawowa ochrona społeczna, niekiedy uwarunkowana zatrudnieniem (lub o poszerzonym zakresie dla osób zatrudnionych); zachęty do uczestnictwa w uzupełniających systemach osłony społecznej (ubezpieczeń emerytalnych, zdrowotnych) organizowanych przez zakłady pracy

Źródło: Andre (1995, s. 3–4).

- c. zapewnianie procedur i instytucji dla realizacji politycznych priorytetów oraz monitorowania ich wykonania i administracji,
- d. autorytatywne (nie autorytarne) rozłożenie uprawnień decyzyjnych.

Aby móc analizować określoną politykę publiczną, niezbędne jest uwzględnienie jej następujących komponentów:

- a. układ instytucjonalny,
- b. rozwiązania i narzędzia,
- c. szczegółowe plany wykonawcze,
- d. zasoby organizacyjne i finansowe,
- e. kadry,
- f. mechanizmy komunikacji społecznej,
- g. monitorowanie i ocenianie.

W tab. 2 na s. 49–50 przedstawiam dla zobrazowania zasygnalizowanych zagadnień opracowany przez Andre (1995, s. 3–4) schemat analityczny polityki zatrudnienia w gospodarce rynkowej, która w każdym państwie stanowi jedną z kluczowych polityk publicznych.

## **6. Zależności zachodzące między czterema płaszczyznami (poziomami) polityki**

Omówione płaszczyzny (poziomy) polityki tworzą porządek porządków. Każdy z tych poziomów – zachowując względną autonomię – jest zarazem uzależniony od porządku wyższego. Władza nad znaczeniem czy systemem nie gwarantuje bezpośredniej kontroli przebiegu procesu decyzyjnego czy zasobów, ale też kontrolę sprawowaną na tych dwóch poziomach polityki silnie warunkuje władza sprawowana na wyższych poziomach.

A jeżeli tak, to polityka jest zakorzeniona i w ideach (wartościach), i we władzy. Fałszywe są więc te koncepcje analityczne, które ostro oddzielają modele polityki bazującej na ideach oraz na władzy (Hall 1993, s. 289).

Polityka jako polis tworzy znaczeniowe i dyskursywne ramy działań politycznych. W tych ramach, które nie są niezmiennie, podmioty polityczne znajdują alternatywne sposoby postępowania, ale też stanowią one wyraźne ogranicze-

nia swobody ich działania. Ograniczenia tkwiące na tym poziomie rzeczywistości są znacznie silniejsze niż te, które wiążą się z organizacją polityczną. Faktu tego zazwyczaj się nie dostrzega. Istnieje wyraźna skłonność wiązania ograniczeń w działalności politycznej przede wszystkim z charakterem systemu politycznego i układem sił w nim występujących. W konsekwencji błędnie przypuszcza się, że więcej swobody manewru zapewniają systemy autokratyczne oraz takie, w których rządzące ugrupowanie dysponuje wyraźną większością nad opozycją. Doświadczenie nie potwierdza tych założeń. Na przykład wcale nie jest tak, że zmianę reżimu polityki podatkowej można przeprowadzić tym łatwiej, im działania rządu są mniej skrępowane przez parlament. Do takiej konkluzji dochodzi Steinmo (1989, s. 529) w swojej analizie polityczno-instytucjonalnych uwarunkowań polityki podatkowej w Szwecji, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. W każdym z analizowanych przypadków zamierzone przez rządy zmiany systemów podatkowych okazywały się bardzo trudne do przeprowadzenia, ale najbardziej podatny na zmiany nie okazał się wcale system podatkowy w Wielkiej Brytanii, w której – ze względu na większościowe prawo wyborcze i gabinetowo-parlamentarną formę rządu – rząd jest relatywnie najmniej ograniczony przez parlament i opozycję.

Polityka w najszerszym ujęciu jawi się jako spektrum, w którym występuje z jednej strony to, co dyskursywne, kreatywne (polis), z drugiej zaś to, co jest techniczne i profesjonalne (polityka publiczna). Przesuwanie akcentu w polityce na rzecz elementu technicznego i profesjonalnego, czyli w kierunku dominacji polityki publicznej i organów administracyjnych, które ją prowadzą, ma zapewnić polityce efektywność.

W tym kierunku zmierzają różne koncepcje „nowego zarządzania publicznego” (*new public management*) i proponowane w nich „rynkowe” rozwiązania, takie jak bon oświatowy w szkolnictwie czy rozdzielenie funkcji dostawcy usług i płatnika w ochronie zdrowia. Wdrażanie tych koncepcji w ich radykalnych

formach prowadzi do „wysysania” (*hollowing out*) rządu i przesuwania rządu w kierunku prywatnych organizacji i grup interesów. Rząd nie znika, ale zanika jego zdolność do świadczenia usług publicznych i reagowania na oczekiwania obywateli (Balfour 2001).

Jednakże brak zakorzenienia polityki w szerokiej debacie pozbawia politykę innowacyjności. Stąd nadmierna technizacja i odpolitycznienie polityki prowadzą współcześnie do kryzysu rządu (*governability crisis*), a w konsekwencji do kryzysu państwa i demokracji. Dzieje się tak, ponieważ z jednej strony utechniczenie polityki powoduje przekształcanie obywatela w konsumenta, zaś z drugiej prowadzi do utraty długookresowej perspektywy. Jednym z głównych haseł zwolenników nowego zarządzania publicznego jest elastyczność, umożliwiająca częste dostosowania, w tym reagowanie na zmieniające się potrzeby odbiorców usług publicznych. W rezultacie jednak zaczyna w polityce dominować krótkowzroczna orientacja na podejmowanie doraźnych zmian. Reformowanie i reorganizowanie staje się celem, a nie środkiem. Niestabilność organizacyjna jest wówczas stanem permanentnym. Blokują to formowanie się trwałych zobowiązań i więzi uczestników takich organizacji, w tym więzi między obywatelami, i ich zaangażowanie w życie publiczne. Słabnie więc debata publiczna, a z nią zdolność do refleksji na temat celów i następstw działań politycznych oraz odpowiedzialność polityków za te działania. Polis jako przestrzeń politycznego dyskursu generuje swoistą „inteligencję” systemu, dostarczając polityce wyobraźni i kreatywności.

Widać z tego, że jednostka względem władzy politycznej (publicznej) może pełnić różne role, w zależności od tego, jak władza działa. Jeżeli w sprawowaniu władzy politycznej dominuje aspekt techniczny i profesjonalny jednostce przypisywana jest w szczególności rola konsumenta (usług publicznych). Natomiast jednostka wypełnia rolę obywatela wówczas, gdy polityka jest kreowana i sterowana przez debatę publiczną, staje się obywatelem w przestrzeni tworzonej przez polis.

Na potrzebę równowagi między tym, co w polityce zmienne i stabilne, jako warunku społecznej innowacyjności przejrzyste wskazuje powyższy schemat, opracowany przez Pekonena (1993).

Schemat ten w szczególności sygnalizuje wagę publicznej debaty i procesu społecznego uczenia się jako niezbędnych do rzeczywistej zmiany politycznej. Podkreśla to mocno także Hall (1993, s. 88): „Polityka zmienia się nie w rezultacie autonomicznych działań państwa, ale w odpowiedzi na toczącą się debatę społeczną, która wkrótce stanie się wyzwaniem dla stron wyborczej rywalizacji”.

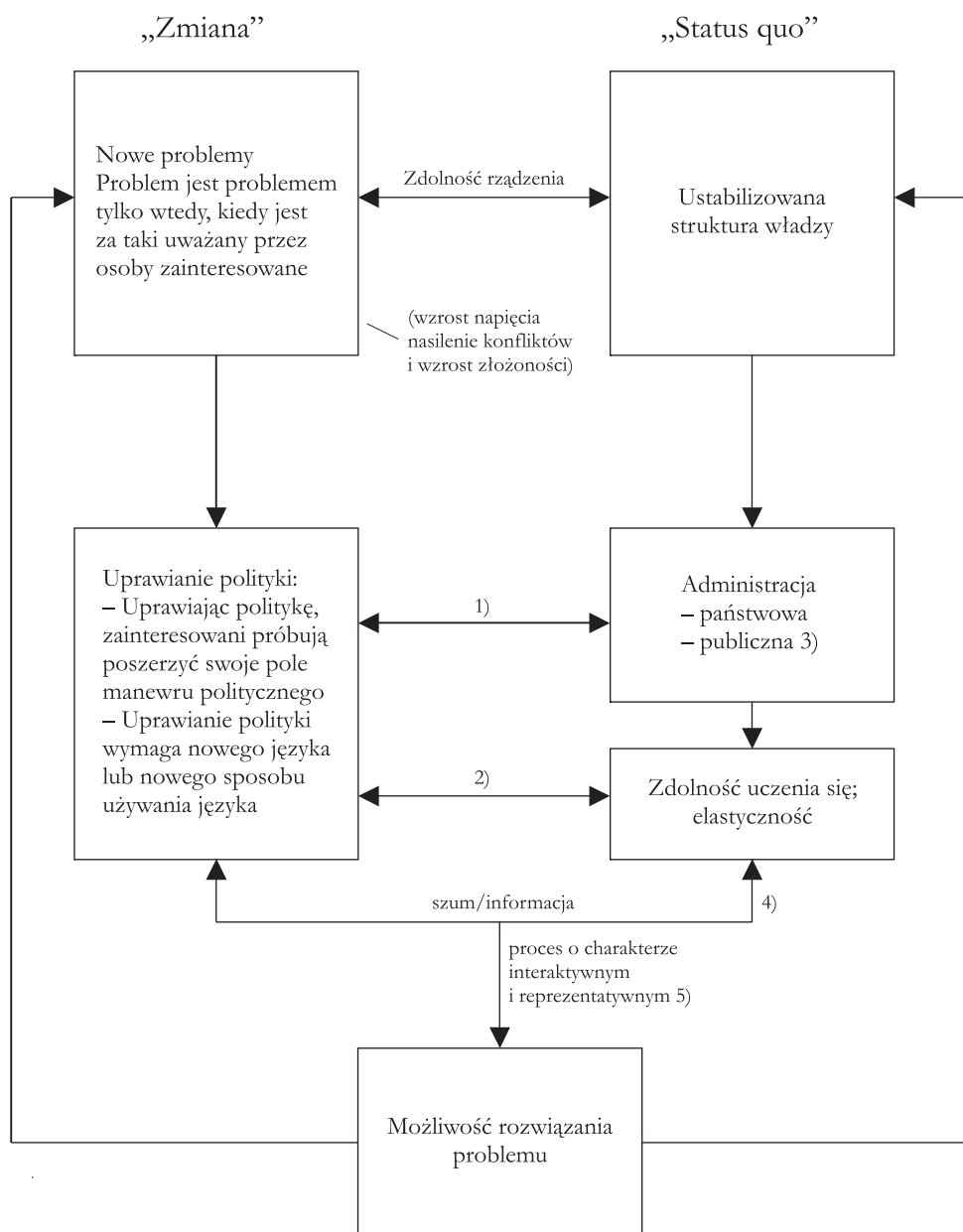
Autor ten dodaje, na podstawie analizy polityki makroekonomicznej okresu Margaret Thatcher, że nawet w przypadku skomplikowanych technicznie obszarów polityki publicznej jej głębokie zmiany (*third order change*) są implikowane przez proces uczenia się obejmujący nie tylko administrację, ale także organizacje polityczne i społeczeństwo (ibidem).

Tylko uczestnicząc w społecznej przestrzeni, którą wyznacza polis (jako modalność stanowiąca ramy dla organizacji i działań politycznych), podmioty polityczne są zdolne do strategicznej samorefleksji i kreatywności. Bez tego ich zachowanie jest skazane na skostnienie, a one same na zagładę. Polityka nie może więc polegać wyłącznie na technicznej realizacji danych celów, lecz musi obejmować ich definiowanie i redefiniowanie w toku szerokiej debaty, a także ustanawianie rozwiązań instytucjonalnych, które umożliwiają osiągnięcie tych celów.

Można więc powiedzieć, że polityka nie jest i nie może być tylko decydowaniem, jak utrzymuje to np. Pietraś<sup>1</sup>, lecz jest i musi być także wytwarzaniem tożsamości, norm i reguł, które polityczne decydowanie warunkują. Sięgając do terminologii angielskojęzycznej powiedzielibyśmy, że sednem polityki jest nie tyle *decision-making*, ile *rule-making*.

<sup>1</sup> Według niego, polityka jest procesem podejmowania i realizacji decyzji politycznych (Pietraś 1998, s. 7).

Schemat 3. Rządzenie jako proces interakcyjny



Źródło: Pekonen (1993, s. 216).

Stąd rządzenie (*governance*) polega zasadniczo na definiowaniu, monitorowaniu i utrwalaniu instytucjonalnych ram dla:

- formowania reguł ładu konstytucyjnego,
- kształtowania indywidualnych oraz zbiorowych tożsamości i preferencji,

- dystrybucji i wykorzystywania zasobów,
- interpretacji historii oraz bieżących procesów, co determinuje przewidywalność i odpowiedzialność zarówno rządzących, jak i obywateli (Olsen 1991, s. 20).

Zawsze podstawowym problemem uprawiania polityki, czyli prowadzenia polityk publicznych, jest koordynacja. Tradycyjnie na koordynacyjne wyzwanie odpowiada się tworzeniem organizacyjnej hierarchii, która ma wymusić na niższych szczeblach decyzyjnych działanie zgodne z wolą wyżej umiejscowionych w hierarchii. Praktyka dowiodła, że w obszarze polityki (jak i gospodarki) to rozwiązanie się nie sprawdza. W gospodarce przeciwstawieniem hierarchii jest rynek. W polityce natomiast – poliarchia, czyli porządek zasad i przedsięwzięć strategicznych, wynikający z publicznej debaty i społecznej interakcji. Poliarchia odzwierciedla w sferze rządzenia złożoność społeczeństwa i wynika z rozumienia polityki jako porządku porządków. Tylko tak generowany porządek umożliwia koordynację działań zbiorowych, która w polityce polega na godzeniu tego, co wyobrażone, z tym, co konieczne, na przezwyciężaniu nieprzyzwyczajalnego napięcia między obserwacją i uczestnictwem.

Spróbuję zobrazować powyższe przemyslenia komentarzem na temat istoty polityki gospodarczej jako jednej z ważnych polityk publicznych.

To, jak się prowadzi politykę gospodarczą, zależy przede wszystkim od tego, jak się rozumie i ujmuje gospodarkę. Możliwe są dwie skrajności.

Na jednym biegunie znajdują się ci, dla których gospodarka jest układem zobiektywizowanych zależności – obiektem, którym się steruje przez odpowiednie strojenie (*fine tuning*) kluczowych parametrów regulujących przedmiotowo rozumiane zależności gospodarcze. Polityk gospodarczy postępuje jak lekarz: analizuje stan pacjenta, rozpoznaje dolegliwości i stosuje właściwą terapię. Rzecz w tym, aby gospodarkę, tak jak pacjenta, utrzymywać w stanie równowagi.

Na drugim biegunie znajdują się ci, dla których gospodarka to układ zinstytucjonalizowanych zachowań i reakcji społecznych. Problem polityka gospodarczego polega na tym, jakie zachowania ma wzmacniać bądź wyzalać, a jakie osłabiać bądź eliminować. Polityk nie oddziału-

je na gospodarkę poprzez jej parametry, lecz poprzez instytucje, nie rozwiązuje równania, lecz problem. Nie zmierza do uzyskania stanu równowagi, lecz do sterowania procesem, rozwojem gospodarki.

W każdym z tych wariantów ekonomista-polityk gospodarczy posługuje się innymi narzędziami, ale co ważniejsze, potrzebuje do prowadzenia polityki różnych partnerów i napotyka na różnych oponentów. W pierwszym potrzebni są głównie rynkowi analitycy oraz polityczni i medialni zwolennicy rynkowej ortodoksji. Polityce gospodarczej służą ci, którzy liczą i ci, którzy ich obliczenia traktują jak wyrocznię, pewnik. Pozostali stanowią – co najwyżej – oporną materię ich działań.

W drugim przypadku ekonomista-polityk gospodarczy uczestniczy w nieustającym procesie społecznej refleksji i komunikacji, jest w nim moderatorem. Sam niewiele może zrobić, potrzebuje zorganizowanych partnerów. Jeśli ich nie znajduje, to jego podstawowym zadaniem jest ich wykreować, przy poszanowaniu ich autonomii. Pozostając w interakcji z wieloma partnerami, musi zadbać, w szczególności, aby zachować inicjatywę i proponować swój sposób dokonywania uzgodnień oraz prowadzenia działań, wynikająca z przyjmowanej przez siebie i poddawanej debacie koncepcji rozwoju. Może niektórych aktorów ignorować, niektórych nawet zwalczać, osłabiając ich zdolność działania, ale przede wszystkim musi stale odnawiać współdziałanie w tym partnerami, którzy są gotowi współtworzyć politykę gospodarczą w jej różnych zakresach i kreować rozwój w różnej skali.

Na czym może więc polegać polityka gospodarcza? Ogólnie możliwości są trzy:

- na parametrycznym kształtowaniu układu zobiektywizowanych zależności (parametry) – kształtowanie parametrów,
- na wywoływaniu określonych zmian strukturalnych – regulacja systemowa,
- na powodowaniu procesu zmiany, układu zachowań i reakcji społecznych (instytucje) – komunikacja międzysystemowa.



Wielu ekonomistów-polityków ogranicza się wyłącznie do pierwszej możliwości, a co najwyżej sięga do drugiej. W moim przekonaniu skuteczna polityka gospodarcza w perspektywie strategicznej wymaga zwłaszcza działań określonych przez trzecią z wyróżnionych opcji. Tyle, że wówczas ekonomista-polityk musi być po części obserwatorem i po części uczestnikiem, zwłaszcza uczestnikiem szerokiej debaty o gospodarce i polityce.

## 7. Podsumowanie

W tym tekście zaproponowałem rozróżnienie czterech znaczeń pojęcia „polityka” i konwencję językową, która pozwala uchwycić to rozróżnienie. Uważam, że jest to konieczne, aby z jednej strony rozwinąć możliwości analityczne nauk społecznych, zaś z drugiej racjonalnie projektować, organizować i prowadzić działania polityczne, a w szczególności polityki publiczne.

Zgadzam się z Ryszką (1992), który przekonująco dowodził – wbrew obiegowym wyobrażeniom – iż „słowa tworzą politykę”. Tworzą ją, zarówno co do zakresu, jak i sposobu uprawiania. Ryszka jest przeciwny aktywistycznemu, względnie decyzyjnistycznemu, pojmowaniu polityki, gdyż implikuje ono samousprawiedliwienie decydentów politycznych i ich działań uzasadnianych nawet najbardziej perwersyjną utopią. Polityka, aby łączyć kategorie pragmatyczne z etycznymi, musi obejmować nie tylko samo działanie, ale też dyskurs, który je ogranicza i ukierunkowuje.

Zaproponowany model analityczny, w którym zostały wyróżnione cztery poziomy polityki, ma w moim przekonaniu dwie zasadnicze zalety metodologiczne:

- pozwala przewyciężyć fałszywą dychotomię działania i struktury, a co za tym idzie, dychotomię polityki bazującej na ideach oraz na władzy,
- umożliwia stopniowanie podmiotowości politycznej bez przyjmowania wizji świata polityki jako hierarchii organizacyjnej.

Odrzucanie takiej perspektywy i w teorii, i w praktyce rodzi, jak sędzę, wiele negatywnych zjawisk, które obserwujemy we współczesnych demokracjach. Problemy tego rodzaju mocno odczuwamy w Polsce. Ich przekonujące syntetyczne ujęcie przedstawili autorzy raportu dotyczącego instytucjonalnego dostosowania Polski do Unii Europejskiej. Wskazali oni na następujące podstawowe słabości w tym zakresie (Marody, Wilkin 2002, s. 162–164):

- przechwytywanie instytucji publicznych i podporządkowywanie ich funkcjonowania realizacji partykularnych interesów,
- instytucjonalna nieciągłość – reformowanie reform rozpoczętych przez poprzedników,
- wewnętrzna niekompatybilność systemu instytucjonalnego – hybrydalność, nieskonsolidowanie,
- stosowanie wyłącznie twardego prawa – wąski legalizm oraz jednocześnie tendencja do omijania prawa, niezdolność adaptacyjnego rozumienia i stosowania prawa opartego na odwoływaniu się do ogólnych nadrzędnych zasad postępowania, a w konsekwencji degeneracja prawa.

Ogólnie można powiedzieć, że wszystkie wymienione słabości instytucjonalne wynikają ze zwyrodnienia przestrzeni publicznej debaty, i uprawiania tzw. polityki pragmatycznej, w której zdobycie i utrzymanie władzy staje się celem samym w sobie. W rezultacie liderzy polityczni stają się wyłącznie politycznymi graczami i tracą stopniowo zdolności oraz kompetencje strategicznego myślenia i działania. A jednocześnie osłabiona zostaje demokracja, która nie jest tylko pewną techniką, lecz także kulturą, formowaną w toku dyskursu i deliberacji (Fitoussi, Ronsavallon 2000, s. 166–167).

Tej niekorzystnej tendencji nie uda się – moim zdaniem – przeciwstawić, stawiając wyłącznie na doskonalenie procedur i profesjonalizację działań, co w swoich wpływowych pracach proponuje konsekwentnie Dror. Ma on niewątpliwie rację, podkreślając, że wiele nowych rozwiązań instytucjonalnych jest skazanych na porażkę z powodu niskich kwalifikacji i niskiej

sprawności decydentów politycznych (Dror 1983, s. 246). Jednakże określone zmiany instytucjonalne są najczęściej warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym do reformowania państwa i sfery publicznej. Reform nie da się zaproponować i przeprowadzić bez dostrzeżenia, że współczesna polityka musi być układem wielopłaszczyznowym, poliarchicznym, w którym można i trzeba umieć połączyć to, co dyskursywne z tym, co techniczne.

Takie rozumowanie otwiera wielki problem koordynacji działań wielopodmiotowych i zbiorowych, której uruchomienie jest nadzwyczaj trudne. Taka koordynacja nie jest bowiem administracyjnym mechanizmem, ale społecznym procesem. Niezbędnym o tyle, że w tyglu tego procesu kształtują się instytucje i zbiorowe motywacje, rodzi się wspólnota obywatelska oraz generowana jest racjonalność dyskursywna, wyzwalająca zbiorową wyobraźnię i formującą myśl strategiczną. Wówczas też społeczeństwo wychodzi poza schemat koordynacja administracyjna vs. koordynacja rynkowa, staje się społeczeństwem obywatelskim, które może oddziaływać i na rynek, i na państwo.

## Bibliografia

- Andre Ch. (1995). *The Transformations of Governmental Social Policy in Russia and Poland*, w: materiały konferencji nt. „Transforming Economies and Societies: Towards an Institutional Theory of Economic Change”, EAEPE, Cracow, 19–21 października.
- Balfour D.L. (2001). *Rediscovering Government*. Grand Valley State University, przedruk.
- Dror Y. (1983). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick (USA)–London (UK): Transaction Books.
- Fitoussi J.-P., Rosanvallon P. (2000). *Czas nowych nierówności*. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Hall P.A. (1993). „Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, kwiecień, s. 275–296.
- Izdebski H. (2005). *Introduction to Public Administration and Administrative Law*. Warszawa: Liber.
- Jessop B. (1997). „Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance”, *Review of International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 561–581.
- Luhmann N. (1989). „Law as a social system”, *Northwestern University Law Review*, t. 83, nr 1–2.
- Mann M. (1986). *The Sources of Social Power*, t. 2. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann M. (1997). „Has globalization ended the rise and rise of the nation-state”, *Review of International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 472–496.
- Marody M., Wilkin J. (red.) (2002). *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*. Kraków: EU-monitoring VI, Friedrich Ebert Stiftung, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie.
- Mitchell W.C. (1962). *The American Polity. A Social and Cultural Interpretation*. New York: Free Press of Glencoe.
- Myrdal G. (1975). *Przeciw nędzy w świecie*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Offe C. (2006). „Is there, or can there be, a ‘european society?’”, w: J. Keane (red.), *Civil Society. Berlin Perspectives*. New York: Berghahn Books.
- Olsen J.P. (1991). „Rethinking and reforming the public sector”, *LOS-senter Notat* 91/33.
- Palumbo D., Maynard-Moody S. (1991). *Contemporary Public Administration*. New York: Longman.
- Pekonen K. (1993). „Governance and the problem of representation in public administration: The case of Finland”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance. New Government–Society Interactions*. London: SAGE.
- Pietraś Z.J. (1990). *Teoria decyzji politycznych*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Pietraś Z.J. (1998). *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Roland G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets, and Firms*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Ryszka F. (1992). *O pojęciu polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sabel Ch.F. (1993). „Constitutional ordering in historical context”, w: F.W. Scharpf (red.), *Games in Hierarchies and Networks*. Boulder: Westview Press.
- Schmitter Ph.C. (1993). *Dangers, Dilemmas and Prospects for the Consolidation of Democracy*. Stanford: Stanford University, przedruk.
- Shaw M. (1997). „The state of globalization: towards a theory of state transformation”, *Review*

of *International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 497–513.

Stark D., Bruszt L. (1998). *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge: University of Cambridge Press.

State (1997). *The State in the Changing World, World Development Report 1997*. Washington: The World Bank.

Steinmo S. (1989). „Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain”, *World Politics*, t. LXI, nr 4, s. 500–535.

Wallace C. (1993). „The concept of citizenship: an overview”, *Slovak Sociological Review*, marzec.

## Politics vs. public policy

The article offers a conceptual and theoretical analysis of the relationships that hold among the four domains of politics: the discursive one – polis, the structural one – the political system, the behavioural one – political activity, the functional and technical one – public policies. In the case of each of these domains, policy consists in the application of power to large social aggregates (groups, formations, organisations). However, with reference to each one we may discuss different thematic scopes of power:

- a. the discursive plane – the power over meaning,
- b. the structural plane – the power over the system,
- c. the behavioural plane – the power over the decision-making process,
- d. the functional and technical plane – the power over the resources.

In my article, I propose to introduce a distinction among the four meanings of the concept of politics and a linguistic convention to capture this distinction. I believe that, on the one hand, it is necessary to develop the analytical capacity of social sciences, and on the other hand, to rationally design, organise and implement political activities, especially public policies.

In my opinion, the proposed analytical model has two major methodological advantages:

- it overcomes the false dichotomy between action and structure, consequently, the dichotomy between ideas-based politics and power-based politics,
- allows for the gradation of political subjectivity without adopting the view of the world of politics as an organisational hierarchy.

I conclude my analysis with the proposition that contemporary politics should be a multi-domain and polyarchic system combining discursive and technical aspects.