

ZBIGNIEW WOŹNIAK

KOMPONENTY DEFINICYJNE WSPÓŁCZESNEJ POLITYKI

Polityka ma nieustannie do czynienia z rzeczywistością, którą sama stworzyła. Potrzeby, niezadowolenie, nierozwiązywalne niemal problemy, przed jakimi staje, są w części jej własnym dziełem.

Niklas Luhmann (1980)

I. BAZA DEFINICYJNA POLITYKI

Najszerwsze, a zarazem nadreprezentowane w świadomości społecznej ujmowanie polityki oznacza zespół zabiegów umożliwiających sprawowanie władzy i/lub sposobów wpływania na tych, którzy władzę posiadają (grupy trzymające władzę). Zapomina się jednakże, iż polityka jest także pojęciem odnoszącym się do szerokiej gamy organizacji, różnorodnych typów aktywności organizacyjnej. Jest ona strukturą, pewną ramą, w obrębie której prowadzone są codzienne operacje organizacji i wykreślane są przyszłe przebiegi zdarzeń oraz ma dwa podstawowe składniki:

1. zasady, którymi się kieruje,
2. prawa (normy), które wskazują sposób, w jaki zasady będą zastosowane w procesie sprawowania władzy (kierowania, zarządzania)¹.

Sferę zasad, celów i działań polityki współokreślają wartości obejmujące ideały, przekonania i preferencje, a także ludzi i grupy społeczne, które mogą zaspokoić rzeczywiście lub w sposób wyobrażony potrzeby jednostek i zbiorowości. Wartości pozwalają wywnioskować, co jest godne szacunku i oczekiwane, pożądane do tego stopnia, że staje się dla jednostek i grup społecznych istotną przesłanką wyboru sposobów, środków i celów działania.

Do katalogu wartości podstawowych z punktu widzenia celów polityki zalicza się współcześnie wolność, godność i podmiotowość, równość, zrównoważenie, sprawiedliwość i solidarność. Wartości podstawowe mobilizują działania państwa demokratycznego, podtrzymują i reprodukują nadzieje na dotrzymanie zadeklarowanych przez polityków przyrzeczeń, stanowiących przesłankę dla artykułowania przez jednostki i grupy społeczne roszczeń. Rolą teorii politycznej jest przedstawienie diagnozy realnej rzeczywistości społecznej, w któ-

¹ Patrz: F. Harrison, *Policy, Strategy, and Managerial Action*, Houghton Mifflin Company, Boston 1986, s. 17 i n.

rej wartości są jednym z wielu czynników o pozytywnych i negatywnych skutkach, zwłaszcza wtedy gdy kurczą się możliwości i zasoby².

Wartości eksponuje się szczególnie intensywnie w okresach transformacji politycznej, która następuje wówczas, gdy obywatele decydują się dokonać zmiany samych wartości lub ich wpływu na politykę. W zestawie celów podstawowych polityki zatem winno znaleźć się uświadomienie i ukazanie ludziom wpływu wartości na życie jednostek, grup i organizacji (rzecznictwo wartości kluczowych – np. zrównoważenie). Wtedy gdy pojawia się konflikt między stanem finansów a wartościami, te ostatnie – nawet podstawowe – przestają być wystarczającym drogowskazem działania politycznego, lecz nadal stanowią one podstawę społecznego konsensusu, znaczenia nadawanego przez ludzi i bazę odwołań polityki wobec społeczeństwa³. Dlatego ludzie o sprzecznych interesach i odmiennych pozycjach mogą ze sobą współpracować wtedy, gdy podzielają wspólne wartości, oponenti polityczni zaś w wartościach mogą poszukiwać bazy dla uzgodnień umożliwiających przejście od obrony własnej pozycji do satysfakcjonującej realizacji własnych interesów.

Mimo tak wielu walorów, wartości są jednak dość trudnym miernikiem efektów politycznych, są też mało przydatne do oceny osiągnięć i nieprzydatne zwłaszcza do oceny trudności. Jako idee regulatywne nie znajdują zastosowania w świecie praktyki, a w świecie komunikacji politycznej symbolizują w równej mierze dobre zamiary, jak i złe doświadczenia⁴.

Polityka może być widziana jako rezultat wpływu wielu aktorów sceny publicznej lub organizacyjnej, jako odbicie i n t e r e s ó w grupowych w społeczeństwie. W świetle pluralistycznych koncepcji polityki, rolą decydentów (ciał zarządczych) winno być zatem generowanie, wyznaczanie pola gry dla tychże interesów⁵. Interesy są, co prawda, mocno zakorzenione w wartościach opartych na mniej lub bardziej realnych poglądach oraz założeniach dotyczących życia jednostek i zbiorowości, jednakże wartości te zderzone z interesami są w polityce dość często instrumentalizowane (interes państwa, interes klasowy, interes publiczny itp., przeciwstawiane interesom jednostki). By osłabić te niekorzystne z punktu widzenia interesów jednostkowych i grupowych tendencje, akcentuje się we współczesnych koncepcjach polityki raczej dążenie do równowagi niż optymalizowania efektów.

² Zasobami, najogólniej rzecz ujmując, jest to wszystko, co służy osiąganiu celów, rozwiązywaniu problemów, eliminowaniu zagrożeń oraz co umożliwia ludziom realizację zadań życiowych, aspiracji lub wartości. Z kolei zasoby społeczne obejmują zarówno konkretne jednostki z ich osobowościowymi (wiedza, pomysłowość, odwaga, otwartość itp.) i materialnymi walorami, a także ich najbliższe społeczne otoczenie (rodzina, przyjaciele, znajomi, sąsiedzi), jak też formalne i nieformalne grupy, organizacje, stowarzyszenia, instytucje.

³ W USA nazywa się to obywatelską religią (*civil religion*). W Polsce związki między moralnością a polityką bardzo trafnie określił socjologizujący psychiatra K. Dąbrowski, stwierdzając, że wolność demokratyczna nie może polegać na daniu wolności dla działania krzywdzącego. Realizacja zasad demokracji i wychowania do demokracji powinna być realizowana w taki sposób, by „w rodzinie, w szkole, w urzędach, w nauce, w doborze do obsadzania ważnych stanowisk społecznych i politycznych – zasada praktycznego i powszechnego podporządkowania interesów materialnych, interesów panowania, interesów osobistego wpływu niezależnych od poziomu moralnego jednostki – była całkowicie podporządkowana wyższym hierarchicznie wartościom ludzkim”; zob.: K. Dąbrowski, *Moralność w polityce*, BIS, Warszawa 1991, s. 48-49.

⁴ Zob. N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 147-148; T. Atlee, *Transformational Politics*, London 1999, www.co-intelligence.org/CI-Pol_TransformPol2.html, s. 7.

⁵ R. Sutton, *The Policy Process: On Overview*, Chameleon Press Ltd, London 1999, s. 26 i n.

Polityka zatem to, najogólniej rzecz ujmując, z jednej strony przewodnik, wskazówka oraz wsparcie w podejmowaniu decyzji i działaniu, z drugiej zaś wymuszanie zachowań i indukowanie ukierunkowanej aktywności jednostek oraz większych całości społecznych. Służy ona zachowaniu ciągłości działania i wyznaczaniu kierunków aktywności, planowaniu przyszłego biegu zdarzeń i tworzy w tym samym czasie bazę dla niezliczonych codziennych decyzji, wykorzystując posiadane zasoby.

Polityka nakreśla przydział odpowiedzialności i towarzyszącą temu delegację kompetencji (władzy) na wszystkie poziomy organizacyjne, formułując zarazem zasady używania dostępnych decydom oraz użytkownikom zasobów – jest werbalnym, pisanym lub zalecanym, roboczym zestawem zasad i reguł, na podstawie których podmioty decyzyjne określają przesłanki i wskazówki, a także mogą stosować przymus w toku kształtowania i wyjaśniania misji oraz działań organizacyjnych. Polityka szczegółowo określa aprobowane kierunki, obszar i zakres działania, stanowiąc swoistą obudowę, otoczenie procesu podejmowania decyzji oraz podstawę wyznaczania standardów praktyki zarządczej⁶.

Nie ma polityki bez służącej realizacji jej celów *strategii*⁷, obejmującej istotne dla podejmowania decyzji wzory działania. W języku greckim czasownik *stratego* oznacza planowanie zniszczenia wroga za pomocą efektywnie wykorzystanych zasobów⁸, w biznesie zaś strategia, to tryb lub plan działania służący alokacji niewystarczających zasobów w celu zdobycia konkurencyjnej przewagi oraz kapitalizacji uświadomionej możliwości akceptowalnego ryzyka. Strategia, by osiągnąć cel, wymaga dyslokacji (rozmieszczenia) zasobów, ma dystans perspektywiczny, przyszłościowy – podstawowymi jej rezultatami są redukcja niepewności i możliwości wystąpienia zdarzeń nieoczekiwanych oraz osiągnięcie zdolności radzenia sobie organizacji z zewnątrz wywołowanymi zmianami za pomocą działań generowanych wewnątrz struktur organizacyjnych. Strategia stanowi zatem kompleksowe i potencjalnie niezwykle silne narzędzie radzenia sobie przez organizację przede wszystkim z tym, co przynosi zmiany, ale może również służyć przyspieszeniu zmian wewnątrz organizacji i w jej otoczeniu.

P o d s u m o w u j ą c tę część rozważań, należy stwierdzić, że polityka dostarcza struktury, ramy koncepcyjno-realizacyjnej po to, by w imię przyjętej misji i z perspektywy celów organizacji mogła być formułowana i realizowana określona strategia. Porównując politykę i strategię, można powiedzieć, iż:

- polityka jest strukturą statyczną – strategia ma cechy dynamiczne,
- polityka wskazuje, jak określona strategia powinna być realizowana i czego się oczekuje od takiej realizacji,
- polityka tworzy przymus – strategia wskazuje drogę wprowadzania polityki i osiągania celów w danych warunkach i za pomocą posiadanych zasobów. Inaczej mówiąc – strategia to rozwinięcie zasobów, by zrealizować cele,

⁶ Podobne podejście odnaleźć można w sposobie definiowania polityki wśród takich badaczy, jak G. Terry, S. Franklin, T. McNichols, P. Haner oraz F. Harrison; zob. F. Harrison, op. cit., s. 2 i n.

⁷ Strategia na ogół utożsamiana jest z terminologią wojskową, geopolityką i stosunkami międzynarodowymi – weszła także do języka biznesu.

⁸ F. Harrison, op. cit., s. 9.

– polityka obejmuje możliwości i cele osiągnięć organizacyjnych – strategia odzwierciedla środki, za pomocą których te cele będą osiągnięte⁹.

Polityka to zatem zasady mówiące, które działania spośród wielu możliwych możemy podjąć, a których nie należy stosować, oraz co możemy w konkretnej sytuacji uczynić¹⁰ – w tym znaczeniu jest ona sztuką możliwości.

II. GŁÓWNE KORELATY DZIAŁANIA POLITYCZNEGO

Kilkadziesiąt lat temu M. Valliant Higginson¹¹ zwrócił uwagę, że w definicjach polityki najczęściej używane są następujące czasowniki: *podtrzymywać, utrzymywać, podążać, dostarczać, pomagać, asystować, towarzyszyć, zapewniać, zabezpieczać, współpracować, stosować, świadczyć, służyć, działać, zaprzestać*, a także *być*. Podążając tym śladem możemy stwierdzić, iż czasowniki te wpisują się w dwa istotne składniki polityki – władzę/autorytet oraz wpływ, które powinny być wykorzystane po to, by:

- 1) umożliwiać ludziom budowanie warunków do rozwijania własnego życia,
- 2) opanowywać i powstrzymywać siły destrukcyjne, zagrażające rozwojowi jednostkowemu i zbiorowemu,
- 3) tworzyć warunki sprzyjające artykułowaniu interesów różnorodnych grup społecznych, w tym zwłaszcza grup mniejszościowych.

W społeczeństwach demokratycznych narasta jednak przekonanie, że władza służy przede wszystkim wąskim grupom interesu, zwiększa zależność jednostek i grup, wyzwala pewne mechanizmy i procesy bez rozpoznania możliwych konsekwencji takiego działania, skłania do konformizmu (zwłaszcza w wersji oportunistycznej), ograniczając kreatywność oraz unikatowość jednostek, zjawisk i procesów, a także częściej stosuje wyłącznie represję wobec zachowań i zjawisk destrukcyjnych niż prewencję i resocjalizację. Co więcej, władza (polityka) jest – zdaniem obywateli – wykorzystywana do manipulowania świadomością społeczną, gdyż tworzy fałszywy obraz zaspokajania potrzeb oraz reprezentowania interesów wszystkich segmentów społeczeństwa w taki sam sposób i na podobnym poziomie¹².

N. Luhmann twierdzi, że współcześnie jedynymi formami oddziaływania politycznego mającymi praktyczne znaczenie są *prawo i pieniądz*, zobowiązujące, nakładające i pobudzające określone podmioty (struktury władzy, administracja, obywatele) do pewnych pożądanых zachowań¹³. Inne środki od-

⁹ Na podstawie: F. Harrison, op. cit., s. 1-27.

¹⁰ K. Kirst-Ashman, H. Hull Grafton, Jr., *Understanding Generalist Practice*, Nelson-Hall Publishers, Chicago 1993, s. 16-17.

¹¹ M. Valliant Higginson, *Management Policies I: Their Development as Corporate Guide*, AMA Research Study 76, New York 1966, s. 59.

¹² T. Atlee, op. cit., s. 1.

¹³ Są to podstawowe narzędzia instrumentarium socjotechniki pierwszego stopnia, która za pośrednictwem bezpośredniego działania normą prawną i/lub stanowienia przez wytwory uzyskuje, co prawda, bardzo szybko pożądanе zachowanie, jednak jego trwałość obniża brak internalizacji norm.

działowań politycznych – takie jak perswazja, nakłanianie, motywowanie, wychowanie, edukacja itp. – są nieporównywalnie mniej skuteczne¹⁴.

Prawo i pieniąż jako formy oddziaływania politycznego są nadużywane, i to w sferach, do których się mało nadają – w wychowaniu i polityce społecznej. Powstają w związku z tym przeciążenia wywołujące deformacje – jurydyzację życia publicznego, zalew przepisów, prawo powielaczowe, problemy budżetowe, wzrost wydatków sektora publicznego. Erozja prawa i martwe zapisy to skutek przeciążenia, ponieważ nie można znać ani przestrzegać wszystkich ustaw, rozporządzeń i innych regulacji. W efekcie w pogoni za sukcesem politycznym decydenci poprzestają na stanowieniu prawa, uchwalaniu coraz to nowych aktów prawnych¹⁵, unikając decyzji wykraczających poza kadencję ciał wybieralnych lub czas sprawowania funkcji politycznej.

A. Toffler poszerza ten luhmannowski wachlarz socjotechnik w sferze polityki o wiedzę, twierdząc, że jest ona obecnie główną siłą napędową gospodarki: staje się najważniejszą, choć niematerialną formą własności nowego systemu wytwarzania bogactwa. Stąd też polityka rozumiana jako zespół zabiegów umożliwiających zdobycie i sprawowanie władzy jest współcześnie wypadkową relacji między przemocą, bogactwem i wiedzą¹⁶. Przemoc jest najmniej uniwersalnym i skutecznym na dłuższą metę narzędziem władzy i/lub uzyskiwania wpływu – bardziej elastycznym sposobem osiągania celów w instrumentarium polityki jest bogactwo, które pełniąc funkcję kary lub nagrody może się przeobrażać w inne zasoby polityki.

Z kolei najbardziej uniwersalnym i podstawowym źródłem władzy i wpływu najwyższej jakości jest dzisiaj wiedza, gdyż „pozwała na odwrócenie wyzwań, które mogłyby wymagać użycia przemocy lub bogactwa”¹⁷. Służyć ona może także uzyskaniu pożądanych zachowań wówczas, gdy takowe postępowanie niekoniecznie służy interesowi jednostki lub grupy, dlatego jej dystrybuowanie jest ważniejsze niż redystrybucja innych zasobów i instrumentów polityki. Dominująca pozycja wiedzy w procesie wytwarzania bogactwa społeczeństw powoduje, że w s z e l k a p o l i t y k a j e s t w s p ó ł c z e ś n i e k o m u n i k a c j ą, obejmującą także wiedzę o wiedzy. Komunikacja przepływa w gospodarce rynkowej – w odróżnieniu od scentralizowanych gospodarek planowych – poziomo i w poprzek systemów funkcjonalnych. Stąd też dla wielu struktur organizacyjnych, zwłaszcza dla biurokracji, źródłem władzy, politycznych wpływów jest kontrolowanie informacji przepływającej między poszczególnymi poziomami organizacyjnym systemu¹⁸.

Wiedza – twierdzi A. Toffler – jest współcześnie dystrybuowana wadliwie, gorzej niż broń oraz bogactwo, i przestrzega w związku z tym przed blokowaniem obywatelom dostępu do wiedzy i zbyt daleko posuniętym manipulowaniem informacją, przewidując, że „każde państwo, które włącza wiedzę do więzienia, wysyła tym samym swych obywateli w drogę ku koszmarnej przyszłości”¹⁹.

¹⁴ Dzieje się tak, gdyż stosowane tutaj narzędzia przynależą socjotechnikom drugiego stopnia, których efekty przekładające się na zmianę zachowań jednostkowych i grupowych są odłożone w czasie.

¹⁵ N. Luhmann, op. cit., s. 153.

¹⁶ A. Toffler, *Zmiana władzy*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 567 i 641.

¹⁷ Ibidem, s. 645.

¹⁸ N. Luhmann, op. cit., s. 151; A. Toffler, op. cit., s. 569.

¹⁹ A. Toffler, op. cit., s. 572.

III. POLITYKA W DZIAŁANIU

W ujęciu dość powszechnie stosowanego modelu liniowego, polityka postrzegana jest jako seria następujących po sobie faz inicjowanych identyfikacją określonego problemu i kończących się zestawem określonych działań służących rozwiązywaniu ujawnionych kwestii lub radzeniu sobie z nimi. Z punktu widzenia modelu linearnego jest to proces racjonalny, zrównoważony, obiektywny i analityczny, który obejmuje następujące etapy:

- 1) rozpoznanie i określenie istoty i charakteru kwestii wymagających rozwiązania,
- 2) identyfikowanie możliwego do przewidzenia przebiegu zdarzeń na drodze do rozwiązania problemu,
- 3) oszacowanie zysków i strat rozwiązań alternatywnych,
- 4) wybór opcji gwarantującej najlepsze rozwiązanie,
- 5) wdrożenie (implementacja) polityki w określonej sferze (dziedzinie),
- 6) ewentualna ewaluacja uzyskanego rezultatu²⁰.

W modelu linearnym polityki przyjmuje się zatem, że samo podjęcie decyzji o wprowadzeniu zmiany w sposób automatyczny powoduje jej wdrożenie (implementację). Coraz częściej twierdzi się jednak, że model ten jest daleki od rzeczywistości, bowiem najistotniejszym momentem w procesie politycznym jest sama decyzja o reformie/potrzebie zmiany, wszystko zaś, co następuje potem, jest już tylko zwyczajnym, mechanicznym procesem – to proces interaktywny, a nie linearny.

Stąd też zwolennicy modelu interaktywnego polityki twierdzą, że inicjatywy zmian i działania reformatorskie oraz rewidowanie działań politycznych mogą zarówno pod wpływem zainteresowanych zmianą podmiotów, jak i sił wobec niej opozycyjnych pojawiać się na różnych etapach cyklu tworzenia oraz realizowania polityki²¹. Co więcej, wdrażanie polityki (implementacja) po podjęciu decyzji o jej przyjęciu staje się właściwie aktywnością administracyjną sięgającą od centrum do poziomu lokalnego, okoliczności i otoczenie administracyjne zaś zaczynają odgrywać większą rolę w osiągnięciu założonych rezultatów niż motywacja polityczna i/lub opór materii wobec przyjętej polityki²². Znaczącą konsekwencją pojawiającej się dychotomii generowania i implementacji polityki jest unikanie odpowiedzialności przez decydentów różnych szczebli władzy. Jeśli efekt podejmowanych działań nie jest zgodny z oczekiwaniami polityków, wówczas za rezultat obwinia się nie tyle samą politykę, lecz poszukuje się raczej błędów i uchybień w politycznej lub menedżerskiej implementacji (brak woli politycznej, złym zarządzaniu zmianą, niewystarczających zasobach itp.).

²⁰ R. Sutton, *The Policy Process: On Overview*, Chameleon Press Ltd, London 1999, s. 9.

²¹ Clay i Schaffer posuwają się nawet do stwierdzenia, że „całość 'życia' polityki jest chaosem celów i zdarzeń”. Należy także skorygować wyobrażenia o odpowiedzialnych politykach i lojalnych wobec polityki biurokratach, stąd też nie wszystko, co współokreśla racjonalną implementację decyzji, osiągnąć można wyłącznie poprzez odpowiednie strategie; E. Clay, B. Schaffer (red.), *Room for Manoeuvre. An Explanation of Public Policy in Agriculture and Rural Development*, Heinemann, London 1986, s. 28.

²² Lipsky stosuje termin *street level bureaucracy* na określenie aktorów biorących udział w procesie implementacji polityki, do których zaliczył szkoły, sądy, ośrodki pomocy społecznej, policję, biura obsługi prawnej itp.; zob. M. Lipsky M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, w: M. Hill, *The Policy Process: A Reader*, Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, London 1993, s. 389-392.

Polityka jest wypadkową wpływu wielu podmiotów sceny publicznej oraz zróżnicowanych interesów jednostkowych i grupowych, stąd też działania polityczne orientowane mogą być na²³:

1) interes państwa – koncentracja na osiąganiu takich efektów makropolitycznych, jak ustrój, władza, utrzymanie hegemonii politycznej w stosunku do innych aktorów sceny publicznej. Interesy państwa nie zawsze korespondować muszą z interesami poszczególnych segmentów społeczeństwa;

2) elity, koalicje polityczne – to podzbiór układu politycznego, obejmujący grupy o stabilnych, ścisłych stosunkach i zależnościach z bardzo restrykcyjnym członkostwem, mające interesy w tej samej przestrzeni politycznej. To jednostki i/lub grupy będące realnymi *właścicielami procesu politycznego*, funkcjonujące w pewnej aurze niejawności, tajemniczości i oddalenia od poziomu lokalnego – stawia to elitę/koalicję w pozycji uprzywilejowanej w decyzjach i realizacji polityki;

3) biurokrację polityczną – przewaga działań skoncentrowanych na konfliktach i negocjacjach między aktorami sceny politycznej w ramach „państwowej maszyny”. Źródłem konfliktów są cele związane z indywidualną karierą oraz sprzecznymi interesami grup, struktur organizacyjnych i instytucjonalnych oraz agend rządowych usiłujących zachować kontrolę nad sceną polityczną. Obszarem szczególnie zagrożonym konfliktem jest punkt, w którym spotykają się biurokracja i egzekutywa – gracze sceny politycznej konkurują między sobą ponad preferowanymi przez siebie opcjami, wykorzystując dla swych celów zasoby oraz pozycję w hierarchii służbowej, kontroli przepływu informacji, dostępu do kluczowych decydentów;

4) grupy eksperckie – politycy, poszukując uzasadnienia dla alternatywnych rozwiązań (decyzji), oczekują lepszego i uproszczonego wyjaśnienia, ważnych z punktu widzenia problemu, kwestii. Język teorii jest nieprzydatny do celów politycznych, stąd też politykowi wystarcza, że wie, iż teza naukowa oparta została na mocnych podstawach – decydentów nie interesuje, jak doszło do jej sformułowania, lecz oczekują oni zrozumiałej informacji ułatwiającej podjęcie decyzji.

Ekspersi i doradcy pełnią istotną rolę zarówno w definiowaniu problemów z określonego obszaru polityki, jak również w doprowadzeniu do świadomości decydentów i opinii publicznej diagnozy i proponowanych sposobów rozwiązania kwestii będących przedmiotem uwagi polityków. Ujawniona politykom i opinii publicznej ekspercka diagnoza może być źródłem „społecznej nierównowagi”, co decydenci uznać mogą za polityczną obligację do podjęcia działań wyrównawczych, kompensacyjnych.

Grupy ekspertów uzyskują uprzywilejowaną w stosunku do innych aktorów sceny publicznej pozycję w dostępie do informacji oraz osób znaczących, a także zostają dopuszczone do udziału w dyskusjach dotyczących idei, założeń, celów oraz strategii określonej polityki. Zbyt silne uwikłanie ekspertów w bezpośrednie decyzje polityczne osłabić może ich początkową ideologiczną neutralność, co skutkuje subiektywizacją i upolitycznieniem ekspertyz oraz realnym wpływem, wykraczającym poza fazę formułowania polityki (lobby eksperckie, koalicje/społeczności eksperckie itp.);

²³ Zob. M. Lipsky, op. cit., s. 390 i n.; R. Sutton, op. cit., s. 26 i n.; N. Luhmann, op. cit., s. 144 i n.

5) kręgi społeczności lokalne – instytucje państwa i aktorzy społeczni skupieni są wokół zasad i celów polityki, co pozwala uniknąć dychotomii państwo–społeczeństwo.

Polityka, bazując na jakimś jednym subsystemie, musi jednak działać na rzecz całego społeczeństwa, pełniąc pewną globalną rolę w społeczeństwie przy coraz bardziej ograniczonych możliwościach działania i kurczących się zasobach. Wzrastająca zależność pojedynczego obywatela od polityki powoduje, że plany, konieczności, sukcesy i porażki polityczne przekładają się wprost na losy poszczególnych jednostek. Politykę obwinia się na ogół o wszelkie krzywdy doświadczane przez jednostki osobiście, jak i takie, o których się czyta i słyszy, a równocześnie nie uwzględnia się ograniczeń możliwości działania (reguły konstytucyjne, budżet, ludzka nieudolność, bezradność i zwykła niemożność, wolności obywatelskie itp.).

Jakkolwiek całościową odpowiedzialność za społeczeństwo stereotypowo lokuje się prawie wyłącznie w państwie, to jednak uznaje się jednocześnie, że nie może ono odwracać się od problemów i skutków ubocznych działań, które samo wywołuje. Polityka nie może więc abstrahować od oczekiwań społecznych, zwłaszcza od punktu widzenia i roszczeń poszkodowanych w wyniku procesów i zmian mających miejsce w konkretnym społeczeństwie. Postuluje się zatem, by w ramach kompetencji państwa – postrzeganego jako stan ogólnospołecznej organizacji – dochodziło do wynagrodzenia (rekompensaty) obywatelowi tego, co traci on na skutek określonego sposobu zorganizowania życia zbiorowego²⁴. Żądanie zbyt wielu wyrzeczeń od obywateli oraz poszerzanie się luki między roszczeniami społecznymi a możliwościami polityki rujnuje ideologie polityczne oraz niszczy kapitał, jakim jest zaufanie potencjalnych sojuszników i wyborców²⁵.

Praktyka dowodzi, że kluczem do rozwiązania dylematów współczesnej polityki jest wypracowywanie efektywnych sposobów pozyskiwania czasu, zainteresowania i energii obywateli (zwłaszcza młodzieży) – adresatem tego postulatu jest komunikacja polityczna, partnerstwo, współpraca międzysektorowa na poziomie społeczności, regionu oraz społeczeństwa globalnego. Aktywizować obywateli można za pośrednictwem *re-polityzacji* – albo poprzez uczestnictwo, albo w drodze zastosowania przemocy. Odrzucenie przez społeczeństwa demokratyczne przemocy w relacjach władza–obywatele każe poszukiwać szans *re-polityzacji* obywateli w partycypacji społecznej. Dzieje się tak, gdyż na znaczeniu zyskują współcześnie prawa konsumentów decyzji polityków różnych szczebli władzy – takie jak prawo do bezpieczeństwa; dokonywania wyborów i bycia wybranym; bycia informowanym, zapytany i wysłuchany²⁶.

Zdolność do rozwoju w dłuższej perspektywie zależy dzisiaj od ciągłego, bogatego w formy dialogu między pojedynczymi ludźmi a instytucjami państwo-

²⁴ Należy zauważyć, iż maksymalizowanie tego postulatu grozi uniwersalizacją kompetencji państwa.

²⁵ Dzieje się tak dlatego, że „teorie, które umożliwiły powstanie nowoczesnego państwa konstytucyjnego, są bezradne wobec sytuacji powstałych dzięki nim”. Inaczej mówiąc: kształtowały one rzeczywistość, którą trzeba ocenić; zob. N. Luhmann, op. cit., s. 148.

²⁶ Zob. L. M. Salamon, *Partners in Public Service. Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1995.

wymi, między obywatelami i ich przedstawicielami, stąd też rozwijane są strategie:

- 1) włączania coraz większych segmentów społeczności w nurt rządzenia (podejmowania decyzji),
- 2) zwiększania możliwości aktywnego działania coraz większej liczby obywateli w kluczowych dla życia społecznego obszarach,
- 3) oraz tworzenia i poszerzania struktur mediacyjnych.

Z perspektywy rozwoju społecznego indywidualizm i wolny rynek muszą być zatem wsparte partycypacją i uspołecznieniem decyzji (demokracja uczestnicząca)²⁷.

Partycypacja to proces, w ramach którego ludzie realizują swoje prawo bycia aktywnym podmiotem w tworzeniu, rozwijaniu i funkcjonowaniu infrastruktury obywatelskiej, normatywno-decyzyjnej i instytucjonalnej; umożliwiającej jednostkom/grupom autentyczne włączenie samych zainteresowanych w definiowanie kwestii mających wpływ na decyzje dotyczące ich życia oraz w realizację potrzeb i aspiracji członków społeczności. Wśród celów partycypacji wymienia się działania zmierzające do uzyskania zgody społecznej (konsensus) w kwestiach związanych z zamierzonym działaniem i/lub przygotowywaną zmianą, doprowadzenie/dopuszczenie do debaty publicznej, przyznanie prawa do opozycji wobec działań władz publicznych, aż po bezpośredni udział w decyzjach administracyjnych (politycznych, w procesie stanowienia prawa, opiniowania programów itp.).

Partycypacja społeczna układać się może w sekwencję: współdziałanie – współpraca – partnerstwo. Pierwsza oznacza podjęcie działania, na ogół krótkotrwałego i bez budowania powiązań między uczestnikami; druga trwać może nawet długo, lecz wzajemne stosunki stron ustawicznie się zmieniają; trzecia postać oznacza najwyższą formę partycypacji społecznej.

Tak więc warunkiem koniecznym pełnego wykorzystania zasobów społecznych w programach służących zaspokajaniu potrzeb i rozwiązywaniu problemów społeczności/społeczeństwa jest – zgodnie z oczekiwaniami aktorów sceny publicznej – stosowanie zasady partnerstwa, które oznacza najpełniejszą formę partycypacji społecznej i zakłada otwartość, dążenie do podejmowania decyzji przede wszystkim na drodze uzgadniania stanowisk, jawność, negocjacyjny charakter w rozwiązywaniu pojawiających się konfliktów, kształtowanie nierywalizującego nastawienia stron, informowanie zainteresowanych i szerszego otoczenia o rezultatach.

Zacznym stosunków partnerskich jest podjęcie wspólnej analizy i hierarchizacji potrzeb społeczności oraz planowania sposobu ich zaspokojenia lub rozwiązania pojawiających się przy tej okazji problemów. Konsekwencją podjęcia formuły planowania partnerskiego jest stosowanie w codziennej pracy władz publicznych procedury grupowego podejmowania decyzji dotyczących społeczności, jej członków i działających w jej obrębie organizacji i instytucji (zwłaszcza podmiotów społeczeństwa obywatelskiego). Stąd też proporcja udziału sektora publicznego oraz zaradności i solidarności zbiorowej

²⁷ Władze ma ten, kto siedzi przy stole, gdy są podejmowane decyzje – warto przypomnieć, iż dla Arystotelesa obywatel to „ten, który uczestniczy w sprawowaniu władzy”. Tę arystotelesowską zasadę dobrze oddaje formuła: „jeśli nie jesteś częścią rozwiązania, jesteś tylko częścią problemu”.

samych obywateli w tworzeniu warunków, gwarancji bezpieczeństwa oraz warunków i jakości życia ujawnia rzeczywisty charakter ustroju konkretnego państwa.

Trudny jest dzisiaj do przewidzenia całkowity operacyjny i strategiczny wpływ rodzącej się na naszych oczach e-demokracji na przyszły kształt demokracji uczestniczącej. Budowana obecnie struktura e-demokracji (demokracja z globalizacją w tle) ma dwoisty wymiar:

1) **taktyczny** – technologie informatyczne tworzą zaawansowaną sieć informacyjną, gwarantując do niej dostęp na skalę nieznaną dotychczasowym mediom,

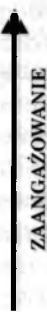

2) **strategiczny** – „rdzeniem” demokracji jest dobrze poinformowany i zaangażowany obywatel: technologie cyfrowe mogą skrócić drogę do uzyskania zadowalających rezultatów w obu tych wymiarach, wywierając jednocześnie globalny wpływ za pośrednictwem cyfrowych mediów.

Angażowanie „własnych obywateli” lub wyborców za pośrednictwem cyfrowych mediów stwarza niespotykaną dotąd szansę zwiększania aktywnego uczestnictwa ludzi w tworzeniu i wykonywaniu prawa, realizowaniu określonych „polityk” oraz w tych wszystkich obszarach życia zbiorowego, w których uczestniczą takie „ośrodki wpływu”, jak opinia publiczna, debata publiczna, lobbyści, grupy interesu, konsultacje z wyborcami, komitety społeczne, materiały eksperckie itp. (tabela 1)²⁸.

Tabela 1

Model e-demokracji

(J. Caldow, *E-Democracy: Putting down Global Roots*, Institut for Electronic Government, IBM 2004, s. 5)

	Kwadrant drugi dwukierunkowość – asynchroniczność – charakter taktyczny	Kwadrant czwarty interaktywność – charakter strategiczny
	<ul style="list-style-type: none"> • poczta elektroniczna • sieciowe badania opinii publicznej • sieciowe badania surveyowe • akcje mobilizacyjne za pośrednictwem poczty elektronicznej • elektroniczne techniki głosowania 	<ul style="list-style-type: none"> • sieciowe petycje • sieciowe konsultacje • polityka • dyplomacja • przejrzystość, jawność • cyfrowe władztwo (<i>digital divide</i>)
	Kwadrant pierwszy jednokierunkowość – pasywność – asynchroniczność	Kwadrant trzeci współpraca – interaktywność
	<ul style="list-style-type: none"> • poszukiwanie informacji • dostępność stron, witryn i domen internetowych • śledzenie legislacji • doskonalenie zasady przedstawicielstwa 	<ul style="list-style-type: none"> • dynamiczny monitoring wiadomości w mediach i Internecie • rekrutacja wolontariuszy i koordynacja ich pracy • zdobywanie funduszy • sieciowe forum (tematyczne i ogólne)
		

The Aspen Institute dostrzega konieczność wprowadzenia takich pojęć jak:

1) „polityka sieciowa” (*netpolitik*), przez którą rozumieć należy „wykorzystanie potęgi Internetu do kształtowania (formowania) polityki, kultury, wartości, tożsamości osobniczej oraz [...] percepcji publicznej”,

²⁸ J. Caldow, *E-Democracy: Putting down Global Roots*, Institut for Electronic Government, IBM 2004, s. 1.

2) „subtelny wpływ” (*miękki*) – wykorzystywanie przez władze perswazji, informacji publicznej, edukacji, komunikacji, kultury, rynku, handlu, pomocy, inwestowania i marketingu po to, by uzyskać wsparcie publiczne dla własnych interesów, wartości i konkretnej polityki²⁹.

Jakkolwiek jesteśmy we wstępnej fazie eksploracji modelu *e-demokracji*³⁰, to jednak nie można przeoczyć faktu, że Komisja Europejska rozpoczęła w 2001 r. implementację programu Interactive Policy Making i za pomocą strony internetowej Your Voice in Europe³¹ zbiera i analizuje obywatelski i biznesowy *in-put* w ewaluacji polityki Unii Europejskiej i zabiega o konsultacje nowych inicjatyw.

Nie bez znaczenia dla szeroko rozumianej polityki jest także jej nowy priorytet – *d o b r o s t a n* (*well-being*), który H. Dunn już w roku 1959 proponował rozumieć jako „zintegrowaną metodę funkcjonowania zorientowanego na maksymalizowanie potencjału możliwego do osiągnięcia w środowisku życia jednostki i/lub grupy”³². Bardziej konkretną okazała się propozycja Hettlera, w myśl której dobrostan to „aktywny proces służący świadomym wyborom w dążeniu do osiągania coraz bardziej satysfakcjonującej egzystencji”³³.

Kreatorzy polityki zmuszeni zostali przez wydarzenia i procesy społeczne ubiegłego stulecia do uruchomienia wszystkich dostępnych zasobów społeczności w procesie budowania *p o c z u c i a b e z p i e c z e ń s t w a* obywateli oraz poprawy funkcjonowania w obszarach decydujących o *j a k o ś c i ż y c i a* obywateli, którą konstytuuje ogół cech i właściwości zróżnicowanych środowiskowo oraz zmieniających się pod wpływem konkretnych warunków i położenia. Decydują one o zdolności zaspokojenia potrzeb, realizacji celów osobistych i funkcjonowania jednostek w czterech poziomach aktywności: fizycznym, materialnym, społecznym i emocjonalno-intelektualnym. Jakość życia musi obejmować także jakość środowiska jednostki, bowiem:

- 1) daje ono szansę wyjścia naprzeciw podstawowym potrzebom ludzi (żywność, schronienie, bezpieczeństwo, kontakt społeczny itp.),
- 2) zakreśla pole działania umożliwiającego wykorzystanie potencjału jednostki, przeciwdziałając marginalizacji, wykluczeniu i bezradności społecznej,
- 3) stwarza szansę kontroli i wyboru.

Jakość życia w określonym typie zbiorowości terytorialnej (wieś, miasto, dzielnica, osiedle itp.) oznacza czerpanie korzyści i zadowolenia z efektywnego/sprawnego układu instytucjonalnego, funkcjonowanie bez poczucia zagrożenia bezpieczeństwa w ogóle i socjo-zdrowotnego w szczególności – zamieszkiwanie w dobrej jakości mieszkaniu/domu, otoczeniu społecznym z dostępem do edukacji, rynku pracy, rekreacji i zasobów wsparcia społecznego. Ocena jakości życia w społeczności obejmuje zatem:

²⁹ D. Bollier, *The Rise of Netpolitik: How the Internet is Changing International Politics and Diplomacy*, The Aspen Institute 2003, s. 6 i n.

³⁰ Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD) wyróżnia trzy typy interakcji w przedmiotowej sferze: jednokierunkowe dostarczanie informacji, relacje dwukierunkowe dające obywatelom uzyskiwanie informacji zwrotnych oraz stosunki partnerskie, w ramach których obywatele są zaangażowani w realizację polityki; podają za: J. Caldow, op. cit., s. 3.

³¹ [Http://europa.eu.int/yourvoice](http://europa.eu.int/yourvoice).

³² H. Dunn, *High Level Wellness*, Arlington 1961, s. 84.

³³ B. Hettler, *Wellness Promotion and Risk Reduction on University Campus*, w: M. Faber, A. Reinhardt (red.), *Promotion Health through Tisk Reduction*, Collier Macmillan Publishers, London 1982, s. 207 i n.

1) poziom osobisty – każda jednostka ocenia swój własny poziom zadowolenia w obrębie jej sfer życiowych kontekstowo powiązanych ze społecznością,
 2) ewaluację komponentów środowiska miasta/wsi z punktu widzenia roli w kształtowaniu poczucia zadowolenia wśród mieszkańców³⁴.

Jak wynika z prezentowanych w tej części opracowania analiz, efektywna polityka pozostawia sobie oraz stwarza partnerom i przeciwnikom możliwość wyboru, jest także otwarta na alternatywne koncepcje i systematycznie je pobudza, włączając w proces tworzenia i realizacji szeroki krąg partnerów – nie głosi gotowych recept, tworzy natomiast ramę konceptualno-realizacyjną. Szansą dla tak rozumianej polityki jest zmiana form wypowiedzania się polegająca na „przejściu od gorliwego ulepszania podszytego nutą rezygnacji do realistycznej diagnozy z dystansem do swoich zadań”³⁵.

IV. PODSUMOWANIE

Ekspansywne, szerokie rozumienie polityki przyznaje jej – zgodnie z tradycją europejską – wiodącą rolę w społeczeństwie. Rolą polityki jest troska o tworzenie ludziom godnych warunków życia, określenie, co to oznacza i jak to osiągnąć. Polityka w tym ujęciu jest adresatem wszelkich nierozwiązanych problemów – to ostatnia instancja w hierarchii społecznej. Sprawą drugorzędną jest to, czy należy interweniować we wszystkich dziedzinach życia i na wszystkich poziomach organizacji życia społecznego. Działanie polityczne wiąże się z wrażliwością na wszystko, co nieprzyjemne, z łatwym uleganiem nastrojom alarmistycznym: jeśli pojawia się problem, mamy obowiązek pomóc, interweniować, pokierować, nawet gdy nie wiemy, czy i jak skuteczne będzie nasze działanie.

Restryktywne pojmowanie polityki traktuje ją jako tylko jedną z wielu możliwych form działania, pełniącą bardzo wyraźnie określoną funkcję. Jej wkład w życie zbiorowe jest konieczny, ale musi być efektywny. Ograniczony zakres działania oznacza, że istnieją jednak granice możliwości i współodpowiedzialności za ich przestrzeganie. Nie wyklucza to wzajemnych związków między polityką a innymi dziedzinami funkcjonalnymi – restryktywne pojmowanie polityki umożliwia dokładne określenie, pod jakim względem i w jakim zakresie takie dziedziny, jak oświata i nauka, gospodarka, zdrowie, życie rodzinne, kultura są zdane na politykę w szerszym rozumieniu.

Stosowanie restryktywnego modelu polityki oznacza, że po wystąpieniu jakiejś kwestii i/lub problemu najpierw sprawdza się możliwość jego rozwiązania środkami polityczno-administracyjnymi – dominuje ostrożność w podejmowaniu zadań, co do których nie ma pewności, iż dadzą się zrealizować za pomocą decyzji sięgających do wiedzy, prawa i pieniędzy. W grę wchodzi także niepodejmowanie działań, gdy brak możliwości czy w wypadku niemocy instytucjonalnej – nacisk kładzie się wówczas na te działania, które gwarantują efektywne wywiązanie się z przyjętych zobowiązań. Dlatego też zamiast apeli o dobrą

³⁴ Podobne podejście odnajdujemy w propozycjach Quality of Life Group z Wydziału Geografii Uniwersytetu Strathclyde; zob. R. Rogerson, *Quality of Life in Cities*, http://www.2.rudi.net/resrch/quality/qual_int.htm.

³⁵ Ibidem, s. 154.

wolę sięgać się winno po narzędzia umożliwiające wskazywanie przyczyn i socjotechnikę ich usuwania³⁶.

Prognozę kierunku, w jakim podążać może współczesna polityka, wyznacza następujący iloraz:

$$\text{POLITYKA} = \frac{4P(\text{Protekcja} - \text{Prewencja} - \text{Partnerstwo} - \text{Partycypacja})}{4I(\text{Idee} - \text{Interesy} - \text{Informacja} - \text{Instytucje})}$$

sensu largo

Racjonalność i efektywność strategii i programów polityki (4P) jest funkcją siły wpływu grup interesu, za którymi stoją określone ideologie (lewicacentryzm-prawica) oraz zasady finansowania i struktury organizacyjne, a także system dzielenia się informacją z partnerami na wszystkich etapach planowania i realizacji programów politycznych³⁷.

W praktyce życia społecznego pojmowanie polityki dalekie jest od tego, co współcześnie naprawdę ją konstytuuje – deficyty pojęciowe, intuicjonizm oraz definiowanie przez domniemanie przedmiotu działania politycznego skutkuje coraz większymi trudnościami w uzgadnianiu oczekiwań społecznych z działaniami decydentów. W pierwszej kolejności konieczne staje się powrócenie do uzgodnienia przez podmioty sceny publicznej zasad i wartości kotwiczących na wiele lat strategiczne cele polityki odpowiadającej za jakość życia członków społeczności i szerszych zbiorowości oraz za rozwój społeczeństwa jako całości³⁸.

Prof. dr hab. Zbigniew Woźniak jest pracownikiem Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.

DEFINITION COMPONENTS OF CONTEMPORARY POLITICS

Summary

In the practice of social life the understanding of politics is far from what actually shapes politics today – conceptual deficits, institutionalism or defining through an implication of the object of a political activity. Consequently it is becoming increasingly difficult to match social expectations with the actions of the decision makers. In the paper an attempt is made to order some notions connected with politics, starting with a presentation of the principles, norms and values that anchor the strategic political aims which are responsible for the quality of life of the members of social communities as well as broader groups, and for the development of the society as a whole.

The approach that prevails in the social consciousness, according to which politics as a collection of procedures taken to facilitate the execution of power and/or influencing those who hold

³⁶ Yob. N. Luhmann, op. cit., s. 156-157.

³⁷ Na rolę relacji interesy–ideologie, informacja–instytucje w kształtowaniu rzeczywistego oblicza polityki zwraca uwagę C. Hirschon Weiss w opracowaniu: *Research-policy Linkages: How Much Influence Does Social Science Research Have?*, w: *World Social Science. Report 1999*, Unesco Publishing/Elsevier, Paris-London 1999, s. 198.

³⁸ Autor podjął próbę sprostania własnej koncepcji i przygotował wdrożony w 2003 r. przez władze miasta Poznań program strategii polityki społecznej (zob: www.poznan.city.pl), a także zaproponował sposób konstruowania polityki zdrowotnej w oparciu o przyjęte zasady, cele i priorytety – zob. Z. Woźniak, *W stronę zdrowia społeczności – socjologiczny kontekst nowej polityki zdrowotnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 1, s. 162-187.

power is contrasted with politics understood as a concept relating to a broad range of organisations and different types of organisational activities, for which politics constitutes a structure within which everyday operations are carried out, and in which the future course of actions are drawn. This is the context in which the author discusses the correlations observed in the political actions today, which include the power, authority and influence, as well as the law, money and knowledge.

The analysis of a linear, interactive model of politics is a key with which effective ways of gaining citizens' time, interest and energy, especially of the younger generation, can be achieved. Thus, such measures as political communication, partnership, or intrasectoral cooperation at the social, regional and global region, concepts not earlier known in democracy, are gaining in importance.

It is hard to foresee today all the operational and strategic impact of *e*-democracy currently being shaped, although we may be sure of one: that the involvement of 'own citizens' in a more active participation in the creation and execution of the law achieved through digital media is a great and unprecedented chance to realise certain 'policies' in all those area of collective existence in which such 'influential centres' are active. To those belong: public opinion, public debate, lobbying, interest groups, public consultations, social committees, expertises, etc.