

Jan Kozłowski

Foresight jako narzędzie polityki naukowej

Artykuł zawiera próbę odpowiedzi na następujące pytania: (1) Jakie funkcje pełni foresight w polityce rządowej; (2) Co zrobić, aby był skuteczniejszy w Polsce jako narzędzie polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej.

W pierwszej części artykułu autor definiuje foresight jako „instrument polityki i zarządzania mający na celu wskazanie oraz ocenę przyszłych potrzeb, szans i zagrożeń związanych z rozwojem społecznym i gospodarczym, a także przygotowanie odpowiednich działań wyprzedzających” oraz omawia jego cechy i odmiany. W części drugiej odpowiada na pytanie, w jaki sposób foresight narodowy jest stosowany na świecie jako narzędzie polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej.

Wyróżnia trzy płaszczyzny wkładu foresightu do polityki: wkład do wizji politycznych (*politics*); wkład do formułowania polityk (*policy*) oraz wkład do realizacji polityk.

Na zakończenie przedstawia propozycje udoskonalenia foresightu jako narzędzia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej w Polsce.

Słowa kluczowe: foresight, polityka naukowa.

Foresight – jego cechy i odmiany

Foresight to instrument polityki i zarządzania rozwinięty i upowszechniony w drugiej połowie XX w., mający na celu wskazanie oraz ocenę przyszłych potrzeb, szans i zagrożeń związanych z rozwojem społecznym i gospodarczym, a także przygotowanie odpowiednich działań wyprzedzających. Istnieje bardzo wiele definicji foresightu, np.: „Foresight to proces systematycznego, partycypacyjnego rozpoznawania przyszłości (*future intelligence*) oraz tworzenia średnio- i długookresowych wizji, ukierunkowanych na bieżące decyzje oraz mobilizację interesariuszy” (*Practical... 2001*). Jest to narzędzie stale zmieniane i może właśnie ta łatwość adaptacji stanowi czynnik ułatwiający jego rozprzestrzenianie.

Foresightowi można przypisać następujące cechy (por. np. *Practical... 2001*):

- Dotyczy przyszłości w horyzoncie 20–30 lat.
- Zakłada nie tylko planowanie, ale także wpływanie na przyszłość.
- Interesuje się przyszłością z punktu widzenia sytuacji dnia dzisiejszego.

- Polega na debatach, analizach i badaniach prowadzonych według pewnych uznanych metod.
- Opiera się na współuczestnictwie szerokiego spektrum interesariuszy (takich jak rząd centralny i władze regionalne, przedstawicielstwa biznesu – np. izby gospodarcze czy stowarzyszenia przemysłowe – związki zawodowe, media, organizacje pozarządowe, obywatele).
- Stosuje podejście interaktywne w ramach tworzonych przez siebie sieci społecznych.
- Jest oparty na zestawie metod, technik i zaleceń służących pomocy w projektowaniu własnych aplikacji dla indywidualnych zastosowań (a nie ściśle przepisaną sekwencją standardowego algorytmu).
- Organizacja foresightu obejmuje zwykle takie elementy jak promotorzy, interesariusze, komitet sterujący, grupa projektowa, eksperci oraz ewaluatorzy przedmiotowi i procesowi.
- W trakcie foresightu zazwyczaj opracowuje się nie jedną, tylko wiele strategicznych wizji przyszłości.
- Zakłada się, że *proces* foresightu jest nie mniej ważny niż jego *produkt* finalny (np. raport).

Z biegiem lat ukształtowały się następujące funkcje foresightu:

- Inspiracja i mobilizacja poprzez tworzenie długofalowych wizji dla nauki, polityki, biznesu i obywateli.
- Doradztwo (diagnozy i zalecenia – dla polityki, nauki i biznesu – otwieranie oczu na szanse, ostrzeżenie, wskazywanie zadań na dziś w perspektywie przyszłości).
- Kształcenie i wzajemne uczenie się od siebie (technik foresightu i myślenia strategicznego; podejścia systemowego; wiedzy przedmiotowej).
- Budowanie więzi, zaufania, tożsamości i konsensu (między: szczeblami polityki, sektorami, dyscyplinami, decydentami, ekspertami, naukowcami i obywatelami; rozszerzanie grona osób biorących udział w debacie publicznej i mających wpływ na politykę).
- Tworzenie symboli, legitymizacja działań.

W przeciwieństwie do dawniejszych narzędzi polityki i zarządzania foresight znacznie trudniej uchwycić, zdefiniować i zaklasyfikować. Jest zatem *narzędziem formułowania polityki*, ale jest też czymś więcej.

Szukając określeń dla szerszych kategorii, do których można by zaliczyć foresight, spotyka się takie określenia, jak instrument polityczny, analiza polityczna, metoda zarządzania, forma debaty politycznej (służąca określeniu zbiorowej „definicji sytuacji” – por. Thomas 1923), eksperyment społeczny (mający na celu podniesienie świadomości wspólnej przyszłości) czy też mechanizm demokracji uczestniczącej (por. Blind, Cuhls, Grupp 1999). Istnieją też bardziej specjalistyczne określenia, które mówią, że jest to narzędzie negocjacji społecznych czy też połączenie analizy i komunikacji społecznej, dzięki któremu zainteresowane strony uczestniczą we wspólnym przedsięwzięciu mającym na celu wskazanie najważniejszych kwestii dla polityki i zarządzania (por. Grupp, Linstone 1999). Wszystkie te określenia nie są ze sobą sprzeczne, tylko uwypuklają inne aspekty foresightu lub inne jego formy. Wskazują one, jak bardzo ów termin jest zróżnicowany.

Idąc dalej i szukając bardziej ogólnych kategorii, do których można by zaliczyć foresight, natrafiamy na pojęcie *refleksyjność*. Chodzi w nim nie tyle o refleksyjność w znaczeniu pasywnej zadumy nad sobą, ile o stałe i systematyczne zbieranie danych – o siebie, swojej organizacji i obszarze jej zainteresowań – ich analizowanie oraz wprowadzanie korekt do zasad działania. Anthony Giddens *refleksyjność* uznaje za atrybut nowoczesnego społeczeństwa. Jego zdaniem w dzisiejszych, technicyzowanych i zeświecczonych społeczeństwach postępowaniem ludzi kierują nie tyle podstawowe potrzeby bytowe, tradycja, nakaz, wiara lub ideologia, ile refleksja nad własną sytuacją. Refleksja ta (konieczna w złożonym i szybko zmieniającym się świecie) coraz częściej polega nie tylko na stałej konfrontacji z zastaną sytuacją, ale także uwzględnia różne możliwe sytuacje przyszłe (za: Sundbo, red. 2002).

Foresight należy do szerszej grupy narzędzi, które wspierają tworzenie polityk i strategii (rządu, władz regionalnych, grup przedsiębiorstw, firm lub uczelni). Korzysta z technik, które zostały opracowane na potrzeby m.in. prognozowania (warsztaty, burze mózgów, dyskusje panelowe, metoda delficka, budowa scenariuszy itd.) (rysunek 1).

Cel oraz spodziewane rezultaty foresightu są trudne do określenia. Foresight jest wkładem do strategii i szkołą budowania kultury myślenia o przyszłości. Jest rodzajem „akuszerki” samowiedzy grup społecznych i organizacji w kwestii wspólnego kształtowania przyszłości, narzędziem strategii określanej jako „proces i zbiór technik podejmowania decyzji co do celów i zadań oraz środków ich realizacji”, uznawanej za jeden z najważniejszych czynników pomysłowości organizacji, branż, regionów czy krajów (Raimond 1996, s. 208–214)¹. Nie zawiera jednak żadnego przepisu, jak osiągnięte diagnozy przełożyć na działania.

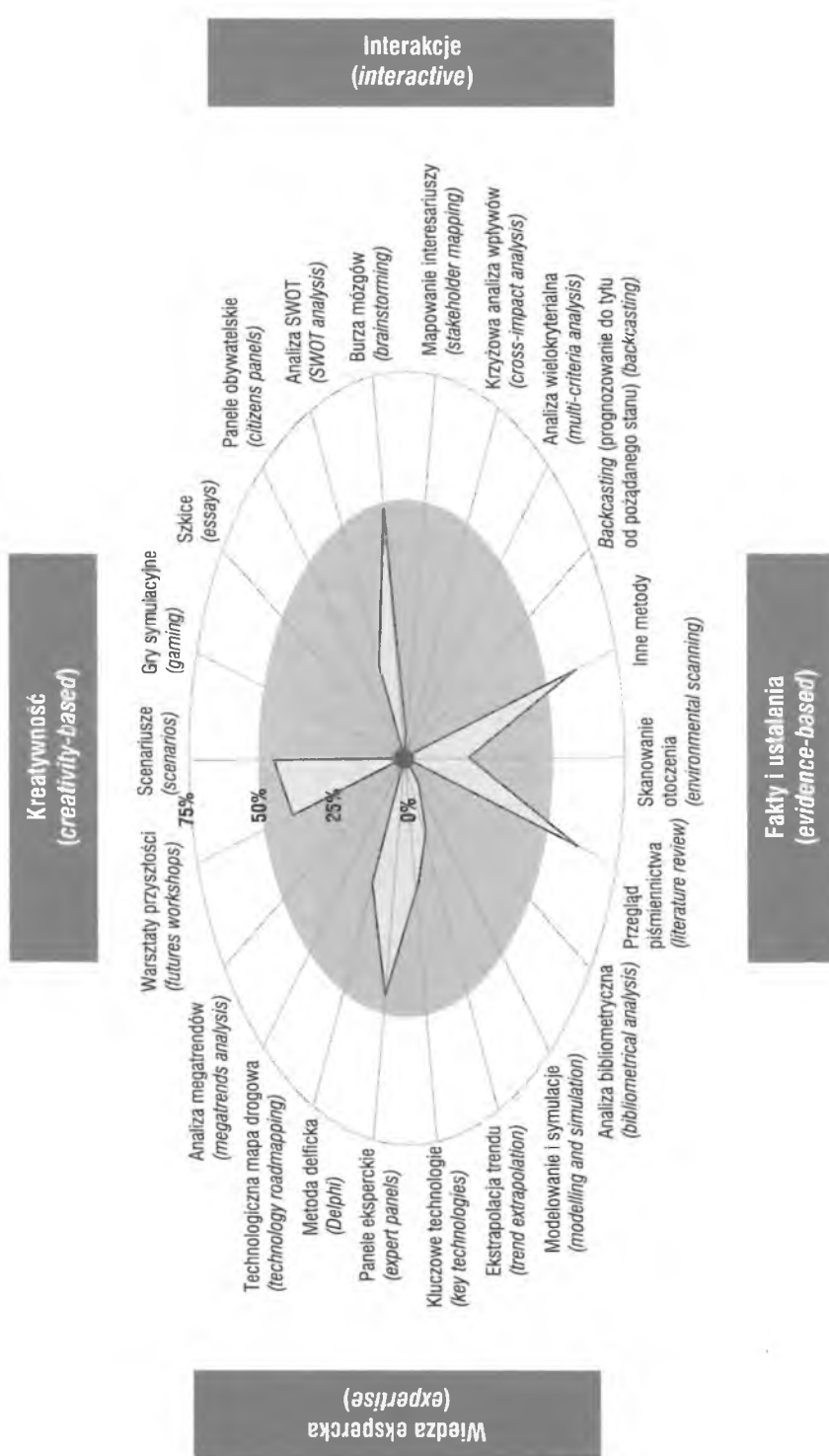
Można stwierdzić, że foresight jest:

- Sposobem radzenia sobie z problemem ryzyka i niepewności charakterystycznych dla każdego działania (redukcja ryzyka i zmniejszanie niepewności poprzez włączenie do procesu podejmowania decyzji polityków, urzędników, biznesmenów, naukowców, a także „poinformowanych” obywateli, czyli wszystkich stron zarówno zainteresowanych powodzeniem realizacji decyzji, jak i mających wpływ na jej sukces).
- Przewycięzeniem zasady separacji środków i celów. Dawniej zakładano, że rozwiązywanie problemów to procedura techniczna, mierzona efektywnością w osiąganiu ustalonych wcześniej celów. Foresight obejmuje swym zainteresowaniem zarówno sferę celów, jak i środków.
- Przewycięzeniem dychotomii „wiedzy i działania”, „myślenia i działania”, „badań i praktyki”. Dawniej sądzono, że praktyka to zastosowanie do rozwiązywania problemów teorii i technik opartych na badaniach naukowych. Foresight proponuje czynne kształtowanie przyszłości dzięki powiązaniu wiedzy o zasobach i trendach, z artykułowaniem własnych potrzeb i wizji.
- Przełamaniem jednostronności opinii eksperckich, powstających w oderwaniu zarówno od świata decydentów, jak i świata obywateli.

¹ Podkreśla się, że sukces państw azjatyckich był efektem nie tylko taniej siły roboczej czy powiązań między firmami, bankami i rządem, ale także siły myślenia strategicznego, m.in. foresightu.

Rysunek 1

Cztery typy metod foresightu (oparte na kreatywności, interaktywne, oparte na faktach, eksperckie)



Źródło: Popper, Korte 2004.

- Przewycięzeniem dualizmu wiedzy i wartości (foresight jako wkład do budowy strategii, wiążący wizję opartą na wartościach z wiedzą konieczną do jej realizacji).
- Próbą połączenia dwóch opozycyjnych podejść w budowaniu strategii przewidywania przyszłości oraz wymyślania przyszłości. Pierwsze podejście jest rygorystyczne, analityczne, ilościowe. Opiera się na założeniu, że przyszłość jest czymś, co można przewidzieć, i stara się określić, dokąd zmiernają trendy, w jaki sposób rozmaite siły zewnętrzne kształtują sytuację, w której funkcjonuje dany kraj, region, branża czy przedsiębiorstwo. Drugie podejście ma charakter jakościowy, syntetyczny i twórczy. Wynika ono z tezy, że przyszłości nie da się przewidzieć, ale można ją („własnymi rękami”) stworzyć. Jest ono oparte na wyobraźni, związane z wartościami i emocjami. Zmierza do tego, aby wyobrazić sobie przyszłą idealną (z własnego punktu widzenia) sytuację oraz wymyślić sposoby jej osiągnięcia. Zakłada, że nie wystarczy przewidzieć, jak rozmaite siły ukształtują przyszłość, trzeba także zdecydować, jaki rodzaj przyszłości chce się stworzyć, dla kogo i w jaki sposób (por. Raimond 1996).
- Zerwaniem z wiarą w „mądrość eksperta” oraz „mądrość decydenta” na rzecz wiary w „zbiorową mądrość” oraz przekonania, że wiedza jest „społecznie rozproszona”, jej cząstki tkwią w wielu głowach i wielu organizacjach, a scalić ją może np. przedsięwzięcie typu foresight. Nikt, nawet eksperci, nie są posiadaczami „jedynej prawdy”, a włączanie różnych interesariuszy zwiększa szanse na sukces działania.
- Odejściem od metodologii pozytywistycznej jako filozoficznej podstawy procesu decyzyjnego na rzecz zasad metodologii pragmatyzmu i „społecznego konstrukttywizmu”.
- Przewycięzeniem trudności napotykanym w stosowaniu metod prognozowania oraz planowania strategicznego.

Foresight przeprowadzany przez władze publiczne jest:

- Synteza dwóch typów podejmowania decyzji politycznych – „analizy polityki” oraz „budowania konsensu” – z których każdy ma sobie tylko właściwe ograniczenia, syntezą polegającą na poszukiwaniu „wspólnej platformy” poprzez poznawanie różnych punktów widzenia i wzajemne uczenie się.
- Przewycięzeniem alienacji administracji publicznej poprzez włączenie do procesu kształtowania opinii wszystkich stron mających wpływ daną sferę polityki lub jej podlegających.
- Przełamaniem sztywności charakterystycznej dla administracji publicznej, preferującej ustalone procedury i algorytmy (na rzecz formy działalności zakładającej jej współkształtowanie przez uczestników) oraz preferującej liniowy proces podejmowania decyzji (na rzecz formy zakładającej „rekursywność” i interakcje).
- Zerwaniem z charakterystycznym dla administracji publicznej odgórnym, hierarchicznym i sektorowym sposobem podejmowania decyzji na rzecz trybu charakteryzującego się powiązaniem poziomymi oraz przełamywaniem barier organizacyjnych, dyscyplinowych i środowiskowych.
- Odejściem od typowego dla administracji publicznej krótkiego horyzontu myślenia (roczny cykl budżetowy, czteroletni cykl wyborczy) na rzecz myślenia długofalowego.

W jaki sposób tak rozumiany foresight jest używany jako narzędzie polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej?

Foresight i polityka – wspólna ewolucja

Polityki naukową, naukowo-techniczną i innowacyjną definiuje się jako zbiór działań rządu, podejmowanych na rzecz sektora publicznego i prywatnego dla osiągnięcia celów społecznych, gospodarczych i politycznych, polegających na wspieraniu:

- rozwoju, transferu i kształcenia w dziedzinie badań naukowych oraz technologicznych (polityka naukowa);
- rozwoju, upowszechniania oraz wdrażania wiedzy, umiejętności i procedur wytwarzania użytecznych rzeczy i świadczenia użytecznych usług (polityka technologiczna);
- działalności innowacyjnej, rozumianej jako rozwój, upowszechnianie oraz wykorzystywanie nowych produktów, procesów i usług (polityka innowacyjna).

Cykl polityki składa się z kolejnych faz, takich jak ustalanie priorytetów; określanie celów, zadań, mierników i trybu ewaluacji programów i instrumentów; koordynacja realizacji; uczenie się i nabywanie doświadczeń, ewaluacja i monitoring.

Foresight i omawiane polityki stale ewoluują, przy czym kierunki ich ewolucji są do pewnego stopnia od siebie współzależne. W literaturze przedmiotu rozróżnia się „generacje foresightu” i „generacje polityki innowacyjnej”. Charakter zmian jest podobny (rozszerzanie zadań, obszaru zastosowań, grona adresatów i uczestników, charakter: od układu liniowego do sieciowego) (tabela 1).

Tabela 1
Generacje foresightu i polityki innowacyjnej

Generacja	Foresight: charakter i uczestnicy	Polityka innowacyjna
1	bliski prognozowaniu, technologiczny determinizm, naukowcy i inżynierowie	oparta na liniowym modelu innowacji (podaż)
2	uwzględnienie perspektywy rynkowej, naukowcy, inżynierowie i biznes	podejście systemowe (także popyt, absorpcja, dyfuzja, infrastruktura innowacji)
3	uwzględnienie (także) perspektywy społecznej i ekologicznej; szersze pojęcie technologii, różni interesariusze	innowacja jako oś każdej polityki sektorowej

Źródło: Georghiou (b.r.w.); Zhouying Jin 2003; *Innovation...* 2002.

Ewolucja zarówno polityk, jak i foresightu w znacznej mierze wiązała się (i wiąże) z ogólną reformą administracji publicznej, wprowadzaniem zarządzania zorientowanego na dokonania (*performance management*), przechodzenia od odgórnego sterowania w kierunku samoregulacji.

Popularność foresightu jako narzędzia polityki od początku łączyła się z faktem, że jest on narzędziem wielofunkcyjnym i łatwym do adaptacji do zmian zachodzących w sposobie funkcjonowania państwa.

Zmiany te często podsumowuje się jako przejście od rządzenia (*governing*) do zarządzania (*governance*). Angielskie słowo *governance*, które robi zawrotną karierę w naukach politycznych i w naukach o zarządzaniu, nie ma dobrego polskiego odpowiednika. Polskie ekwiwalenty („rządzenie”, „zarządzanie”, „kierowanie”) wskazują na te właśnie cechy,

które są dalekie od współczesnego sensu *governance*. Brak polskiego odpowiednika (podobnie jak brak np. odpowiednika dla *accountability*) sam w sobie jest charakterystyczny, świadcząc, że w Polsce przeważają, jak dotąd, tradycyjne układy zachowań społecznych i organizacyjnych.

Governance opisywano i oceniano z wielu perspektyw badawczych. Pojęcie to powstało w badaniach urbanistycznych w kontekście skutecznego sposobu radzenia sobie z rozwiązywaniem problemów na szczeblu lokalnym. Później tak rozszerzono jego znaczenie, by objęło nawet „rządzenie” sprawami globalnymi.

Powstanie tego pojęcia było świadectwem kryzysu rządzenia. Jak to ujął Daniel Bell, zorientowano się, że państwo jest zbyt wielkie dla małych problemów i zbyt małe dla wielkich. Rządy państw, rządy regionalne i lokalne, a także władze związków państw (Unia Europejska) oraz organizacji międzynarodowych (takich jak Bank Światowy) dokonały reformy procesu budżetowego i zarządzania pod presją okoliczności. Dowodzone, że tradycyjny rząd – z charakterystycznym dla siebie naciskiem na hierarchię, pionowy i odgórny przepływ decyzji, biurokrację i interwencjonizm – jest źle dostosowany do szybko zmieniającego się środowiska gospodarczego, społecznego i kulturalnego, w którym działa coraz więcej autonomicznych sił (np. koncerny), aktorzy sceny publicznej są coraz gęściej powiązani ze sobą w sieci, zagadnienia stają się coraz bardziej złożone, a żądania partycypacji obywatelskiej – wyrażane coraz silniej (por. Kazancigil 1998).

Reforma sposobu rządzenia okazała się konieczna jako reakcja na stopniową utratę przez rządy monopolu władzy. Na szczeblu międzynarodowym rządy pozbywają się części swoich uprawnień w zamian za większe poczucie bezpieczeństwa, zwiększenie zakresu współpracy oraz osiągnięcie ekonomii skali. Na szczeblu krajowym oddają władzę różnym grupom interesu, w miarę jak spada skuteczność ich działania oraz w miarę jak zmiana technologiczna (np. Internet) daje obywatelom więcej możliwości współdecydowania. Rządy często odkrywają, że pozbycie się części władzy zwiększa efektywność ich działań. Formy cedowania władzy obejmują przesuwanie uprawnień na *quasi*-autonomiczne organizacje pozarządowe (tzw. *quango* – *quasi-autonomous non-governmental organizations*), tworzenie *quasi*-rynków (rząd płaci za usługi, ale dostarczają je wylonione w przetargach organizacje), prywatyzację, partnerstwo publiczno-prywatne oraz sieci polityczne. Ta ostatnia forma świadczy o tym, że wśród rosnącej grupy podmiotów mających aspiracje i możliwości działania politycznego (już nie tylko związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców, ale także organizacje pozarządowe, wspólnoty lokalne, grupy ekologiczne itd.) rząd ma działać nie jak „król zwierząt”, tylko jako „ułatwiacz” i katalizator rozmaitych przedsięwzięć (szukać konsensu, prowadzić konsultacje, koordynować, sugerować i współzawodniczyć) (por. Lau 2000).

Reformy administracji publicznej były pobudzane przez ideologię neoliberalną oraz stymulowane koncepcyjnie przez Komitet Administracji Publicznej OECD (PUMA) oraz inne organizacje międzynarodowe (UNDP, UNESCO, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy). Poszły one w wielu kierunkach, np. modelu rynkowego (rozległa prywatyzacja i zmniejszenie sektora publicznego), państwa partycypacyjnego, kładącego nacisk na uczestnictwo obywateli w rządzeniu, czy też rządu elastycznego (takiego, który da szansę urzędnikom o twórczych pomysłach i silnej motywacji) (por. Pollitt, Bouckaert 2000). Nurt reformy zarządzania publicznego (*Public Management Reform*) zrodził kilka szeroko komentowanych i tłumaczonych na różne języki publikacji, takich jak *Rządzić inaczej* Da-

vida Osborne'a i Teda Gablera² oraz tzw. raport Ala Gore'a noszący znamieny tytuł *Tworząc rząd, który pracuje lepiej i kosztuje mniej: od biurokracji do rezultatów* (1993, oryg.: *Creating a Government that Works Better and Costs Less: From Red Tape to Results*), a także kilka raportów organizacji międzynarodowych, ogłaszanych drukiem od połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. Autorzy wszystkich tych prac (nie negując wcześniejszych zasad – „rządów prawa” i „służby społecznej”) kładli nacisk na takie wartości jak wydajność i skuteczność, *accountability*, przejrzystość, decentralizacja, współuczestnictwo, prywatyzacja

Tabela 2

Przeciwieństwa między starym i nowym systemem zarządzania publicznego

Stary system	Nowy system
Stabilne i proste środowisko	Szybko zmieniające się i złożone środowisko
Sztwność	Plastyczność
Ukierunkowanie na proces	Ukierunkowanie na rezultaty
Hierarchia	Przywództwo
Legalizm	Zarządzanie
Zgodność z przepisami	Efektywność
Polityka responsywna	Polityka aktywna i inicjująca
Zasady i procedury	Rezultaty
Nakazowo-kontrolny styl zarządzania	Techniki zaczerpnięte z biznesu
Zarządzanie odgórne	W większym stopniu zarządzanie oparte na współpracy i pracy zespołowej
Nadzór	Wskaźniki dokonań
Kontrola wkładu (<i>input</i>), <i>ex ante</i>	Pomiar rezultatów i efektów (<i>outcome</i> , <i>output</i>)
Szczegółowe sztywne przepisy i kontrola finansowa	Zarządzanie dla rezultatów i kontrola oparta na efektywności
Nacisk na proces	Nacisk na rezultaty
Zarządzanie i proces budżetowy skupione wokół wkładu	Zarządzanie i proces budżetowy skupione wokół rezultatów
Hierarchiczny, nakazowo-kontrolny model zarządzania	Przywództwo, szukanie ugody, konsultacje, koordynacja, dialog, negocjacje, partycypacja
Monopol	Współzawodniczenie z innymi centrami władzy
Zarządzanie kierowane przez procedury	Zarządzanie kierowane przez rezultaty
Urzędniczy	Menedżerowie i przywódcy
Zgodność z obowiązującymi przepisami i procedurami	Skuteczność i efektywność, odpowiedzialność za rezultaty
Finansowanie budżetowe jako dystrybucja	Finansowanie budżetowe jako inwestycja

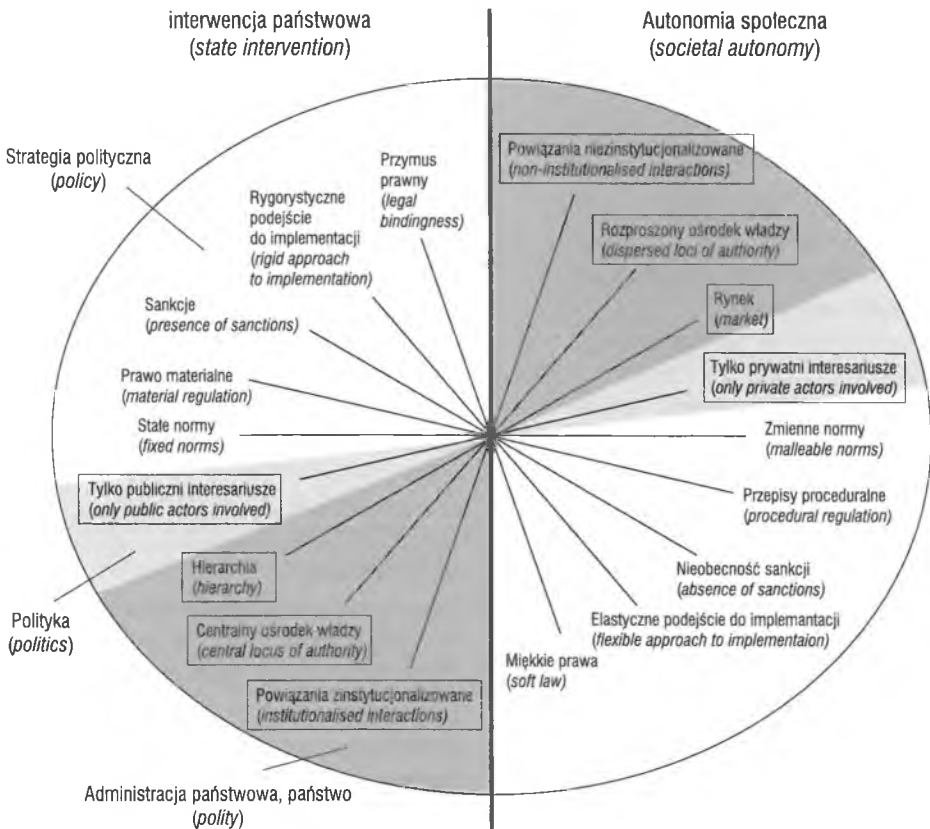
Źródło: Lau 2000; Pollitt, Bouckaert 2000; Politt 1998; *Managing...* 1996.

² David Osborne, Ted Gaebler: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2005, tytuł oryginału: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1993).

funkcji rządowych. Remedium na spadek sprawności działania administracji publicznych miało być przesunięcie punktu ciężkości z hierarchii na powiązania poziome, partnerstwo, szukanie konsensu i negocjacje (por. Kazancigil 1998). Uproszczony schemat przeciwieństw między starym i nowym systemem przedstawiono w tabeli 2.

Model zmian „od *governing* do *governance*” przedstawili w sposób skrótowy Oliver Treib, Holger Bähr i Gerda Faulkner (2005) (autorzy stosują odmienną od przyjętej tu taksonomię sfer polityki) – rysunek 2.

Rysunek 2
Model zmian „od *governing* do *governance*”



Źródło: Treib, Bähr, Faulkner 2005.

Foresight jako narzędzie polityki państwowej

Kwestię foresightu jako narzędzia polityki można ująć w trzech punktach. Foresight:

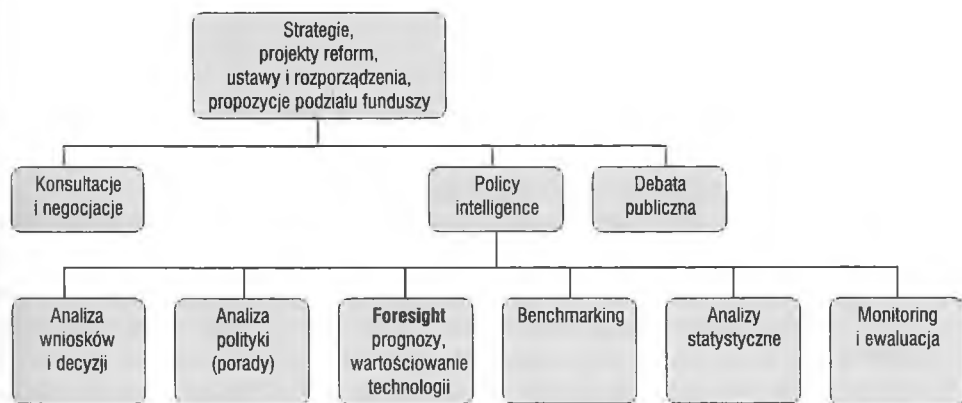
- zapewnia wkład do formułowania wizji politycznych (*politics*);
- jest narzędziem formułowania polityk (*policy*);
- jest instrumentem realizacji polityk (*policy*).

Po pierwsze zatem foresight zapewnia wkład – inspirację, informacje, „oświecanie” – do budowania strategicznej wizji kraju, która daje przewagę przez pomoc w podejmowaniu decyzji operacyjnych. „Polityka musi być oparta o wizję [...]. Polityka (i politycy) bez wizji to coś niekompletnego, niedokończonego i z pewnością nie porywającego” (Kołodko 2004). Foresight jest jednym ze źródeł takiej wiedzy dla tworzenia szerszej perspektywy strategicznej, obok doświadczenia praktycznego, koncepcji ekonomicznych, trafnych metafor, intuicji.

Po drugie, foresight jest jednym z narzędzi formułowania polityk, a przede wszystkim narzędziem *policy intelligence* (wiedzy eksperckiej rozwijanej na potrzeby decyzji politycznych), oprócz takich form jak ewaluacja, prognozowanie lub tzw. wartościowanie technologii (por. Tübke, Ducatel, Gavigan, red. 2001).

Rysunek 3

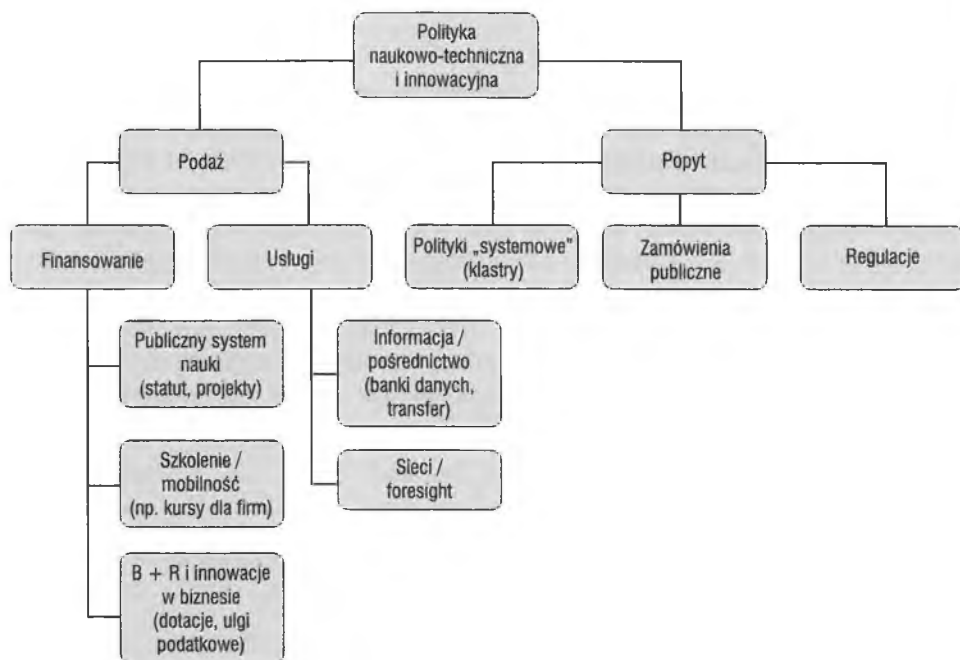
Wiedza ekspercka rozwijana na potrzeby polityki naukowej,
naukowo-technicznej i innowacyjnej



Źródło: opracowanie własne.

Po trzecie, jako czynnik mobilizacji społecznej, wspólnego uczenia się i budowania więzi, foresight jest wykorzystywany nie tylko jako źródło wiedzy potrzebnej do formułowania polityk, ale także jako jeden z jej instrumentów.

Rysunek 4
Instrumenty realizacji polityki naukowej,
naukowo-technicznej i innowacyjnej



Źródło: Georgiou, b.r.w.

Wspomniane trzy funkcje foresightu jako narzędzia polityki odnoszą się do różnych poziomów jej realizowania przez trzy różne grupy wykonawców:

- *Polityka (politics)* – sprawowanie władzy wykonawczej i ustawodawczej; wybór strategicznej wizji i priorytetów rządowych (politycy – *politicians*, Kancelaria Premiera).
- *Polityka (policy)* – przekład politycznych wizji i priorytetów rządowych na instrumenty; wybór priorytetów dziedzinowych („politycy sektorowi” – *policy-makers*, ministerstwa).
- *Administracja publiczna* – budowanie instrumentów politycznych oraz podejmowanie decyzji jednostkowych w ramach wybranych instrumentów (urzędnicy resortowi – *civil servants*)³.

Politykę (*policy*) traktuje się dziś jako wprowadzanie przez władze publiczne zmian traktowanych jako inwestycje, które mają przynieść oczekiwany „zwrot” – produkty, rezultaty i długofalowe efekty. Interwencję (programy, instrumenty) przeprowadza się na podstawie znajomości przedmiotu, celu, tzw. logiki⁴ oraz narzędzi interwencji, dzięki stosowaniu

³ Wspomniana wcześniej reforma administracji publicznej nieraz zaburza (do pewnego stopnia) ten czytelny podział, przez przyznanie szerszych uprawnień decyzyjnych administracji.

⁴ Logika interwencji – koncepcja tłumacząca mechanizm, dzięki któremu oczekuje się osiągnięcia zakładanego celu.

policy intelligence na kolejnych etapach cyklu polityki, w określonych ramach prawno-politycznych (zobowiązania, zalecenia i priorytety, np. unijne i krajowe; doświadczenia z przeszłości; negocjacje i konsultacje; debata publiczna itd.).

Miejsce foresightu w cyklu polityki (*policy*) przedstawiono w formie schematu w tabeli 3.

Tabela 3
Miejsce foresightu w cyklu polityki (*policy*)

Faza polityki	Techniki	Produkty
Ustalanie priorytetów	Foresight , prognozy, analizy trendów, analizy statystyczne, benchmarking, koncepcje, ewaluacje <i>ex post</i> ..	Raporty wskaźnikowe i analityczne, białe księgi, dokumenty strategiczne, projekty budżetu
Określanie celów, zadań, mierników i trybu ewaluacji	Analizy polityki, ewaluacja <i>ex ante</i>	
Koordynacja i uczenie się	Kontakty i uzgodnienia między resortami i „interesariuszami” konieczne z powodu współzależności polityk	
Ewaluacja i monitoring	Monitoring realizacji i ewaluacja <i>ex post</i> – badanie efektywności i skuteczności (produktów, efektów i oddziaływań), m.in. na podstawie wskaźników ilościowych	

Źródło: opracowanie własne.

Foresight a polityka naukowa, naukowo-techniczna i innowacyjna w Polsce

Odnosząc przedstawione schematy do polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej w Polsce, trzeba podkreślić, że przesuwanie punktu ciężkości decyzji o nauce od środowiska naukowego do rządu (od końca lat dziewięćdziesiątych XX w.) następowało bardziej w imię wąsko rozumianej *politics* (przejmowanie ministerstwa przez zwycięską koalicję) niż polityki traktowanej jako realizacja *wizji zmian* oraz *strategii politycznych* (tabela 4).

Narzędziem zmian w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest nie tylko Narodowy Program Foresight „Polska 2020”, ale także Projekt Systemowy „Wsparcie systemu zarządzania badaniami naukowymi oraz ich wynikami”, który został zgłoszony do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (Działanie 1.1. Wsparcie badań naukowych dla budowy gospodarki opartej na wiedzy, poddziałanie Projekty Systemowe).

Co zatem zrobić, aby foresight był skuteczniejszy w Polsce jako narzędzie polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej?

Propozycje uporządkujemy według wcześniej zastosowanego schematu, pamiętając, że foresight zapewnia wkład do formułowania *wizji politycznych* (*politics*) oraz jest narzędziem formułowania *polityk* (*policy*) i instrumentem realizacji polityki (*policy*) (tabela 5).

Tabela 4
Luki w wykorzystywaniu wiedzy w cyklu polityki

Ustalanie priorytetów	Komisje <i>ad hoc</i> , doraźne ekspertyzy, brak systematycznego stosowania <i>policy intelligence</i>
Określanie celów, zadań, mierników i trybu ewaluacji	Brak (lub słabość) <ul style="list-style-type: none"> – myślenia długofalowego; – wyraźnie wyartykułowanych celów (politycznych; naukowych, technicznych i ekonomicznych) i zadań; – wyraźnie zaznaczonych różnic między celami i zadaniami; – propozycji metod ewaluacji; – wskaźników realizacji; – konsultacji środowiskowych i społecznych; – porównywania opcji; – oceny skutków społecznych i gospodarczych; – oceny synergii z innymi instrumentami; – czytelnych kryteriów wyboru i przekonywujących uzasadnień; – oprzyrządowania do podejmowania decyzji (bazy aparatury; artykułów i patentów, zdezagregowanych).
Koordinacja i uczenie się	Nie dość rozwinięte kontakty między: <ul style="list-style-type: none"> – departamentami; – resortami; – ministerstwem i jego agencjami; – ministerstwem i interesariuszami (naukowcy; przedsiębiorcy itd.).
Ewaluacja i monitoring	Ewaluacja <i>ex post</i> czysto formalna <i>produktu poszczególnych decyzji administracyjnych</i> , a nie <i>wyników i oddziaływania</i> danego instrumentu (stwierdzenie zgodności produktu z zamówieniem, ocena kosztorysu, recenzje stwierdzające, że produkt wypełnia minimalne standardy jakości)

Źródło: opracowanie własne.

Wiele zaleceń sformułowanych w tej tabeli jest uwzględnionych w Narodowym Programie Foresight „Polska 2020”⁵. I tak np. nagłośnienie zapewnia strona internetowa oraz agencja Pentor; planowany *Projekt Systemowy* przewiduje moduł poświęcony wsparciu zastosowań foresightu; organizuje się spotkania z uczestnikami wszystkich projektów foresight w Polsce (narodowego oraz technologicznych, branżowych i regionalnych – por. *Sprawozdanie... 2007*), a współpraca ma być kontynuowana również po zakończeniu Programu Narodowego. Na zlecenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego powstała ekspertyza na temat spójności różnych projektów foresight (por. *Analiza... 2007*). „Nadzieje i obawy” uwzględniono m.in. w badaniu Programu Narodowego metodą delficką. Powstało wiele opracowań na temat rezultatów foresightów branżowych i regionalnych, przełożono na język polski dwa tomy podręcznika poświęconego metodom i organizacji foresightu technologicznego UNIDO⁶.

⁵ <http://www.foresight.polska2020.pl/mis/>

⁶ <http://www.parp.gov.pl/index/more/2059>

Tabela 5
Foresight jako wkład do wizji politycznych (*politics*), wkład do formułowania polityki (*policy*) oraz instrument realizacji polityki (*policy*)

Wkład do wizji politycznych		
Szanse	Słabe strony w Polsce	Warunki
Narzędzie „przecierania szlaku” ku myśleniu strategicznemu w polityce	Foresight stosunkowo słabo znany w kręgach politycznych	Nagłośnienie Upraszczenie końcowego przesłania (grafika, mapy drogowe) Eksperci rządowi jako doradcy (jak robić foresight aby mógł służyć polityce) Uwzględnienie nadziei i obaw społecznych Siła argumentacji raportu końcowego
Foresight: wkład do formułowania polityki		
Szanse	Słabe strony w Polsce	Warunki
Narzędzie „przecierania szlaku” ku nowym formom tworzenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej	Nie sprzężony z innymi formami <i>policy intelligence</i> z powodu ich nieobecności Nie włączony do „cyklu polityki”	Rozszerzenie procedur decyzyjnych w sprawach strategicznych o <i>policy intelligence</i> „Oprzyrządowanie” decyzji (np. bazy danych dotyczące beneficjentów) Synchronizacja foresightu z cyklem polityki Upraszczenie (grafika, mapy drogowe) Eksperci rządowi jako doradcy (jak przeprowadzać foresight, aby mógł służyć polityce)
Instrument realizacji polityki		
Szanse	Słabe strony w Polsce	Warunki
Narzędzie „przecierania szlaku” ku nowym formom zarządzania badaniami	Rzadko stosowany świadomie jako „miękki” instrument <i>governance</i>	Wymiana doświadczeń z uczestnikami foresightu branżowego i regionalnego Upowszechnienie metod foresightu (np. w formie podręcznika) Wskazania, jak traktować foresight jako metodę zarządzania Łączenie foresightu z innymi instrumentami wspierania więzi

Podsumowując, należy stwierdzić, iż możliwość pełnienia przez foresight wielu różnych funkcji spowodowała, że w krajach wprowadzających zmiany w sposobach zarządzania państwem narzędzie to okazało się bardzo użyteczne i jest szeroko stosowane. Po foresight na szczeblu krajowym sięga się zarówno ze względu na jego wkład do strategicznych wizji politycznych, jak i jako narzędzie doradcze w tworzeniu polityk sektorowych, a także jako instrument polityki (pobudzanie mobilizacji społecznej i wzajemnego uczenia się) oraz jako jedną z metod zarządzania.

Aby foresight w Polsce nie był „zawieszony w próżni”, trzeba śledzić, czy stosowane środki upowszechniania technik i ustaleń Foresightu Narodowego oraz jego przekładania na decyzje polityczne są wystarczające oraz czy nie wymagają dodatkowych instrumentów.

Literatura

Analiza... 2007

Analiza tematyki projektów typu foresight prowadzonych w Polsce i ocena spójności ich planowanych wyników z zamierzeniami Projektu Foresight Polska 2020, Główny Instytut Górnictwa, Katowice.

Blind K, Cuhls K., Grupp H. 1999

Current Foresight Activities in Central Europe, „Technological Forecasting and Social Change”, nr 60.

Georghiou L. (b.r.w.)

Third Generation Foresight – Integrating the Socio-economic Dimension, <http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/eng/mat077e/html/mat077oe.html>

Grupp H., Linstone H.A. 1999

National Technology Foresight Activities around the Globe. Resurrection and New Paradigms, „Technological Forecasting and Social Change”, nr 60.

Innovation... 2002

Innovation Tomorrow. Innovation – An Integral Part of the Broader Structural Agenda, European Commission, Brussel.

Kazancigil A. 1998

Governance and Science: Market-like Modes of Managing Society and Producing Knowledge, „International Social Science Journal”, marzec.

Kołodko G. 2004

Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy (<http://kolodko.tiger.edu.pl/kolodko/referaty/pl/Konferencja.25.03.2004.pdf>).

Lau E. 2000

Government of the Future, OECD, Paris.

Linking... 1997

Linking Evaluation with Budget, PUMA/SBO(97)7

Managing... 1996

Managing across Levels of Government Analysis, OECD PUMA/RD(96)7

Osborne D., Gaebler T. 2005

Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, Media Rodzina, Poznań.

Pollit Ch. 1998

Integrating Financial and Performance Management, OECD PUMA/RD(98)6

Pollitt Ch., Bouckaert G. 2000

Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford (UK) – New York.

Popper R., Korte W.B. 2004

Xtreme Euforia: Combining Foresight Methods, EU-US Seminar: New Technology Foresight, Forecasting & Assessment Methods, Seville, 13–14 maja.

[A] Practical... 2001

A Practical Guide to Regional Foresight, red. J.P. Gavigan, M. Keenan, F. Farhl, D. Lecoq, M. Capriati, T. Di Bartolomeo, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Brussel.

Raimond P. 1996

Two Styles of Foresight: Are We Predicting the Future or Inventing It, „Long Range Planning”, nr 2.

Sprawozdanie... 2007

Sprawozdanie ze spotkania realizatorów Narodowego Programu Foresight „Polska 2020” oraz branżowych i regionalnych projektów Foresight, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 13 listopada 2007.

Sundbo J., Fuglsang L. (red.) 2002

Innovation as Strategic Reflexivity, Routledge, London.

Thomas W.I. 1923

Undjusted Girl, Little, Brown, and Co., Boston.

Treib O., Bähr H., Faulkner G. 2005

Modes of Governance: A. Notes towards Conceptual Clarification (<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-N-05-02.pdf>).

Tübke A., Ducatel K., Gavigan J.P (red.) 2001

Strategic Policy Intelligence: Current Trends, the State of Play and Perspectives, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Brussel.

Zhouying Jin 2003

The Fourth Generation of Technology Foresight and Soft Technology, „Futures Research Quarterly”, Summer.