

*Tomasz Mering*¹

Akumulacja polityk publicznych. Charakterystyka zjawiska i metody jego pomiaru na przykładzie analizy świadczeń pieniężnych wypłacanych przez gminy

Abstrakt

Artykuł przedstawia przegląd podejść metodologicznych oraz wyników badań realizowanych w ramach projektów międzynarodowych poświęconych ocenie zagregowanych zmian wdrażanych w politykach publicznych w państwach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w długim czasie. Artykuł charakteryzuje zjawisko nagromadzenia się (akumulacji) polityk. W warstwie empirycznej tekst prezentuje wyniki badań dla Polski, które są ukazane na tle wybranych krajów Europy Zachodniej, oraz przedstawia możliwości nowej perspektywy badawczej na przykładzie analiz poświęconych zmianom zachodzącym w samorządowej polityce społecznej. Na podstawie zgromadzonego materiału empirycznego Autor wskazuje na specyfikę akumulacji elementów polityki społecznej w naszym kraju, wynikającą z opóźnień w rozwoju polityki wsparcia dochodu rodzin wychowujących dzieci względem państw Europy Zachodniej. W oparciu o analizę rozwoju pieniężnych form wsparcia oferowanych przez pomoc społeczną na poziomie gminy w latach 2004–2022, Autor charakteryzuje główne, mocne strony nowej metody analizy portfeli polityk polegające na uwzględnieniu czynnika czasu, który jest często pomijany w badaniach nad implementacją polityk publicznych. Dodatkową korzyścią jest

¹ Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, e-mail: tomasz.mering@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5091-9520>.

tutaj możliwość szczegółowej analizy rozwoju polityk w perspektywie organizacyjnej, co pozwala na temporalną ocenę zdolności instytucjonalnej podmiotów administracji publicznej zmagającej się ze wzrastającą w czasie liczbą zadań do wykonania.

Słowa kluczowe: gęstość polityk publicznych, akumulacja polityk publicznych, rozwój polityk publicznych, implementacja polityk publicznych, lokalna polityka społeczna

Kody klasyfikacji JEL: D73, D78, I38

Public policy accumulation: characteristics of the phenomenon and methods of its measurement on the example of the analysis of cash benefits paid by municipalities

Abstract

The article presents an overview of methodological approaches and the research results carried out within the framework of international projects devoted to assessing aggregate changes implemented in public policies in Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries over a long period. It characterizes the phenomenon of accumulation of policies. In the empirical layer, the article presents the results of research for Poland, which are shown against the background of selected Western European countries. The article also presents the possibilities of a new research perspective on the example of analyses devoted to local government social policy changes. Based on the collected empirical material, the author points out the peculiarities of the accumulation of social policy elements in our country, resulting from the delay in developing income support policies for families raising children relative to Western European countries. Based on the analysis of the development of monetary forms of support offered by social assistance at the municipal level in the period 2004–2022, the author characterizes the main strengths of the new method of analyzing policy portfolios consisting in taking into account the time factor, which is often overlooked in studies of the implementation of public policies. An additional benefit here is the ability to analyze the development of policies from an organizational perspective, which allows for a temporal assessment of the institutional capacity of public administration entities struggling with the increasing number of tasks to be performed over time.

Keywords: density of public policies, accumulation of public policies, growth of public policies, implementation of public policies, local social policy

JEL Classification Codes: D73, D78, I38

Wprowadzenie

Artykuł charakteryzuje nowe podejścia metodologiczne do badania zmian zachodzących w politykach publicznych w długim czasie, oparte o ilościową analizę elementów polityk. W przeciwieństwie do większości tradycyjnych teorii (w tym m.in. koncepcji koalicji orzecznich, teorii dyfuzji czy sprzężenia zwrotnego), które zostały zaprojektowane w celu analizowania zmian zachodzących w pojedynczych i relatywnie mało skomplikowanych politykach, nowe ramy poznawcze umożliwiają kompleksową ocenę zagregowanego efektu wielu szczegółowych reform kumulujących się przez szereg lat.

Jest to o tyle istotna kwestia, że współcześnie postrzega się polityki publiczne jako skomplikowane układy celów i instrumentów oddziaływania, które mogą być mniej lub bardziej spójnie powiązane ze sobą w różnorodne „portfele” lub „miksiy”. W „miksie” realizacja poszczególnych celów wymaga zaprojektowania wielu niezależnych instrumentów, a jednocześnie – wszystkie instrumenty w mniejszym lub większym stopniu wpływają zarówno na ustalone cele, jak i na siebie nawzajem. W efekcie, tradycyjne rozumienie polityki jako relatywnie spójnej koniunkcji celu i środków działania ulega zamazaniu, a uwaga badaczy zwraca się ku analizie wzajemnych relacji istniejących pomiędzy poszczególnymi elementami polityk. Jednocześnie, wiele polityk sektorowych jest realizowanych w długiej perspektywie czasowej, co pociąga za sobą konieczność wypracowania nowych narzędzi badawczych, które pozwolą na precyzyjną ocenę zmian dokonujących się w parametrach poszczególnych portfeli polityk publicznych.

Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: jakie korzyści i ograniczenia wiąże się z zastosowaniem nowego podejścia do badania zmian polityk polegającego na ilościowej analizie szczegółowych elementów polityk? Jakie są główne doniesienia poznawcze wynikające z tych badań? W jaki sposób nowe podejście metodologiczne może być wykorzystane do badania samorządowej polityki społecznej w Polsce? Artykuł składa się z: przedstawienia głównych założeń teoretycznych i metodycznych nowej perspektywy, prezentacji głównych wątków poznawczych wynikających z dotychczas zrealizowanych badań uzupełnionych o nowe, dotychczas niepublikowane wyniki analiz dla Polski oraz prezentacji autorskich analiz rozwoju samorządowej polityki społecznej w Polsce. W podsumowaniu wskazano na główne korzyści i ograniczenia perspektywy.

Gęstość jako parametr polityk publicznych

Zainteresowanie czynnikiem upływu czasu i jego wpływem na zmieniający się kształt instytucji społecznych widoczne jest w instytucjonalizmie historycznym. We wstępie do wydanej w 2005 r. książki pt. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* Wolfgang Streeck i Kathleen Thelen scharakteryzowali pięć typów stopniowych zmian instytucjonalnych, w tym m.in. warstwowanie (*layering*), które polega na wprowadzaniu do porządku instytucjonalnego nowych elementów.

Głównym argumentem związanym z koncepcją warstwowania jest to, że dominującym wzorcem zmiany instytucjonalnej nie jest zastępowanie istniejących rozwiązań przez nowe, ale ciągle dodawanie nowych elementów do istniejących struktur. Instytucje rozwijają się więc poprzez akumulację innowacji, co powoduje nawarstwianie się nowych rozwiązań na już istniejące struktury.

To, co zostało wymyślone jako sposób opisu zmian instytucjonalnych, z łatwością może zostać przeniesione na grunt analizy polityki publicznej. Istnieje wszak szereg dowodów wskazujących, że likwidacja istniejących programów wiąże się z kosztami politycznymi, co przemawia na korzyść postrzegania warstwowania jako głównego wzorca zmian we współczesnych *public policy* (jest to jednocześnie jedna z ważniejszych tez instytucjonalizmu historycznego, por. badania Paula Piersona (1994) na temat reform systemu emerytalnego).

Jednak koncepcja zaproponowana przez Streeck i Thelen jest ogólna i jej wykorzystanie do systematycznego pomiaru zmian zachodzących w politykach publicznych wymagało dalszej operacjonalizacji. Zadanie to zostało wykonane w ostatnich latach przez projekty badawcze wykorzystujące dane zawarte w regulacjach prawnych oraz ilościowe metody analizy, których realizacja była stymulowana przez żywiołowy rozwój nowych polityk publicznych, wiążących się z zastosowaniem szeregu form interwencji publicznych oraz celów oddziaływania. Wśród wspomnianych przedsięwzięć badawczych możemy przede wszystkim wyróżnić projekty: *Consensus* i *Morapol*, których celami były odpowiednio: analiza rozwoju polityki społecznej i ochrony środowiska oraz polityk odnoszących się do kwestii etycznych (w obu przypadkach badania objęły dwadzieścia pięć państw OECD w latach 1975–2005) (Fernández-I-Marín et al., 2021; Knill et al., 2012).

W będącej podsumowaniem tych projektów, wydanej w 2019 r., książce pt. *Policy Accumulation and the Democratic Responsivness Trap* czwórka niemieckich badaczy zaproponowała szczegółową metodę analizy zawartości polityk publicznych opierającą się o śledzenie zmian w liczbie elementów polityk (Adam, Hurka, Knill i Steinebach, 2019). Według wspomnianych autorów element polityki składa się z dwóch katego-

rii, tj. 1) celu polityki oraz 2) instrumentu polityki. Cel polityki informuje o tym, kto jest adresatem działań, czyli mówiąc precyzyjnie, jaki jest powód przyznania pomocy (np. osoba bezrobotna; matka, która urodziła dziecko), a instrument polityki wskazuje na sposób udzielenia pomocy (np. powszechny [tj. nie uzależniony od dochodu] zasiłek z tytułu bezrobocia, jednorazowe świadczenie [z tytułu urodzenia dziecka]). Ten schemat pozwala na określenie: liczby elementów polityk w latach oraz zmian zachodzących w zakresie interwencji, które mogą wynikać np. z rozszerzenia prawa do istniejącego świadczenia dla nowych grup odbiorców. Liczba elementów staje się czytelnym wskaźnikiem gęstości polityki (*density*), który opisuje stopień, w jakim dany obszar jest objęty działaniami rządu. Innymi słowy, wymiar gęstości polityki mierzy ekstensywność lub szerokość interwencji rządowej, a tym samym dostarcza precyzyjnych informacji na temat wielkości portfeli polityk sektorowych.

Wyniki wspomnianych badań wskazują, że liczba elementów wzrastała w ostatnich kilkudziesięciu latach w wielu sektorach, w tym m.in. w polityce rynku pracy, rodzinnej, migracyjnej i wielu innych. W przypadku sfery społecznej w projekcie *Consensus* wzięto pod uwagę świadczenia emerytalne, zasiłki dla bezrobotnych oraz system wsparcia dla rodzin z dziećmi. Jeśli przyjmiemy rok 1975 jako okres bazowy, to okazuje się, że we wszystkich krajach objętych badaniami odnotowano procentowy wzrost liczby elementów polityki. Najwyższy przyrost wystąpił w Nowej Zelandii, w której portfel polityki społecznej wzrósł w trzydziestu latach o ponad 300%. W pozostałych krajach wzrost był niższy, jednak w przeważającej liczbie przypadków ciągle wysoki (np. w Belgii liczba elementów w 2005 r. wzrosła o ponad 200% w porównaniu z rokiem 1975, w Kanadzie o blisko 200%, a w Portugalii o 100%). W niektórych państwach (np. w Danii) procentowy wzrost liczby elementów był niższy, jednak było to związane z faktem, że już w roku bazowym kraj ten miał silnie rozwinięty system zabezpieczenia społecznego. Tylko w niektórych państwach (np. w Stanach Zjednoczonych i Irlandii) odnotowano bardzo niski procentowy przyrost liczby elementów (Adam, Hurka, Knill i Steinebach, 2019: 23–24).

Niestety, w projekcie *Consensus* nie uwzględniono żadnego państwa z Europy Środkowej i Wschodniej, dlatego poniżej przedstawiono wyniki badań zmian liczby elementów polityk w Polsce przeprowadzonej przez Autora w oparciu o informacje pozyskane z aktów prawnych (Mering, 2023a). Wzięto tu pod uwagę akty regulujące politykę rynku pracy w Polsce, a w tym: 1) ustawę z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, 2) ustawę z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu, 3) ustawę z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, 4) ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ponadto wzięto pod uwagę ustawy odnoszące się do świadczeń rodzinnych oraz ustawodawstwo dotyczące podatków dochodowych (a także liczne nowelizacje tych aktów prawnych).

Informacje pozyskane z aktów prawnych zostały zakodowane w sposób analogiczny do przyjętego w projekcie *Consensus*.

Za początek analizy przyjęto rok 1990, w którym rozpoczęła się transformacja ustrojowa, a oprócz Polski przedstawiono dane dla czterech państw reprezentujących odmienne reżimy polityki społecznej, w tym trzech wyróżnionych w znanej typologii Esping-Andersena (Esping-Andersen, 1990) (tj. model liberalny jest reprezentowany przez Zjednoczone Królestwo, socjaldemokratyczny – przez Szwecję, konserwatywno-korporacyjny – przez Austrię). Czwartym państwem jest Grecja stanowiąca egzemplifikację południowoeuropejskiego modelu polityki społecznej (tzw. *latin-rim*).

W przeprowadzonej analizie uwzględniono dane dla dwóch obszarów polityki społecznej, tj. polityki rynku pracy oraz rodzinnej. W tym pierwszym przypadku wzięto pod uwagę następujące grupy wsparcia (tj. cele polityki): uniwersalne (tj. nieuzależnione od dochodu) zasiłki dla bezrobotnych, specjalne zasiłki dla bezrobotnych (a w tym: zasiłki częściowe, sezonowe oraz wypłacane w nagłych wypadkach), a także wsparcie kształcenia i szkolenia zawodowego/wydatki na reintegrację zawodową.

W odniesieniu do polityki rodzinnej w bazie danych zebrano informacje na temat uniwersalnych (tj. powtórnie – nieuzależnionych od dochodu) świadczeń wychowawczych, zasiłków rodzinnych uzależnionych od kryterium dochodowego oraz świadczeń związanych z urodzeniem dziecka.

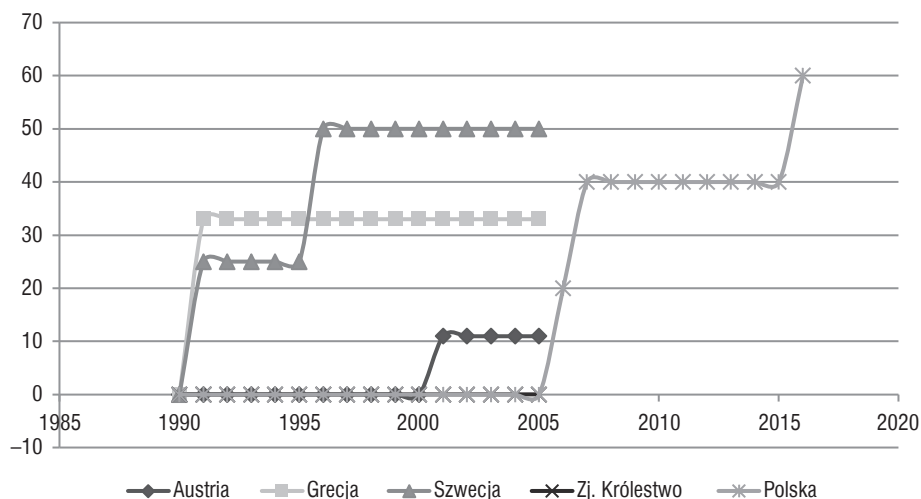
W sumie, biorąc pod uwagę te dwie sfery, w analizie uwzględniono osiem celów polityk, w tym pięć związanych z wsparciem osób bezrobotnych oraz trzy związane z polityką rodzinną. Z kolei wśród zasobów polityk uwzględniono pięć instrumentów, a w tym:

- 1) okresowe świadczenia pieniężne,
- 2) świadczenia pieniężne wypłacane jednorazowo,
- 3) składki na obowiązkowe ubezpieczenia i fundusze,
- 4) okresy, w których świadczenia nie są wypłacane (występujące np. w przypadku zasiłków dla osób bezrobotnych, kiedy rozpoczęcie wypłaty świadczenia następuje po określonym przez ustawodawcę czasie od momentu rejestracji w urzędzie pracy) oraz
- 5) ulgi podatkowe.

Szczegółowe dane dotyczące procentowego wzrostu liczby elementów polityk zostały przedstawione na rysunku 1. Dane pochodzące z projektu *Consensus* obejmują lata 1990–2005, a informacje dla Polski zostały przedstawione do roku 2016. Z informacji przedstawionych na wykresie wynika, że w latach 1990–2005 w trzech państwach odnotowano procentowy przyrost liczby elementów polityk: w Szwecji o 50%, w Grecji o 33% i w Austrii o 11%. W dwóch państwach (tj. w Zjednoczonym Królestwie oraz w Polsce) liczba elementów polityk w omawianym okresie nie ule-

gła zmianie. W pierwszym z tych dwóch państw brak zmiany elementów polityki jest związany z istnieniem liberalnego reżimu polityki społecznej, którego podstawy nie uległy większym zmianom w całym omawianym okresie. W przypadku Polski zaistniała sytuacja była spowodowana opóźnieniem w rozwoju polityki wsparcia dochodu rodzin wychowujących dzieci względem państw Europy Zachodniej.

Rysunek 1. Procentowy wzrost liczby elementów polityki społecznej w latach 1990–2005 (dane dla Polski obejmują okres do 2016 r.)



Źródło: Fernández-I-Marín et al., 2021; Knill et al., 2012; Mering, 2023a.

Analizując bardziej szczegółowo krajowy portfel polityki społecznej, możemy zauważyć, że już ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (ustawa ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, więc w praktyce zaczęła obowiązywać od 1990 r.) wprowadziła podstawowe elementy polityki, do których zaliczamy: świadczenie pieniężne – zasiłek z tytułu bezrobocia, składkę odprowadzaną na Fundusz Pracy, wydatki na reintegrację zawodową (wsparcie było wypłacane w ramach zasiłku szkoleniowego) oraz ustawowy okres, który musi minąć od momentu rejestracji w urzędzie pracy do momentu rozpoczęcia wypłaty zasiłku (w Polsce jest to 7 dni). W przypadku polityki rodzinnej w 1989 r. w Polsce wyróżnialiśmy tylko jeden element uwzględniony w projekcie *Consensus* tj. zasiłki rodzinne, a więc w sumie portfel polityki w roku bazowym wynosił pięć elementów i nie uległ zmianie aż do 2005 r. (dla przykładu: w 1989 r. w Austrii wyróżniono dziewięć, a w Grecji osiem elementów polityki). Stopniowe rozszerzanie zakresu polityki w Polsce nastąpiło w kolejnych latach. W 2006 r. wprowadzono jednorazowe świadczenie z tytułu urodzenia się dziecka tzw. becikowe (ustawa z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych); początkowo

świadczenie było wypłacane niezależnie od dochodu, a od 2013 r. jego przyznanie jest uzależnione od kryterium dochodowego. W 2007 r. wprowadzono podatkową ulgę z tytułu wychowywania dzieci tzw. ulgę prorodzinną (ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw), a w 2016 r. – świadczenie wychowawcze 500+ (ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). W efekcie tych zmian w 2016 r. liczba elementów polityki w Polsce zwiększyła się do ośmiu i pod względem liczebności oraz struktury upodobniła się do portfela polityk występujących w 2005 r. w większości państw Europy Zachodniej.

Nagromadzenie (akumulacja) polityk

Wyniki badań wskazują na znaczny wzrost gęstości polityk publicznych w czasie, który następuje w wyniku dodawania kolejnych elementów do już istniejących portfeli polityk, a więc w sposób analogiczny do warstwowania. Zjawisko to, stanowiące efekt końcowy ciągłego dodawania nowych elementów polityki do istniejących zbiorów bez kompensacyjnej redukcji już istniejących elementów, określa się mianem nagromadzenia polityk (dosłownie – akumulacji polityki; *policy accumulation*) (Adam, Hurka, Knill i Steinebach, 2019: 17).

Występowanie zjawiska akumulacji polityk możemy powiązać z przebiegiem procesów modernizacyjnych, postępem technologicznym oraz globalizacją. Każde z tych zjawisk pociąga konieczność tworzenia nowych regulacji oraz powiązanych z nimi polityk publicznych, które będą dostosowane do potrzeb współczesnych społeczeństw i warunków, w których one funkcjonują. Wzrost liczby realizowanych zadań publicznych wynika również z presji społecznej, tj. żądań formułowanych przez obywateli dotyczących tego, co powinno państwo robić i za jakie działania odpowiadać. Wspomniana sfera jest również przedmiotem oddziaływania czynników politycznych, a rozrost polityk możemy przynajmniej częściowo tłumaczyć jako efekt zabiegania przez partie polityczne o głosy wyborców.

Jednakże rozwój ilościowy polityk nie ma charakteru uniwersalnego, a na jego zróżnicowany przebieg mają wpływ czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne, w tym m.in. występowanie zjawisk o charakterze kryzysowym, które mogą przyczynić się do nagłego wzrostu liczby nowych regulacji i powiązanych z nimi działań. Christoph Knill oraz Yves Steinebach (2022) w swoich badaniach poświęconych kształtowaniu się niemieckiej polityki azyłowej w latach 1975–2019 wykazali, że w stabilnych czasach liczba elementów polityki pozostawała względnie stała. Natomiast wydarzenia kryzysowe doprowadzały do dodania wielu nowych elementów polityki, co oznacza,

że występowanie negatywnych szoków zewnętrznych zwiększa nie tylko prawdopodobieństwo istotnej zmiany polityki, ale również jej akumulacji.

W literaturze przedmiotu wskazuje się również, że nadmierny wzrost liczby elementów polityk jest związany z niedostateczną koordynacją wertykalną obejmującą sferę formułowania i wdrażania polityk publicznych (Adam, Hurka, Knill, Peters et al., 2019). Zaburzenia w funkcjonowaniu tego mechanizmu mogą doprowadzić do nierównowagi istniejącej pomiędzy zdolnościami implementacyjnymi z jednej strony, a zbyt daleko posuniętym przyrostem nowych polityk z drugiej (Knill et al., 2021). Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, kiedy decydenci nie ponoszą odpowiedzialności za potencjalne niepowodzenia swoich działań (tj. są w stanie przerzucić winę za ewentualne fiasko polityki na podmioty je wdrażające). Rezultatem zaistniałej sytuacji jest tworzenie „wadliwych” polityk oraz nadmierna aktywność regulacyjna i programowa rządu, której skutkiem jest nagromadzenie działań.

Przedstawione powyżej perspektywy badawcze traktują rozrost polityk w kategoriach zmiennej zależnej i są skoncentrowane na ukazaniu czynników, które doprowadziły do ich przyrostu. W literaturze przedmiotu pojawia się również nowe spojrzenie, w którym wskazuje się na wyzwania i problemy, jakie sprawia rozwój polityk w procesie ich wdrażania (w tym przypadku nagromadzenie polityk jest traktowane w kategoriach zmiennej niezależnej, która wywołuje określone skutki dla implementacji) (Knill et al., 2023).

Refleksja na ten temat wpisuje się więc do pewnego stopnia w bogatą literaturę poświęconą implementacji polityk publicznych, w tym przede wszystkim w koncepcje wskazujące na znaczenie specyfiki polityk dla wdrażania, z uwzględnieniem sposobu ich ustrukturyzowania, instrumentów i typologii. Na znaczenie charakterystyk polityk zwracali uwagę m.in. Theodor Lowi oraz później Randall B. Ripley i Grace A. Franklin; ci ostatni autorzy wymienili cztery typy polityk publicznych (dystrybucyjną, konkurencyjnej regulacji, ochronnej regulacji oraz redystrybucyjną) i wskazali, jak poszczególne parametry implementacyjne (np. stabilność podmiotów i relacji w procesie wdrażania) wpływają na każdy z nich (Mering, 2018). Jednocześnie jednak zwrócenie uwagi na nagromadzenie polityk wyznacza nieco inną perspektywę poznawczą, ze względu na uwzględnienie czynnika czasu, który „umyka” uwadze w tradycyjnych studiach nad implementacją (np. początkowo stabilny układ podmiotów i łączących ich relacji może zostać z czasem rozchwiany poprzez dodawanie nowych zadań do wykonania).

Przyjmuje się, że nagromadzanie instrumentów polityk niesie za sobą trzy konsekwencje dla implementacji: 1) zwiększenie liczby zadań; 2) zwiększenie liczby klientów objętych działaniami (*caseload*); 3) skomplikowanie procesu wdrażania wynikające z konieczności równoczesnego realizowania wielu zadań.

Czynniki te występują jednocześnie, przyczyniając się tym samym do wytworzenia istotnych problemów implementacyjnych (Adam, Hurka, Knill i Steinebach, 2019: 96–97). Pierwszy z nich jest dość oczywisty i wynika z dodania kolejnego elementu do już realizowanych zadań, którym może np. być wprowadzenie nowego świadczenia, które do tej pory nie było przyznawane (pojawiają się tutaj nowe działania związane z rozpatrywaniem wniosków oraz wypłatą świadczeń). Drugi oznacza poszerzenie kręgu odbiorców istniejących polityk, co może nastąpić np. w wyniku przyznania nowym grupom prawa do już istniejących świadczeń lub usług społecznych. W tym przypadku nie pojawiają się nowe zadania, jednak zwiększa się intensywność realizacji tych istniejących. Trzeci z wymienionych czynników jest najtrudniejszy do uchwycenia, jednak niewątpliwie występuje – nagromadzenie polityk implikuje konieczność wdrożenia dodatkowych, bardziej rozbudowanych i zróżnicowanych procedur operacyjnych, które wiążą ze sobą poszczególne elementy polityki.

Wyzwania związane ze wzrostem liczby realizowanych instrumentów polityk przyczyniają się do nagromadzenia trudności, z którymi mierzą się urzędnicy pierwszego kontaktu (*street-level bureaucrats*). Wśród elementów charakteryzujących biurokrację pierwszego kontaktu, amerykańska politolog i socjolog Michaela Lipsky (2010) na pierwszym miejscu wymienia niski (tj. niewystarczający w stosunku do zadań, które pracownicy mają wykonać) poziom zasobów. Jak się wydaje, będące efektem akumulacji polityk zwiększenie liczby zadań może przyczynić się do pogorszenia i tak już trudnej sytuacji, w której pracuje administracja pierwszego kontaktu oraz jednocześnie – do zintensyfikowania strategii mających na celu zmniejszenie obciążenia pracą personelu (np. za pomocą ograniczenia dostępności oferowanych usług lub zmniejszenie ich podaży, czy też poprzez skupienie się tylko na wybranych i mających największe szanse realizacji zadaniach). Efektem występowania strategii dostosowawczych może być wadliwa implementacja, w tym przede wszystkim występowanie opóźnień w realizacji poszczególnych zadań lub też ich selektywne wdrażanie (Adam, Hurka, Knill i Steinebach, 2019).

Jak zasugerowano powyżej, niedopasowanie wynikające z przyrastającej liczby zadań prowadzi do zaburzeń w implementacji, o ile potencjał instytucjonalny i kadrowy podmiotów wdrażających nie zostanie adekwatnie wzmocniony. Można sobie np. wyobrazić, że nowe obowiązki, mające charakter bardziej pilny (lub też – silniejszy „mandat” prawny), będą wypierać część z wcześniej realizowanych zadań, mających słabsze umocowanie regulacyjne.

Czy jednak tak musi być rzeczywiście? Teoretycznie rzecz biorąc, możliwa jest sytuacja, w której liczba zadań wzrasta, jednak nie ma to negatywnego wpływu na jakość ich realizacji przez organy wdrażające. To oznaczałoby, że mamy do czynienia z „luzem organizacyjnym”, czyli występowaniem wolnych zasobów, które mogą

zostać zaangażowane w momencie, kiedy pojawi się taka konieczność (np. część personelu zatrudnionego w innych komórkach organizacyjnych zostaje czasowo delegowana do pracy w dziale, w którym liczba pracy wzrasta). Może być również tak, że w okresie zwiększonej liczby zadań podmioty wdrażające mają możliwość uzyskania dodatkowych zasobów, np. poprzez możliwość czasowego kontraktowania personelu zewnętrznego. Jeżeli wspomniane dostosowania nie są możliwe, to ich efektem będzie nagromadzenie polityk, co z kolei będzie skutkowało koniecznością wprowadzenia określonych strategii dostosowawczych na poziomie organizacji. Strategie te będą wskazywać działania priorytetowe oraz te, których realizacja może zostać przesunięta w czasie (a nawet ograniczona lub zaniechana). Innymi słowy, podmioty wdrażające będą musiały stosować procedurę „triażu”, analogiczną do tej, która znajduje zastosowanie na Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych (SOR). Istnienie tego zjawiska zostało ostatnio empirycznie zweryfikowane na przykładzie angielskich i irlandzkich agencji ds. ochrony środowiska oraz władz lokalnych zmagających się z problemami wynikającymi z nagłego wzrostu regulacji (Knill et al., 2023).

Szacowanie gęstości polityk na przykładzie analizy samorządowej polityki społecznej

W Polsce występuje charakterystyczny dla większości współczesnych państw ład, w którym polityki publiczne (oraz ich instrumenty) są formułowane na poziomie centralnym, a wdrażanie ma charakter zdecentralizowany. Obserwowany od początku lat 90. ubiegłego wieku wzrost zadań przypisanych gminom w Polsce nie zawsze był równoważony przez odpowiedni przyrost zasobów, jakimi jednostki samorządu terytorialnego mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień (Kłosowiak, 2021). Sytuacja ta oznacza naruszenie konstytucyjnej reguły adekwatności, która stanowi, że wysokość zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) powinna być dostosowana do uprawnień przyznanych tym jednostkom przez prawo. Na tę sytuację mogą mieć wpływ zarówno czynniki obiektywne (np. wahania koniunktury gospodarczej skutkujące niższymi wpływami z podatków), jak i subiektywne, w tym przede wszystkim nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego kolejnych zadań bez przyznania dodatkowych środków pieniężnych (Kłosowiak, 2021).

W praktyce ustawodawczej niejednokrotnie dochodziło do naruszenia tej konstytucyjnej reguły, m.in. poprzez nakładanie na JST nowych zadań bez zapewnienia wystarczających środków finansowych, brak refundowania samorządom zwiększonych kosztów wykonywania dotychczas realizowanych zadań, przekazywanie

samorządom jako „własnych” zadań mających charakter zestandaryzowany i sformalizowany w skali całego kraju oraz poprzez przyjmowanie nieprzejrzyistych zasad i kryteriów obliczania środków finansowych na zadania ustawowo zlecone przy jednoczesnym rozproszeniu podstaw prawnych regulujących reguły ich udzielania (Wójtowicz, 2014).

Doniesienia wskazujące na brak adekwatności pomiędzy powierzonymi do wykonania zadaniami a niewspółmiernym do ich realizacji potencjałem instytucjonalnym, finansowym i kadrowym samorządów terytorialnych pochodzą z wielu źródeł, w tym z badań społecznych i wystąpień pokontrolnych. Przykładowo, w wydanym w 2016 r. raporcie Najwyższa Izba Kontroli wskazała na istnienie szeregu problemów w realizacji zadań publicznych przez małe gminy (jednym z obszarów podlegających kontroli była pomoc społeczna) (Najwyższa Izba Kontroli, 2016).

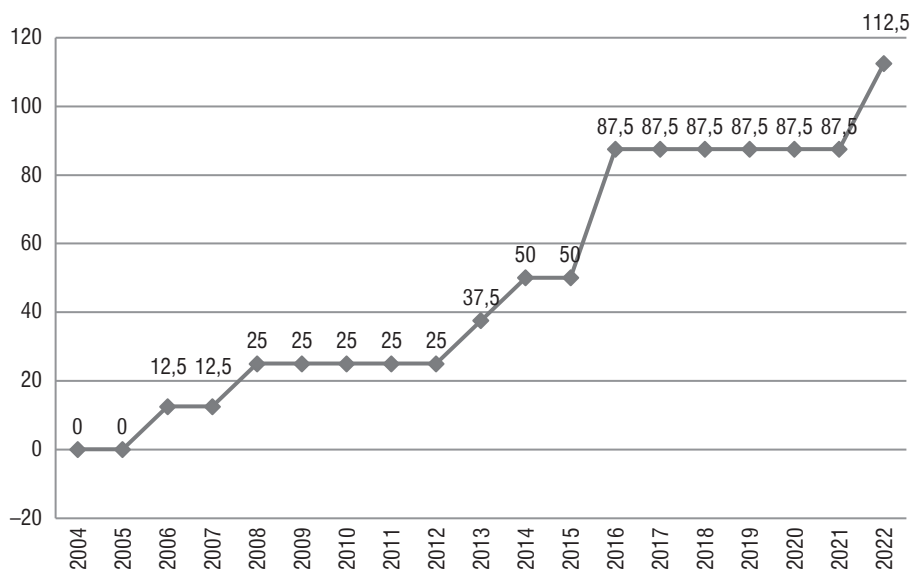
Wzrost zadań przenoszonych na samorządy gminne jest szczególnie widoczny w pomocy społecznej (Babińska-Górecka et al., 2022), której jednostki organizacyjne (gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej) realizują *gros* obowiązków gminy w obszarze administracji świadczącej, w tym o charakterze pomocowym oraz związanych ze wsparciem społecznym (w dużej części jednostek samorządu terytorialnego ośrodki pomocy społecznej zajmują się również wypłatą świadczeń dla rodzin wychowujących dzieci oraz np. dodatków mieszkaniowych). Niewątpliwie administracja świadcząca jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się funkcji administracji publicznej, której sfera działań znacznie się rozszerzyła, a niektóre obszary jej działalności uległy dywersyfikacji. Powyższe wnioski wynikają z przeglądu szeregu aktów prawnych (ustaw), które wskazują na przyrost w czasie pozycji w katalogu zadań własnych gminy (zadania te dzielą się na obowiązkowe oraz fakultatywne) oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, wykonywanych w obszarze pomocy społecznej, ochrony zdrowia oraz edukacji (Cendrowicz, 2015).

Aby precyzyjnie określić dynamikę wzrostu zadań w obszarze pomocy społecznej, przeanalizowano zmiany w ustawach, których uchwalenie skutkowało pojawieniem się nowych obowiązków dla gmin (Mering, 2023b). W aktach prawnych identyfikowano oraz kodowano pojawianie się nowych świadczeń, zwracając uwagę na rok ich wprowadzenia, typ instrumentu (posłużono się tutaj prostym rozróżnieniem na zasiłki oraz świadczenia jednorazowe) oraz charakterem prawnym (podział na zadania własne [w tym o charakterze obowiązkowym i fakultatywnym] oraz zlecone [te ostatnie zawsze mają charakter obowiązkowy]).

Analiza została ograniczona tylko i wyłącznie do świadczeń pieniężnych przeznaczonych dla obywateli naszego kraju (co oznacza, że pominięto zarówno istniejące finansowe formy pomocy przeznaczone dla cudzoziemców, jak i wszystkie inne [tj. pozapieniężne] formy pomocy). Zakres tematyczny analizy był szeroki i obok

zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej obejmował inne sfery gminnej polityki społecznej przeważnie realizowane przez ośrodki pomocy społecznej. Mowa tu m.in. o świadczeniach rodzinnych (w analizie uwzględniono zasiłek rodzinny, pominięto natomiast związane z nim dodatki), wychowawczych, alimentacyjnych, dodatkach: mieszkaniowym i energetycznym, oraz innych. Początek analizy wyznaczono na 2004 r., w którym Polska została przyjęta do Unii Europejskiej, a badanie obejmuje okres do 2022 r. Wyniki analizy przedstawiono na rysunku 2., zawierającym informacje o procentowym wzroście w latach liczby nowych zadań w stosunku do 2004 r.

Rysunek 2. Procentowy przyrost liczby świadczeń pieniężnych wypłacanych przez gminy w latach 2004–2022



Źródło: Mering, 2023b.

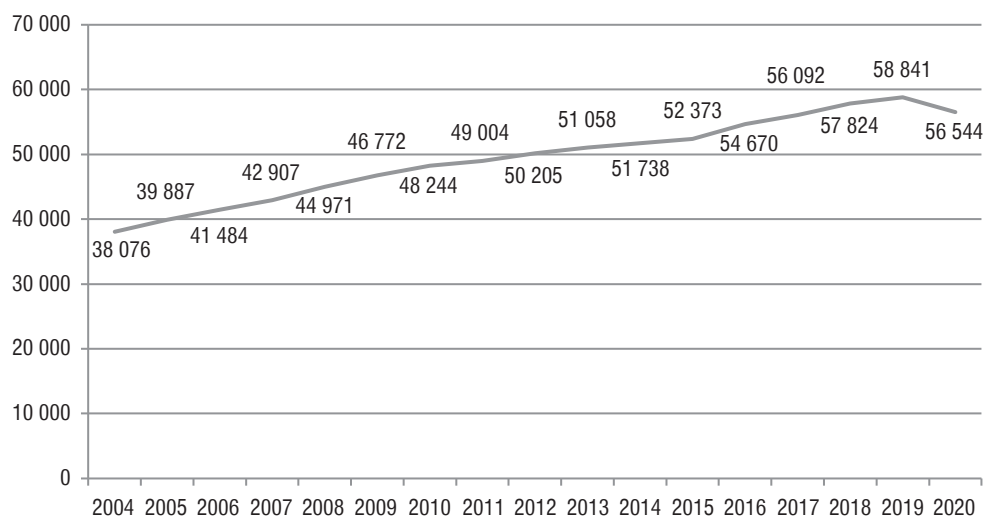
W przeciągu osiemnastu lat wzrost liczby elementów przekroczył 100%, a zidentyfikowany wzorzec zmian wskazuje na występowanie silnego zjawiska akumulacji polityk. W badaniu ujawniono tylko jeden element, który został zredukowany, jednak świadczenie to nie przestało istnieć, zmienił się jedynie podmiot odpowiedzialny za jego wypłatę (chodzi tutaj o świadczenie wychowawcze 500+, które od 2022 r. jest administrowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych).

Przyrost polityk nie miał charakteru liniowego i nastąpił w trzech okresach. W latach 2006–2008 był on napędzany przez uchwalenie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka oraz przywrócenie świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego.

cyjnego. Podobnie, w latach 2013–2016 wzrost liczby elementów polityk był związany przede wszystkim ze sferą wsparcia dla rodzin wychowujących dzieci. W tym okresie poza wspomnianym świadczeniem wychowawczym przyjęto m.in. świadczenie rodzicielskie (tzw. „kosiniakowe”) oraz jednorazowe świadczenie „Za życiem”. Inaczej sytuacja przedstawiała się w 2022 r., w którym nagromadzenie polityk było napędzane poprzez wzrost cen nośników energii i podjęcie decyzji o przyznawaniu związanych z tą sytuacją świadczeń pieniężnych (tj. dodatków: osłonowego, węglowego, elektrycznego oraz na inne źródło ciepła).

W omawianym okresie wzrosła nie tylko liczba zadań, ale również ich struktura. O ile w 2004 r. w portfelu polityki przeważały zadania własne, które stanowiły trzy czwarte ogółu obowiązków ośrodków pomocy społecznej, to w 2022 r. ich udział spadł do niespełna jednej trzeciej. W tym ostatnim roku ponad 70% ogółu stanowiły zadania zlecone z zakresu administracji rządowej o charakterze obowiązkowym. Wspomniana zmiana wskazuje na kierunek ewolucji obowiązków ośrodków pomocy społecznej, w których z biegiem lat zaczęły dominować zadania o charakterze silnie zbiurokratyzowanym i zuniformizowanym na obszarze całego kraju, co pozostaje w kontrze do pierwotnych celów funkcjonowania pomocy społecznej rozumianej jako instytucja silnie zakorzeniona w lokalnym środowisku i odpowiadająca na jego specyficzne potrzeby.

Rysunek 3. Liczba pracowników ośrodków pomocy społecznej w latach 2004–2022



Źródło: MRPiPS-03.

Z przedstawionych na powyższym wykresie danych wynika, że liczba osób zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej wzrastała, jednak wolniej od dynamiki

wyznaczonej przez przyrost liczby nowych zadań. W 2004 r. zatrudnionych było 38 tys. osób, a w 2022 r. liczba personelu w ośrodkach pomocy społecznej zwiększyła się do 56,5 tys., co oznacza wzrost o 48% w przeciągu osiemnastu lat (w tym samym okresie liczba zadań wzrosła o 112,5%).

Rozbieżność jest więc duża i chociaż przeprowadzona analiza nie pozwala na kompleksową ocenę stanu służb społecznych w naszym kraju, to należy podejrzewać, że dynamiczny wzrost liczby zadań zleconych może przyczyniać się do „wypychania” innych form pomocy mieszczących się w obszarze zadań własnych (a tym samym do występowania zjawiska „triażu”). Uwaga ta dotyczy przede wszystkim świadczeń realizowanych w formie pozapieniężnej (w tym np. pracy socjalnej), których liczba malała w ostatnich latach (Frączek, 2020). Jednocześnie do pewnego stopnia wzrost liczby elementów polityki może być rekompensowany poprzez z jednej strony zwiększenie produktywności pracowników (np. dzięki informatyzacji), a z drugiej poprzez stopniowe zmniejszenie liczby klientów pomocy społecznej.

Podsumowanie

Podstawową korzyścią wynikającą z przyjęcia nowej perspektywy poznawczej jest możliwość szczegółowej analizy rozwoju polityk w perspektywie organizacyjnej w długim okresie. Jest to niezwykle istotne, jeśli dany podmiot administracji publicznej realizuje szereg działań w tym samym momencie, a co więcej – gdy liczba zadań pozostających do wykonania wzrasta w latach.

Określenie gęstości polityk w oparciu o informacje ilościowe uzyskane z aktów prawnych stanowi uniwersalną metodę badawczą, która może być wykorzystywana do analizy zawartości portfeli różnych polityk publicznych. Schemat kodowania instrumentów i elementów może być mniej lub bardziej szczegółowy, w zależności od przyjętych celów badawczych. Może być on również stosowany w analizie polityk samorządowych, stanowiąc uzupełnienie dla istniejących badań nad stanem decentralizacji w naszym kraju, w tym przede wszystkim analiz prawniczych i eksperckich. Jednocześnie należy pamiętać, że określenie gęstości nie jest jedynym i wystarczającym parametrem, który powinien być stosowany w analizach zmian w politykach publicznych, ponieważ nie pozwala on na określenie charakteru wprowadzanych reform, ani na oszacowanie skali zasobów wyasygnowanych na ich realizację.

Z tego powodu w literaturze przedmiotu określa się dodatkowe parametry portfeli polityk, do których należy m.in. intensywność i poziom różnorodności zadań. Pierwszy z nich pozwala na pełniejszą ocenę zawartości polityk, z uwzględnieniem przypisanych do niej środków (w tym m.in. kadrowych i finansowych) (Schaffrin

et al., 2015), a drugi wskazuje, czy rządy stosują ciągle te same standardowe instrumenty, czy też dostosowują swoje portfele do specyficznych problemów, które podejmowane interwencje publiczne mają rozwiązać (Fernández-I-Marín et al., 2021).

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o dostępności danych badawczych

- Rysunek 1. (dane dotyczące Polski) Mering, T. (2023a). *Elementy polityk w Polsce w latach 1989–2016*. Figshare. Dataset. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.24236956>.
- Rysunek 2. Mering, T. (2023b). *Świadczenia pieniężne wypłacane przez ośrodki pomocy społecznej w Polsce w latach 2004–2022*. Figshare. Dataset. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.24288382.v1>.

Bibliografia

- Adam, C., Hurka, S., Knill, C., Peters, B.G., Steinebach, Y. (2019). Introducing Vertical Policy Coordination to Comparative Policy Analysis: The Missing Link between Policy Production and Implementation, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21 (5): 499–517. DOI: 10.1080/13876988.2019.1599161.
- Adam, C., Hurka, S., Knill, C., Steinebach, Y. (2019). *Policy accumulation and the democratic responsiveness trap*. Cambridge: University Press. DOI: 10.1017/9781108646888.
- Babińska-Górecka, R., Lewandowicz-Machnikowska, M., Nitecki, S., Nowicka-Skóra, A., Sierpowska, I., Spurek, S., Wilczek-Karczewska, M. (2022). *Meritum Pomoc społeczna Wsparcie socjalne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Cendrowicz, D. (2015). Ewolucja zadań gminy w zakresie pomocy społecznej, *Samorząd Terytorialny*, 11: 58–65.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: University Press.

- Fernández-I-Marín, X., Knill, C., Steinebach, Y. (2021). Studying Policy Design Quality in Comparative Perspective, *American Political Science Review*, 115(3): 1–17. DOI: 10.1017/S0003055421000186.
- Frączek, P. (2020). Wybrane świadczenia w polskim systemie pomocy społecznej – próba analizy, *Studia z Polityki Publicznej*, 1(25): 27–49. DOI: 10.33119/kszpp/2020.1.2.
- Kłosowiak, M. (2021). Znaczenie zasady adekwatności dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, *Studia Iuridica*, 85: 288–299. DOI: 10.31338/2544–3135.si.2020–85.19.
- Knill, C., Schulze, K., Tosun, J. (2012). Regulatory policy outputs and impacts: Exploring a complex relationship, *Regulation and Governance*, 6(4): 427–444. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2012.01150.x.
- Knill, C., Steinbacher, C., Steinebach, Y. (2021). Sustaining statehood: A comparative analysis of vertical policy-process integration in Denmark and Italy, *Public Administration*, 99(4): 758–774. DOI: 10.1111/padm.12705.
- Knill, C., Steinebach, Y. (2022). Crises as driver of policy accumulation: Regulatory change and ratcheting in German asylum policies between 1975 and 2019, *Regulation and Governance*, 16(2): 603–617. DOI: 10.1111/rego.12379.
- Knill, C., Steinebach, Y., Zink, D. (2023). How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage, *Journal of European Public Policy*, 31(2): 324–351. DOI: 10.1080/13501763.2022.2158208
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, 30th Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Mering, T. (2018). Implementacja polityk publicznych. W: *Polityki Publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne* (s. 159–183), B. Szatur-Jaworska (red.). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- MRiPS (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej) (2023). *Sprawozdania MRiPS-03 z lat 2004–2023 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyki-pomocy-spoecznej> (dostęp: 10.10.2023).
- Najwyższa Izba Kontroli. (2016). *Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy*. Białystok: Delegatura NIK w Białymstoku.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: University Press.
- Schaffrin, A., Sewerin, S., Seubert, S. (2015). Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output, *Policy Studies Journal*, 43(2): 257–282. DOI: 10.1111/psj.12095.
- Streeck, W., Thelen, K. (Eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: University Press.
- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. z 1989 r. nr 75, poz. 445 i 446).
- Ustawa z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. z 1991 r. nr 106, poz. 457).
- Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r. nr 1, poz. 1).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001).

Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 12, poz. 67).

Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1588).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. 2016, poz. 195).

Wójtowicz, K. (2014). Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40(4): 303–312.