

Polityka wymaga instytucji doradczych

Elżbieta Mączyńska

Konieczność dysponowania długookresowymi strategiami jest tym większa, im większa jest niepewność działania i większe ryzyko popełnienia błędów. Gdy świat jest nieprzewidywalny, podstawową funkcją refleksji strategicznej powinna być identyfikacja potencjalnych trendów rozwojowych, a przede wszystkim koncentracja na najmniej przewidywalnych obszarach ryzyka.

To wyznacza rolę ciał i zespołów badań strategicznych, strategicznych instytucji doradczych, strategicznych *think-tanków*. Polska ich nie ma. Jesteśmy chyba jedynym krajem UE, który nie ma centrów studiów strategicznych z prawdziwego zdarzenia. Niemcy mają ich kilka i dysponują corocznie aktualizowanymi alternatywnymi, wieloscenariuszowymi prognozami kroczącymi, kreowanymi przez te ośrodki – *think tanki*. W Polsce zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i Radę Strategii Społeczno-Gospodarczej. Mimo oburzenia naukowców i instytucji nauki, decyzję tę podtrzymano. A może warto przypomnieć, że „do zadań rady należało formułowanie propozycji i wyrażanie – na podstawie przedstawionych materiałów rządowych – opinii dotyczących:

- celów strategii rozwoju gospodarczego i społecznego kraju,
- mechanizmów proponowanych strategii pod kątem osiągnięcia przez nie założonych celów polityki gospodarczej i społecznej,
- metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych z wdrażaniem celów strategii społeczno-gospodarczej rządu,
- zagrożeń realizacji celów strategii społeczno-gospodarczej”.

Na postawione wówczas premierowi pytanie: czy ukierunkowany na wymienione wyżej cele organ doradczy powinien nadal funkcjonować – do dzisiaj nie padła odpowiedź. Jednak w związku z tym, że nie funkcjonowała centralna jednostka odpowiadająca za kompleksowe zarządzanie rozwojem, Rada Ministrów w kwietniu 2009 roku przyjęła dokument „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski”.

Na jego mocy powołano Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju. Komitet będzie ciałem opiniodawczo-doradczym, zajmującym się wytyczaniem kierunków i oceną polityki rozwoju. Główne prace koncepcyjne prowadzone będą w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ale ciężar obowiązków planistycznych spadł na Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. I w tym resorcie powstał jesienią 2011 roku dokument pt. „Strategia rozwoju kraju 2020”, choć trudno określić go inaczej niż katalog tematów zebranych pod kątem unijnej perspektywy budżetowej

2014–2020. Tak więc, zamiast kompetentnej instytucji doradczej, nad planami rozwoju pracować będą urzędnicy. We wspomnianym dokumencie rządowym przewidziano przyjęcie spójnej hierarchii dokumentów i zapowiedziano, że kontynuowany będzie proces porządkowania obowiązujących dokumentów strategicznych i dalsze redukowanie ich liczby. A będzie co robić.¹

Być może, brak takiego centrum to efekt niechęci do planowania, mającej swe źródła w minionym ustroju, ale zważywszy na upływ czasu, podstawową rolę odgrywa obecnie bezkrytyczna wiara w niezawodność rynku. Skoro zaś rynek uznaje się za niezawodny – prognozy są zbędne. Mogą je zastąpić modele matematyczne, a te przede wszystkim dostosowywane są do potrzeb rynków finansowych, a zatem spekulacji inwestycyjnej.

Takie podejście jednak okazało się całkowicie zawodne, co wyeksponował spektakularnie globalny kryzys finansowy. Wykazał, że w warunkach cechującej współczesny świat narastającej niepewności niezbędne jest myślenie strategiczne. Jedną z najważniejszych funkcji refleksji strategicznej i prognoz jest wczesne ostrzeżenie przed zagrożeniami oraz identyfikowanie nowych trendów i obszarów wiedzy.

Na politykach, parlamentarzystach, rządach i ekonomistach spoczywa niezbywalny obowiązek dbałości o przyszłość. Podkreślał to już przed wieloma dekadami przedstawiciel szkoły austriackiej, Henry Hazlitt: „sztuka ekonomii polega na tym, by spoglądać nie tylko na bezpośrednie, ale i na odległe skutki danego działania czy programu; by śledzić nie tylko konsekwencje, jakie dany program ma dla jednej grupy, ale jakie przynosi wszystkim”.

Odnoszę wrażenie, że ludzie władzy w Polsce tego nie respektują. Podlegają bowiem przede wszystkim terrorowi cyklu wyborczego. Trudno zatem odmówić racji sentencji, że „politycy bardziej myślą o losach przyszłych wyborów niż o losach przyszłych pokoleń”. Braku przekonania o potrzebie prognoz nie ukrywa też premier Tusk, powtarzając w różnych wystąpieniach, że „gdy człowiek planuje, to Pan Bóg się śmieje”. Nie brakuje też złośliwych komentarzy dotyczących ich nietrafności, a nawet opinii, że „o prognozach na pewno można powiedzieć tylko tyle, że się na pewno nie sprawdzają”.

Sceptycy co do potrzeby myślenia strategicznego w polityce społeczno-gospodarczej znajdują argumentację w cechach ekonomii. Bowiem w naukach społecznych, a do nich należy ekonomia – nigdy nie ma pewności. Jak podkreśla współautor książki pod symptomatycznym tytułem „Ekonomia wiedzy niedoskonałej” – Roman Frydman: „nawet najwybitniejsi eksperci nie uwolnią nas od niepewności. (...) Nie da się stworzyć sensownej ekonomii abstrahującej od nieprzewidywalności ludzkich reakcji na sygnały, informacje, polecenia, bodźce”.

Może właśnie to przyświeca rządzącym w ich odwróceniu od myślenia strategicznego. Marginalizacja takiego myślenia dotyczy też Unii Europejskiej. Natomiast w przeciwieństwie do tego Azjaci, a zwłaszcza Chińczycy, przywiązują wielką wagę do prognoz i przewidywań naukowych. Wystarczy chociażby wskazać tu na dzieło „The New Asian Hemisphere” („Nowa azjatycka półkula”) autorstwa Kishore Mahbubaniego – azjatyckiego guru nowych idei, prognozującego schyłek absolutnej dominacji Zachodu i stopniowe przejmowanie roli lidera świata w XXI wieku przez Azję. Podobną wymowę mają 50-letnie prognozy (do 2052 roku) przedstawione w najnowszym raporcie Klubu Rzymskiego, autorstwa Jorgena Randersa „2052 – A Global Forecast for the Next Forty Years”.

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, dostrzegając potrzebę myślenia strategicznego, nawiązując do światowej debaty naukowej z zakresu prognozowania, przed paroma laty powołało Forum Myśli Strategicznej w celu przeciwstawienia się niebezpiecznej marginalizacji myśli strategicznej, zarówno w skali krajowej, jak i globalnej.

W ramach debat na tym forum prof. Antoni Kukliński – nawiązując do funkcjonującej w literaturze światowej koncepcji *invented tradition* (wynalezionej tradycji), *per analogiam*, sformułował hasło *invented future* (wynalezionej przyszłości). Podkreśla, że wynaleziona przyszłość regionu roku 2020 lub 2050 nie jest zadaniem tak szaleńczym, jakby to się mogło *prima facie* wydawać. Przyszłość wynaleziona to przyszłość, w której pojawiają się nowe struktury i nowe siły napędowe procesów rozwojowych, które są trudno wyobrażalne lub niewyobrażalne *hinc et nunc*.

Podobne opinie są coraz częściej formułowane, zwłaszcza w kontekście ostatniego kryzysu i jego podłoża. Za jedną z jego przyczyn uznaje się bowiem krótkowzroczność w gospodarce i polityce oraz zanik myślenia strategicznego w świecie zachodnim.

Kwestia podłoża kryzysów była przedmiotem wielu analiz i publikacji ekonomicznych. Dla ekonomii neoklasycznej charakterystyczne jest to, że kryzysy rozpatrywane są jako zjawiska nadzwyczajne, nietypowe i z którymi radzą sobie w pełni mechanizmy rynku. Ekonomia neoklasyczna i stosowane w niej modele matematyczne bazują bowiem na pewnych stałych założeniach i prawidłowościach. Jednakże w warunkach gwałtownych wstrząsów gospodarczych użyteczność takiej teorii oraz tego typu modeli jest – jak wykazuje praktyka – ograniczona. Jak podkreśla Robert Shiller, modele, które neoklasyczna ekonomia stosuje do badania, analizowania i prognozowania rynku, nie uwzględniają istnienia baniek spekulacyjnych, bo przecież rynek nie powinien dopuścić do ich powstawania. „Dlatego analitycy tracą orientację, gdy bańka nabiera niebezpiecznych rozmiarów, i całkiem się gubią, gdy pęka, wywołując kryzys. Ekonomiści praktykujący tzw. ekonomię neoklasyczną nie mogą zrozumieć mechanizmu baniek, skoro zakładają, że rynek to miejsce, w którym racjonalni gracze podejmują oparte na wiedzy decyzje i ustalają racjonalne wartości dóbr”².

Natomiast teza przeciwstawna, że kryzysy są nieodłączną cechą kapitalizmu i są „zjawiskiem pospolitym” stanowi punkt wyjścia ekonomii kryzysu. Nouriel Roubini i Stephen Mihm, autorzy książki pod takim tytułem uprzedzają, że „nie znajdziemy w niej tezy, iż kryzys stanowi wyjątek, przeciwnie – kryzys jest w niej traktowany jako reguła, i to obowiązująca zarówno w krajach

rozwijających się, jak i rozwiniętych. Kryzysy – gwałtowne załamania gospodarcze następujące po okresie niepohamowanego boomu – to coś, co ludzkość zna od zawsze i o czym nie będzie miała okazji zapomnieć.”³

Mimo że w warunkach potężnych zawirowań w gospodarce globalnej, gdy coraz silniej dają o sobie znać przejawy syndromu gospodarki nietrwałości, wszelkie rozważania o charakterze prognostycznym są niezwykle ryzykowne. Roubini i Mihm uznają, że kryzysy są przewidywalne, albowiem przebiegają według łatwo przewidywalnych schematów. „Kryzysy nie są ani anomaliami, jak pragnie je przedstawiać współczesna ekonomia, ani rzadkimi „czarnymi łabędziami”, którymi uczynili je inni komentatorzy. To raczej zjawiska pospolite, stosunkowo łatwo przewidywalne i dające się zrozumieć. Nazywamy je „białymi łabędziami”⁴.

Jednak mimo dużego ryzyka nietrafności prognoz gospodarczych są one użyteczne. Jedną z najważniejszych funkcji prognoz, a przede wszystkim prognostycznych refleksji jest bowiem identyfikowanie zagrożeń i wczesne ostrzeżenie. Istotne jest ponadto wczesne identyfikowanie nowych szans i źródeł rozwojowych. Pesymistyczne prognozy z założenia mają charakter ostrzegawczy i są formułowane po to, żeby się nie sprawdziły. Prognozy sprzyjają pobudzeniu wieloscenariuszowego myślenia o przyszłości. Koresponduje to z tofflerowską koncepcją futuryzmu społecznego. W sytuacji wszechogarniającej niepewności i niebywałej dynamiki przemian może ona stanowić barierę destrukcyjnych następstw „szoku przyszłości”. Futuryzm społeczny bowiem to angażowanie szerokich kręgów społecznych oraz wszystkich szczebli władzy i rządzenia w prace strategiczne. Wymaga to m.in. instytucjonalnej obudowy i odbudowy prognozowania. Wskazuje to zarazem na znaczenie rozwoju ośrodków prognozowania w skali globalnej i swego rodzaju globalnej geografii prognoz. Wciąż, niestety, aktualna jest teza Alvina Tofflera, zgodnie z którą „obecnie wszyscy czują się odcięci od możliwości wpływu na kierunki i tempo zmian”. Toffler wskazuje na potrzebę dysponowania „czułym systemem wskaźników” stopnia realizacji celów społecznych i kulturowych, zintegrowanych ze wskaźnikami ekonomicznymi, co sprzyjałoby humanizacji prognozowania. Rekomenduje tworzenie na różnych szczeblach „ośrodków imaginacyjnych”, ukierunkowanych na interdyscyplinarne „uaktywnianie mózgow”. Uznaje, że byłoby to źródłem pomysłów, idei „o których technokratom się nie śniło”. Podkreśla, że sztuka futurologii pokazuje, co jest możliwe, prawdopodobne, a polityka futurologii – co pożądanego. „Raczej przemawiające za badaniem prawdopodobnych wariantów przyszłości są nieodparte. Usiłowania przewidywania przyszłości w sposób nieunikniony zmieniają ją, choć nikt nie może jej znać. (...) Mimo to czas obalić raz na zawsze popularny mit, że przyszłość jest nierozpoznawalna. Ogólne wyobrażenie o tym, co może nastąpić, jest lepsze niż żadne. (...) Jeśli błędne, to i tak korzystne”⁵. Toffler podkreśla, że to, co naiwne w epoce przemysłowej, nie jest naiwne współcześnie. Społeczny futuryzm może stanowić remedium na wąskoekonomiczny technokratyzm i krótkowzroczność ekonomiczną, tym bardziej że postęp i dynamika zmian dezaktualizują tradycyjne cele przedsiębiorstw i innych instytucji.

Roubini i Mihm porównują kryzysy z huraganami, które w pewnym stopniu są przewidywalne, ale charakteryzuje je zmienne, zróżnicowane natężenie, a niekiedy następują bez ostrzeżenia. Oznacza, że w takich warunkach jednak trzeba się li-

czyć także – mimo tezy o „białych łabędziach” – z coraz większą skalą występowania „czarnych łabędzi” czyli (zgodnie z teorią libańskiego filozofa i matematyka Nassima Taleba) zjawisk, o których zwykło się mniemać, że nie mogą wystąpić⁶.

Złudne byłoby zatem założenie o zgodności efektów z intencjami (pułapka determinizmu), a przy tym nieuzasadniona jest wiara w istnienie generalnych rozwiązań. Podkreśla to R. Frydman: „zapropowaliśmy nowy sposób budowania modeli ekonomicznych, żeby przekonać wspólnotę ekonomistów, że już nie ma sensu udawać, iż mogą odkryć coś, co z natury rzeczy jest nie do odkrycia, i że nie warto już wierzyć w kolejne, tworzone i ogłaszane modele, które muszą zawodzić... Nikt dziś nie chce iść w stronę, która z założenia nigdy nie da poczucia pewności. Ale w naukach społecznych – a ekonomia jest nauką społeczną – nigdy nie ma pewności. Kto szuka uniwersalnej pewności, ten z natury rzeczy skazany jest na porażkę. (...) Nawet najwybitniejsi eksperci nie uwolnią nas od niepewności”⁷.

Dlatego niezbędne jest uwzględnianie czynnika niepewności jako nieodłącznego elementu kształtowania systemów i strategii gospodarczych. Stąd waga jakościowych analiz i zespołów myślenia strategicznego.

W warunkach niepewności strategie długofalowe stają się niezbędne, chociażby po to, żeby identyfikować przyczyny odchyleń od założeń i rzeczywistości oraz uwzględniać je w decyzjach gospodarczych (bieżących i strategicznych). Zwraca na to uwagę m.in. Paul Drewe, powołując się na J. Bindé: „wiek XX był wiekiem aroganckich przewidywań, które niemal zawsze zawodziły.

Wiek XXI będzie wiekiem niepewności, a zatem i badań prospektywnych”⁸.

Wszystko to przemawia za potrzebą myślenia strategicznego i zasadnością funkcjonowania naukowo-badawczych ośrodków myślenia strategicznego. ■

Elżbieta Mączyńska

Prof. dr hab. Elżbieta Mączyńska jest pracownikiem naukowym SGH i prezesem Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

¹ Według stanu na koniec marca 2010 r. liczba obowiązujących dokumentów o charakterze strategicznym – w podziale na poszczególne kategorie dokumentów – przedstawia się następująco: 42 strategie rozwoju, 124 programy rozwoju, 23 programy operacyjne, 36 – pozostałe dokumenty o charakterze strategicznym. Łącznie 225 pozycji.

² Gospodarka oparta na emocjach?. Zwierzęca natura rynku. O wadze emocji w gospodarce z Robertem J. Shillerem, amerykańskim psychoekonomistą, rozmawia Jacek Żakowski, „Niezbędnik Inteligenta”, „Polityka”, 5 lipca 2009 r.

³ N. Roubini, S. Mihm *Ekonomia kryzysu*, s. 22.

⁴ *Ibidem*, s. 25.

⁵ Toffler A. (2000), *Szok przyszłości*, Zysk i S-ka, Poznań.

⁶ Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* Random House (USA), 2007.

⁷ R. Frydman, *Ekonomia wiedzy niedoskonalej*, s. 3.

⁸ Paul Drewe, *Koncepcje rozwoju miast i regionów miejskich w Europie* w: A. Kukliński, P. Jakubowska, P. Żuber (red.) *Problematyka przyszłości... regionów w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Warszawa, MRR, 2008. s. 322 oraz J. Bindé, *L'avenir du temps*, IE monde Diplomatique, 2002, marzec, 28–29 (cyt. za P. Drewe).