

# DZIAŁANIA I REFORMY PUBLICZNE WOBEC PROBLEMU RYZYK

Andrzej Zybata  
Collegium Civitas

## WPROWADZENIE

Rządzący, administracja publiczna i inne podmioty wykonują coraz bardziej złożone i skomplikowane interwencje związane z procesem rozwiązywania problemów zbiorowych. Na szali znajdują się rosnące środki i zasoby publiczne, a także kwestia zaspokajania potrzeb obywateli. Realizowane są one często ze zmiennym szczęściem (OECD 2014a). Są przykłady uzyskiwania zaplanowanych efektów, jak i przykłady porażek. Przynajmniej część z nich wynika z niedoceny znaczenia analizy ryzyk, rozumianych choćby jako zagrożenia dla możliwości realizacji postawionych celów.

Poniżej przedstawię problematykę teoretyczną zagadnienia ryzyk w działaniach publicznych, a także analizę ryzyk na przykładzie reform – w wybranych politykach publicznych – rozumianych jako projekty kompleksowych interwencji publicznych (Włodarczyk 2003: 21; Niezgodna 2011: 13; Adamek 2011: 188).

Ryzyka w polityce publicznej są niestychanie trudnym zagadnieniem do analizy. Niejednokrotnie trudno je oszacować, zwłaszcza w sposób wymierny. Czasami nie ma warunków do ich analizy. Są przykłady sytuacji, kiedy decyzje trzeba podejmować wobec zjawisk, które niespodziewanie nadchodzą, albo gdy ich ostateczny zasięg jest z samej zasady niemożliwy do ustalenia. Warto przypomnieć sobie sytuację z roku 2009 i 2010, kiedy pojawiło się zagrożenie epidemią grypy A/H1N1v (świńska grypa).

Odpowiedzią na ryzyko dotkliwości skutków medycznych epidemii miały być szczepionki. Światowa Organizacja Zdrowia rekomendowała ich zakupy. Francja zamówiła szczepionki za 860 mln euro, Niemcy za 417 mln euro, Holandia za

300 mln euro, a Włosi za 184 mln euro<sup>1</sup>. Tymczasem do epidemii nie doszło. Polska była jedynym krajem w Europie, w którym rząd nie zdecydował się na zamówienie szczepionek. Była to trafna decyzja, aczkolwiek bardzo ryzykowna w sytuacji, gdy jeszcze nie było wiadomo, że nie dojdzie do epidemii.

Można zapytać o to, co mogło spowodować, że tak odmiennie oceniono ryzyko w Polsce i w innych krajach. Można założyć, że rządzący w Polsce i w innych krajach mieli podobny poziom wiedzy na temat prawdopodobieństwa wystąpienia epidemii (wszyscy mieli głównie dane WHO), ale mogli inaczej oceniać ryzyka związane z zagrożeniami medycznymi i społeczno-ekonomicznymi jako skutkami wystąpienia epidemii.

Można zatem mówić o odmienności w podejściu do oceny ryzyka oraz tolerancji na jego ewentualne skutki. Zwolennicy teorii kulturowości ryzyka (*cultural theory of risk*) przekonują, że wrażliwość na ryzyko, jego percepcja i tolerancja na nie są kształtowane kulturowo (Ripple 2002: 148). Powszechną teorię sformułował antropolog kultury M. Douglas i politolog A. Wildavsky. Ich teoria próbuje wyjaśniać, jakiego typu ludzie i w jakich okolicznościach będą odczuwali określonego typu strukturę ryzyk (w literaturze przedmiotu często analizowana jest percepcja i tolerancja ryzyk ekologicznych).

Istnieje także druga szkoła – paradygmatu psychometrycznego (*psychometric paradigm*), która proponuje odmiennie podejście do charakteryzowania percepcji ryzyk społecznych. Jej zwolennicy są zdania, że percepcja ryzyk jest skorelowana z czynnikami poznawczymi, czyli – upraszczając – wynika z poziomu jego zrozumienia (Siegrist i in. 2005).

## POJĘCIE RYZYKA W WYBRANYCH DYSCYPLINACH WIEDZY

Ryzyko jest przedmiotem refleksji od wieków. Matematyk A. de Moivre (1667–1754) sformułował jedną z pierwszych nowożytnych definicji w 1711 r. Odwołuje się ona do zagadnień prawdopodobieństwa z punktu widzenia matematyki. Współcześnie pojęcie ryzyka stosowane jest często w ekonomii jako kategoria, która ma pomóc w określeniu m.in. poziomu prawdopodobieństwa uzyskania zaplanowanych dochodów w procesie lokowania kapitałów (Pogorzelski 2014). Natomiast w szerzej rozumianych naukach społecznych od dawna popularnością cieszy się definicja W.W. Lowrance'a z 1976 r. (Bradbury 1989: 382). Według niej *ryzyko jest miarą prawdopodobieństwa i dotkliwości wystąpienia niepożądanego skutku* (Andretta 2014: 1185).

Członkowie międzynarodowego Towarzystwa Analizy Ryzyk (Society for Risk Analysis) pod koniec lat 80. XX w. przez dwa lata pracowali nad wspólną definicją, co zakończyło się fiaskiem, natomiast to, co ustalili, ramowo było najbliższą powyższej definicji. Z lepszym skutkiem pracowano nad pojęciem ryzyka w brytyjskiej organizacji The Royal Society. Powstała tam definicja ryzyka, która jest często cytowana w literaturze przedmiotu, a głosi ona, że *ryzyko to prawdopodobieństwo, że konkretne, niepożądane zdarzenie nastąpi podczas określonego odcinka czasu albo jest ono rezultatem określonego wyzwania* (Heyman 2012).

T. Aven wyróżnił w historii sześć ścieżek rozwojowych w rozumieniu ryzyka. Współcześnie istnieje tendencja do szerokiego jego rozumienia jako pewna potencjalność/możliwość straty. Píše on: *niektóre definicje oparte są na prawdopodobieństwie, przypadku, czy oczekiwanych wartościach, niektóre na niepożądanych zdarzeniach albo niebezpieczeństwie, a jeszcze inne na niepewnościach. Niektórzy uznają ryzyko za subiektywne i epistemiczne, warunkowane dostępnością wiedzy, podczas gdy inni przypisują ryzykom status ontologiczny niezależny od tego, kto je ocenia* (Aven 2012: 33).

E. Fisher przedstawia ryzyko jako sytuację, w której działający ludzie i instytucje stoją wobec istotnych obiektywnych barier i zagrożeń niepowodzenia w realizacji zaplanowanych celów. W określonych złożonych sytuacjach rezultaty działania należy uznać za niepewne i trudne do przewidzenia (Fisher 2012). Autorka wskazuje, że struktury ryzyk są różne w różnych dziedzinach życia i działania publicznego. Łączy je wymóg analizy ryzyk, potrzeba ich pewnego kwantyfikowania i obiektywności w ich ocenie. *Istnienie ryzyk wymaga zatem mobilizacji wiedzy, w szczególności wiedzy naukowej, w procesie decyzyjnym. Z tego powodu rosnąca popularność ryzyka w rządzeniu powiązana jest z rosnącą popularnością narzędzi analitycznych do oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem. Istnieje znaczący zasób wskazówek dotyczących zapewniania rygoru i adekwatności decydowania o ryzyku* (tamże: 420). Autorka uznaje, że w przypadku niemal każdej reformy wymagane jest, aby decydenci angażowali się w analizy techniczne wskazujące na strukturę ryzyk.

Z kolei brytyjscy doradcy rządowi (*Risk... 2002: 7*) scharakteryzowali ryzyko jako niepewność uzyskania rezultatu na skutek niepewności wystąpienia określonych okoliczności, które sprzyjają albo zagrażają wynikom działania. Ryzyko jest określane przez kombinację prawdopodobieństwa i wpływu niepożądanych konsekwencji na rezultaty podejmowanych działań. Podkreślają oni relatywność ryzyk z uwagi na odmienność ich postrzegania przez różne podmioty, co stanowi dodatkowe wyzwanie. Mają one miejsce w sferze komunikowania wiedzy o ryzykach i budowania pewnej intersubiektywności w ich postrzeganiu.

Ponadto kluczowe jest dla nich również pojęcie zarządzania ryzykiem. Jest to podejście *oparte na określonej strukturze*

*służące identyfikowaniu, ocenianiu i kontrolowaniu ryzyk, które wyłaniają się w trakcie realizacji polityki publicznej, programu czy cyklu życia danego projektu. Celem jest wspomaganie procesu decydowania poprzez zrozumienie ryzyk tkwiących w projekcie działań i ich prawdopodobnego wpływu* (Green Book 2003: 79). Zarządzanie ryzykiem ma przynieść korzyści w postaci efektywnego zarządzania zmianą i efektywnego wykorzystania zasobów (lepsze zarządzanie projektem, minimalizowanie strat, korupcji, wspieranie innowacji).

Zwolennicy teorii systemów formułują definicję ryzyka jako zagrożenia, które są wytwarzane i transmitowane przez określone podsystemy w generalnym systemie społecznym. Ryzyka są stanami anormalnymi, które zadają szkody całemu systemowi. Są one niezamierzoną i nierozpoznaną konsekwencją stale rosnącego zróżnicowania i rosnącej wewnętrznej złożoności systemu społecznego. Podsystemy stają się coraz bardziej autonomiczne i niedopasowane, co powoduje, że tworzą własne ryzyka (przedmioty ryzyk).

Ryzyka pojawiają się, ponieważ w systemie społecznym coraz trudniejsza staje się koordynacja, a system społeczny zostaje narażony na zakłócenia. Dotyka to zwłaszcza najwyżej rozwinięte społeczeństwa. To one wykazują najwyższe uwrażliwienie na ryzyka (niebezpieczeństwa), ponieważ doszło w nich do największego sfragmentaryzowania ról społecznych.

W ostatnich dekadach miał miejsce proces swoistej adaptacji pojęcia ryzyka jako części aparatury pojęciowej w kolejnych dyscyplinach nauk poza samą ekonomią czy matematyką. Można je łatwo dostrzec w zarządzaniu publicznym (Fisher 2012), w studiach nad politykami publicznym (*risk-based policy making*), w analizach o regulacjach (Black 2012), w zakresie wiedzy o usługach publicznych (*Managing... 2013*), a także oczywiście w naukach typu socjologia (Beck 2002, 2009) czy politologia, a nawet w nauce o kulturze (Douglas, Wildavsky 1882; Heyman 2012).

W powyższych dziedzinach nie ma już mowy o ścisłym wyliczaniu prawdopodobieństwa wystąpienia określonego typu ryzyka (zagrożenia), ale ma miejsce szacowanie poziomu zagrożenia czy niepewności wystąpienia określonych zagrożeń, mogących zniweczyć rezultaty, które zostały przypisane danemu działaniu. Doradcy brytyjskiego rządu Tony Blaire'a, wyjaśniając swoją definicję ryzyka, tłumaczyli, że świadomie unikają definicji ryzyka opartego na założeniu jego mierzalności (na tym polega istniejące w ekonomii rozróżnienie między ryzykiem a niepewnością). Ryzyko w działaniach publicznych wymaga bowiem w znacznym stopniu wypracowania opinii o poziomie ryzyka, czyli czegoś, czego nie da się zmierzyć. Na przykład kwestią oceny jest ryzyko, czy dana koncepcja działania publicznego będzie cieszyła się poparciem społecznym, od czego zależy przecież możliwość jej wprowadzenia w życie (Strategy Unit Report 2002: 7).

J. Black opisuje koncepcję ryzyka odnoszącego się do sfery procesu regulacyjnego (Black 2012: 303). Otóż rządy podejmują się zadania regulowania różnych sfer życia zbiorowego właśnie z powodu występowania w nich określonych struktur ryzyk. Powołują nawet wyspecjalizowane agencje regulacyjne, gdy regulacje dotyczą bardzo specyficznych dziedzin opierających się na profesjonalnej wiedzy. Ponadto pojęcie ryzyka wykorzystywane jest dla przeprowadzania ewaluacji i rozliczenia z działań zrealizowanych przez władzę.

Autorka nawiązuje do sformułowanej przez E. Majone koncepcji państwa regulacyjnego (*regulatory state*). W tym świetle władza jest menedżerem zarządzającym ryzykami, które coraz bardziej dotyczą społeczeństwa z uwagi na to, że stosują coraz więcej technologii czy oddziałują coraz bardziej na otoczenie przyrodnicze, co wywołuje właśnie ryzyka (np. zanieczyszczeń).

Znaczenie i rola analizy ryzyk w działaniach publicznych zyskała szczególne uznanie w krajach anglosaskich. Ma to związek z modelem funkcjonowania tamtejszego sektora publicznego. Wyróżnia go szczególnie szeroki udział sektora prywatnego w działaniach publicznych. Przekłada się to na specyficzny typ struktury ryzyk w określonych politykach, co analizuję niżej na przykładzie polityki rynku pracy. Występują też dodatkowe ryzyka. Z tego względu w krajach tych położono duży nacisk na ich analizę. W Wielkiej Brytanii rząd wydał wiele publikacji, w których zawarł rekomendacje dotyczące analizy ryzyk, ich strukturyzowania oraz zarządzania nimi w sektorze publicznym. Opublikował również tzw. zieloną księgę (*Green Book* 2003) oraz pomarańczową księgę (*Orange Book* 2004).

Adaptacja pojęcia ryzyka do analizy procesów mających miejsce w politykach publicznych miała miejsce jeszcze z innych powodów. Otóż sektor publiczny, w tym administrację publiczną, rządzący zaczęli kształtować w wielu krajach w myśl założeń nowego zarządzania publicznego, które zakłada wykorzystanie technik zarządzania znanych z biznesu. Ryzyko stało się zatem czymś w rodzaju techniki zarządzania.

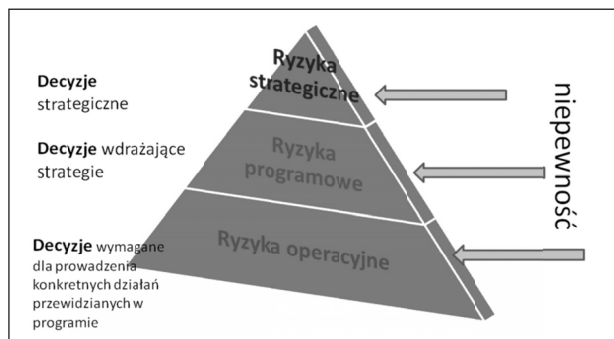
E. Fisher, podkreśla, że koncepcja ryzyka jako takiego przeszła znaczną ewolucję *od bycia rozumianą jako nieokreślona koncepcja wykorzystywana przez inżynierów i specjalistów od zdrowia publicznego do koncepcji, która jest regularnie obecna w praktyce i studiach nad rządzeniem (governing)* (Black 2012). W tym kontekście ryzyko jest postrzegane jako zagrożenie dla realizacji działań podejmowanych przez administrację publiczną w sferze produkcji usług publicznych (Audit Commission 2001).

## RYZYKA I ZŁOŻONOŚĆ

Rosnące zainteresowanie analizą ryzyk w politykach publicznych (interwencjach publicznych) pochodzi z wielu źródeł. Jednym z nich jest to, że przedmiotem działań publicznych stają się coraz trudniejsze i bardziej złożone problemy dotyczące społeczeństwa (np. problemy klimatyczne, środowiskowe, bezpieczeństwa, wykluczenia społecznego). Są to często problemy, które powodują wyłanianie się wciąż nowych typów ryzyk, w tym tzw. ryzyk systemowych, które rodzą zagrożenia dla całej ludzkości i jej dobrostanu (np. niestabilność ekonomiczna i społeczna).

Strukturę ryzyk można badać, posługując się różnymi modelami. Rysunek 1 przedstawia jeden z nich (Strategy Unit Report 2002). Został on zaproponowany przez komórkę strategiczną pracującą dla brytyjskiego rządu. Ryzyka są wyszczególnione na podstawie szczebli, na których podejmowane są decyzje. Ryzyka w decyzjach strategicznych dotyczą m.in.: spójności programowania interwencji, racjonalności alokacji zasobów, formułowania wykonalnych celów, umiejętności oceny dostępnych opcji (alternatyw) działania, zdolności do adekwatnego reagowania na zmieniający się kontekst, w którym ma miejsce interwencja.

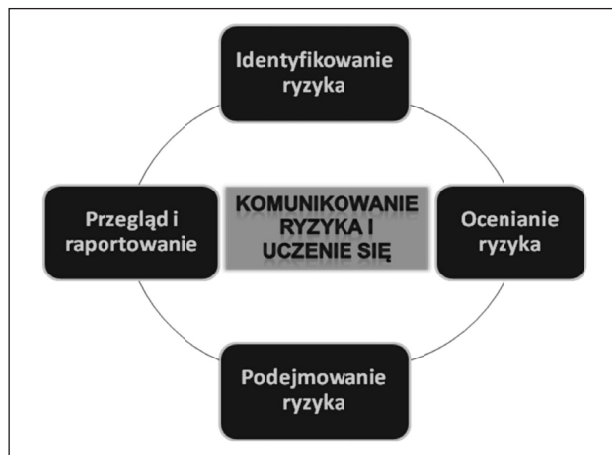
Rysunek 1. Hierarchia ryzyk na szczeblach, na których podejmowane są decyzje



Źródło: Strategy Unit Report 2002: 15.

Natomiast ryzyka na etapie programowania dotyczą niepewności co do wyboru właściwych metod implementowania interwencji, w tym: wyboru sposobu ich finansowania, organizowania, wybierania właściwych wykonawców, ustanawiania odpowiednich kryteriów jakości, czy zapewniania trwałości działań. Istnieją także specyficzne ryzyka na etapie działań operacyjnych. Dotyczą one kwestii technicznych, związanych z zarządzaniem dostępnymi zasobami, planami realizacji (np. zgranie czasowe), zarządzaniem siecią wykonawców, partnerów, zarządzaniem infrastrukturą (np. informatyczną).

Schemat 1. Proces zarządzania ryzykiem



Źródło: Strategy Unit Report 2002: 43.

## RYZYKA W POLITYCE RYNKU PRACY

Powyżej zostało stwierdzone, że ryzykami obciążone są szczególnie te interwencje publiczne, które cechuje złożoność. Zobaczmy to na przykładzie polityki rynku pracy. Charakteryzuje ją wysoki poziom złożoności, co wynika z:

- wielości działających w tej polityce podmiotów (aktorów polityk),
- wysokiego stopnia współzależności między aktorami (często pozostaje to nieświadomione),
- wysokiego poziomu sprzeczności interesów i preferencji między aktorami,
- potrzeby znacznych zasobów wiedzy (danych, analiz), aby móc kształtować tę politykę,
- wysokiego poziomu uzależnienia od kontekstu, w którym dochodzi do działań (np. od poziomu koniunktury na powiatowych rynkach, od profesjonalnego przygotowania podmiotów rynku pracy, od dynamiki relacji między nimi, od norm i reguł, którymi kierują się, itp.).

Ponadto polityka rynku pracy ma charakter organiczny, co oznacza że powyższe zmienne (składowe) pozostają w relacji współzależności względem siebie (wzajemnie warunkują się). Co więcej, zmieniają się często wzorce zależności między składowymi, co powoduje, że ta współzależność jest trudna do odczytania (zrozumienia) (Ramalingam i in. 2011: 9). Na przykład zmieniają się wzorce relacji między aktorami polityki rynku pracy, ich preferencje i punkty odniesienia (Kryńska 2001).

Spójrzmy teraz na strukturę ryzyk, które występują w reformie brytyjskiej polityki rynku pracy, które dotyczyły prywatyzacji części usług aktywizacji. Polegała ona na wprowadzeniu prywatnych firm (kontraktorów) do wykonywania usług aktywizacji adresowanych dla długoterminowych bezrobotnych. Takie reformy przeprowadzono m.in. w Australii, Holandii, a ostatnio są wdrażane w Polsce.

Doświadczenia brytyjskie pokazały, że powierzenie prywatnym kontraktorom świadczenie usług publicznych nie jest przedsięwzięciem wolnym od ryzyk. Główne ryzyko wynika z faktu, że



kontraktorzy działają w warunkach niszowego rynku, a nie typowej rynkowej rywalizacji. Wprawdzie konkurują między sobą o uzyskanie zleceń na przeprowadzenie aktywizacji, ale produkt ich działania nie jest łatwy do oceny, przynajmniej w momencie, kiedy mają otrzymać zapłatę. Innymi słowy, kontekst ich działania w większym stopniu określały publiczne regulacje niż zasady wolnego rynku.

Literatura przedmiotu wyszczególnia trzy główne ryzyka w powyższej reformie:

– *creamingu* („spijanie śmietanki”), czyli ryzyko, że prywatni kontraktorzy będą selekcjonowali tych bezrobotnych, którzy są względnie łatwi do aktywizacji zawodowej (ich aktywizacja przynosi im pewny dochód z publicznego budżetu),

– *parkingu*, czyli ryzyko, że kontraktorzy będą pomijali bezrobotnych trudniejszych do aktywizacji (wytwarzają wyższe koszty w procesie aktywizacji, a próba znalezienia im pracy do końca jest obciążona znacznym ryzykiem),

– *gamingu*, czyli ryzyko, że kontraktorzy będą wykorzystywali nieprecyzyjność części przepisów prawnych, aby zapewnić sobie korzyści (Finn 2008).

Powyższe ryzyka nie oznaczają fiaska reform. One wywołują potrzebę ich łagodzenia i eliminowania. Na przykład dla zredukowania ryzyka *creamingu* władze zdecydowały o wprowadzeniu wieloletnich umów z głównymi kontraktorami. W ten sposób mogą przestać koncentrować się na uzyskaniu bieżących, szybkich zysków z aktywizacji „najłatwiejszych” bezrobotnych. Ponadto kontraktorzy główną część zapłaty otrzymują w zamian za „rezultaty zatrudnieniowe”, czyli za utrzymanie bezrobotnego w zatrudnieniu. W pierwszym etapie kontraktorzy otrzymują tylko niewielkie płatności, aby podtrzymać ich płynność finansową. Większa płatność ma miejsce po 6 miesiącach od wejścia klienta w zatrudnienie i następnie co kwartał przez dwa lata, gdy klient wciąż pracuje.

Redukowaniu ryzyka „parkowania” bezrobotnych służy regulacja zakładająca, że kontraktorzy otrzymują więcej pieniędzy na aktywizację trudniejszych bezrobotnych (więcej „kosztują”). Na przykład za aktywizację byłych więźniów mogą otrzymać 5,5 tys. funtów, a za aktywizację młodego bezrobotnego – 3,7 tys. funtów. Różnica w kosztach aktywizacji tych dwóch grup jest oczywista.

Duży nacisk położono na redukcję ryzyka *gamingu*. Kontraktorzy muszą sporządzać audyty wewnętrzne sprawdzające odporność ich systemów zarządzania na pokusy wyludzenia niezastudzonych pieniędzy za aktywizację. W kontraktach umieszczany jest zapis mówiący o tym, że kontraktor ma prowadzić działania antykorupcyjne w swoim zakresie (np. mają zapewnić, że na pracowników nie jest wywierana presja na poświadczanie zatrudnienia klientów, które nie miało miejsca).

Urzednicy państwowi aktywnie zarządzają siecią kilkunastu kontraktorów. Mogą kierować bezrobotnych do kontraktorów, którzy osiągają najlepsze wyniki w aktywizacji. Mogą przesuwać bezrobotnych do lepszemu kontraktorowi w trakcie trwania ich aktywizacji<sup>2</sup>. W ogóle mogą rozwiązać kontrakt w wypadku słabych wyników (OECD 2014a: 191).

Ponadto szereg ryzyk zredukowanych jest poprzez „miękkie” regulacje. Najlepsi kontraktorzy otrzymują bonusy (m.in. za innowacje, profesjonalizację, za bycie najlepszym partnerem itp.)<sup>3</sup>. Kontraktorzy są także mobilizowani do wewnętrznych działań, które podnoszą standardy ich usług dla bezrobotnych (kodeks etyki, zestawy dobrych praktyk itp.).

## RYZYKA W DZIAŁANIACH PUBLICZNYCH W POLSCE

Badania przeprowadzone w 2014 r.<sup>4</sup> wskazują, że w Polsce mamy wciąż niską świadomość znaczenia analizy ryzyk dla możliwości realizacji efektywnych działań publicznych.

Na 15 analizowanych polityk w żadnej nie przeprowadzono systemowej analizy ryzyk na etapie formułowania tych polityk, a więc wówczas, gdy przygotowywano je do wdrożenia. Nie badano zatem tych wszystkich czynników, które mogły mieć charakter ryzyka dla osiągnięcia celów przygotowywanego działania. W instytucjach publicznych nie ma także publikacji z instrukcjami, które mogłyby wspierać urzędników w analizie ryzyk.

W przypadku jednej z analizowanych polityk respondent stwierdził, że analizę ryzyk przeprowadzono, ale zdroworozsądkowo. Pokazywała ona, że istnieją ryzyka wynikające z braku odpowiednio przygotowanych kadr, nadmiernego obciążenia pracowników zadaniami. Inny ekspert tej samej polityki powiedział, że: *Nie było żadnej analizy ryzyk. Nie było pilotażu. Nie było badań porównawczych z innymi krajami.* W innej polityce badany stwierdził, że nie dało się odczuć, że inicjatorzy reformy interesowali się analizą ryzyk występujących w reformie.

Jak wyżej wspominałem, badania dotyczyły generalnie ryzyk występujących na etapie formułowania określonej polityki. Jest to moment szczególnie ważny dla całej powstającej polityki. Właściwe odczytanie ryzyk na tym etapie umożliwia ich złagodzenie albo wyeliminowanie, gdy dochodzi do ich wdrażania. Aby stało się to możliwe, kluczowe jest to, czy projektowaniu działań towarzyszy produkcja wysokiej jakości wiedzy analitycznej. Budowanie takiej wiedzy o odpowiedniej strukturze jest zazwyczaj odpowiedzią na sytuację występowania ryzyk.

Badania wskazują, że respondenci na ogół dobrze oceniają wyposażenie w wiedzę w fazie projektowania polityki, jakkolwiek zdarzają się również wypowiedzi oceniające sytuację w sposób bardzo krytyczny. Generalnie można uznać – z pewną dozą optymizmu – że w Polsce rośnie zainteresowanie wytwarzaniem wiedzy na potrzeby formułowania i wykonywania polityk, co jest również szansą na lepsze identyfikowanie struktury ryzyk. Jakkolwiek jest to postęp z dość niskiego pułapu i sytuacji generalnego braku silnie zakorzenionej tradycji kartezjańskiej (Hryniewicz 2007), która mobilizuje do reagowania na problemy właśnie analizą i innowacyjnym budowaniem alternatywnych rozwiązań eliminujących ryzyka. Występują także problemy dotyczące formatu tej wiedzy, poziomu jej relewantności dla planowanych działań. Często wytwarzana wiedza ma charakter bardziej akademicki albo administracyjny (powstaje głównie jako wyraz konieczności tworzenia sprawozdań z funkcjonowania przepisów prawa).

## WIEDZA ANALITYCZNA A RYZYKA

Badania wskazują na to, że podejście do znaczenia wiedzy analitycznej było rozmaite w różnych politykach. Ponadto trzeba tu założyć dużą subiektywność ocen wyrażonych przez badanych. W każdym razie pracownicy administracji publicznej mieli tendencję do stwierdzeń, że wiedzy wytwarzano dużo i w adekwatnej skali. Natomiast eksperci pozarządowi czuli często niedosyt w tym zakresie. Na przykład w polityce antynikotynowej jeden z ekspertów ocenił, że wiedza znacząco wpływała na kształtowanie generalnej koncepcji polityki, ale miała mniejszy wpływ na rozwiązywanie konkretnych problemów, także strategicznych. Uznał, że za mało było badań własnych, w szczególności zamawianych specjalnie na potrzeby poznania konkretnego wylaniającego się problemu. Było zbyt mało materiałów analitycznych specyficznie dotyczących Polski, przygotowanych przez krajowe ośrodki naukowe. Analizy problemu opierały się zwykle na danych WHO lub z innych krajów. Problemem był brak pieniędzy i czasu na opracowanie potrzebnych materiałów.

W powyższej polityce różnie bywało także z potencjałem do wykorzystaniem dostępnej wiedzy. Jeden z ekspertów ocenił, że przedstawiciele przemysłu tytoniowego mieli z nią duże pro-

blemy. Odrzucali niektóre argumenty naukowe wskazujące na określone ryzyka. Ekspertyzy naukowe jednoznacznie uzasadniały wprowadzenie ustawy zaostrzającej regulacje antynuklotynowe. Natomiast problemów z wykorzystaniem dostępnej wiedzy nie miały środowiska medyczne.

W polityce deweloperskiej ekspert stwierdza, że rola wiedzy analitycznej była duża, co chroniło formułowanie polityki przed pomijaniem określonych ryzyk. W jego przekonaniu decyzje zostały ostatecznie podjęte na podstawie wyników zobiektywizowanych badań (ilościowe, jakościowe), a także z wykorzystaniem wniosków płynących z analizy debat publicznych wśród interesariuszy, analizy politycznej czy wiedzy wytworzonej dzięki kontaktom z niezależnymi ekspertami. Ekspert ten wskazuje również na problem braku klimatu do merytorycznej analizy wytworzonej wiedzy. *Tu podobnie presja czasu spowodowała, że nie w pełni wykorzystana została zgromadzona wiedza. Nie wykorzystywano w pełni wiedzy ekspertów. Na przykład komisja sejmowa nie chciała słuchać głosów ekspertów, skracano debaty nad projektem. Dobrze, że sama ustawa w art. 40. nakazuje rządowi przeprowadzenie przeglądu funkcjonowania jej przepisów. Sejm dostał opracowane – lepiej czy gorzej – informacje o skutkach jej obowiązywania. Wiadomo, że teraz trzeba będzie wprowadzić zmiany do ustawy. Są one konieczne.*

Z kolei w polityce lekowej badany twierdził, że inicjatorzy reform nie posiadali analiz, jakkolwiek mieli dość jasny pomysł na przeprowadzenie reformy. W konsekwencji okazało się, że nie ustrzegli się oni przed skutkami części ryzyk. Po nowelizacji Prawa farmaceutycznego w 2011 r. wprowadzającej jego reformę, wystąpiły zakłócenia na rynku leków i konieczna okazała się nowelizacja nowo uchwalonych przepisów. Wyłonił się bowiem problem nadmiernego importu niektórych leków i kłopotów w zaopatrzeniu w nie w krajowych aptekach. Hurtownikom leków zaczęło bardziej opłacać się ich eksportowanie (reforma spowodowała obniżenie marży zysku) niż zaopatrywanie rodzimego rynku.

W polityce rynku pracy (w zakresie prowadzenia prywatnych kontraktorów do sfery usług aktywizacji części bezrobotnych) badani wskazywali, że głównym źródłem wiedzy o projektowanych działaniach były doświadczenia innych krajów, a także wnioski płynące z realizowanego badania pilotażowego. Jeden z badanych ocenił, że wiedzy było dużo, szczególnie porównawczej (z innych krajów). Badanie pilotażowe pozwoliło na złączenie niektórych ryzyk związanych z formami płatności kontraktorom – agencjom zatrudnienia za usługi aktywizacji bezrobotnych (zmiana zasad płatności). Badany dodał, że *w pewnym momencie było tak silne nastawienie na wdrożenie, że miało to miejsce ze szkodą dla deliberacji i roztrząsania problemów*, a ponadto pewna część dostępnej wiedzy była nieprzydatna, ponieważ nie ukazywała pełnego obrazu problemów.

Z kolei w przypadku polityki miejskiej ekspert twierdził, że stan wiedzy nigdy nie był wysoki w środowisku rządzących i w administracji. Gdy potrzebują oni określonej analizy na potrzeby danego dokumentu, rozpisują konkurs na ekspertyzy adresowane do środowisk akademickich. Jednocześnie jest to polityka obciążona znacznymi ryzykami, które rzeczywiście niejednokrotnie materializują się w różnych zdarzeniach i zjawiskach, zwłaszcza w zakresie zagospodarowania przestrzeni miejskiej i okotomiejskiej. Doszło bowiem do znacznego rozproszenia zabudowy, które pociąga za sobą dalsze ryzyka społeczno-ekonomiczne. Zostały one dość dobrze zdiagnozowane w środowiskach eksperckich, lecz brakuje interwencji publicznych, które skutecznie je łagodzą.

## ZMIENNE KOLEJE REFORMOWANIA

Poniżej przedstawię ryzyka, które dostrzegali wybrani badacze w kolejnych reformach i politykach. Ryzyka diagnozowano na różnych etapach działania – w fazie formułowania

polityki/interwencji czy w fazie jej realizacji albo ewaluacji. Pochodziły one z różnorodnych okoliczności. Wynikały z faktu podejmowania działań w sytuacji, gdy problemy były już mocno zaostrzone (kryzysy), z braku słabego przygotowania analitycznego, z braku ramowego konsensusu między interesariuszami danej reformy. Wynikały one również z zaistnienia głębokiej rozbieżności interesów przy niskiej skłonności do ich moderowania, z nieadekwatnego zaplecza kadrowego czy z technicznych problemów zarządzania procesem implementacji reform itp.

J. Szczepański już kilka dekad temu wskazywał, że w interwencjach publicznych widoczne są ryzyka, które wypluwają ze sposobu postrzegania przez aktorów polityk tego, czym jest reforma. Otóż rozumieją oni ten proces nazbyt technicznie – jako przysłowiowe przestawianie krzesel na pokładzie, a więc bez wnikania w istotę problemu. Koncentrują się na tworzeniu przepisów prawnych bez uruchamiania działań komplementarnych. Takie ryzyko dostrzegał Szczepański w reformie polityki szkolnictwa wyższego w latach 70. XX w. Ryzyko widział w nadmiernym poleganiu na domniemanej sile regulacji prawnych. Uważał, że prowadzi to często do chaosu legislacyjnego i nadmiaru przepisów. Pisał: *[...] żadna z poprzednich ustaw nie weszła w pełni w życie, bo natychmiast była zmieniana. Celnie podsumowywał: Ustawa ma niewielki wpływ na to, co jest istotne w pracy szkół wyższych, a mianowicie na stosunek profesora do studentów i asystentów, na motywacje studentów, na ich postawy i aspiracje zawodowe, na poziom przygotowania kadr naukowych, na inwestycje i wyposażenie szkół* (Szczepański 1973: 111). Ciekawe jest to, że minęło prawie pół wieku od napisania powyższych słów i zachowują one wciąż aktualność.

Ponadto Szczepański wskazywał, że reformatorzy muszą zdobyć pewne potencjały, aby zapewnić reformom sukces. Wskazywał, że muszą umieć łagodzić ryzyko nieporozumień występujących między interesariuszami. Muszą wiedzieć, jak doprowadzić do powstania pewnego ładu w ich relacjach, jak radzić sobie ze złożonością ich interesów, a także jak lepiej dookreślić funkcje dla instytucji działających w reformowanej polityce, jak wytworzyć adekwatną wiedzę o przedmiocie reform (Szczepański 1999: 20). Skuteczne reformowanie wymaga także osiągnięcia głębszego zrozumienia źródeł występowania problemów, a także silniejszego przyswojenia sobie tego, co ma być ich rozwiązaniem.

Również J. Reguński, promotor i projektodawca reform w strukturze administracyjnej kraju w 1990 r., wskazywał na ryzyka związane z uproszczonym sposobem pojmowania działań publicznych i sprowadzaniem ich rozumienia do zmian w przepisach prawa. Jego zdaniem reformy zaczynają się *de facto* dopiero wtedy, gdy akty prawne są uchwalone i *gdy trzeba przekształcić instytucje i wprowadzić nowe procedury. O tak oczywistej prawdzie nie wszyscy pamiętają*. Reguński, opisując realizację reformy samorządowej z 1990 r., stwierdza, że wiele działań obarczonych było ryzykiem, które wypluwało z improwizacji, czyli z działań, które nie zostały wcześniej dobrze zaprojektowane (Reguński 2014: 493). Dodaje: *Stare wzory należało odrzucić, ale nowych nie było* (tamże: 469).

Nawet faktyczne utworzenie gmin samorządowych w rzeczywistości nie oznaczało, że reforma jest zakończona. Przeciwnie, konieczne były kolejne, istotne decyzje, od których zależał jej rezultat. Otóż po utworzeniu gmin jako bytów prawnych państwo nadal musiało podejmować istotne dla nich decyzje, dotyczące choćby zakresu przekazywanej im własności, czyli przekazywania samorządom różnego typu własności należącej wcześniej do władzy centralnej (obiektów, przedsiębiorstw itp.). Okazało się, że wiele grup społecznych czy zawodowych było temu przeciwnych w praktyce i blokowali ten proces. Uznawali bowiem, że łatwiej będzie nadal naciskać na państwo jako strukturę centralną niż na lokalne władze, które

miały silniejsze poczucie podmiotowości i sprawczości (np. w Białymstoku kierownicy miejscy strajkowali przeciwko przejęciu przedsiębiorstwa przez lokalny samorząd).

## REFORMY WEDŁUG DWÓCH LOGIK

L. Kolarska-Bobińska analizowała reformy z przełomu lat 90. i nowego tysiąclecia. Wskazywała, że w ówczesnych działaniach publicznych wykorzystywano dwie logiki przeprowadzania zmian: logikę zmiany zamkniętej i logikę zmiany otwartej. W pierwszym wypadku podejmowano działania na podstawie silnie zdefiniowanych i sprecyzowanych założeń. W drugim wypadku podejmowano działania, których wizja nie była jasno określona, albo w trakcie początkowej fazy działań (reformy) nie udawało się wprowadzić wszystkich kluczowych zaplanowanych interwencji (przykładem może tu być reforma emerytalna) (Kolarska-Bobińska 2000: 7). W tym drugim wypadku ryzyka, na jakie narażano się, są oczywiste – niespójność, chaos w implementacji działań, zagrożenie brakiem koordynacji i niedopasowania działań do potrzeb.

Z kolei C. Włodarczyk, analizując reformy w polityce zdrowia, wskazał na specyficzne ryzyka. Otóż działania podejmowano dopiero w sytuacji występowania najpoważniejszych zagrożeń. W 1997 r. problemy osiągnęły taką skalę, że mogło to doprowadzić do groźby całkowitej utraty poczucia bezpieczeństwa przez pacjentów, zjawiska w tej skali nie spotykanego w cywilizowanych systemach zdrowotnych (Włodarczyk 1998: 380). Personel medyczny organizował coraz gwałtowniejsze strajki i demonstracje, łącznie z groźbą odstąpienia od leczenia. Pojawiało się zatem ryzyko pośpiechu w projektowaniu interwencji, co owocowało brakiem czasu na analizy, na budowanie konsensusu i testowanie zaprojektowanych rozwiązań. Faza formułowania projektu reformy nie została zakończona powstaniem dokumentu zawierającego główne kierunki przeprowadzania zmian<sup>5</sup> zarówno na poziomie strategii, jak i celów operacyjnych. Nie zwerbalizowano jasno założeń w zakresie struktury organizacyjnej świadczeniodawców, stosunków własnościowych, wizji prywatyzacji elementów systemu zdrowia itp. (Włodarczyk 2005: 328.). Rozstrzygnięcia w tym zakresie pojawiały się dopiero po uruchomieniu wdrożeń różnych nowych mechanizmów.

Słabo zanalizowano doświadczenia innych krajów, które reformowały swoje systemy (Polska później niż wiele innych krajów reformowała system zdrowia). Brakowało opracowań eksperckich, co razem komplikowało dochodzenie do istotnych rozwiązań. W ogóle w systemie zdrowia nie powstało profesjonalne zaplecze analityczne. Były próby powołania wyspecjalizowanej placówki, ale okazało się, że zainteresowanie badaniami funkcjonowania systemu zdrowia jest niewielkie.

Znaczne ryzyka dla powodzenia reform tkwiły w sposobie sformułowania agendy reform. Otóż agenda była dość wąska i sprowadzona głównie do 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 było formułowane wprost. Rozwiązania szczegółowe nie były precyzyjnie sformułowane. Wyłaniało się zatem ryzyko wynikające z podejmowania działań, które nie są odpowiednio kompleksowe i za którymi nie stoi pełne zrozumienie złożoności polityki zdrowia.

## ZAKOŃCZENIE

Na temat struktury ryzyk w działaniach i interwencjach publicznych zbudowano już znaczne zasoby wiedzy w krajach najwyższej rozwiniętych. Powstały pokaźne opracowania, działają pi-

śma naukowe<sup>6</sup>, powstała infrastruktura pojęciowa i organizacyjna doskonała od lat 70. XX w. (Hansson, Aven 2014: 1176). Przedmiotem analizy ryzyk obejmowane są kolejne dziedziny życia zbiorowego. Przypomnijmy – zaczęło się od epidemiologii, różnego typu inżynierii; obecnie analizy te obejmują kwestie klimatyczne, środowiska naturalnego, gospodarki, bezpieczeństwa aż po szereg kwestii społecznych: od terroryzmu po zabezpieczenie dziedzictwa kulturowego. W wielu krajach widać, jak duże znaczenie mają analizy ryzyk i powstała w ich wyniku wiedza dla procesów decyzyjnych w państwie.

W Polsce mamy sporo do nadrobienia w tym zakresie, jakkolwiek nie jest tak, że jest tu tylko „czarna dziura”. W każdym razie dzięki pomnażaniu wiedzy w tym zakresie możemy poprawić proporcję między udanymi i nieudanymi interwencjami publicznymi.

<sup>1</sup> [http://wyborcza.pl/1,76842,7703149,Gigantyczny\\_rachunek\\_za\\_swinska\\_grype.html#ixzz1mROulyBr](http://wyborcza.pl/1,76842,7703149,Gigantyczny_rachunek_za_swinska_grype.html#ixzz1mROulyBr) [dostęp 15.02.2012].

<sup>2</sup> Brytyjskie Ministerstwo Pracy i Emerytur uruchomiło w czerwcu 2011 r. projekt pt. *Work Programme*. Przeznaczono na niego 3–5 mld funtów (w ciągu 5 lat) z myślą, aby objąć nim 1–1,5 mln osób. Oszacowano, że wydanie jednego funta w tym programie przyniesie oszczędności rzędu 1,95 funta (z uwagi na niższy poziom przestępczości, wyższe zatrudnienie i lepsze zdrowie uczestników programu oraz na lepszą dystrybucję dochodów w społeczeństwie).

<sup>3</sup> <http://ersa.org.uk/events/awards> [dostęp 15.02.2015].

<sup>4</sup> Badania przeprowadzone w Collegium Civitas ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (PB/3/2014) objęły 20 polityk i działań publicznych. Opierały się one na badaniach fokusowych oraz wywiadach pogłębionych z 20 osobami, które miały status insiderów w danej polityce (urzędnicy, politycy albo eksperci). Analizowano polityki o skali makro, jak: emerytalna, odpadowa, farmaceutyczna, a także działania w skali mikro, jak: reforma nadzoru pedagogicznego, wprowadzenie bezpłatnego podręcznika, program lokalnych dróg itp. (Instytut Polityk Publicznych 2014).

<sup>5</sup> Odwoływano się natomiast do tzw. projektu prezydenckiego (inicjatywa legislacyjna prezydenta Lecha Wałęsy z 1995 r. inspirowana pomysłami zrodzonymi w NSZZ „Solidarność”).

<sup>6</sup> Z pism naukowych warto wymienić „Journal of Risk Research”, „Risk Analysis”. Działają również organizacja The Society for Risk Analysis (SRA).

## BIBLIOGRAFIA

- Adamek W. (2011), *W szkole nie jest źle, a nawet dobrze. Zreformowana szkoła w oczach uczniów*, w: M. Niezgodna (red.), *Spoleczne skutki zmiany oświatowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Andretta M. (2014), *Some Considerations on the Definition of Risk Based on Concepts of Systems Theory and Probability*, „Risk Analysis”, Vol. 34, No. 7.
- Audit Commission (2001), *Worth The Risk?*, UK Government, London.
- Aven T. (2012), *The risk concept – historical and recent development trends*, „Reliability Engineering and System Safety”, 99.
- Beck U. (2002), *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Beck U. (2009), *World at risk*, Polity Press, Cambridge.
- Black J. (2012), *Role of Risk in Regulatory Processes*, w: *Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- Bradbury J.A. (1989), *The Policy Implications of Differing Concepts of Risk*, „Science, Technology, & Human Values”, Vol. 14 No. 4.
- Can the Work Programme work for all user groups?* (2013), First Report of Session 2013–14 House of Commons, Work and Pensions Committee, 15 May.
- Douglas M., Wildavsky A. (1982), *Risk and culture*, University of California Press, Berkeley.
- ERSA Policy briefing: preventing fraud and error in welfare to work programmes* (2012), Employment Related Services Assosiation.
- Finn D. (2008), *The British 'welfare market' Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands*, University of Portsmouth.



- Fisher E. (2012), *Risk and Governance*, w: *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.
- Green Book. *Appraisal and Evaluation in Central Government* (2003), HM Treasury, London.
- Hansson S.O., Aven T. (2014), *Is Risk Analysis Scientific?*, „Risk Analysis”, Vol. 34, No. 7.
- Heyman B. (2012), *Risk and Culture*, w: *Oxford Handbook of Culture and Psychology*, Oxford University Press.
- Hryniewicz J. (2007), *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Instytut Polityk Publicznych (2014) *Prawidłowości w procesie formułowania polityk publicznych w Polsce. Raport z badań*, Collegium Civitas, Warszawa.
- Kolarska-Bobińska L. (2000), *Wstęp*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, Oficyna Naukowa ISP, Warszawa.
- Kryńska E. (2001), *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa.
- Managing risks with delivery partners* (2013), Office of Government Commerce, HM Treasury, London.
- Nieżgoda M. (2011), *Wprowadzenie*, w: M. Niezgoda (red.), *Spoleczne skutki zmiany oświatowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- OECD (2014a), *Przegląd Gospodarczy OECD* (2014), Paryż.
- OECD (2014b), *Connecting People with Jobs. Activation Policies in the United Kingdom*, Paryż.
- Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts* (2004), HM Treasury, London.
- Pogorzelski K. (2014), *Ryzyko i niepewność: krótka historia rozróżnienia*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- Preventing fraud in contracted employment programmes* (2012), National Audit Office, London.
- Ramalingam B., Jones H., Reba T., Young J. (2011), *Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts*, Overseas Development Institute, London.
- Regulski J. (2014), *Życie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Ripple S. (2002), *Cultural Theory and Risk Perception: A Proposal for a Better Measurement*, „Journal of Risk Research”, 5(2).
- Risk, Responsibility and Regulation: Whose Risk Is It Anyway?* (2006), Better Regulation Commission, London.
- Siegrist M., Keller C., Kiers H. A. L. (2005), *A New Look at the Psychometric Paradigm of Perception of Hazards*, „Risk Analysis”, Volume 25, Issue 1.
- Strategy Unit Report (2002), *Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty. Full report – a source document*, Cabinet Office, London.
- Szczepański J. (1973), *Refleksje nad oświatą*, PIW, Warszawa.
- Szczepański J. (1999), *Reformy, rewolucje, transformacje*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa.
- Włodarczyk C. (1998), *Reforma opieki zdrowotnej w Polsce. Studium polityki zdrowotnej*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius”, Kraków.
- Włodarczyk C. (2003), *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Włodarczyk C. (2005), *Międzynarodowe standardy a polska reforma zdrowotna*, w: *Polityka społeczna. Wybrane problemy (wybór artykułów z lat 1999–2005)*, IPISS, Warszawa.

## SUMMARY

The article revolves around the risk issues within public action policy makers face while initiating policy reforms (understood as a chain of complex interventions). The author describes various approaches to risk defining, including risk perception and tolerance of it. He uses certain amount of examples including a labour market policy or health policy. His thesis is that structures of risks in policymaking in Poland requires more attention to be paid to analyzing them. The research indicates that risks are not analyzed on a regular basis. What is more, instruments to analyze them are not available. But there is a wider problem relating to the fact that a policy analysis is not commonly used as an instrument in the policy process. As a result, the potential for a risk management is quite limited and that's why the results of public action quite often leave a lot to be desired.

**Keywords:** public policy, risks, public governance, risk management, labour market policy, cultural theory

**Author's affiliation:** Collegium Civitas