

Pojęcie zasobów w polityce publicznej – rola i znaczenie dla budowania potencjału do efektywnego działania publicznego

Andrzej Zybała

Abstrakt

Autor przedstawia pojęcie zasobów w nauce o polityce publicznej jako przejaw złożoności i wielości uwarunkowań w procesie programowania i implementowania działań publicznych. Wskazuje na wielość składników zasobów, takich jak: zasoby materialne, kapitał społeczny, kapitał analityczny, kapitał intelektualny, kapitał mentalny, kapitał instytucjonalny i operacyjny, zasoby polityczne, zasoby moralne. W drugiej części przedstawia tezę mówiącą o fundamentalnym znaczeniu kapitału analitycznego w polityce publicznej rozumianego jako element potencjału państwa, który przejawia się w zdolności instytucji do realizacji strategicznych analiz problemów i wyzwań oraz w zdolności do przekładania płynących z nich rekomendacji na realne programy działań, na przykład w ramach reform.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, socjologia, kultura, kapitał społeczny

Wprowadzenie

Pojęcie zasobu w tekstach z dziedziny polityki publicznej pojawia się w dwóch kontekstach – redystrybuowania zasobów publicznych (np. w ramach polityki socjalnej, spójności społecznej, ubezpieczeń społecznych, regionalnej) oraz jako kompleks różnego typu dóbr, które są niezbędne do tego, aby z powodzeniem programować i implementować określoną politykę publiczną. W tym drugim znaczeniu, które najbardziej mnie w tym tekście interesuje, pojęcie zasobu nie jest szczególnie często wykorzystywane w pracach akademickich o polityce publicznej (Montgomery, 2000).

Chen-Yu Wu i David Knoke wymieniają przykładowe zasoby istotne dla polityki publicznej jako działania publicznego – zasoby informacji, wiedzę ekspercką, zaufanie (Chen-Yu, Knoke, 2013, s. 154). Wymieniają je w kontekście opisu modeli sieci aktorów działających w polityce publicznej. Aktorzy dysponują różnego typu zasobami, których rozmiar i różnorodność warunkuje to, czy oni będą w stanie zrealizować swoje cele grupowe, działając w różnego typu koalicjach.

W dziedzinie analiz na temat zasobów szczególne miejsce zajmuje tradycyjnie ekonomia. Formułuje ona tezy o ich alokowaniu, zwłaszcza zasobów ograniczonych czy rzadkich, które mają być lokowane między konkurencyjne cele (*the science of allocating scarce resources*) (Quiggin, 2006). Ale nauka o polityce publicznej też ma sporo do powiedzenia w tym zakresie, zwłaszcza że korzysta z dorobku ekonomii sektora publicznego (*public sector economics*). Ta gałąź ekonomii koncentruje na problematyce zasobów akumulowanych przez rząd. Zajmuje się kwestią wyboru alokowania ograniczonych dóbr między sektorem publicznym i prywatnym, a także alokowaniu dóbr w ramach różnych sfer sektora publicznego (Stiglitz, 2000, s. 14). Jak pisze J. Stiglitz, ekonomiści analizują niedostatek (rzadkie dobra) i „to, jak społeczeństwa dokonują wyborów dotyczących wykorzystania ograniczonych zasobów”. Badają cztery centralne ekonomiczne kwestie: co i w jaki sposób ma być produkowane, dla kogo i jak mają być podejmowane decyzje (Stiglitz, 2000, s. 23).

Formułuje tezy o metodach ich oszczędnego zgromadzenia i efektywnego alokowania, czyli osiągania najwyższej wartości z tytułu ich zainwestowania w określone przedsięwzięcia publiczne (*value for money*). Przykładem może być przeznaczenie środków na system służby zdrowia czy na edukację i zapewnienie, aby sposób alokacji zapewnił najwyższą wartość dla klientów (obywateli).

W nauce o polityce publicznej ma miejsce analiza zasobów na bazie pojęć ekonomii. Podobnie jak w ekonomii wskazuje się na kontekst ich niedostatku czy ich nieadekwatności wobec celów publicznych, które chce się zrealizować (np. znieść bezrobocie czy wszystkim dzieciom zapewnić najlepsze szkoły). Stąd zagadnienie optymalności wykorzystania dostępnych zasobów. Mogą być one efektywnie alokowane poprzez mechanizmy rynku, jeśli taki istnieje w danej polityce (gdy nie jest zawodny), a także gdy zakup potrzebnych zasobów w jej ramach nie wpływa zasadniczo na ceny zasobów.

D.L. Weimar i A.R. Vining w książce o analizie polityki publicznej posługują się pojęciem kosztów utraconych możliwości (*opportunity cost of a policy*). Definiują je jako wartość wymaganych zasobów do zużytkowania przy założeniu, że ich wykorzystanie ma miejsce według najlepszej wersji (*best alternative uses*) (Weimer, Vining, 2016, s. 388). Innymi słowy: koszt utraconych możliwości (szans) odzwierciedla to, co można najlepszego uzyskać z danych nakładów, natomiast w praktyce ten koszt staje się dla nas widoczny, gdy porównamy to, co realnie uzyskano z danych zasobów, z tym, co można było uzyskać w alternatywnym przedsięwzięciu, którego jednak nie zrealizowano z uwagi na to, że zasoby zużytkowano na wykonane przedsięwzięcie. Na przykład wartość wybudowanego kanału należałoby porównać z wartością mostu, którego nie wykonano, bo zbudowano kanał (Miller, Robbins, 2007, s. 471)¹.

W polityce publicznej ograniczoność zasobów nie dotyczy tylko dóbr materialnych czy naturalnych (przyrodniczych). Ta dyscyplina wiedzy analizuje szeroki wachlarz zasobów, które są potrzebne do programowania i implementowania działań publicznych. W efekcie ich zainwestowania działają szkoły, szpitale i różne instytucje, które wytwarzają określone usługi publiczne i dobra publiczne. Zdaniem D.L. Weimara i A.R. Vininga ograniczoność zasobów ma kluczowe znaczenie dla polityki publicznej, ponieważ wywiera wpływ na wykonalność zaplanowanych programów działań. Ograniczenia mogą przejawiać się w różnorodny sposób: w ograniczoności infrastruktury administracyjnej, dostępności wykwalifikowanego personelu itp. „Czasami sensowne jest traktowanie ograniczeń w zasobach jako

¹ Autorzy definiują koszty szansy: „The opportunity cost of any project is the benefit and cost of another project foregone to proceed with the present one. The true worth of any project, therefore, is the cost (and benefit) of the most obvious substitute. Clean streets may carry the cost of an opportunity foregone, such as a rat amelioration program. The illustration also suggests the problem of lack of adequate quantifi ability in opportunities foregone, the biggest problem in calculating costs” (Miller, Robbins, 2007, s. 472).

oddzielnego (instrumentalnego) celu/ograniczenia. Generalnie zakres ograniczenia powinien dotyczyć jakichkolwiek zasobów, które są istotne dla zachowania *status quo* albo implementacji alternatywnych polityk” (Weimer, Vining, 2016, s. 351).

Niektórzy autorzy piszą o ograniczoności zasobów jako źródle zagrożenia dla osiągnięcia celów publicznych. Zagrożeniem może być także rozproszenie zasobów w zbyt wielu działaniach cząstkowych, co może spowodować, że nie zostanie osiągnięty próg masy krytycznej (*minimum critical mass thresholds*) warunkujący sukces w działaniu (Dror, 2006, s. 94). M. Majone wskazuje, że ograniczone zasoby, takie jak czas, pieniądze, personel czy wiedza ekspercka, wymagają ustanowienia priorytetów, które wskazują na wyselekcjonowanie celów ich wykorzystania. Rozpatruje to w kontekście agendy w danej polityce, ponieważ proces kształtowania agendy warunkuje późniejsze ustanowienie priorytetów w wykorzystaniu ograniczonych zasobów (Majone, 2006, s. 238).

Ograniczoność zasobów sprawia, że budowane są kryteria racjonalności dla wydatkowania zasobów w ramach określonych programów i polityki. Może to być sprawność mechanizmów rynku występująca w warunkach, gdy uwzględniany jest społeczny koszt krańcowy, ale przy świadomości zawodności rynku w określonych okolicznościach. Racjonalność może także zapewniać odgórne planowanie, które spełnia określone kryteria. W ostatnich kilku dekadach rosnącym zainteresowaniem cieszą się różne hybrydowe sposoby wykorzystywania zasobów. Mogą to być tak zwane rynki niszowe czy regulowane. Stanowią one połączenie mechanizmów rynkowych z mechanizmami odgórnego regulowania (interweniowania regulacyjnego). Przykładem mogą być programy aktywizacji długoterminowych bezrobotnych, które są realizowane właśnie na tych rynkach, które zostały niejako wytworzone w systemie odgórnej regulacji (wytworzono quasi-bodźce rynkowe dla firm oferujących usług wsparcia dla bezrobotnych) (Zybała, 2015).

Politykę publiczną łączy z ekonomią również to, że w obu wypadkach ma miejsce pytanie o efektywność wykorzystania zasobów. W ekonomii łatwiej ocenić produktywność zaangażowanego kapitału w dane inwestycje (alokacje) z powodu prostszych miar, natomiast w sektorze publicznym jest to bardziej skomplikowane. Niemniej jednak w wielu politykach sektorowych powstają miary efektywności, jak okresy przeżycia w chorobach uznawanych za terminalne, redukcja przestępczości, miejsca w międzynarodowych rankingach, wzrost liczby patentów w przeliczeniu na określoną liczbę obywateli itp. (Weimer, Vining, 2016, s. 362).

Zarówno w polityce publicznej, jak i w ekonomii ma miejsce ocena alokacji zasobów za pomocą kryterium V. Pareto. W jego ramach uznaje się, że projekt

publiczny jest wart realizacji wówczas, gdy poprawia sytuację określonej grupy osób, a jednocześnie nie pogarsza sytuacji innych. Później zwolenników znalazły kryteria efektywności Kaldera. Za warte realizacji uznaje on programy, które zakładają, że ci, którzy odnieśli z nich korzyści, rekompensują tym, którzy stracili. Jest to zatem zlagodzona wersja kryterium optymalności według Pareto. W tym wypadku zaleca się realizację programów, które pociągają za sobą straty dla określonych grup. Ale zakłada się, że ci, którzy stracili, uzyskają określoną rekompensatę.

Tak jak wspomniałem wcześniej, w nauce o polityce publicznej jako zasoby rozpatrywane są nie tylko dobra materialne czy namacalne. John D. Montgomery pisze o kapitale społecznym jako podstawowym zasobie w polityce publicznej (działaniu publicznym) i jako instrumencie polityki publicznej, a także jako aspekcie polityki publicznej (Montgomery, 2000). Sprzyja on właściwej implementacji wielu rodzajów polityki – od edukacji, spójności społecznej po politykę rozwoju ekonomicznego. Wskazuje, że bez właściwego zasobu tego kapitału trudno osiągnąć wiele celów w realizacji reform typu decentralizacja, partycypacja, prywatyzacja.

Kapitał społeczny odgrywa kluczową rolę wówczas, gdy konieczne jest współdziałanie. To może być na przykład sytuacja, gdy liderzy bazują w swoich koncepcjach działań publicznych na założeniu, że dane grupy społeczne będą współpracowały w realizacji określonych programów rządowych. Zakładają bowiem, że wywołują zaufanie do siebie, które sprawia, że dane grupy zdecydują się na współpracę w realizacji celów publicznych. W kontekście polityki publicznej kapitał społeczny ma znaczenie również w tym sensie, że wywołuje nadzieję na przyjazne reakcje czy pozytywne oczekiwania przyjaznych reakcji, a także uzyskania efektu cyklu cnoty (*virtuous cycle*). W tym ostatnim wypadku byłaby to pozytywna reakcja łańcuchowa. Jedno dobre zachowanie zgodne z celami danej polityki wywołuje kolejne tego typu zachowania.

Podsumowując powyższą część, warto odwołać się do tego, co napisali D.L. Weimar i A.R. Vining. Otóż jeśli ostatecznym celem polityki publicznej jest wspieranie istotnych wartości, które tworzą to, co można nazwać *good society*, to zadaniem tej dyscypliny wiedzy jest wytwarzanie koncepcji optymalnych rozwiązań problemów publicznych w ramach ograniczonych zasobów, które są dostępne do wykorzystania w działaniu publicznym. Jako drugie zadanie polityki publicznej wskazują ocenę wykonalności politycznej dla zrealizowania koncepcji działań wykorzystujących dane czy zadane zasoby (Weimer, Vining, 2016, s. 153).

Pojęcie zasobów w teoriach nauki o polityce publicznej

Warto pokrótce przeanalizować sposób wykorzystania pojęcia zasobów w głównych teoriach wypracowanych w nauce o polityce publicznej (*policy sciences*). Poniższe analizy można podsumować wskazując, że zasoby są analizowane w trzech głównych skalach:

- makro, gdy analizowana jest dana polityka sektorowa jako całość powiązań i relacji wszystkich aktorów, mechanizmów, działań, które mają miejsce. Wówczas wykonywana jest analiza, czy zasoby udostępnione do wykorzystania są adekwatne do celów, które zostały postawione,
- mikro (skala podsystemów polityki publicznej), gdy analizowana jest polityka publiczna w punktu widzenia poszczególnych aktorów czy sieci aktorów danej polityki, która dąży do realizacji celów grupowych,
- naturalnych zasobów, którymi dysponuje dana społeczność, np. zasoby gazu ziemnego, zasoby ryb w wodach narodowych.

Z uwagi na szczupłość miejsca podzielę teorie wypracowane w nauce o polityce publicznej tylko na linearne (liniowe, fazowe) i nielinearne (nieliniowe, zakładające znaczną nieprzewidywalność procesów w działaniach publicznych) (Zybala, 2013).

W teoriach liniarnych sprawa jest w zasadzie prosta. Dla możliwości realizacji polityki kluczowymi zasobami pozostaje – poza zasobami materialnymi – zdolność jej aktorów do zdiagnozowania problemu, który ma być rozwiązany, odczytania jego wewnętrznej dynamiki i przygotowania rozwiązania, które uznawane zostanie za racjonalne, czyli najlepsze z możliwych. W tej teorii zakłada się, że działania przebiegają właśnie od diagnozy problemu, wyboru rozwiązania po ewaluację jego implementacji. Aktorzy uznawani są zasadniczo za racjonalnych, zdolnych do porozumienia się w zakresie kluczowych celów i działań. Posługują się narzędziami klasycznej ekonomii, aby ocenić koszty i korzyści wynikające z proponowanych projektów działań publicznych. Na tej bazie podejmują finalne decyzje.

Większe problemy z pojęciem zasobów mają zwolennicy teorii nielinearnych. Oni zakładają, że proces programowania i implementowania jest dużo bardziej skomplikowany. Co więcej, jest w znacznym stopniu nieprzewidywalny, ponieważ zjawiska mające miejsce w sferze działań publicznych wykazują zarówno wzorce ładu, jak i chaosu. Wynika to choćby z wielości konkurujących ze sobą aktorów, którzy dążą do różnych celów.

Spójrzmy na problem zasobów na przykładzie jednej z popularniejszych teorii w polityce publicznej, nazywanej: ramy koalicji rzeczniczych (*advocacy coalition framework* – AFC). Specyfika tego podejścia sprawia, że zasoby są tu rozpatrywane z punktu widzenia koalicji aktorów danej polityki, a nie z punktu widzenia całego systemu danej polityki.

Teoria opiera się na założeniu, że proces tworzenia i funkcjonowania polityki jest wypadkową sporów i konfliktów, które mają miejsce między koalicjami różnych aktorów. Różne podmioty, które łączą zbliżone interesy – takie jak: korporacje, politycy, akademicy i badacze, think tanki, dziennikarze i szereg aktorów z różnych szczebli rządzenia – tworzą koalicje (*advocacy coalitions*). Ich celem jest wpływanie na stan rzeczy w danej polityce.

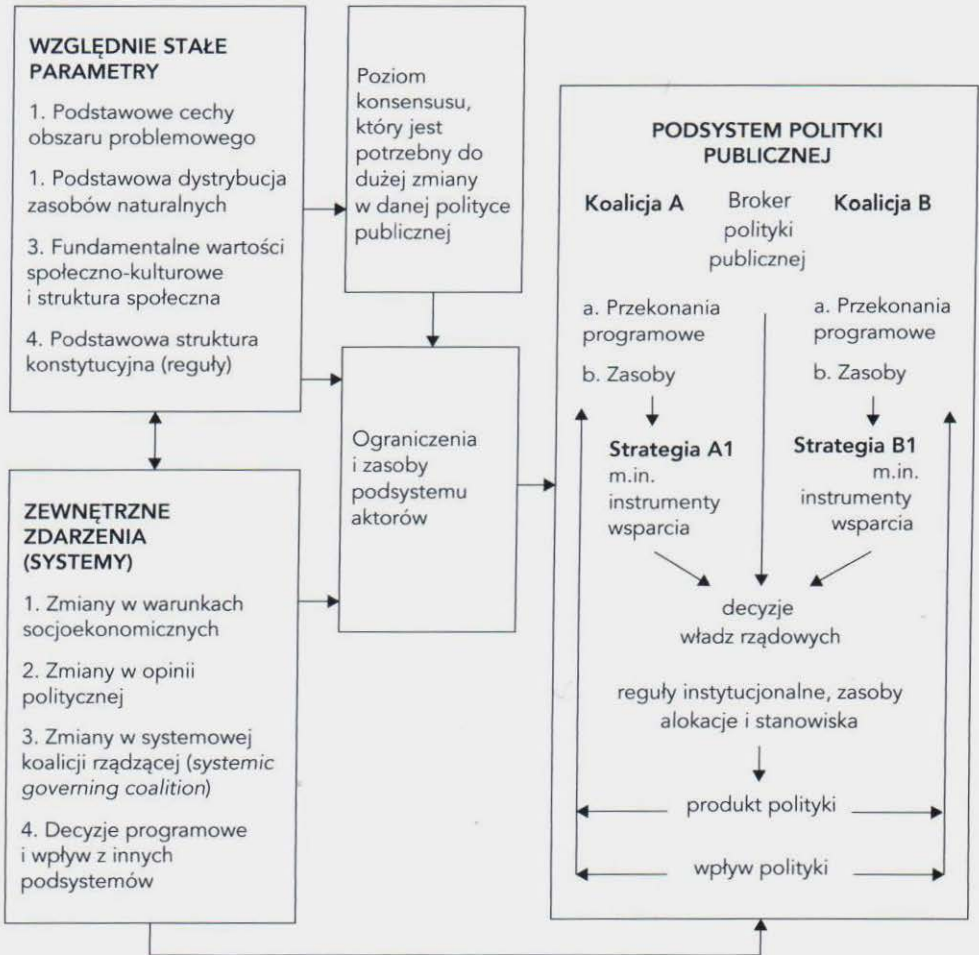
Koalicje powstają na bazie przekonań i zasobów, którymi dysponują. Zdolność tworzenia koalicji uwarunkowana jest tym, co kształtuje ich postawy, w tym sposób filtrowania informacji ze świata zewnętrznego, sfera ich głębokich przekonań (normatywne, fundamentalne) oraz przekonania dotyczące bieżącego stanu polityki publicznej (percepcja przyczyn i natury problemów).

To zasoby decydują o skuteczności działania koalicji. To ich skala sprawia, że dana koalicja rzecznicza może mieć: (1) formalną, legalną władzę do podejmowania decyzji, (2) wpływ na opinię publiczną, (3) zdolność do generowania potrzebnych informacji i budowania wiedzy eksperckiej, (4) zdolność do mobilizowania grup do działania zgodnego z celami koalicji, (5) możliwości do inwestowania w określone przedsięwzięcia programowe i zaplanowane działania, (6) sprawne przywództwo (Weible et al., 2011).

Jak pisze Daniel Nohrstedt, „koalicje stale szukają strategicznego sposobu wykorzystania swoich zasobów, aby zmienić dotychczasową sytuację w danej polityce” (Nohrstedt, 2011, s. 463). Z kolei Paul Sabatier ze współpracownikiem, twórcą kierunku, podkreśla, że koalicje dążą do efektywnego wykorzystania zasobów, czyli uzyskania najwięcej korzyści (*policy benefits*) za poniesione koszty (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999, s. 142). W różnych sytuacjach koalicje sięgają po różne zasoby, a ich wykorzystanie uwarunkowane jest oczekiwaniem adekwatnych korzyści. W określonych sytuacjach mogą wykorzystywać środki na udział w komisjach parlamentarnych, aby wpłynąć na proces tworzenia regulacji. Mogą wytworzyć produkty eksperckie, aby wpłynąć na debatę w mediach w danych okolicznościach, kiedy na przykład istnieje wrażenie, że dochodzi do kształtowania się opinii publicznej w danej sprawie itp.

Sabatier wskazuje, że zasoby determinują zdolność (*capacity*) do wywołania zmiany w polityce publicznej czy dokładnie w programach rządowych, a przekonania członków koalicji decydują o podejmowanych przez nią kierunkach działań w danej polityce publicznej.

Ilustracja 1. Diagram mechanizmów w teorii koalicji rzeczniczych



Źródło: Sabatier, Jenkins-Smith, 1999.

Analiza sieci

Również uczeni, którzy analizują politykę publiczną z wykorzystaniem pojęcia sieci, wskazują na znaczenie zasobów. Tworzą je podmioty działania publicznego, które starają się osiągnąć swoje cele (Chen-Yu Wu, Knoke, 2013). To pojęcie ułatwia im zrozumienie mechanizmów, na podstawie których dochodzi do zmiany w polityce publicznej. Ich założeniem jest to, że proces tworzenia polityki jest mniej hierarchiczny, czyli mniej uwarunkowany opcjami władzy centralnej czy nawet racjonalnymi rachubami typu koszty-korzyści, a bardziej relacjami horyzontalnymi (np. układem sił między konkurencyjnymi sieciami), które *de facto* są decydujące dla obrotu spraw w danej polityce (dla *status quo*).

Sieci są tu traktowane jako podzbiór w społeczności, która funkcjonuje aktywnie w danej polityce (*policy communities*). Powstają one w oparciu o określone reguły członkostwa, wertykalną współzależność, wspólnotę interesów, zdolności do wymiany, przede wszystkim informacji i zasobów z aktorami o specyficznej charakterystyce, pozostający w stałej interakcji. R.A.W. Rhodes za J.K. Bensona zdefiniował sieć w polityce publicznej (*policy networks*) jako „klastery, klastry lub kompleksy organizacji połączonych wzajemnie przez uzależnienie od wzajemnych zasobów i odróżnionych od innych klastrów czy kompleksów (...)” (DeLeon, Vogenbeck, 2007, s. 11).

Aktorzy tworzą sieci, aby doprowadzić do korzystnej dla siebie zmiany w danej polityce publicznej (*policy change*) (DeLeon, Martell, 2006, s. 41.). Przykładem może być choćby sieć organizacji związanych interesami określonej grupy zawodowej w sektorze zdrowia czy edukacji. Znaczenie sieci wynika z tego, że ułatwia koordynację działań i wymianę zasobów między aktorami i negocjowanie celów działań publicznych. Wymieniają zasoby, takie jak: finansowe, fizyczne, naturalne, ludzkie, społeczne, kulturowe, polityczne, wiedzę (Koliba, Meek, Zia, 2010, s. 87–88).

Problematyka sieci pozostaje bardzo aktualna, ale jednocześnie jest niezwykle skomplikowana z uwagi na fakt, że wymiana zasobów między aktorami jest rzadko równa. Konieczne jest odczytywanie wzorców wymiany, które są odmienne w czasie i w różnych rodzajach polityki. Kluczowe jest zagadnienie upozycjonowania w sieci, co jest uwarunkowane posiadaniem zasobów. Istotnym zagadnieniem jest również kwestia posiadania zasobów krytycznych dla danej sieci (*critical policy-making resources*): pieniądze, technologie, informacje, wiedza ekspercka, czas i inne konieczne dobra (Agranoff, McGuire, Silvia, 2013, s. 364). Rekrutacja do sieci

jest oparta na poszczególnych typach zasobów. Szczególne znaczenie ma jeden albo mała liczba orędowników danej sprawy czy inicjatorów sieci, którzy podtrzymują zaangażowanie całej sieci i gotowość do działania (Agranoff, McGuire, Silvia, 2013, s. 366).

Perez Lejano pisze, że w grze w ramach polityki publicznej wygrywają grupy bardziej wpływowe, lepiej wyposażone w zasoby (*better resourced*) (Lejano, 2013, s. 104). W powyższej koncepcji jest często mowa o zależności sieci od zasobów (*resource dependency*). Każdy aktor stara się o wymianę zasobów, aby w rezultacie otrzymać to, co jest dla niego najważniejsze. W tym celu tworzy specyficzne strategie oparte na wzajemnych regułach gry (Chen-Yu Wu, Knoke, 2013, s. 158), które mogą być formalnie skodyfikowane w ustawodawstwie, a także nieformalne.

Znaczenie zasobów dla sieci, wytwarza specyficzną strukturę problemów i zagadnień do analizy, jak choćby dynamikę zagadnienia principal-agent. Jednocześnie liczy się także koherencja zasobów całego klastra. Niektórzy aktorzy, na przykład eksperci, nie dysponują zwykle wielkim kapitałem ekonomicznym, ale posiadają wiedzę, bez której żaden klastr nie może efektywnie działać. Stąd pochodzi duża rola podsieci epistemicznych (*epistemic communities*) złożona z różnej kategorii ekspertów, akademików, brokerów wiedzy. Z reguły monopolizują oni zasoby epistemiczne (*epistemic resources*). Dzięki temu są w stanie odgrywać rolę podmiotów zdolnych do definiowania założeń danych sieci, wyrażania poglądów i metod działania w danej polityce (Claire Dunlop, 2013, s. 239).

Na koniec tej części warto także wspomnieć o teorii instytucjonalnych ram racjonalnego wyboru (*Institutional Analysis and Development*, IAD). W tym wypadku uczeni analizują zasoby z innego punktu widzenia. Analizują nie tylko zasoby poszczególnych aktorów, lecz także wspólne zasoby, których wartości muszą być dzielone między całe społeczeństwo czy określone grupy (mogą to być lasy, tereny rybne itp.). Elinor Ostrom, laureatka Nagrody Nobla przyznanej za analizy w tej dziedzinie, zbudowała model zachowań aktorów w sytuacji, gdy musi dojść do rozstrzygnięcia w zakresie właśnie wspólnych zasobów (tzw. *common pool resources*). Sformułowała koncepcję kilku zmiennych wpływających na zachowania aktorów działających publicznie (jednostka albo zbiorowy aktor):

- 1) zasoby, które aktorzy wnoszą do areny działania publicznego,
- 2) wartości, które aktorzy przypisują do sytuacji działania,
- 3) sposób, w jaki aktorzy nabywają i przetrzymują różne rodzaje wiedzy i informacji oraz ich używają,
- 4) proces, w wyniku którego aktorzy wybierają określone koncepcje działań.

W tej koncepcji ważne jest pojęcie areny działania i sytuacji działania. Aktorzy polityki, tworząc swoje strategie działania, znajdują się pod wpływem kilku czynników: bieżącej sytuacji wyznaczonej przez naturę zasobów, które wnoszą i cyrkulują w całej polityce, natury zasobów w warunkach, gdy mają one charakter zbiorowy (*common pool situation*), cech kulturowych i socjologicznych społeczności, której problemy są przedmiotem działań aktorów danej polityki, praktykowanych reguł oraz rozwiązań instytucjonalnych, które są w niej stosowane.

Kapitał analityczny i intelektualny

Poniżej chciałbym przeanalizować problematykę zasobów z perspektywy makro, czyli całego systemu polityki publicznej. Zakładam, że cyrkulują w niej określone zasoby, które są niezbędne, do tego, aby jej funkcjonowanie zapewniało korzyści dla grup społecznych, do których jest ona adresowana.

Patrząc na daną politykę publiczną w skali makro, można z perspektywy horyzontalnej wskazać możliwie największą liczbę zasobów, które służą efektywnemu działaniu (rozwiązywaniu problemów publicznych). Proponuję poniższy zestaw kategorii zasobów:

- materialne zasoby – pieniądze na realizację celów publicznych,
- kapitał społeczny – zdolność do współpracy w trakcie programowania i realizacji celów publicznych,
- kapitał analityczny (intelektualny, mentalny) – zdolność do deliberacji, zarządzania wiedzą, zarządzania kapitałem intelektualnym danego społeczeństwa,
- kapitał instytucjonalny i operacyjny – potencjał instytucji do planowania i działania zgodnie z wyznaczonymi celami publicznymi, potencjał do generowania regulacji, które zapewniają dynamikę i adekwatny kontekst do tworzenia polityki,
- zasoby polityczne – potencjał klasy politycznej do skoordynowanego działania pomimo różnic ideologicznych, potencjał do tworzenia przyjaznego kontekstu do efektywnego rozwiązywania problemów publicznych,
- zasoby moralne – potencjał do tworzenia norm zbiorowego postępowania, ich przestrzegania w imię realizacji istotnych celów publicznych.

Każda grupa zasobów wydaje się ważna dla możliwości programowania i implementowania polityki publicznej. Trudno byłoby wytworzyć ich hierarchię bez dogłębnych analiz opartych na określonych kryteriach oceny znaczenia określonych zasobów. Poniżej chciałem podkreślić znaczenie zasobów analitycznych

rozumianych jako element potencjału państwa, który przejawia się w zdolności do realizacji analiz problemów i wyzwań w tych miejscach, które są kluczowe czy strategiczne, i zdolności do przekładania płynących z nich rekomendacji w działanie. Elementem zasobów analitycznych jest kapitał intelektualny (*intellectual resources*) rozumiany jako dorobek intelektualny i zdolność do jego pomnażania. Tym różni się od kapitału analitycznego, że niekoniecznie oznacza zdolność do wykorzystania dorobku intelektualnego w praktyce funkcjonowania państwa czy określonej sieci uczestniczącej w tworzeniu danej polityki publicznej.

Zasoby analityczne oceniane bywają poprzez pryzmat kapitału intelektualnego, ponieważ ten został do pewnego stopnia skwantyfikowany, zwłaszcza na potrzeby biznesu. Kapitał intelektualny to wiedza, informacje, własność intelektualna, a nawet doświadczenia, które mogą potencjalnie zostać wykorzystane w procesie pomnażania różnych namacalnych wartości ekonomicznych i innych (Słowik, 2016). Jest to zatem w znacznym stopniu kapitał ludzki, ale silnie powiązany z poziomem kapitału strukturalnego właściwego dla danego społeczeństwa. Kapitał intelektualny może pomnażać zasoby analityczne, ale ma to miejsce w sytuacji istnienia potencjału do efektywnego zarządzania nim.

Autorzy raportu o kapitale intelektualnym Polski z 2008 roku (Boni, 2008, s. 6) rozumieli go jako niematerialne aktywa ludzi (cechy, umiejętności, normy itp.) i różnych zbiorowych podmiotów, które mogą przyczyniać się do rozwoju kraju w przypadku ich właściwego wykorzystania. Założyli, że kapitał intelektualny składa się z czterech komponentów:

- 1) kapitału ludzkiego (np. poziom wykształcenia, postawy i umiejętności obywateli, dostęp do przedszkoli),
- 2) komponentu strukturalnego (np. liczba patentów, licencji czy znaków towarowych, wyniki polskich uczelni i uczonych, nakłady na szkolnictwo),
- 3) kapitału społecznego, czyli normy postępowania, poziom zaufania i zaangażowania społecznego,
- 4) kapitału relacyjnego, czyli poziomu atrakcyjności wizerunkowej kraju dla osób z zewnątrz, poziomu integracji kraju z globalną gospodarką.

Autorzy raportu badali takie elementy jak wskaźnik uczestniczenia w edukacji przedszkolnej, poziom czytelnictwa, poziom umiejętności informatycznych, poziom aktywności w pozyskiwaniu nowej wiedzy, zagrożenie ubóstwem wśród dzieci itp. Można mieć zastrzeżenia do metodologii raportu, ale jakiegokolwiek przyjmie się kryteria oceny poziomu tego kapitału, zawsze będzie to dyskusyjne z uwagi na złożoność zagadnienia. Przyjęte miary oceny kapitału wytworzyły

ranking 16 krajów. Polska znalazła się na miejscach od 13. do 16., w zależności od analizowanej kategorii.

Jednocześnie są badania wskazujące na wysoki kapitał intelektualny w Polsce. Można tu wskazać na badania OECD dotyczące 15-latków, co jest powszechnie znane, ale także badania OECD obejmujące dorosłych (Instytut Badań Edukacyjnych, 2013). Około 13% Polaków ma najwyższy poziom umiejętności rozumienia tekstu lub rozumowania matematycznego. Liderzy wśród krajów OECD mają około dwukrotnie wyższy odsetek obywateli w kategorii najwyższych umiejętności, ale są kraje wysoko rozwinięte, które plasują się za Polską.

Niektóre badania wskazują jednak, że Polacy mają niski wskaźnik obrazujący udział w różnych formach uczenia się (Boni, 2008, s. 94). Mały procent pracujących Polaków uczestniczy w kształceniu ustawicznym. Mała część przedsiębiorstw ma opracowane plany szkoleniowe (14,7%). Ponadto polskie przedsiębiorstwa nie wytwarzają zbyt wielu innowacji, nie dopracowują się zbyt wielu patentów. W Szwecji na milion mieszkańców przypada 168 patentów, w Holandii – 96, we Francji – 62, na Węgrzech – 6,1, w Czechach – 3,4, w Polsce – 0,7 (Boni, 2009).

Sztuka deliberacji

Znaczenie zasobów analitycznych wydaje się fundamentalne pod wieloma względami. Stanowią one podstawę do tego, aby aktorzy polityki mogli wytwarzać poprawne diagnozy problemów, które chcą rozwiązywać, aby mogli właściwie programować i wdrażać, a także ewaluować politykę, którą współtworzą. Konieczne jest również to, aby zaistniał pełny i konstruktywny proces szerokiej deliberacji nad danymi problemami publicznymi (Wesołowska, 2013).

W literaturze przedmiotu zasoby analityczne, przynajmniej pośrednio, są przedmiotem zainteresowania w niemal każdej publikacji. Od dekad uczelni toczą wielkie debaty się na temat tego, w jakim stopniu polityka publiczna jest oparta na wiedzy, na dowodach, w jakim stopniu możliwe jest podejmowanie racjonalnych decyzji w danej polityce, czy możliwe jest uzyskanie w pełni racjonalnej wiedzy jako podstawy do zbiorowego działania itp. (Anderson, 2003, s. 122).

Każde społeczeństwo posiada zasoby analityczne w różnym stopniu, ponieważ wytwarza mniej lub więcej różnego typu wiedzy. Istnieje zazwyczaj przekonanie o jej znaczeniu, ponieważ doświadczenia pokazują często, że płytka wiedza i analiza kosztuje bardzo dużo. Sprawia bowiem, że niezrozumiane pozostają czynniki

rozwoju. Marek Kozak, socjolog, podaje przykłady niewłaściwego wykorzystania środków pochodzących z pomocy Unii Europejskiej na skutek braku pogłębionej analizy, w tym ewaluacji podejmowanych działań. Nie kierowano środków na wsparcie tych czynników rozwoju, które w najwyższym stopniu go wzmagają. Inwestowano głównie w cele materialne (drogi, kanalizację). Natomiast pogłębiona wiedza o współczesnych mechanizmach rozwoju wskazuje, że kluczowy dla rozwoju jest kapitał intelektualny i społeczny. Szansę rozwoju daje „(...) nie beton, ale rzeczy miękkie: otwarte myślenie, szukanie szansy na rynku, kapitał społeczny, umiejętność zachowania się w różnych sytuacjach, inteligencja, wykształcenie, kwalifikacje, umiejętność współpracy, zaufanie do innych ludzi” (Kozak, 2015).

Można założyć, że wielkość zasobów analitycznych wyrażających się w określonym poziomie kultury analitycznej uwarunkowana jest wieloma czynnikami. Z jednej strony jest to kapitał intelektualny (dorobek intelektualny), a z drugiej zdolność organizacji w danym państwie do analizy problemów i wyzwań. Uwarunkowana jest także czynnikami długiego trwania (zdarzeniami historycznymi, specyfiką ukształtowania relacji społecznych) – warunkują one poziom, w jakim w danym społeczeństwie obywatele wykorzystują elementy systemu myślenia, które D. Kohneman określił jako system deliberacyjny (*deliberative system*). Jest to system myślenia, który zakłada posługiwanie się rozumowaniem jako procesem refleksyjnym, opartym na określonych regułach myślenia, w tym na systematycznym wysiłku umysłu, który rozważa różne dane w procesie tworzenia konkluzji. Jego przeciwieństwem jest system, który autor ten określa jako automatyczny system myślowy. Ma on to do siebie, że oparty jest głównie na intuicji, przypadkowych skojarzeniach. Ogranicza się do tego, co nieoczekiwanie „wpada do głowy”.

Kultura analityczna wynikająca z wysokich zasobów analitycznych sprawia, że instytucje potrafią sobie radzić z licznymi ograniczeniami, które zubażają analizę (*cognitive limitations*). Ma to miejsce w przypadku skłonności na przykład do myślenia na bazie stereotypów, które mogą dominować w dyskursie publicznym. Autorzy raportu Banku Światowego piszą celnie: „Uzupełniamy brakujące informacje, opierając się na naszych założeniach odnośnie do obrazu świata, i oceniamy sytuację na podstawie skojarzeń, które automatycznie przychodzą do głowy, oraz systemu przekonań, który uważamy za oczywisty dla nas” (World Bank, 2015, s. 6). Może dochodzić do tego, że pozostajemy – jak pisał Podgórecki – w klatkach własnej subiektywności.

Zasoby analityczne – badania i obraz sytuacji

Narzucają się teoretyczne pytania o strukturę zasobów analitycznych i możliwości ich badania. Na pewno warta rozważania jest kwestia ich wielkości w generalnych systemach wybranych rodzajów polityki publicznej (np. polityki zdrowia czy edukacji, ochrony środowiska), a także to, czy ich aktorzy wyróżniają się zadowalającymi zasobami analitycznymi, jakie różnice dzielą aktorów, na przykład z sektora publicznego (administracja publiczna) i prywatnego (izby gospodarcze, organizacje pracodawców), obywatelskiego.

Godna analizy wydaje się także dynamika w kształtowaniu się zasobów analitycznych. Interesujące jest zagadnienie, czy w ostatnich latach te zasoby ulegały wzmocnieniu w Polsce, czy jednak wciąż pozostają naleciałości z dawnych czasów, zjawisk, procesów, które kiedyś ograniczały skłonność aktorów do wytwarzania i posługiwania się zobiektywizowaną analizą oraz skłaniały ich do reagowania na zjawiska zbiorowe w sposób bezrefleksyjny, zrutynizowany czy bezkrytyczny.

Brakuje kompleksowych badań, na podstawie których można byłoby próbować odpowiadać na powyższe pytania. Istnieją badania dotyczące pokrewnego zagadnienia – zarządzania wiedzą i analizą w centralnych urzędach. Wskazują one na liczne problemy w tym zakresie i skromny zakres wykonywanych analiz problemowych (eksperckich) (Olejniczak, Domaradzka, Krzewski, Ledzion, Widła, 2010, s. 51). Stanisław Mazur pisze, że podstawowym mankamentem administracji jest jej „niski poziom zdolności do wykorzystywania wiedzy dla potrzeb procesów decyzyjnych” (Mazur, 2008).

Istnieją nieliczne opracowania jakościowe wskazujące na zakres analizy w sektorze organizacji pracodawców i związków zawodowych. Wskazują one na brak w potencjale analitycznym (Zybała, 2009). Ryszard Szarfenberg analizował sytuację w środowiskach akademickich. Dostrzegał problem z formatem wytwarzanej wiedzy. Wskazuje na hermetyczność języka raportów badawczych, brak publikacji o charakterze przeglądów z badań i wytworzonych teorii (*policy review*), niedostatek publikacji popularyzatorskich. Andrzej Zybała wskazywał na problemy z abstrakcją, czyli syntetyzowaniem wyników badań empirycznych. Innymi słowy: wielość badań nie przekłada się na wielość wniosków, konkluzji (Zybała, 2016). Sztandar-Sztanderska wskazywała na perspektywy badawcze przyjmowane przez część uczonych z nauk społecznych, które ograniczają możliwości poznania rzeczywistości (Sztandar-Sztanderska, 2016).

Odrębnym zagadnieniem jest stan analizy w działaniach publicznych podejmowanych przez rządzących. Cezary Włodarczyk analizował reformy w polityce zdrowia pod koniec lat 90. Jego zdaniem, nie były one podejmowane na podstawie pogłębionych analiz. Faza formułowania projektu reformy nie została zakończona powstaniem dokumentu programowego, który zawierałby założenia myślowe dla projektu przeprowadzania zmian² zarówno na poziomie strategii, jak i celów operacyjnych. Nie zwerbalizowano jasno założeń dotyczących struktury funkcjonowania świadczeniodawców, stosunków własnościowych, wizji prywatyzacji elementów systemu zdrowia itp. (Włodarczyk, 2005, s. 328). Rozstrzygano te kwestie dopiero wówczas, gdy przychodziła pora na wdrożenie różnych nowych mechanizmów. Koncepcję reform sprowadzono generalnie do nakreślenia sposobu finansowania świadczeń medycznych (wprowadzenie ubezpieczeń), a także do uruchomienia mechanizmów konkurencji (na poziomie płatnika za świadczenia, a także wykonywania świadczeń), jakkolwiek to drugie nie zostało wprost wyrażone.

Dodatkowej dawki wiedzy o kulturze umysłowej istniejącej w sferze działań publicznych (polityki publicznej) dostarczał projekt badawczy, który realizowałem w 2014 roku. Wskazał on, że w instytucjach publicznych zaniedbywane są analizy kluczowych wymiarów działań publicznych. O ile pracownicy administracji publicznej mieli tendencję do stwierdzeń, że wiedzy wytwarzano dużo i w adekwatnej skali, o tyle eksperci pozarządowi czuli najczęściej znaczny niedosyt w tym zakresie.

Szczególne niedocenione były analizy ryzyka odnoszącego się do możliwości realizacji celów zaplanowanych działań. Na dwadzieścia analizowanych działów polityki publicznej w żadnym nie przeprowadzono systemowej analizy rodzajów ryzyka na etapie formułowania i planowania tej polityki³. W jednym wypadku respondent stwierdził, że analizę ryzyka przeprowadzano, ale zdroworozsądkowo. Pokazywała ona, że istnieje ryzyko wynikające z braku odpowiednio przygotowanych kadr, nadmiernego obciążenia pracowników zadaniami. Inny ekspert tej samej polityki powiedział, że: „Nie było żadnej analizy ryzyka. Nie było pilotażu. Nie było badań porównawczych z innymi krajami”. W innej polityce badany stwierdził, że

² Odwoływano się natomiast do tak zwanego projektu prezydenckiego (inicjatywa legislacyjna prezydenta Lecha Wałęsy z 1995 roku, inspirowana pomysłami zrodzonymi w NSZZ „Solidarność”).

³ Badania przeprowadzone w Collegium Civitas ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (PB/3/2014). Analizy objęły 20 rodzajów polityki i działań publicznych. Opierały się na badaniach fokusowych i wywiadach pogłębionych z dwudziestoma osobami, które miały status insiderów w danej polityce (urzędnicy, politycy albo eksperci). Analizowano politykę o skali makro, jak polityka emerytalna, odpadowa, farmaceutyczna, a także działania w skali mikro, jak reforma nadzoru pedagogicznego, wprowadzenie bezpłatnego podręcznika, program lokalnych dróg itp.

nie dało się odczuć, że inicjatorzy reformy interesowali się analizą ryzyka występującego w reformie.

W Polsce instytucje publiczne rzadko – nim rozpoczną działanie – zaczynają od wzbudzenia deliberacji i przeprowadzenia fachowej analizy tego, co ma być przedmiotem działania. Jedna z parlamentarzystek stwierdziła, że podczas posiedzeń klubu parlamentarnego, do którego należała, „nie ma rozmowy choćby na temat składanych projektów ustaw czy na temat realnych problemów, jakie należy rozwiązać” (wypowiedź z 29 października 2015 roku) (Staroń, 2015).

Nawet tam, gdzie się toczy deliberacja, naukowcy wskazują na takie jej cechy, które nie nadają jej dojrzałości. Jarosz i Nalewajko piszą o jakości i stylu debaty jako powierzchownej, nierzeczowej, hasłowej, emocjonalnej, konfrontacyjnej, agresywnej i wykluczającej porozumienie. Podsumowują: „brak demokratycznej wymiany myśli (...) pozbawia większość ludzi bodźców do zdobywania wiedzy, a tym samym niezbędnych do wspólnego działania kompetencji obywatelskich” (Jarosz, Nalewajko, 2007, s. 233).

Kłopoty z kulturą analityczną są przyczyną trudności z kształtowaniem myśli strategicznej państwa. Podstawowy problem polega na tym, że zagadnienia publiczne były i są rzadko analizowane w długofalowej perspektywie, w sposób wszechstronny i wieloaspektowy. W znanym raporcie pt. *Kurs na innowacje* jest mowa o „zaniku suwerennej strategicznej myśli rozwojowej” (Hausner et al., 2012). Pada także sformułowanie o zaniku ośrodków myślenia i projektowania strategicznego w instytucjach państwa.

Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które *notabene* zostało rozwiązane, także sformułowało wiele zastrzeżeń do dokumentów strategicznych (Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, 2003). Jego eksperci wskazywali, że są one zdominowane przez część diagnostyczną, czyli prezentowanie celów, stanu wyjściowego, kontekstu. Jednocześnie wiele strategii nie posiadało części poświęconej sposobom realizacji celów strategicznych, a połowa z nich nie zakładała monitorowania realizacji. Niewielka liczba dokumentów strategicznych wyposażona była w takie projekcje nakładów finansowych, które umożliwiają ich analizę i stwierdzenie wykonalności. Nie sprawdzano zazwyczaj, czy zaplanowane wydatki na określone cele nie są już zaplanowane w innych strategiach.

Na problemy z programowaniem strategicznym wskazuje również Tomasz G. Grosse. Pisze, że dokumenty strategiczne państwa zawierają głównie deklaracje, natomiast widoczny jest w nich brak myślenia o polityce rozwoju w długiej perspektywie czasu (Grosse, 2006). Na jeszcze inne problemy wskazywali

eksperci Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Stwierdzili w 2009 roku, że dokumenty strategiczne pogrążone są w chaosie i brak w nich powiązań z realnymi działaniami (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2009, s. 8).

Trudno znaleźć badania, które oceniałyby w sposób systematyczny problematykę zasobów analitycznych w klasie politycznej. Ale nie brakuje różnych indywidualnych ocen uczonych i komentatorów, które w różnych stopniu poparte są analizami sektorowymi. Michał Federowicz pisał na początku lat 90., że analiza nie nadążała za zmianami, które następowały w tamtym czasie (Federowicz, 1992). Marek S. Szczepański, stwierdza, że działania podjęte w ramach polskiej transformacji nie zostały poprzedzone wszechstronnymi analizami, które pomogłyby w wyborze optymalnych strategii zmiany, czy dotyczącymi „konceptualizacji polskiej strategii rozwojowej po upadku realnego socjalizmu” (Szczepański, 1992). Nie powstał poważny bilans aktywów i pasywów socjalistycznego systemu gospodarczego. Nie przeanalizowano źródeł polskiego zacofania, które ma przecież długą historię.

Problemy z analizą potwierdzają niektóre postacie ze sceny politycznej. Istotne opinie padały w książce Jerzego Regulskiego, współtwórcy reform samorządowych. Autor konkluduje w swoich wspomnieniach z 2014 roku: „Ciagle w Polsce nie szanuje się wiedzy...” (Regulski, 2014, s. 570). Szereg wniosków można wyciągnąć z publikacji Ryszarda Szarfenberga (Szarfenberg, 2001), która zawiera wiele wypowiedzi decydentów z początku lat 90. Jeden z badanych oceniał: „z perspektywy czasu patrząc, gdybyśmy w roku 1990 więcej wiedzieli, to wiele spraw potoczyłoby się zupełnie inaczej. Ze względu jednak na historyczne okoliczności wiedza taka nie była nam dana i chcę też podkreślić, że nie była ona w Polsce dostępna”.

Hanna Suchocka, była premier, przyznała, że słabością środowisk solidarnościowych był brak jasnych koncepcji gospodarczych (Suchocka, 1995). Marek Dąbrowski, jeden z członków ekipy reformatorów skupionych wokół Leszka Balcerowicza, pisał w 1995 roku o „intelektualnej bezsilności części ekipy gospodarczej rządu i NBP”, gdy doszło do głębokiego spadku produkcji (Dąbrowski, 1995, s. 16–17). Wiele wypowiedzi komentatorów wskazuje, że liczni uczestnicy wczesnych reform wprowadzanych po 1990 roku nie rozumieli do końca ich głębokiego sensu czy złożoności (Baczyński, 2004).

Podsumowanie

Zasadne jest pytanie, do jakiego stopnia powyższy obraz sytuacji obejmujący lata po 1990 roku równoważą pozytywne zjawiska, które miały miejsce. W różnych instytucjach publicznych (np. akademickich, w administracji publicznej) i społecznych (różnego typu think tanki) przybywało owoców myślenia analitycznego (zasobów wiedzy analitycznej). Wiele projektów analitycznych finansowano dzięki dostępności funduszy unijnych, powstały również instytucje grantodawcze (np. Narodowe Centrum Nauki).

Wytwarzanie i powiększanie zasobów analitycznych wydaje się być jednym z kluczowych wyzwań, które stoją przed rządzącymi i menedżerami administracji publicznej. To samo dotyczy także organizacji obywatelskich i środowiska akademickiego.

Poprawa w tym zakresie może nie być łatwa i szybka. Istnieje bowiem wiele barier, które mają charakter instytucjonalny (polaryzacja na scenie politycznej, która marginalizuje znaczenie racjonalnej analizy w sporach partyjnych), ale także kulturowy (przewaga w kulturze zachowań społecznych pochodzących z tradycji romantycznej, w której istnieje zasada przewagi czynu nad myślą) (Zybała, 2016).

Bibliografia

- Agranoff, R., McGuire, M., Silvia, C. (2013). Governance, networks and intergovernmental systems. W: *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge.
- Anderson, J. (2003). *Public Policymaking. An Introduction. Fifth*. New York: Houghton Mifflin.
- Baczyński, J. (2004). 100 dni, które wstrząsnęły Polską. *Polityka*, 50.
- Boni, M. (red.). (2008). *Raport o kapitale intelektualnym Polski*. Warszawa.
- Boni, M. (2009). *Rozwój kapitału intelektualnego z perspektywy raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”*. Warszawa. 26 października 2009. <http://badania.parp.gov.pl/files/74/75/76/487/493/6979.pdf> (15.07.2017).
- Chen-Yu, W., Knoke, D. (2013). Policy network models. W: E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (red.), *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.
- Geodecki, T., Gorzelak, G., Górniak, J., Hausner, J., Mazur, S., Szlachta, J., Zaleski, J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Grosse, T. (2006). *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Warszawa.

- wski, M. (1995). Cele polityki makroekonomicznej i liberalizacyjnej w Polsce w okresie transformacji. W: M. Dąbrowski (red.), *Polityka gospodarcza okresu transformacji*. CASE. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- on, P., Martell, C.R. (2006). The policy sciences: past, present, and future. W: B. Guy Peters, J. Pierre (red.), *Handbook of Public Policy*. SAGE Publications Ltd.
- on, P., Vogenbeck, D.M. (2007). The policy sciences at the crossroads. W: F. Fischer, J. Miller, M.S. Sidney (red.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press.
- on, P. (2006). Training for policy makers. W: *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- on, P., C.A. (2013). Epistemic communities. W: E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, R. Ramesh, X. Wu (red.), *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.
- owicz, M. (1992). *Trwanie i transformacja. Ład gospodarczy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- on, P. i Badania Edukacyjnych (2013). *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*. Warszawa.
- on, P., M., Nalewajko, E. (2007). Konkluzje. Elity, jakie mamy. W: M. Jarosz, E. Nalewajko (red.), *Transformacja, elity, społeczeństwo*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- on, P., C., Meek, J.W., Zia, A. (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC Press.
- on, P., M. (2015). Co wymyśli chodnik, czyli polska atrapa rozwoju. *Gazeta Wyborcza*, 1.05.2015.
- on, P., R.P. (2013). Postpositivism and the policy process. W: E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, R. Ramesh, X. Wu (red.), *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge.
- omery, J.D. (2000). Social capital as a policy resource. *Policy Sciences*, 33.
- on, P., G. (2006). Agenda setting. W: *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- on, P., S. (2008). Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej. W: A. Haber, J. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- on, P., G.J., Robbins, D. (2007). Cost-benefit analysis. W: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press.
- on, P., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2009). *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.
- on, P., redt, D. (2011). Shifting resources and venues producing policy change in contested sub-systems: A case study of Swedish signals intelligence policy. *The Policy Studies Journal*, 39(3).
- on, P., ickzak, K., Domaradzka, A., Krzewski, A., Ledzion, B., Widła, Ł. (red.). (2010). *Polskie Ministerstwa jako organizacje uczące się*. Warszawa: Euroreg.
- on, P., ski, J. (2014). *Życie splecione z Historią*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- on, P., iewe Centrum Studiów Strategicznych (2003). *Wieloletnie strategie i program resortowe*.
- Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework an assessment. W: *Theories of the Policy Process*. 2nd edition. Westview Press.
- Słowik, D. (2016). Kapitał intelektualny w organizacji. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, (2).
- Stiglitz, J.E. (2000). *Economics of the Public Sector*. 3rd edition. New York: W.W. Norton.
- Staroń, L. (2015). Wywiad z posłanką L. Staroń. Onet, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/lidia-staron-zaplacilam-najwyzsza-cene-i-znalazlam-sie-pozna-po-nie-liczylam-na-pomoc/16vm4f> (14.07.2017).
- Szarfenberg, R. (2001). *Scena polityki społecznej w oczach aktorów, sufferów, widzów* (maszynopis). Warszawa.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2016). *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*. Warszawa: Scholar.
- Suchocka, H. (1995). Europa Środkowa pięć lat po przełomie. W: *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej*. Warszawa.
- Quiggin, J. (2006). Economic constraints on public policy. W: *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Weible, C.M., Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C., Nohrstedt, D., Henry, A.D., deLeon P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *The Policy Studies Journal*, 39(3).
- Weimer, D.L., Vining, A.R. (2016). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Routledge.
- Włodarczyk, C. (2005). Międzynarodowe standardy a polska reforma zdrowotna. W: *Polityka społeczna. Wybrane problemy (wybór artykułów z lat 1999–2005)*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Wesołowska, E. (2013). Potencjały i bariery urzeczywistniania deliberacji w polskich warunkach kulturowych. *Kultura i Społeczeństwo*, 2(57).
- World Bank (2015). *Mind, Society, and Behavior. World Development Report*. Waszyngton.
- Zybała, A. (red.). (2009). *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*. Warszawa: CPS Dialog.
- Zybała, A. (2013). Problem złożoności w politykach publicznych. *Zoon Politicon*.
- Zybała, A. (2015). Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy. *Zarządzanie Publiczne*, 3(33).
- Zybała, A. (2016). *Polski umysł na rozdrożu*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.