



## *Paweł Kubicki*

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne  
Szkola Główna Handlowa w Warszawie  
e-mail autora: Pawel.Kubicki@sgh.waw.pl

## *Mikołaj Pawlak*

Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji  
Uniwersytet Warszawski  
e-mail autora: mikolajpawlak@uw.edu.pl

## *Adriana Mica*

Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji  
Uniwersytet Warszawski  
e-mail autora: a.mica@uw.edu.pl

## *Anna Horolets*

Wydział Historyczny  
Uniwersytet Warszawski  
e-mail autora: a.horolets@uw.edu.pl

## **PORAŻKA W POLITYCE PUBLICZNEJ<sup>1</sup>**

### **Streszczenie**

Naszym celem, jako autorów niniejszego artykułu, jest krytyczna analiza dotychczasowych ujęć porażki w polityce publicznej. Definiujemy porażkę oraz jej rozmaite odmiany, wskazujemy również na potencjalne przyczyny porażki. Proponujemy traktować porażkę jako zjawisko, które może wystąpić na różnych etapach tworzenia, wdrażania i oceny

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Zarządzanie europejskim kryzysem uchodźców w sytuacji braku konsensusu. Pojawienie się strategii w Polsce, na Węgrzech i w Rumunii”, dzięki dofinansowaniu Narodowego Centrum Nauki (DEC-2015/19/B/HS6/00080).

polityki. Szukając przyczyn porażki i sposobów jej uniknięcia, odwołujemy się do niedawno zaprezentowanego podejścia strumieni polityki, które to podejście wzbogacamy, wskazując na punkty węzłowe, wymagające szczególnej uwagi aktorów zaangażowanych w proces polityczny. Ponadto włączamy do tego podejścia najnowsze osiągnięcia w ramach studiów nad ignorancją. Poza głównymi wątkami artykułu zwracamy uwagę na dwa zagadnienia. Pierwszym z nich jest przypadek, w którym porażka nie jest jedynie ryzykiem, a stanowi zaplanowany i najbardziej prawdopodobny efekt podejmowanych działań. Drugie to rola adresatów danej polityki i ich możliwości wpływania na jej kształt oraz końcowy sukces bądź porażkę. Jest to artykuł koncepcyjny, w którym modele teoretyczne są ilustrowane przykładami z polityki publicznej wobec osób z niepełnosprawnościami oraz wobec uchodźców.

**Słowa kluczowe:** porażka, polityka publiczna, ignorancja, niepełnosprawność, uchodźcy

---

Artykuł nadesłany w grudniu 2018 r., zaakceptowany w marcu 2019 r.

---

## Wprowadzenie

W literaturze poświęconej polityce publicznej i szerzej – w naukach społecznych – temat porażki pojawia się relatywnie często. W ostatnich kilku latach pojawiły się także próby usystematyzowania zjawiska<sup>2</sup>, zwrócenia uwagi na skalę porażki i pytania o to, czy dotyczy ona całego państwa, rządu czy poszczególnych polityk<sup>3</sup>. Istotne są także próby zrozumienia przyczyn powtarzania się porażek, na co bez wątpienia mają wpływ złożoność wielu polityk i podejmowanie decyzji w sytuacji niepewności<sup>4</sup> czy zachowania odbiorców danej polityki<sup>5</sup>. Mimo uniwersalności samego zjawiska porażki w polityce publicznej, w Polsce w porównaniu z literaturą zachodnią o porażce poszczególnych polityk pisze się znacznie mniej, a jeśli już, to raczej

---

<sup>2</sup> M. Bovens, P. t Hart, *Revisiting the study of policy failures*, „Journal of European Public Policy” 2016, vol. 23(5), s. 653–666; A. McConnell, *What is policy failure? A primer to help navigate the maze*, *Public Policy and Administration*” 2015, vol. 30(3–4), s. 221–242.

<sup>3</sup> B.G. Peters, *State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages*, „Public Policy and Administration” 2015, vol. 30(3–4), s. 261–276.

<sup>4</sup> C. Dunlop, *Policy learning and policy failure: definitions, dimensions and intersections*, „Policy & Politics” 2017, vol. 45(1), s. 3–18; S. Nair, M. Howlett, *Policy myopia as a source of policy failure: adaptation and policy learning under deep uncertainty*, „Policy & Politics” 2017, vol. 45(1), s. 103–118; D. Stone, *Understanding the transfer of policy failure: bricolage, experimentalism and translation*, „Policy & Politics” 2017, vol. 45(1), s. 55–70.

<sup>5</sup> R.K. Weaver, *Getting people to behave: Research lessons for policy makers*, „Public Administration Review” 2015, vol. 75(6), s. 806–816.

w ramach oceny poszczególnych polityk czy ryzyka związanego z ich wprowadzeniem, a nie dokonuje się przekrojowej analizy samego zjawiska<sup>6</sup>. Niniejszy artykuł jest próbą wypełnienia tej luki.

Twierdzimy, że zagadnienie porażki wymaga teoretycznego usystematyzowania, ponieważ analizy poszczególnych polityk publicznych, często wskazując na ich porażkę, każą widzieć jej źródła w naturze przedmiotu danej polityki, a nie w uwarunkowaniach strukturalnych. Nie należy traktować tego artykułu jako krytyki niedostatków polskich analiz. Systematyzacja taka jest potrzebna ze względu na pojawiające się głosy krytyczne dotyczące tego, jak zjawisko porażki jest problematyzowane. Z przeglądu najnowszej literatury wynika, że coraz częściej jest ono tolerowane oraz że można je przewidywać i odpowiednio wcześniej mu zapobiegać. Dla przykładu: w odniesieniu do badań nad przedsiębiorczością Lena Olaison i Bent Sørensen wskazali, że jednocześnie z odejściem od wyłącznego zainteresowania sukcesem i negocjowania porażek następuje coraz częstsze ujmowanie porażki jako „doświadczenia, z którego można wiele się nauczyć”<sup>7</sup>. „Skrzywienie” polegające na nadmiernym zainteresowaniu sukcesem krytykowały także Noortje Marres i Linsey McGoey, które wykazały, że pewne rodzaje badań, zwłaszcza zainteresowanie performatywnością w obrębie ekonomii politycznej, są poprzez to skrzywienie ograniczone w swoich możliwościach rozpoznawania porażek, ich roli i konsekwencji<sup>8</sup>.

Coraz częściej w literaturze uwidacznia się opinia, że żyjemy w świecie, w którym porażki występują, ale nie zawsze ma to katastrofalne lub śmiertelne konsekwencje. Bardziej zwraca się uwagę na umiejętności wykrycia lub rozpoznania porażki oraz zareagowania na nią. Z tego powodu systematyzowanie problematyki porażek jest potrzebne. Przyczynia się ono do zwalczania niebezpieczeństw z nich wynikających oraz ignorancji, czyli nieświadomości występowania lub skali tych niebezpieczeństw. Jest to zgodne z utrwaloną tradycją w badaniach polityk publicznych, traktującą je jako ciągłe eksperymentowanie i uczenie się na błędach<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> P. Kubicki, *Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017, s. 31–35; A. Zybała, *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 3, s. 41–55.

<sup>7</sup> L. Olaison, B. Meier Sørensen, *The abject of entrepreneurship: failure, fiasco, fraud*, „International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research” 2014, vol. 20(2), s. 204.

<sup>8</sup> N. Marres, L. McGoey, *Experimental failure: Notes on the limits of the performativity of markets*, After Markets: Researching Hybrid Arrangements, Oxford Said Business School, 2012, <http://research.gold.ac.uk/7353/> [dostęp 30.10.2018].

<sup>9</sup> J.L. Pressman, A.B. Wildavsky, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, University of California Press, Berkeley 1973.

Badania, w których jest systematyzowana porażka, obecnie są prowadzone energicznie, czego nie można powiedzieć o badaniach porażkę ignorujących. Jak zostało zauważone przez Michaela Howletta<sup>10</sup>, konceptualizowanie oraz wyróżnianie kolejnych typów porażek postępuje już od pewnego czasu<sup>11</sup>. Jednak nadal nie doszło do kumulacji tej rozproszonej wiedzy, co pozwoliłoby połączyć specyfikę ujmowania porażki w różnych perspektywach badawczych.

Niniejszy artykuł należy do opisanego wyżej nurtu systematyzowania i gromadzenia wiedzy o porażce. Dokonujemy tego poprzez wskazanie na ignorancję jako metazmienną<sup>12</sup> występowania porażki obok takich wyróżnionych metazmiennych, jak: polityka (*nature of political system*), zarządzanie (*governance capacity*) oraz niepewność (*levels of uncertainty in policy knowledge*)<sup>13</sup>. Podejście strumieni polityki skłania do zwrócenia uwagi na mechanizmy związane z wiedzą jako źródłem porażek, szczególnie na ograniczenia i wyzwania dotyczące wiedzy oraz uwarunkowania niepewności<sup>14</sup>. Odwołując się do najnowszych osiągnięć w ramach studiów nad ignorancją<sup>15</sup>, twierdzimy, że należy również uwzględnić ignorancję jako źródło (bardziej lub mniej strategiczne, instrumentalne, a czasem nawet jako manipulację) działania, a nie tylko jako ograniczenie wiedzy i przewidywania. W taki sposób ujmowana ignorancja nadal jest czynnikiem porażki, jednak jej właściwości wiążą się ze sprawczością aktorów polityki publicznej bardziej aniżeli w konwencjonalnym ujęciu ignorancji (jako rodzaju ograniczenia w dostępie do wiedzy i przewidywania).

Przedstawiciele podejścia strumieni polityki starają się syntetycznie połączyć klasyczny model cyklu politycznego, uznawany za zbyt upraszczający rzeczywistość<sup>16</sup>, z teorią strumieniową<sup>17</sup> i teorią koalicji rzeczniczych<sup>18</sup> w zintegrowaną całość, wskazując przy tym pięć punktów krytycznych (węzłów) dla skutecznego wdrożenia polityki publicznej. Podjęcie w tej perspektywie problematyki porażki pozwala

<sup>10</sup> M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, *Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty*, „Public Policy and Administration” 2015, vol. 30(3–4), s. 210.

<sup>11</sup> Por. N. Marres, L. McGoey, op.cit.

<sup>12</sup> Zdecydowaliśmy się użyć pojęcia metazmiennnej, by zachować wspólną terminologię z pracami M. Howletta i współautorów, których konceptualizacja porażki była dla nas ważną inspiracją teoretyczną.

<sup>13</sup> M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, op.cit., s. 215.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> M. Gross, *Ignorance and surprise: Science, society, and ecological design*, MIT Press, Cambridge 2010; M. Gross, L. McGoey, *Introduction*, w: *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, red. M. Gross, L. McGoey, Routledge, London 2015, s. 1–14; L. McGoey, *Strategic unknowns: towards a sociology of ignorance*, „Economy and Society” 2012, vol. 41(1), s. 1–16.

<sup>16</sup> P. Deleon, C.M. Weible, *Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswells Vision*, „International Journal of Policy Studies” 2010, vol. 1(2), s. 23–34; H.D. Lasswell, *The decision process: Seven categories of functional analysis*, University of Maryland Press, College Park 1956.

<sup>17</sup> J.W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Longman, New York 1995.

<sup>18</sup> P.A. Sabatier, *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, „Policy Sciences” 1988, vol. 21(2–3), s. 129–168.

nam traktować ją jako ciągły proces, natomiast jej obecność najłatwiej uchwycić w punktach węzłowych tego procesu. Porażka może pojawić się na każdym etapie przebiegu strumieni polityki (ustanawiania agendy, formułowania polityki, podejmowania decyzji, wdrażania polityki oraz ewaluacji). Jej wystąpienie jest zależne od konfiguracji przyjmowanych przez strumienie<sup>19</sup>.

Aby zobrazować poruszane wątki teoretyczne, odwołujemy się do polityki wobec osób z niepełnosprawnościami oraz polityki wobec uchodźców. Wybór ten jest podyktowany zarówno zainteresowaniami badawczymi autorów, jak i chęcią zróżnicowania przykładów. Niepełnosprawność jest jedną z tradycyjnych i stale obecnych w polityce publicznej kwestii<sup>20</sup>, natomiast uchodźstwo to zagadnienie, które dosyć długo pozostawało w cieniu i dopiero niedawno zyskało na znaczeniu, a tym samym dotyczące go zmiany polityczne były znacznie szybsze i gwałtowniejsze<sup>21</sup>. Te dwie polityki miały odmienną dynamikę pojawiania się na agendzie politycznej, co pozwala nam ilustrować różne konfiguracje relacji pomiędzy strumieniami polityki oraz mechanizmami ignorancji.

W pracy odwołujemy się wielokrotnie do literatury, która powstała w ramach nauki o politykach publicznych, jednak łączymy tę perspektywę z perspektywą socjologiczną, która jest skoncentrowana na wyjaśnieniach strukturalnych i w ramach której przyjmuje się jako wyjściowe założenie, że rzeczywistość jest konstruowana społecznie<sup>22</sup>. Jak wskazaliśmy powyżej, interesują nas strukturalne uwarunkowania występowania porażek, czyli relacje pomiędzy różnymi stronami rywalizacji politycznej, koalicjami rzeczniczymi i administracją. Spojrzenie na te relacje zachodzące wewnątrz strumieni polityki i pomiędzy tymi strumieniami pozwala nam również zrozumieć mechanizmy społecznego konstruowania porażki.

W pierwszej części artykułu omawiamy definicje i konteksty porażki, w drugiej analizujemy poszczególne fazy porażki. Część trzecia to dokładniejsze omówienie koncepcji M. Howletta i podejścia strumieni polityki w badaniu porażek. Artykuł zamyka podsumowanie.

<sup>19</sup> Zob. M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, op.cit., s. 213.

<sup>20</sup> P. Kubicki, op.cit.

<sup>21</sup> P. Kubicki, M. Pawlak, A.M. Mica, A. Horolets, *Wyjście z cienia: polityka uchodźcza w sytuacji kryzysu*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 9, s. 22–28.

<sup>22</sup> P.L. Berger, T. Luckmann, *Społeczne tworzenie rzeczywistości*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983.

## 1. Definicje i konteksty porażki

Prawie codziennie w mediach jest ogłaszana porażka jakiejś polityki państwa, rządu, miasta lub gminy, a krótkie przeszukanie sieci internetowej daje miliony<sup>23</sup> wyników odsyłających nas do informacji o porażce. Warto też podkreślić, że w przypadku wielu polityk trudno mówić jednoznacznie o porażce bądź sukcesie<sup>24</sup>. Może to być efektem obiektywnych problemów w ocenie sytuacji, sporów politycznych czy wreszcie braku wiedzy w instytucjach wdrażających daną politykę o jej skutkach. Istotną rolę odgrywają także potoczne oceny polityk publicznych, które bywają oparte na arbitralnie dobranych przesłankach<sup>25</sup>. Pojawiła się nawet opinia, że „sukces» i »niepowodzenie« nie są nieodłącznymi atrybutami danej polityki, ale raczej etykietami stosowanymi przez zainteresowane strony i obserwatorów”<sup>26</sup>.

Dobrym przykładem jest choćby ocena polityki polskiego rządu w sprawie relokacji uchodźców<sup>27</sup> czy najnowszych rozwiązań dotyczących szczególnego wsparcia osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym, które to zmiany – zgodnie z deklaracjami politycznymi – miałyby zapewnić dostęp bez kolejek oraz limitów do wyrobów i świadczeń medycznych<sup>28</sup>. W obu przypadkach na ocenę wpływa zarówno to, kto jej dokonuje, czy ocenia on projekt, czy jego realizację, jak i przyjęte kryteria sukcesu. Jednym z problemów wpływających na trudności ze zdefiniowaniem porażki oraz na możliwości jej zapobiegania jest też powszechna chęć przrzucania politycznej odpowiedzialności za jej wystąpienie. Ma to miejsce również wtedy, gdy nie chodzi o faktyczną porażkę, ale o negatywne konsekwencje danej reformy<sup>29</sup>. Czynniki te wyraźnie widać w powiedzeniu, że sukces ma wielu ojców, a porażka jest sierotą.

<sup>23</sup> Wpisanie 11 lipca 2018 r. do wyszukiwarki Google hasła „porażka polityki” dało ok. 15 mln wyświetleń, „policy failure” – już 422 mln.

<sup>24</sup> A. McConnell, *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between*, „Journal of Public Policy” 2010, vol. 30(3), s. 345–362.

<sup>25</sup> A. Sułek, *Ogród metodologii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

<sup>26</sup> M. Bovens, P. t Hart, op.cit., s. 654.

<sup>27</sup> Zob. też teksty publicystyczne, np.: <http://krytykapolityczna.pl/kraj/kampania-minimum-solidarnosci/>; <https://wiadomosci.wp.pl/ue-o-relokacji-uchodzcow-politycy-pis-zachwyceni-sukces-polski-europa-mowi-naszym-glosem-6268992362935937a>; <http://www.rp.pl/Uchodzcy/305229886-Polprawdy-PiS-o-relokacji-uchodzcow.html> [dostęp 11.07.2018].

<sup>28</sup> Zob. np.: <http://www.radiomaryja.pl/informacje/j-kwiecinski-projekt-dajacy-520-zl-oszczednosci-to-znaczące-wsparcie-dla-niepełnosprawnych/>, <http://www.dziennikzachodni.pl/polska-i-swiat/a/po-1-lipca-nie-tak-pieknie-jak-niepełnosprawnym-obećcywano,13297926/>, <http://wyborcza.pl/7,75398,23655499,pomoc-dla-niepełnosprawnych-jak-działa-nowa-ustawa.html>, <http://www.niepełnosprawni.pl/ledge/x/662322> [dostęp 11.07.2018].

<sup>29</sup> B. Vis, *Taking Stock of the Comparative Literature on the Role of Blame Avoidance Strategies in Social Policy Reform*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2016, vol. 18(2), s. 122–137.

Mimo wspomnianych powyżej trudności i pewnej niejednoznaczności terminu „porażka” niezbędne jest doprecyzowanie, co ową porażką bez wątplenia jest oraz jakie można przyjąć kryteria jej oceny. W artykule proponujemy przyjąć następującą definicję: „Polityka kończy się porażką, nawet jeżeli odniesiono sukcesy w pewnych minimalnych aspektach, jeśli nie prowadzi do zasadniczych celów, które jej zwolennicy zamierzali osiągnąć, gdy równocześnie sprzeciw wobec niej jest duży, a poparcie dla niej właściwie nie istnieje”<sup>30</sup>. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kilka jej istotnych aspektów. Po pierwsze, w praktyce politycznej rzadko można mówić o całkowitej porażce, bez żadnych pozytywnych elementów – stąd podkreślono, że pewien minimalny sukces nie eliminuje porażki. Kluczowy jest też cel wprowadzanej polityki, bo można sobie wyobrazić rozwiązanie, które nie dało zamierzonych efektów, ale było sukcesem na zupełnie innym polu. W tym wypadku do rozstrzygnięcia pozostaje jednak problem, co było jedynie deklarowanym, a co rzeczywistym celem danej polityki. W przypadku polskiej polityki wobec uchodźców trudno mówić o jej sukcesie w rozumieniu rozwiązania kwestii uchodźczej, ale można wskazywać na ewentualny sukces w ramach polityki krajowej, w ramach której tematyka uchodźstwa została wykorzystana do mobilizacji wyborczej w 2015 r.<sup>31</sup> – w tym sensie była sukcesem jej twórców, ponieważ przyczyniła się do mobilizacji elektoratu.

Na zjawisko to zwraca uwagę Stephen Castles, pisząc, że w ramach polityki migracyjnej często są projektowane działania, których deklaratywnym celem jest uspokojenie obaw części populacji (np. dotyczących ich miejsc pracy), jednak ich efekty są odwrotne<sup>32</sup>. Dla porządku warto jednak przypomnieć, że o porażce można mówić w sytuacji braku realizacji oficjalnie deklarowanych celów politycznych. W kontekście braku sojuszników i silnego oporu przeciwko danej polityce istotny jest etap procesu politycznego. Mogłoby się wydawać, że oceniać daną politykę publiczną jako porażkę można tylko *ex post*, czyli po upływie jakiegoś czasu od momentu, kiedy polityka została wprowadzona. O porażce danej polityki można mówić jednak nie tylko po jej wdrożeniu i przy braku sukcesów, ale także wtedy, gdy ze względu na brak poparcia i opór obywateli została ona wycofana na etapie legislacji czy samego pomysłu.

Wśród omawianych w literaturze analitycznych ujęć porażki przydatne naszym zdaniem wydaje się takie, które wskazuje na sześć wymiarów koniecznych do uwzględnienia przez badaczy: skalę, możliwość uniknięcia, widoczność, celowość/

<sup>30</sup> A. McConnell, *What is policy...*, op.cit., s. 10.

<sup>31</sup> W. Klaus, *Security First. New Right Wing Government in Poland and its Policy towards Immigrants and Refugees*, „Surveillance & Society” 2017, vol. 15 (3–4), s. 523–528.

<sup>32</sup> S. Castles, *Migration policies are problematic – because they are about migration*, „Ethnic and Racial Studies” 2017, vol. 40(9), s. 1539.

intencjonalność porażki, czas trwania i intensywność<sup>33</sup> (w przypadku każdego z wymiarów można mówić o niskim bądź wysokim natężeniu).

**Tabela 1. Sześć wymiarów porażki w polityce publicznej**

Atrybut	Zakres
Skala	od wielkiej (ustrój) do małej (zdarzenie)
Możliwość uniknięcia	od niskiej do wysokiej
Widoczność	od niskiej do wysokiej
Celowość / intencjonalność	od niskiej do wysokiej
Czas trwania	od długiego do krótkiego
Intensywność	od niskiej do wysokiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, *Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty*, „Public Policy and Administration” 2015, vol. 30 (3–4), s. 214.

W kategoriach skali można mówić o porażce całego państwa i państwach upadłych, choć znacznie częściej w polityce publicznej są rozważane niepowodzenia poszczególnych rządów, polityk sektorowych bądź polityk szczegółowych czy wręcz poszczególnych aspektów przyjmowanych rozwiązań<sup>34</sup>. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że w sytuacji dysfunkcjonalności całego systemu porażka jakiejś polityki szczegółowej może być jedynie objawem głębszych problemów. W przypadku polskiej polityki wobec niepełnosprawności mówi się o konieczności reformy systemu orzecznictwa jako kluczowego elementu wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i wielu dalszych zmian<sup>35</sup>. Problemy ze wspólną odpowiedzialnością państw unijnych na tzw. kryzys migracyjny i nieudane rozwiązanie w postaci mechanizmu relokacji osób oczekujących na decyzję w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej podobnie mogą być przejawem nie tylko błędnie zaprojektowanego narzędzia, jakim była relokacja, lecz także kryzysu samej UE czy też poszczególnych państw członkowskich<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, op.cit., s. 213–214.

<sup>34</sup> B.G. Peters, op.cit.

<sup>35</sup> Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2015, s. 7, 14–16; *Społeczny raport alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce (Alternative Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities)*, red. J. Zadrożny, 2015, s. 8, <http://konwencja.org/english/> [dostęp 11.04.2019]; zob. też np. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-proponuje-rz%C4%85dowi-pomoc-w-poprawieniu-systemu-orzecznictwa-o-niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bci>; opracowanie społeczne dotyczące projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami, <http://konwencja.org/download/zalozenia-dla-projektow-ustaw-dla-nowego-systemu-wsparcia-osob-z-niepelnosprawnościami-v3-0-2017-12-11-2/#> [dostęp 11.07.2018].

<sup>36</sup> R. Armillei, *Boat Arrivals and the “Threat” to Italian National Security: Between a “Moral Panic” Approach and the EU’s Failure to Create a Cohesive Asylum-Seeking Policy*, „Journal of Applied Security Research” 2017, vol. 12(1), s. 141–159; V. Guiraudon, *The 2015 refugee crisis was not a turning point: explain-*



Spośród pozostałych wymiarów warto również wskazać sytuację, w której wdrażający daną politykę nie spodziewają się osiągnięcia sukcesu bądź też proponowana reforma jest trudna czy wręcz niemożliwa do zrealizowania przez rząd, czego paradigmatycznym przypadkiem jest postulowanie przez opozycję takich rozwiązań, których gdyby sama rządziła, nie miałyby ochoty realizować. W tym kontekście ciekawym przykładem są ostatnie protesty osób z niepełnosprawnościami z lat 2014 i 2018, gdy w przypadku pierwszego protestu znacznie śmielsze i bardziej kosztowne postulaty składała opozycyjne wówczas Prawo i Sprawiedliwość. Natomiast w 2018 r., będąc u władzy, PiS musiało polemizować ze znacznie dalej idącymi postulatami opozycyjnej Platformy Obywatelskiej, która była u władzy w czasie pierwszego protestu<sup>37</sup>. Przypadek ten zostanie szerzej omówiony w dalszej części artykułu.

Oddzielnym zagadnieniem jest ryzyko porażki wynikające z obiektywnych trudności związanych z zaplanowaniem złożonej polityki, która uwzględniałaby zarówno wielu odbiorców oraz ich zachowania, jak i niepewność co do przyszłości oraz brak wystarczających informacji, a tym samym stałą konieczność podejmowania decyzji w sytuacji ograniczonej wiedzy. „To źródło porażki można nazwać »krótkowzrocznością polityki« lub trudnością widzenia wystarczająco daleko w przyszłość, aby dostrzec jej ogólny kształt i kontur na tyle szczegółowo, żeby móc właściwie przewidywać i planować w teraźniejszości”<sup>38</sup> – ta krótkowzroczność polityki, na co zwracają uwagę autorzy cytowanej pracy, może wystąpić nie tylko w sytuacji, kiedy twórcy polityki mają dobrą wolę możliwie najlepszego zaprojektowania danej polityki, lecz także wtedy, gdy celowo ignorują oni pewne fakty i możliwości. W pierwszym wypadku mówimy raczej o sytuacji niepewności czy niejasności, w drugim – o strategicznej ignorancji, czyli pielęgnowaniu niewiedzy (zarówno innych, jak i czasem swojej) jako strategicznego zasobu<sup>39</sup>. Można zastanowić się, czy przykładem strategicznej ignorancji jest proces stanowienia prawa w ostatnich kilku latach w Polsce. Nie wykorzystuje się w nim bowiem narzędzi takich jak dokonywanie prawidłowej oceny skutków regulacji czy prowadzenie konsultacji publicznych i społecznych oraz faktyczne uwzględnianie zebranych opinii, które mogłyby takiej krótkowzroczności zapobiegać<sup>40</sup>.

---

*ing policy inertia in EU border control*, „European Political Science” 2018, vol. 17(1), s. 151–160; F. Trauner, *Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure*, „Journal of European Integration” 2016, vol. 38(3), s. 311–325.

<sup>37</sup> Zob. R. Bakalarczyk, *Polityka wsparcia rodzin z osobami niepełnosprawnymi. W cieniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego RP i protestów społecznych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1(5), s. 63–80; kalendarium protestu z 2018 r., <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/650943> [dostęp 11.07.2018].

<sup>38</sup> S. Nair, M. Howlett, *op.cit.*, s. 104.

<sup>39</sup> L. McGoey, *op.cit.*

<sup>40</sup> G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw: raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów*

Niezależnie od przyczyn tak określonej krótkowzroczności jedną z metod ograniczających ryzyko porażki z niej wynikającej jest tworzenie rozwiązań otwartych na informację zwrotną i dopuszczających korekty w trakcie procesu formułowania i wdrażania polityki. To z kolei jest o tyle trudne, że sam fakt wycofania się z niektórych rozwiązań bądź ich korekta mogą być postrzegane jako porażka i wykorzystane przez przeciwników politycznych. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której władze mają do wyboru porażkę w obszarze *policy*, czyli prowadzenie wadliwej polityki publicznej i kontynuację działań, które są szkodliwe społecznie lub po prostu nieskuteczne, albo porażkę związaną z *politics*, czyli z polityczną walką o władzę. Ze względu na przyspieszenie procesów politycznych, w których polityczne „rozliczenie” następuje coraz częściej (np. wybory samorządowe, parlamentarne, do Parlamentu Europejskiego, referenda), wzmagają się systemowe warunki sprzyjające kierowaniu się logiką *politics*<sup>41</sup>. Niektórzy autorzy mówią także o „demokratycznej niecierpliwości”, gdy procesy, wobec których interweniuje polityka publiczna, są rozciągnięte w czasie, natomiast pojawia się presja oceniania ich zgodnie z cyklem wyborczym<sup>42</sup>.

W ramach badań nad organizacjami typologię powodów porażki opracowała Amy Edmondson, która zaproponowała porządkowanie porażek w spektrum od karygodnych (wynikających z dewiacji, braku uwagi, braku umiejętności) poprzez neutralne (wynikające z nieadekwatności procesu, zbyt dużej trudności zadań do wykonania, złożoności procesu) do godnych pochwały (wynikających z niepewności, testowania hipotez, eksploracyjnego eksperymentowania)<sup>43</sup>. Karol Olejniczak, przenosząc tę typologię na grunt analiz polityk publicznych, zwrócił uwagę, że porażki określane jako karygodne wymagają reakcji i korekty pracy instytucji publicznych, natomiast porażki neutralne oraz godne pochwały są nieusuwalną okolicznością realizacji polityk publicznych<sup>44</sup>. Stąd pojawia się sugestia autora, aby w uczącej się administracji publicznej wyciągać wnioski z porażek i traktować je jako okazję do zwiększania swojej wydolności organizacyjnej.

---

towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014; zob. też: XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku, [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XI\\_Komunikat\\_OFL.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XI_Komunikat_OFL.pdf) [dostęp 14.07.2018].

<sup>41</sup> H. Rosa, *Social acceleration: a new theory of modernity*, Columbia University Press, New York 2013.

<sup>42</sup> M. Pawlak, *Polityki publiczne wobec migracji*, w: *Nauki o polityce publicznej: monografia dyscypliny*, red. J. Kwaśniewski, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa 2018, s. 288–311; R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas, *The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept*, w: *Integration Processes and Policies in Europe*, red. B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx, Springer, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2016, s. 11–29.

<sup>43</sup> A.C. Edmondson, *Strategies for learning from failure*, „Harvard Business Review” 2011, vol. 89(4), s. 48–55.

<sup>44</sup> K. Olejniczak, *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, w: *Organizacje uczące się: model dla administracji publicznej*, red. K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 166–199.

Na koniec rozważań na temat zakresu pojęcia i kontekstów pojawienia się porażki istotne jest zwrócenie uwagi na transfer polityki i uczenie się – bądź nie – na własnych i cudzych błędach oraz całą złożoność procesu przenoszenia i „przekładu” poszczególnych polityk<sup>45</sup>. Proces transferu, a przy okazji przekładu i dostosowywania do warunków lokalnych, danej polityki jest z definicji otwarty i podatny na różnego rodzaju zmiany. Tym samym oczekiwanie na przeniesienie danego rozwiązania „jeden do jednego” jest na tyle nieuzasadnione, że możemy koncepcję „nieudanego transferu polityki wyrzucić do kosza”<sup>46</sup>. Uwzględnienie tej perspektywy wydaje się ważne w przypadku Polski, gdzie wiele programów jest efektem zapożyczeń i adaptacji z krajów zachodnich i gdzie być może za dużo uwagi przywiązuje się do tego, na ile dane rozwiązanie powiela efekty pierwowzoru, a za mało do samego twórczego aktu dostosowania i poukładania istniejących rozwiązań w nową, najlepiej odpowiadającą problemowi całość.

Ze względu na zasygnalizowane w powyższych rozważaniach definicyjnych uwikłanie porażki polityk publicznych w sferę polityki konieczna jest bardziej szczegółowa analiza porażki z perspektywy procesu politycznego, o czym szerzej piszemy w kolejnej części artykułu.

## 2. Spojrzenie na fazy porażki

Kluczem do praktycznego wykorzystania koncepcji porażki w analizowaniu i kreowaniu polityki publicznej jest jej osadzenie w ramach procesu politycznego. W artykule odwołujemy się do konceptualizacji porażki wypracowanej przez zespół badaczy skupionych wokół M. Howletta<sup>47</sup>, osadzonej w modelu pięciu strumieni polityki<sup>48</sup>, który wydaje nam się najbardziej kompletny. Jak wspomnieliśmy na początku artykułu, główną wartością tego modelu jest to, że oferuje wielostronne ujęcie porażki jako zjawiska mogącego wystąpić podczas każdego z etapów procesu politycznego. Model ten jest przydatny, ponieważ dzięki niemu procesualne widzenie porażki zyskuje bardzo konkretne znaczenie, a granice pomiędzy poszczególnymi etapami są wyraźnie wyznaczone. W tym modelu akcentowana jest ciągłość, ale jednocześnie uwzględnia się też wieloaspektowość zjawiska porażki – jak w przedstawionym

---

<sup>45</sup> E. McCann, K. Ward, *Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation*, „Political Studies Review” 2012, vol. 10(3), s. 325–332; D. Stone, op.cit.

<sup>46</sup> D. Stone, op.cit., s. 67.

<sup>47</sup> M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, op.cit.

<sup>48</sup> M. Howlett, *Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach*, „Public Policy and Administration” 2018, May.

powyżej schemacie wyróżniającym sześć wymiarów porażki. Model ten integruje wcześniejsze próby konceptualizowania porażki polityki publicznej.

M. Howlett wymienia pięć etapów procesu politycznego:

- 1) ustanawianie agendy (*agenda setting*), czyli moment podjęcia decyzji o tym, że jakiś problem wymaga działania politycznego;
- 2) formułowanie polityki (*policy formulation*), w ramach którego do trzech strumieni (problemów, rozwiązań i rywalizacji politycznej) dołącza czwarty strumień – procesu politycznego;
- 3) podejmowanie decyzji (*decision making*), w ramach którego zostaje podjęty wybór danego programu/szczegółowego rozwiązania;
- 4) wdrażanie polityki (*policy implementation*), gdy pojawia się piąty i ostatni strumień – programu politycznego;
- 5) ewaluacja polityki (*policy evaluation*), gdy dokonuje się oceny prowadzonych działań, w tym podejmuje decyzje o kontynuowaniu, ewentualnych modyfikacjach bądź wycofaniu się z danego rozwiązania i powrocie do ustanawiania agendy<sup>49</sup>.

Takie rozgraniczenie, jak przekonują autorzy, jest kluczowe dla badania porażki „na wszystkich poziomach i etapach tworzenia polityki”<sup>50</sup>. Dla przykładu: na etapie ustalania agendy porażka może być spowodowana „przeciążonymi i nieosiągalnymi agendami politycznymi” przyjmowanymi przez zbyt ambitne rządy, na etapie podejmowania decyzji zaś – ograniczeniem antycypacji możliwych niezamierzonych efektów oraz rodzajów ryzyka<sup>51</sup>.

Autorzy zwracają również uwagę na tzw. metazmienne, które mają związek z występowaniem oraz uporczywością porażek. Tymi metazmiennymi są: polityka, zarządzanie oraz niepewność<sup>52</sup>. Pierwsza z nich dotyczy instytucji i praktyk sfery polityki; druga możliwości, zasobów i umiejętności potrzebnych do zarządzania; trzecia natomiast problemów dotyczących wiedzy oraz niepewności cechujących proces polityczny.

Ten sposób tworzenia teorii porażek jest użyteczny także szerzej, poza samą analizą polityk publicznych. Widać w nim cechy wspólne z zaproponowanym przez Andrew Schranka i Josha Whitforda modelem wyjaśniającym porażki w funkcjonowaniu

---

<sup>49</sup> Ibidem. Należy pamiętać, że propozycja ta jest modelem, a w rzeczywistym przebiegu cyklu polityk publicznych często zdarza się nielinearność – przeskoki pomiędzy fazami oraz zwrotne zapętlenia poszczególnych faz. Podając przykłady stosowania tego modelu, w analizie porażek w polskich politykach publicznych uwzględniamy tę złożoność (np. pokazując, że zależność między strumieniami nie jest mechaniczna). Jednak tak skonstruowany model jest dobrym narzędziem analitycznym do wyjaśniania przebiegu procesu politycznego i występujących w różnych jego etapach porażek.

<sup>50</sup> M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, op.cit., s. 213.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 215.

sieci społecznych<sup>53</sup>. Autorzy ci zwracają uwagę na to, że porażki w działaniu sieci społecznych mają raczej charakter procesualny niż skokowy, co nakazuje uwzględnić powiązania pomiędzy licznymi przyczynami oraz rolę oportunistów i ignorancji w występowaniu porażek. A. Schrank i J. Whitford odróżniają oportunizm od ignorancji, ten pierwszy definiując w następujący sposób: „Oportunizm pojawia się, gdy nieformalne i formalne instytucje nie pozwalają pielęgnować zaufania oraz lojalności, natomiast zanika, gdy normy wzajemności i działania w dobrej wierze są powszechnie przestrzegane. Relacje pokrewieństwa, sieci etniczne, wspólnoty religijne często są przedstawiane jako bastiony wspólnotowości i wzajemności. Jest też jeszcze wiele innych ich rodzajów, jak partie polityczne, organizacje branżowe czy związki zawodowe, które są potencjalnie bardziej podatne na interwencje w ramach polityk publicznych”<sup>54</sup>. W modelu wyjaśniającym porażki w funkcjonowaniu sieci społecznych pojęcie ignorancji jest stosowane w podobnym znaczeniu jak w podejściu strumieni polityki M. Howletta<sup>55</sup>, czyli jako dotyczące problemów z wiedzą oraz nieodłączną niepewnością. Pojęcie oportunistów zaś wydaje się bliższe temu, jak L. McGoey definiuje strategiczną ignorancję, czyli „praktykom zaciemniania oraz celowego izolowania od niewygodnej informacji”<sup>56</sup>.

Niepewność i ignorancja mają zatem znacznie szerszy zakres semantyczny, niż pozornie się wydaje, i z tego powodu warto o te dodatkowe znaczenia rozszerzyć podejście strumieni polityki<sup>57</sup>. Zwracamy uwagę na to bogactwo znaczeniowe ignorancji w kontekście użycia tego pojęcia w badaniach nad porażką ogólnie, a w niniejszym artykule szczególnie w odniesieniu do modelu strumieni procesu politycznego.

### 3. Podejście strumieni polityki w badaniu porażek

W tej części artykułu przedstawiamy ujęcie problematyki porażki z wykorzystaniem podejścia strumieni polityki. Nie ograniczamy się tylko do zrelacjonowania perspektywy zaproponowanej przez M. Howletta<sup>58</sup>, ale rozszerzamy ją, analizując ujawnianie się porażek w poszczególnych punktach węzłowych procesu politycznego w zależności od możliwych konfiguracji strumieni. Nasze ujęcie zatem koncentruje

---

<sup>53</sup> A. Schrank, J. Whitford, *The Anatomy of Network Failure*, „Sociological Theory” 2011, vol. 29(3), s. 151–177.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 161.

<sup>55</sup> M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, op.cit.

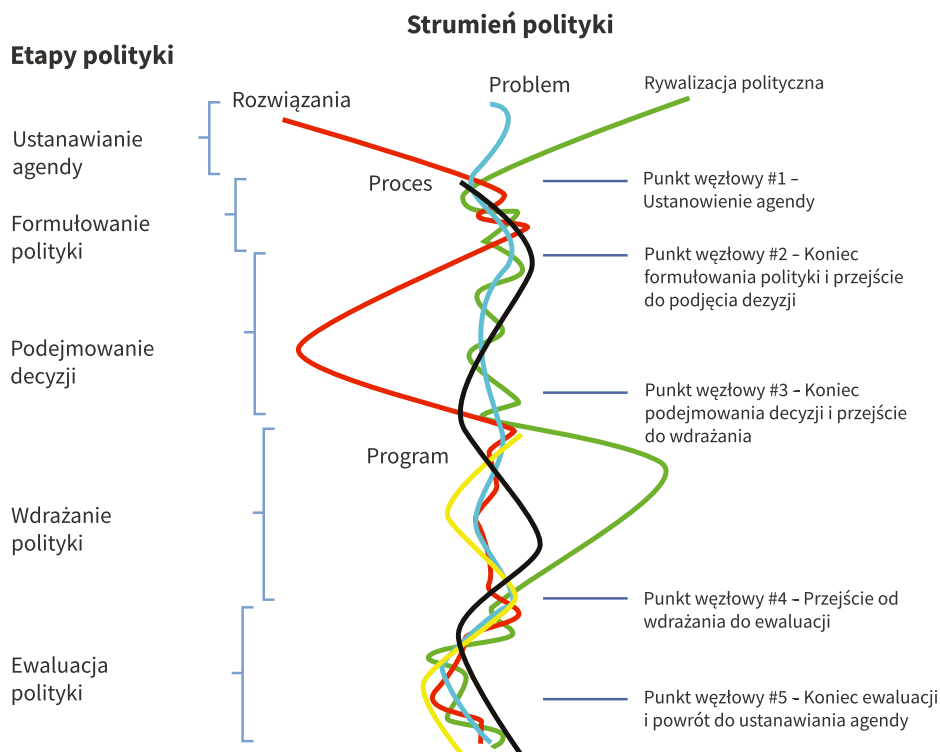
<sup>56</sup> L. McGoey, op.cit., s. 555.

<sup>57</sup> Na temat kwestii różnorodności nieznanego i ignorancji zob. M. Gross, op.cit.

<sup>58</sup> M. Howlett, op.cit.; M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, op.cit.

się bardziej na punktach węzłowych oraz konfiguracjach strumieni niż na kolejnych etapach procesu. Ponadto zwracamy większą uwagę na ignorancję jako metazmienną związaną z wystąpieniem i nieustępliwością porażki.

Rysunek 1. Model pięciu strumieni procesu polityki publicznej



Źródło: M. Howlett, *Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach*, „Public Policy and Administration” 2018, May.

Poprzez etapy procesu politycznego przebiega łącznie pięć strumieni: problemu, rozwiązań, rywalizacji politycznej, procesu oraz programu. Strumień problemu dotyczy samego przedmiotu polityki publicznej lub tego, co może stać się jej przedmiotem. W obrębie tego strumienia tworzy się definicje problemu. Strumień rozwiązań obejmuje aktorów dostarczających propozycje rozwiązań danego problemu. Są to różnego rodzaju rzecznicy, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i inni aktorzy lansujący propozycje, co z danym problemem robić. Strumień rywalizacji politycznej obejmuje nie tylko polityków, ale także różnego rodzaju aktorów, często dany problem polityki publicznej pojmujących w kontekście szerszej toczonych sporów politycznych, a także drobnych gier i rozgrywek odbywających się za kulisami

polityki. W tym strumieniu chodzi nie tyle o problem czy rozwiązanie, ile o grę, którą wokół nich można toczyć. Strumień procesu pojawia się, gdy dane zagadnienie zostanie postawione już na agendzie i rozpocznie się etap formułowania polityki. Ten strumień odpowiada dynamice interakcji między różnymi koalicjami aktorów zaangażowanych w tworzenie, wdrażanie i ocenę danej polityki. Strumień programu politycznego pojawia się wraz z rozpoczęciem wdrażania polityki publicznej. Oddaje on dodatkowy aspekt dynamiki wynikający z włączenia szeregu wykonawców i podwykonawców danej polityki publicznej: agend rządowych, agend podległych samorządom, instytucji, którym są zlecane poszczególne działania, czy też szeregowego personelu – tzw. biurokratów pierwszego kontaktu<sup>59</sup>. Podkreślmy, że – zgodnie z tym modelem – poszczególni aktorzy mogą występować w różnych strumieniach w zależności od aspektów ich działalności związanych z daną polityką publiczną.

Każdemu z powyższych etapów przypisany jest punkt węzłowy, stanowiący – jak w modelu Kingdona<sup>60</sup> – „okno możliwości” i kluczowy moment dla potencjalnej zmiany. Każdy jest też momentem, w którym pojawiają się nowi aktorzy, zasoby i nowe strategie. Od chwili pojawienia się strumienia procesu ma również swoje największe zastosowanie teoria koalicji rzeczniczych wpływających na kształt procesu politycznego<sup>61</sup>. Punkty węzłowe to także punkty, w których różne siły polityczne (w tym bezpośredni odbiorcy danej polityki) skupiają swoje działania, a badacze powinni skupić swoje analizy. Sposób przejścia przez te punkty zwrotne czy – inaczej mówiąc – wykorzystania „okien możliwości” ma też decydujący wpływ na potencjalny sukces lub porażkę danej polityki.

Kolejnym omawianym przez nas sposobem analizy porażki polityki publicznej jest uwzględnienie relacji pomiędzy poszczególnymi strumieniami polityki. Proponujemy spojrzeć na konfigurację strumieni jako czynnik warunkujący zachodzenie różnego rodzaju porażek. Pozwala to, naszym zdaniem, zrozumieć powyżej zasygnalizowane zjawisko występowania polityk, które z pewnych perspektyw są uznawane za porażki, a z innych nie zostają tak ocenione. Kluczowe jest określenie, który ze strumieni zyskuje status dominującego w przypadku danej polityki. Dla przykładu: Kathryn Harrison, badając politykę klimatyczną, stwierdziła, że dominacja strumienia rywalizacji politycznej nieuchronnie prowadzi do powtarzających się porażek, zwłaszcza na etapie podejmowania decyzji i wdrażania<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> K. Sztandar-Sztanderska, *Obywatel spotyka państwo: o urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

<sup>60</sup> J.W. Kingdon, op.cit.

<sup>61</sup> P.A. Sabatier, op.cit.

<sup>62</sup> K. Harrison, *The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States*, „Global Environmental Politics” 2007, vol. 7(4), s. 92–117.

Wartością dodaną naszego artykułu jest dalszy rozwój podejścia strumieni polityki jako narzędzia do badania porażek. Dla lepszego rozumienia omawiamy całość procesu na wybranych przykładach odwołujących się do tematyki związanej z uchodźstwem oraz osobami z niepełnosprawnościami. W przypadku niepełnosprawności punktem wyjścia będą przede wszystkim próby zmiany obecnego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami w Polsce<sup>63</sup>, a w odniesieniu do tematyki uchodźczej zagadnienia związane z mechanizmem relokacji oraz odwołaniem „Polityki migracyjnej Polski”, dokumentu strategicznego obejmującego nie tylko politykę azylową, lecz także inne zagadnienia migracyjne. Oczywiście problemy dotyczące ponoszenia porażek i wyciągania z nich wniosków nie są specyfiką polskiej rzeczywistości – stosujemy ilustracje z krajowego kontekstu, aby unaocznić szeroki zakres zastosowania zaproponowanego modelu teoretycznego.

### 3.1. Ustanowienie agendy

W przypadku niepełnosprawności wybraliśmy trzy różne przykłady z Polski, różniące się od siebie proponowaną złożonością rozwiązań, jak również osiągniętymi rezultatami, ale podobne, jeśli chodzi o inicjatora, którą była tzw. strona społeczna. Pierwszym z nich jest przygotowanie przez grupę niezależnych ekspertów i ekspertek, w większości działających w różnego rodzaju organizacjach pozarządowych, „Założeń dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami”<sup>64</sup>. Założenia te są pochodną organizowanego w latach 2015–2017 Kongresu Osób z Niepełnosprawnościami i przygotowanego w 2015 r.<sup>65</sup>, a zaktualizowanego w 2017 r. społecznego raportu alternatywnego z wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>66</sup>. Powstały one w wyniku zdiagnozowania problemu, jakim był ograniczony i niewystarczający – w opinii ich autorów – poziom wdrożenia konwencji w życie. Jednocześnie za założeniami nie stała żadna siła polityczna w postaci ugrupowania obecnego w parlamencie.

Można tu mówić o nieudanej próbie osiągnięcia pierwszego z punktów węzłowych, czyli wprowadzenia tematu na agendę. Mimo podejmowanych prób w postaci publicznej prezentacji założeń i spotkań z wybranymi decydentami i instytucjami publicznymi założenia te do dzisiaj (kwiecień 2019 r.) pozostały opracowaniem eksperckim, które nie stało się przedmiotem rywalizacji politycznej. Można tu mówić

<sup>63</sup> Zob. też P. Kubicki, op.cit., s. 111–124.

<sup>64</sup> <http://konwencja.org/konsultacja/zalozenia-dla-projektow-ustaw-dla-nowego-systemu-wsparcia-osob-z-niepelnosprawnościami/> [dostęp 15.07.2018].

<sup>65</sup> *Społeczny raport alternatywny...*, op.cit.

<sup>66</sup> Konwencja z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.



o porażce na pierwszym etapie procesu, a jedną z przyczyn niepowodzenia stanowiły wielowymiarowość i złożoność prezentowanego opracowania. Można by uznać, że wielowymiarowość i złożoność stanowiły o sile dokumentu, jednak nie udało się zbudować wokół niego jednoznacznego i mocnego przekazu politycznego. Wskutek tego nie udało się pozyskać dla polityki publicznej poparcia, którego brak jest definitywnym wyznacznikiem porażki.

Jako kolejną przyczynę porażki można wskazać słabość sektora pozarządowego czy wreszcie brak woli politycznej partii rządzącej, aby wprowadzić zmianę, która nie została przygotowana przez własne zaplecze polityczne. Podsumowując, należy stwierdzić, że porażka nastąpiła już w pierwszym punkcie węzłowym: organizacjom pozarządowym nie udało się wzbudzić zainteresowania swoimi propozycjami rozwiązań, przez co politycy mogli sobie pozwolić na ich zignorowanie. Strategiczna ignorancja<sup>67</sup> czy też oportunizm<sup>68</sup> mogły zostać wykorzystane przez polityków ze względu na ograniczoną zdolność przedstawicieli trzeciego sektora do wypromowania swoich rozwiązań. Widać na tym przykładzie wzajemne powiązanie metazmiennej „niepewność” z metazmienną „zarządzanie”. Nie nastąpiło związanie strumienia rozwiązań ze strumieniem politycznym, nie została ustanowiona agenda i skutkiem tego nie pojawił się strumień procesu politycznego.

### 3.2. Koniec formułowania polityki i przejście do podjęcia decyzji

Weźmy dla porównania pod uwagę dwa, znacznie głośniejsze medialnie i bardziej spektakularne, protesty osób z niepełnosprawnościami z marca 2014 r. i kwietnia 2018 r.<sup>69</sup>, za których symboliczny początek można uznać decyzję o pozostaniu grupy protestujących w budynku Sejmu i rozpoczęcie strajku okupacyjnego. W obu przypadkach, podobnie jak w odniesieniu do omawianych powyżej „Założeń dla projektów ustaw”, punktem wyjścia była chęć zmiany bieżącej sytuacji życiowej osób z niepełnosprawnościami. Jednak w przypadku protestów inicjatorami nie byli eksperci, ale adresaci polityki, tzn. opiekunowie i osoby z niepełnosprawnościami, a ich postulaty – choć wykraczały poza kwestie finansowe, które w największym stopniu przebiły się do mediów – koncentrowały się na polepszeniu sytuacji materialnej. Można zatem mówić o problemie oraz – proponowanym każdorazowo przez protestujących – rozwiązaniu, a dzięki okupacji budynku sejmowego i błyskawicznemu wejściu na agendę medialną także o dostaniu się na agendę polityczną, czyli

<sup>67</sup> L. McGoey, op.cit.

<sup>68</sup> A. Schrank, J. Whitford, op.cit.

<sup>69</sup> Zob. też komentarz do obydwu protestów autorstwa Rafała Bakalarczyka: <http://krytykapolityczna.pl/kraj/niepelnosprawni-w-sejmie-czyli-tym-razem-cos-peklo-cos-sie-zmienilo/> [dostęp 15.07.2018].

osiągnięciu pierwszego punktu węzłowego. Jednocześnie wraz z rozpoczęciem etapu formułowania polityki i w dalszej kolejności podejmowania decyzji można mówić o przejściu całego procesu przez stronę rządową, włączeniu się do procesu opozycji oraz marginalizacji inicjatorów protestów.

Warto też zwrócić uwagę, że w ramach pierwszego z protestów spełniono główny postulat w postaci podwyższenia świadczenia pielęgnacyjnego, a resztę odłożono do przedyskutowania w ramach tzw. okrągłego stołu<sup>70</sup>, który nie zakończył się żadnymi konkluzjami, aż do wyborów parlamentarnych 2015 r. Jednocześnie nie został spełniony postulat podwyższenia świadczenia dla grupy opiekunów osób dorosłych z niepełnosprawnościami, która protestowała w tym samym czasie, ale w namiotach pod budynkiem Sejmu. W 2018 r. spełniono zaś pierwszy z dwóch postulatów, w postaci zrównania wysokości renty socjalnej z najniższą emeryturą, natomiast drugi z postulatów, tj. 500 zł dodatku dla osoby z niepełnosprawnością, rząd jednostronnie zamienił na wsparcie usługowe i rzeczowe, wprowadzone ustawą o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności<sup>71</sup>. Co ciekawe, po przeprowadzeniu procesu przez drugi i trzeci punkt węzłowy doszło do zdjęcia tematu niepełnosprawności z agendy medialnej oraz politycznej. Zabrakło szerszego zainteresowania etapem wdrażania, a także – w odniesieniu do rozwiązań z 2014 r. – ewaluacji. Podsumowując: stronie społecznej dzięki protestowi udało się wejść ze swoim problemem na agendę, ale nie stanowiła ona już wystarczająco silnej koalicji rzeczniczej, by utrzymać kontrolę nad procesem, który stał się obiektem rywalizacji politycznej między stroną rządową i opozycją (w obu przypadkach rywalizację tę wygrała strona rządowa). W tym przypadku również widzimy, jak metazmienna „niepewność” przejawia się w formie zwarcia między stosowaniem strategicznej ignorancji a ograniczonymi możliwościami wpłynięcia na agendę medialną. Strategiczna ignorancja nie oznacza tutaj braku wiedzy na temat szczególnych trudności doświadczanych przez osoby z niepełnosprawnościami, ale przejawia się w tym, że sposób formułowania debaty, definiowania ważnych oraz nieważnych jej aspektów jest wypadkową gry o władzę pomiędzy aktorami politycznymi. W ten sposób wiedza aktorów politycznych na temat przedmiotu polityki staje się jedyną wiedzą, jaka jest w procesie polityki publicznej brana pod uwagę – inne sposoby definiowania problemu zostają zmarginalizowane. To pozwala utrzymać kolejne etapy procesu politycznego poza zainteresowaniem opinii publicznej, czyli w sferze jej ignorancji.

<sup>70</sup> Zob. [http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/183280;jsessionid=1477EDBCCA22C91B64603F76936F-055F?ci=document\\_add\\_comment&mid=183308&sstate=am](http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/183280;jsessionid=1477EDBCCA22C91B64603F76936F-055F?ci=document_add_comment&mid=183308&sstate=am) [dostęp 15.07.2018].

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, Dz. U. z 2018 r. poz. 932.

### 3.3. Koniec podejmowania decyzji i przejście do wdrażania

Trzeci z przykładów również dotyczy sytuacji, w której (współ)inicjatorem procesu była strona społeczna, ale całość procesu rozpoczęła się od postulatu zniesienia jednej z przesłanek uprawniających do przerywania ciąży. Chodzi o sytuację, gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. Ta inicjatywa tzw. organizacji *pro-life* spotkała się ze sprzeciwem środowisk feministycznych, nazwanym „czarnym protestem”<sup>72</sup>. Jednak z perspektywy procesu politycznego oraz kontekstu niepełnosprawności warto zauważyć, że na fali zainteresowania tematem wprowadzonym na agendę uchwalono tzw. ustawę „Za życiem”<sup>73</sup>, a następnie program wsparcia dla rodzin<sup>74</sup>. Odnosząc to do modelu procesu politycznego, należy stwierdzić, że mieliśmy tutaj do czynienia z wprowadzeniem tematu na agendę i zderzeniem się dwóch koalicji rzeczniczych: przeciwników i zwolenników dopuszczalności aborcji. W konsekwencji doszło do przekształcenia procesu pomiędzy pierwszym a drugim punktem węzłowym, czyli w fazie formułowania polityki: zmieniono temat aborcji na temat niepełnosprawności. W efekcie formułowane rozwiązania obejmowały początkowo wsparcie kobiet w zagrożonej ciąży, potem zaczęto przekształcać je w rozwiązania polegające na wsparciu rodzin z dzieckiem z niepełnosprawnością, a ostatecznie większości rodzin z osobą z niepełnosprawnością. Co więcej, program „Za życiem” podlega ciągłym modyfikacjom już na etapie jego wdrażania. Z całą pewnością przegrały – przynajmniej tymczasowo – środowiska domagające się zniesienia dopuszczalności przerywania ciąży ze względu na poważne i nieodwracalne uszkodzenie płodu, a stroną wygraną mogą czuć się inicjatorzy „czarnego protestu”, ale stroną wygraną może czuć się też rząd, któremu udało się skanalizować emocje społeczne i pokazać, że wspiera rodziny z dziećmi z niepełnosprawnościami, w tym te z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem w fazie prenatalnej. Zgodnie z przyjętym przez nas schematem wyjaśnienia doszło do sformułowania dwóch propozycji polityk (przez dwie konkurencyjne koalicje rzecznicze), a ostatecznie w trzecim węzle (podejmowania decyzji i przejścia

<sup>72</sup> E. Korolczuk, *Czarne protesty 2016: skąd się wzięły i czego nas uczą*, niepublikowany manuskrypt, 2016.

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, Dz. U. z 2016 r. poz. 1860.

<sup>74</sup> Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, Monitor Polski z 2016 r. poz. 1250. Zob. szczegółowe omówienie programu: A. Dudzińska, P. Kubicki, *Ocena rządowego programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”*, 2017, <http://cbnn.pl/wp-content/uploads/2017/01/za-zyciem.pdf>; aktualizacja: A. Dudzińska, K. Roszewska, *Zestawienie rozwiązań dla osób niepełnosprawnych i ich rodziców wprowadzonych po 18.11.2015 (rząd PiS)*, 2018, <http://cbnn.pl/wp-content/uploads/2018/06/Zestawienie-nowych-rozwi%C4%85za%C5%84.pdf> [dostęp 15.07.2018].

do wdrażania polityki) decydenci wybrali politykę w większości zbudowaną na propozycjach jednej z koalicji rzeczniczych. Zauważmy, że również w tym przypadku możliwe było posługiwanie się strategiczną ignorancją i przenoszenie zainteresowania opinii publicznej z jednego zagadnienia na inne – mniej groźne dla strony rządowej.

### 3.4. Przejście od wdrażania do ewaluacji

Porażkę zachodzącą przy węźle czwartym, czyli przejściu od wdrażania do ewaluacji, zilustrujemy przewrotnie historią udziału Polski, a właściwie zaniechania tego udziału, w europejskim programie relokacji uchodźców wprowadzonym w 2015 r. Europejska polityka azylowa jest zharmonizowana, zatem strumień problemu dotyczy tutaj zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak i instytucji wspólnotowych. Rosnąca liczba osób przedostających się przez Morze Śródziemne do Grecji i Włoch, aby ubiegać się o ochronę międzynarodową w Europie, została zauważona przez media w lecie 2015 r., co wprowadziło kwestię migracji z Bliskiego Wschodu i Afryki na agendę. Sformułowanym przez UE rozwiązaniem był program relokacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które dotarły do Włoch i Grecji, do pozostałych państw członkowskich UE, aby odciążyc agencje imigracyjne Włoch i Grecji od prowadzenia procedury przyznawania ochrony międzynarodowej. Przy oporze niektórych państw członkowskich (np. Węgier) rozwiązanie to zostało przyjęte przez Radę Unii Europejskiej. Rząd Ewy Kopacz najpierw 20 lipca 2015 r. zadeklarował gotowość przyjęcia 1100 relokowanych cudzoziemców, a następnie 22 września 2015 r. poparł przyjęcie decyzji Rady (UE) 2015/1601, zgodnie z którą do Polski miało trafić kolejnych 5082 cudzoziemców. Po burzliwych debatach dotyczących możliwych rozwiązań nastąpiło zatem podjęcie decyzji i przejście do wdrażania polityki publicznej. Zapoczątkowany został strumień programu i już we wrześniu Urząd do spraw Cudzoziemców opracował „Plan operacyjny przyjęcia uchodźców”<sup>75</sup>. Równoległe również w obrębie polskiego strumienia rywalizacji politycznej toczył się zacięty spór dotyczący polityki uchodźczej. Stała się ona jednym z głównych tematów kampanii przed wyborami parlamentarnymi, które odbyły się 25 października 2015 r. Politycy Prawa i Sprawiedliwości negatywnie oceniali program relokacji, przewidując, że zakończy się on porażką.

Zmiany w strumieniu programu nie następują jednak w mechanicznej zależności od zmian w strumieniu rywalizacji politycznej. Po utworzeniu gabinetu Beaty Szydło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierowane przez Mariusza Błaszczaka, jednego z głównych krytyków programu relokacji, pracowało nadal

<sup>75</sup> Zob. <http://udsc.gov.pl/przyjecie-uchodzcow-przez-polske/> [dostęp 11.01.2017].

nad jego wdrożeniem. W styczniu 2016 r. przesłano do konsultacji społecznych projekt „Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w roku 2016”. Jednak ostatecznie rozporządzenie nie zostało przyjęte, a Polska faktycznie nie wdrożyła tego programu, choć też nigdy oficjalnie się z niego nie wycofała<sup>76</sup>. Jest to przykład porażki, która nastąpiła przy punkcie węzłowym przejścia od wdrażania do ewaluacji polityki publicznej. Nie została ona nigdy w pełni wdrożona: były podejmowane pewne wstępne działania, ale żaden z uchodźców do Polski nie przyjechał. Porażka polityki była przewidywana przed jej rozpoczęciem przez siłę polityczną istotną w strumieniu rywalizacji politycznej, jednak ze względu na dynamikę tego strumienia i związków z innymi strumieniami ostateczne ogłoszenie porażki polityki nastąpiło dopiero przy zamknięciu fazy wdrażania polityki. Porażka polegała właśnie na tym, że nie nastąpiło przejście od wdrażania do oceny.

Co ciekawe, czynnikiem sprzyjającym wystąpieniu porażki nie jest brak wiedzy, ale paradoksalnie to, że aktorzy społeczni wiedzą coraz więcej. W przypadku programu relokacji uchodźców aktorzy nie sygnalizowali niepewności, ale wyrazili swoją pewność dotyczącą tego, że program ten poniesie porażkę. Nie tylko zatem niepewność i brak wiedzy mogą być przyczyną porażki, ale również zbyt duża pewność i przekonanie o słuszności swoich prognoz, np. co do oczywistej porażki programu relokacji, mogą ją wywołać. Można mówić tu o zjawisku nazwanym przez Cassa Sunsteina<sup>77</sup> zlekceważeniem prawdopodobieństwa czy przez Arjuna Appaduraira<sup>78</sup> etyką prawdopodobnego. Nastąpiła reifikacja negatywnych scenariuszy rozwoju przyszłych wydarzeń, choć być może ich realizacja nie była wcale bardzo prawdopodobna. Jednak skonstruowane społecznie negatywne wizje przyszłości stały się dla zaangażowanych aktorów legitymacją do działania.

### 3.5. Koniec ewaluacji i powrót do ustanawiania agendy

Ostatnim punktem węzłowym, w którym może nastąpić porażka polityki publicznej, jest koniec ewaluacji i powrót do ustanawiania agendy. Rząd Donalda Tuska w 2012 r. przyjął dokument strategiczny „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Prace nad nim były prowadzone bez zainteresowania opinii publicznej. W dużej mierze zbierał on w całość i otwarcie deklarował rozproszone

<sup>76</sup> W grudniu 2017 r. bezczynność Polski, Czech i Węgier została przez Komisję Europejską zaskarżona do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5002\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm) [dostęp 05.10.2018].

<sup>77</sup> C.R. Sunstein, *Terrorism and Probability Neglect*, „Journal of Risk and Uncertainty” 2003, vol. 26(2–3), s. 121–136.

<sup>78</sup> A. Appadurai, *The future as cultural fact: essays on the global condition*, Verso, London 2013.

działania z obrębu polityki migracyjnej już do tej pory realizowane. Można powiedzieć, że od 2012 r. do 2015 r. dominował we wdrażaniu tej polityki strumień programu. Została ona zaprojektowana technokratycznie bez szerszej debaty publicznej, choć po rzetelnej debacie eksperckiej i przy bardzo dużych inspiracjach rozwiązaniami promowanymi przez Komisję Europejską<sup>79</sup>. W październiku 2016 r. rząd B. Szydło podjął decyzję o unieważnieniu dokumentu. Ogłoszono konieczność wypracowania nowej polityki migracyjnej, która – zgodnie z deklaracją Jerzego Skiby, wiceministra spraw wewnętrznych i administracji – miała odpowiadać przede wszystkim na kwestie bezpieczeństwa związane z migracjami<sup>80</sup>. W ten sposób została dokonana ewaluacja polityki migracyjnej prowadzonej przez poprzedni rząd. Politykę uznano za porażkę. Zmiana w strumieniu problemu, czyli diagnozowane przez polityków PiS zwiększenie niebezpieczeństwa atakami terrorystycznymi, ich zdaniem doprowadziło do konieczności otwarcia fazy ustanawiania agendy na nowo. Co ciekawe, w pewnym sensie faza otwierania agendy trwa nadal, ponieważ ani rząd B. Szydło, ani rząd Mateusza Morawieckiego nie ogłosiły projektu nowej strategii migracyjnej. Do opinii publicznej docierają sygnały dotyczące formułowania nowej polityki migracyjnej, która przecież faktycznie nadal jest prowadzona, lecz bez dokumentu strategicznego. O ile w 2015 r. nastąpiło „wyjście z cienia” polityki migracyjnej<sup>81</sup>, co oznacza w języku przyjętej w tym artykule terminologii silne włączenie strumienia rywalizacji politycznej i jego dominację nad strumieniem programu, o tyle obecnie widzimy ze strony polityków partii rządzącej próby wyciszenia rywalizacji politycznej dotyczącej migracji i spychanie tej tematyki z powrotem „do cienia”. Ciekawym przykładem takiego zachowania była dymisja wiceministra inwestycji i rozwoju Pawła Chorażego, który latem 2018 r. publicznie wypowiedział się o założeniach polityki migracyjnej rządu w sposób zgodny z jego faktycznymi działaniami realizowanymi przez wykonawców w obrębie administracji (strumień programu), lecz niezgodny z oficjalnymi deklaracjami adresowanymi do wyborców (strumień rywalizacji politycznej)<sup>82</sup>. Można mówić tutaj o posługiwaniu się strategiczną ignorancją przez rząd M. Morawieckiego.

<sup>79</sup> M. Pawlak, *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2013, nr 3(39), s. 97–122.

<sup>80</sup> Zob. wywiad z wiceministrem spraw wewnętrznych i administracji Jerzym Skibą *Pragmatycznie, a nie ideologicznie – o polityce migracyjnej Polski* w „Biuletynie Migracyjnym” OBM UW, [http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny55\\_0.pdf](http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny55_0.pdf) [dostęp 16.01.2017].

<sup>81</sup> P. Kubicki, M. Pawlak, A.M. Mica, A. Horolets, op.cit.

<sup>82</sup> Wiceminister P. Choraży opowiedział o realnie prowadzonej polityce otwierania rynku pracy dla pracowników imigranckich, co było niezgodne z oficjalną narracją rządu, wykluczającą zachęty do imigracji jako narzędzie polityki publicznej. Zob. *Wiceminister Paweł Choraży o pracach nad polityką migracyjną – oświadczenie*, <https://www.miir.gov.pl/strony/aktualnosci/minister-chorazy-o-pracach-nad-polityka-migracyjna/> [dostęp 08.10.2018].

Podsumowując: węzeł przejścia od ewaluacji do ustanawiania agendy na nowo jest tylko jednym z momentów, w których dochodzi do porażki polityki publicznej. Jak wskazuje przywołany przez nas przykład, zdiagnozowanie porażki wcale nie musi od razu prowadzić do ustanawiania nowej polityki w danym zakresie.

Tabela 2. Perspektywa strumieni polityki a porażka

Węzeł	Konfiguracja strumieni	Przyczyna porażki	Przykład porażki
1. Ustanowienie agendy	dominuje strumień rywalizacji politycznej nad strumieniem rozwiązań; nie pojawia się strumień procesu politycznego	proponycje organizacji pozarządowych (strumień rozwiązań) zostają zignorowane przez polityków (strumień rywalizacji politycznej)	„Założenia dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami” z 2017 r.
2. Koniec formułowania polityki i przejście do podjęcia decyzji	dominuje strumień rywalizacji politycznej nad strumieniem rozwiązań; kontrola nad procesem strumienia politycznego przejęta przez strumień rywalizacji politycznej	zbyt słaba koalicja rzecznicza; politycy przejmują kontrolę nad strumieniem procesu politycznego i polityka zostaje sformułowana niezgodnie z postulatami koalicji rzeczniczych	protesty niepełnosprawnych, okupujących Sejm w latach 2014 i 2018
3. Koniec podejmowania decyzji i przejście do wdrażania	konflikt pomiędzy koalicjami rzeczniczymi w obrębie strumienia rozwiązań; jedna z koalicji rzeczniczych zdobywa większy wpływ na strumień rywalizacji politycznej	spolaryzowany konflikt koalicji rzeczniczych; propozycje (co najmniej) jednej z nich musiały zostać odrzucone	propozycja zaostrzenia przepisów antyaborcyjnych i „czarny protest” w 2016 r.
4. Przejście od wdrażania do ewaluacji	strumień programu jest zdominowany przez strumień rywalizacji politycznej	zmiana sił w obrębie strumienia rywalizacji politycznej powoduje interwencję w strumień programu i zablokowanie wdrażania polityki	realizacja zobowiązań Polski w ramach programu relokacji uchodźców z Grecji i Włoch
5. Koniec ewaluacji i powrót do ustanawiania agendy	strumień rywalizacji politycznej dominuje nad strumieniem programu, ale otwiera możliwość dojścia do głosu strumienia rozwiązań	w strumieniu rywalizacji politycznej zostaje podjęta decyzja o otwarciu agendy na nowo i likwidacji do tej pory wdrażanych rozwiązań	odrzućenie „Polityki migracyjnej Polski” w październiku 2016 r.

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Najbardziej ogólny wniosek z rozważań przedstawionych w niniejszym artykule mówi o konieczności uwzględniania w analizach polityki publicznej całości procesu: od prób wprowadzenia danego problemu na agendę do ewaluacji i wyciąganych z niej wniosków. Wynika to z prostego faktu, że na poszczególnych etapach oraz przy przechodzeniu przez kolejne punkty węzłowe mogą zmieniać się role poszczególnych graczy i układ sił, a tym samym ocena danej polityki oraz przyczyny i mechanizmy

stojące za jej porażką bądź sukcesem. W kontekście przyjętej przez nas perspektywy szczególnego znaczenia nabiera więc konstatacja, że porażki polityki publicznej czy też danego programu nie stwierdza się jedynie po dokonaniu ewaluacji, czyli w ostatniej fazie. Do porażki polityki publicznej dochodzi na różnych etapach. Wiele z tych porażek polega na tym, że nie udaje się wprowadzić propozycji rozwiązań na agendę, czyli do porażki dochodzi już na samym początku procesu.

Na podstawie przedstawionych przez nas przykładów można spekulować, że im dany problem (a tym samym jego rozwiązanie) jest prostszy, np. „da się go załatwić jedną ustawą”, tym bardziej istotne jest samo znalezienie się na agendzie i podjęcie decyzji o działaniu, czyli pierwszy, a później drugi punkt węzłowy. Mniejszą rolę odgrywa natomiast faza implementacji i ewaluacji. Przykładem są tutaj oba wspomniane protesty środowisk osób z niepełnosprawnościami. Z perspektywy partnerów społecznych i zwykłych obywateli kreowanie agendy i wczesne etapy wydają się również lepszym momentem do działania, o ile strona społeczna dysponuje propozycjami adekwatnych rozwiązań, a te nie są zbyt złożone. Przykładem zbyt skomplikowanej zmiany są tutaj eksperckie propozycje założeń do nowego systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Odwrotnie jest w przypadku bardziej złożonych zagadnień, gdy istotniejszą funkcję pełnią gry interesów w ramach procesu politycznego i etap wdrażania, czego dobrym przykładem jest relokacja uchodźców, a podjęcie samej decyzji i wyznaczenie kierunku działania nie jest wystarczające. Można też stwierdzić, że im bardziej złożony i skomplikowany jest proces, tym większa jest szansa na lobbing polegający na dodaniu niewielkich, ale istotnych dla konkretnych grup interesów szczegółów na etapie finalizowania procesu podejmowania decyzji.

Kolejny, wspomniany już wniosek wskazuje, że w praktyce politycznej można mówić (i przynajmniej na poziomie dyskursu medialnego mówi się) o sukcesie bądź porażce danej polityki bez jej należytej ewaluacji – niezależnie od tego, czy ewaluacja taka miałaby być dokonana *ex ante* w postaci oceny skutków regulacji, czy *ex post*. Może to oznaczać relatywnie mniejszą rolę czwartego i piątego punktu węzłowego, co ma związek z rywalizacją polityczną i unikaniem potencjalnej porażki – z jednej strony, a możliwie szybkim przypisaniem sobie sukcesu wynikającego z samego faktu rozpoczęcia wdrażania danego rozwiązania – z drugiej. Przykładem takiej sytuacji może być omawiana ustawa o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności, w której to ustawie jednym zdaniem omówiono kwestie kosztów proponowanych rozwiązań i nie uwzględniono jakichkolwiek mierzalnych skutków pozwalających na ocenę poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnością. Cytując więc słowa piosenki: „Nie o to chodzi, by złowić króliczka, ale by gonić go”. W obrębie politycznej rywalizacji strony starają się bowiem zdyskontować samo zajęcie się danym problemem, a nie jego skuteczne rozwiązanie.



Przy analizie porażek polityk publicznych szczególnie przydatne jest wykorzystanie podejścia strumieni polityki<sup>83</sup>. Jak pokazaliśmy powyżej, odmienne oceny danej polityki publicznej jako sukcesu lub porażki mogą pojawiać się w różnych strumieniach, np.: konflikt między zwolennikami alternatywnych działań w strumieniu rozwiązań lub między ugrupowaniami politycznymi w strumieniu rywalizacji politycznej. W niniejszym artykule nie poruszyliśmy zagadnienia konfliktów w obrębie strumienia programu. Z pewnością napięcia między poszczególnymi działaniami administracji wdrażającej daną politykę publiczną mogą również zbiegać się z ich odmiennymi ocenami. Jest to ważny temat do podjęcia w przyszłych badaniach.

Do analizy porażek polityk publicznych jest również użyteczna perspektywa studiów nad ignorancją. Jest ona przydatna w odniesieniu do relacji pomiędzy poszczególnymi strumieniami procesu politycznego. Koalicje rzecznicze ponoszą porażkę we wprowadzaniu swoich propozycji rozwiązań, jeśli zostają zignorowane przez opinię publiczną. Wiele polityk publicznych jest wdrażanych „w cieniu”<sup>84</sup>, strumień programu toczy się przy tym w tle, jednak takie polityki są ignorowane przez opinię publiczną i w konsekwencji strumień rywalizacji politycznej. Ich wyjście „z cienia” powoduje, że stają się osią sporu w obrębie strumienia rywalizacji politycznej, i łatwo jest wtedy o głoszenie prostych i skrajnych ocen polityki publicznej jako sukcesu lub porażki. Co więcej, jak wskazuje przywołany przez nas przykład polityki migracyjnej, niejednokrotnie jakaś polityka publiczna jest ogłaszana w ramach strumienia rywalizacji politycznej porażką, ale następnie jest kontynuowana, a strumień programu nie ulega znaczącemu przekształceniu. Można mówić wtedy o zarządzaniu ignorancją opinii publicznej.

Niniejsze rozważania o roli ignorancji są istotne dla dalszych rozważań o znaczeniu metazmiennej „niepewność” dla pojawiania się oraz utrzymywania porażek. Widzimy, że niewiedza to nie jest tylko pasywny brak wiedzy, ale często efekt strategicznej ignorancji. W ten sposób podejście strumieni polityki można wzbogacić o najnowsze osiągnięcia studiów nad ignorancją. Oczywiście, nie chcemy przez to powiedzieć, że zawsze niepewność jest wynikiem stosowania strategicznej ignorancji, jednak często występują one w tym samym czasie i nawzajem się wzmacniają. Co więcej, jak wskazuje przypadek programu relokacji, metazmienna „niepewność” może paradoksalnie wpłynąć na proces polityczny w odwrócony sposób – porażka nie wynikała z niepewności, ale była spowodowana olbrzymią (wręcz arogancką) pewnością dotyczącą rozwoju wypadków. Scenariusze dotyczące przyszłości zostały zreifikowane do tego stopnia, że o programie relokacji nie mówiono inaczej niż jako o przyszłej porażce.

<sup>83</sup> M. Howlett, op.cit.

<sup>84</sup> P. Kubicki, M. Pawlak, A.M. Mica, A. Horolets, op.cit.

Na koniec podkreślmy, że porażka polityki publicznej zawsze musi zostać społecznie skonstruowana<sup>85</sup>. Nic nie zostaje uznane za porażkę wyłącznie siłą niepodważalnego dowodu. Konstrukcja porażki jest wynikiem konfliktów i negocjacji wewnątrz poszczególnych strumieni procesu politycznego oraz relacji między tymi strumieniami. Jest to z pewnością frustrujące dla badaczy dostarczających dowodów naukowych potwierdzających sukces lub porażkę danej polityki publicznej. To jednak nie wystarcza, aby polityka została skonstruowana jako porażka lub sukces, musi się to zdarzyć w odpowiednim punkcie węzłowym procesu politycznego i przy odpowiednim układzie pomiędzy strumieniami. Sądzymy, że zrozumienie przez badaczy tych mechanizmów ułatwi im trafniejsze komunikowanie rezultatów swoich badań. Samo ogłoszenie wyników badań nie wystarcza, muszą one trafić w otwarcie się odpowiedniego „okna możliwości” w którymś z punktów węzłowych procesu politycznego.

## POLICY FAILURE

In the article, we critically assess the hitherto conceptualizations of policy failure. We define various forms of failure and point to its potential causes. We propose to treat failure as a phenomenon that occurs in various phases of creating, implementing, and evaluating of policy. We apply the recently presented policy stream approach to study policy failure. We widen this approach by pointing to the critical junctures requiring special attention of the policy process actors. We also include the recent developments in ignorance studies. Additionally, we point to two following issues. First, we analyse a case when failure is not just a risk but it is the designed and the most probable outcome of an action. Second, we bring to the fore the role of the policy target group and its capability to influence the policy, its success or failure. It is a conceptual paper, in which the theoretical models are illustrated by the selected policies targeting persons with disabilities and refugees.

Keywords: failure, policy, ignorance, disability, refugees

---

<sup>85</sup> P.L. Berger, T. Luckmann, *op.cit.*

## Bibliografia

1. Appadurai A., *The future as cultural fact: essays on the global condition*, Verso, London 2013.
2. Armillei R., *Boat Arrivals and the "Threat" to Italian National Security: Between a "Moral Panic" Approach and the EU's Failure to Create a Cohesive Asylum-Seeking Policy*, „Journal of Applied Security Research” 2017, vol. 12(1), s. 141–159.
3. Bakalarczyk R., *Polityka wsparcia rodzin z osobami niepełnosprawnymi. W cieniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego RP i protestów społecznych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1(5), s. 63–80.
4. Berger P.L., Luckmann T., *Spółeczne tworzenie rzeczywistości*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983.
5. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, *Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2015.
6. Bovens M., 't Hart P., *Revisiting the study of policy failures*, „Journal of European Public Policy” 2016, vol. 23(5), s. 653–666.
7. Castles S., *Migration policies are problematic – because they are about migration*, „Ethnic and Racial Studies” 2017, vol. 40(9), s. 1538–1543.
8. Deleon P., Weible C.M., *Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswells Vision*, „International Journal of Policy Studies” 2010, vol. 1(2), s. 23–34.
9. Dunlop C., *Policy learning and policy failure: definitions, dimensions and intersections*, „Policy & Politics” 2017, vol. 45(1), s. 3–18.
10. Edmondson A.C., *Strategies for learning from failure*, „Harvard Business Review” 2011, vol. 89(4), s. 48–55.
11. Gross M., *Ignorance and surprise: Science, society, and ecological design*, MIT Press, Cambridge 2010.
12. Gross M., McGoey L., *Introduction*, w: *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, red. M. Gross, L. McGoey, Routledge, London 2015, s. 1–14.
13. Guiraudon V., *The 2015 refugee crisis was not a turning point: explaining policy inertia in EU border control*, „European Political Science” 2018, vol. 17(1), s. 151–160.
14. Harrison K., *The Road not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States*, „Global Environmental Politics” 2007, vol. 7(4), s. 92–117.
15. Howlett M., *Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach*, „Public Policy and Administration” 2018, May.
16. Howlett M., Ramesh M., Wu X., *Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty*, „Public Policy and Administration” 2015, vol. 30(3–4), s. 209–220.

17. Kingdon J.W., *Agendas, alternatives, and public policies*, Longman, New York 1995.
18. Klaus W., *Security First. New Right Wing Government in Poland and its Policy towards Immigrants and Refugees*, „Surveillance & Society” 2017, vol. 15(3–4), s. 523–528.
19. Kopińska G., Makowski G., Wąglowski P., Wiszowaty M.M., *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw: raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
20. Korolczuk E., *Czarne protesty 2016: skąd się wzięły i czego nas uczą*, niepublikowany manuskrypt, 2016.
21. Kubicki P., *Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2017.
22. Kubicki P., Pawlak M., Mica A.M., Horolets A., *Wyjście z cienia: polityka uchodźcza w sytuacji kryzysu*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 9, s. 22–28.
23. Lasswell H.D., *The decision process: Seven categories of functional analysis*, University of Maryland Press, College Park 1956.
24. Marres N., McGoey L., *Experimental failure: Notes on the limits of the performativity of markets*, After Markets: Researching Hybrid Arrangements, Oxford Said Business School, 2012, <http://research.gold.ac.uk/7353/> [dostęp 30.10.2018].
25. McCann E., Ward K., *Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation*, „Political Studies Review” 2012, vol. 10(3), s. 325–332.
26. McConnell A., *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between*, „Journal of Public Policy” 2010, vol. 30(3), s. 345–362.
27. McConnell A., *What is policy failure? A primer to help navigate the maze*, „Public Policy and Administration” 2015, vol. 30(3–4), s. 221–242.
28. McGoey L., *Strategic unknowns: towards a sociology of ignorance*, „Economy and Society” 2012, vol. 41(1), s. 1–16.
29. Nair S., Howlett M., *Policy myopia as a source of policy failure: adaptation and policy learning under deep uncertainty*, „Policy & Politics” 2017, vol. 45(1), s. 103–118.
30. Olaison L., Meier Sørensen B., *The object of entrepreneurship: failure, fiasco, fraud*, „International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research” 2014, vol. 20(2), s. 193–211.
31. Olejniczak K., *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, w: *Organizacje uczące się: model dla administracji publicznej*, red. K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 166–199.
32. Pawlak M., *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2013, nr 3(39), s. 97–122.
33. Pawlak M., *Polityki publiczne wobec migracji*, w: *Nauki o polityce publicznej: monografia dyscypliny*, red. J. Kwaśniewski, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa 2018, s. 288–311.

34. Penninx R., Garcés-Mascareñas B., *The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept*, w: *Integration Processes and Policies in Europe*, red. B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx, Springer, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2016, s. 11–29.
35. Peters B.G., *State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages*, „Public Policy and Administration” 2015, vol. 30(3–4), s. 261–276.
36. Pressman J.L., Wildavsky A.B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, University of California Press, Berkeley 1973.
37. Rosa H., *Social acceleration: a new theory of modernity*, Columbia University Press, New York 2013.
38. Sabatier P.A., *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, „Policy Sciences” 1988, vol. 21(2–3), s. 129–168.
39. Schrank A., Whitford J., *The Anatomy of Network Failure*, „Sociological Theory” 2011, vol. 29(3), s. 151–177.
40. *Spoleczny raport alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce (Alternative Report on the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities)*, red. J. Zadrożny, 2015, <http://konwencja.org/english/> [dostęp 11.04.2019].
41. Stone D., *Understanding the transfer of policy failure: bricolage, experimentalism and translation*, „Policy & Politics” 2017, vol. 45(1), s. 55–70.
42. Sułek A., *Ogród metodologii socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
43. Sunstein C.R., *Terrorism and Probability Neglect*, „Journal of Risk and Uncertainty” 2003, vol. 26 (2–3), s. 121–136.
44. Sztandar-Sztanderska K., *Obywatel spotyka państwo: o urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
45. Trauner F., *Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure*, „Journal of European Integration” 2016, vol. 38(3), s. 311–325.
46. Vis B., *Taking Stock of the Comparative Literature on the Role of Blame Avoidance Strategies in Social Policy Reform*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2016, vol. 18(2), s. 122–137.
47. Weaver R.K., *Getting people to behave: Research lessons for policy makers*, „Public Administration Review” 2015, vol. 75(6), s. 806–816.
48. Zybala A., *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 3, s. 41–55.