

DOMINIKA FURTAK

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3862-7557>

*Procesy regulujące system – podejście wielokrotnych strumieni
w badaniach politologicznych*

Processes That Regulate the System – Multiple Streams Approach in Political Science Research

ABSTRAKT

Artykuł omawia podejście wielokrotnych strumieni (MSA) i pułapki związane z jego zastosowaniem. Główne pytania dotyczą nowej jakości i warunków zastosowania MSA w badaniach procesów regulacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem poziomu UE. W artykule omówiono kwestie terminologiczne, podstawy i założenia podejścia, elementy struktury badawczej oraz dotychczasowe wykorzystanie przedmiotowej koncepcji. Autorka zwróciła uwagę na elementy, na które MSA kładzie szczególny nacisk, oraz potrzebę operacjonalizacji wszystkich komponentów ramy.

Słowa kluczowe: podejście wielokrotnych strumieni, MSA, agenda decyzyjna, proces polityczny, okno polityczne, strumienie procesowe, teoria polityki, metody badawcze

WSTĘP

Pozornie chaotyczna rzeczywistość polityk publicznych dostarcza bogatego materiału do analizy w ramach nauk politycznych zarówno w zakresie procesów kształtowania, jak i implementacji regulacji. Jednym z zasadniczych wyzwań stojących przed badaczami i badaczkami jest jednak dobór odpowiednich ram teoretycznych. Zdaniem autorki jedną z koncepcji, która powinna zostać wzięta pod uwagę na wstępnym etapie planowania procesu badawczego, jest podejście wielokrotnych strumieni (MSA, *Multiple Streams Approach*). Koncepcja MSA dostarcza użytecznych i sensownych kategorii do opisu kształtowania regulacji w różnych kontekstach

i na różnych poziomach sprawowania rządów. Dotychczasowe prace wskazują, że sprawdza się również na szczeblu ugrupowania regionalnego Unii Europejskiej, a więc w warunkach znacznej złożoności procesów i szerokiego spektrum zainteresowanych stron. Pomimo to MSA nie pojawia się zbyt często w publikacjach w języku polskim. Tłumaczenia nie doczekała się również formacyjna dla podejścia książka Johna Wellsa Kingdona, choć pierwsze wydanie *Agendas, Alternatives, and Public Policies* pochodzi z 1983 r. Celem artykułu jest więc przybliżenie i omówienie potencjału MSA oraz pułapek związanych z jego wykorzystaniem. Główne pytania dotyczą nowej jakości oraz warunków zastosowania podejścia wielokrotnych strumieni w badaniach procesów ze szczególnym uwzględnieniem poziomu UE. Podczas pisania artykułu wykorzystano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa oraz własne doświadczenia zdobyte podczas przygotowania pracy dyplomowej na temat wspólnotowego prawa przewozów lotniczych.

KWESTIE TERMINOLOGICZNE

Niniejszy artykuł stanowi powrót do bazowej koncepcji Johna Wellsa Kingdona, wieloletniego wykładowcy Uniwersytetu Michigan i autora książki *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Za takim ujęciem przemawia fakt, że jest to spójna podstawa późniejszych opracowań oraz studiów przypadków z zakresu MSA [Zahariadis 2014; Jones i in. 2016; Cairney i Jones 2016]. Nowsze pozycje, stanowiące próbę weryfikacji czy też rozszerzenia siatki poznawczej zaproponowanej przez Kingdona, nie uzyskały na ten moment tak ugruntowanej pozycji w badaniach nad procesami politycznymi [Zahariadis 2007; Winkel i Leipold 2016]. Jednocześnie postuluje się dalszą dyskusję na temat rozwoju podejścia i ścieżek proponowanych przez kolejnych badaczy i badaczki.

Prezentowana przez Kingdona struktura teoretyczna powstała na bazie badań empirycznych o charakterze indukcyjnym prowadzonych przez wiele lat na gruncie politycznym Stanów Zjednoczonych Ameryki, głównie z wykorzystaniem metod *case study* i wywiadów. Co ciekawe, fundacyjna publikacja nie zawierała konkretnej nazwy na określenie nowej koncepcji. Stanowiła raczej omówienie fenomenu strumieni, które Kingdon zidentyfikował w ramach badań, i wprowadzała do dyskursu takie pojęcia, jak trzy strumienie procesowe (*three proces streams*) oraz oddzielne strumienie (*separate streams*) [Kingdon 2014: 19–20]. W konsekwencji w literaturze przedmiotu do dziś widoczne są rozbieżności w warstwie językowej. W publikacjach anglojęzycznych można spotkać takie określenia, jak: *Multiple Stream Approach* (MSA), *Stream Model Of Policy Proces*, *Multiple Streams Model*, *Multiple Streams Framework* [Béland i Howlett 2016; Howlett, McConnell i Perl 2017; Zahariadis 2007; Cairney i Jones 2016; Weible i Schlager 2016; Ackrill i Kay 2011]. Odpowiadają im też różnorodne tłumaczenia na język polski, w tym „podejście wielokrotnych strumieni”, „teoria wielostrumieniowa” czy też „koncepcja trzech strumieni”.

Natomiast Łukasz Wordliczek postulował stosowanie terminów anglojęzycznych, uważając takie przekłady za niezgrabnie brzmiące [Wordliczek 2013: 73].

Jakkolwiek żadne z powyższych terminów nie stoi w sprzeczności z wymową samego konceptu i mogą być one traktowane jako równoznaczne, w celu uporządkowania kwestii terminologicznych autorka zdecydowała się oprzeć na najnowszej siatce pojęciowej prezentowanej przez Nicolaosa Zahariadisa. W początkowej wersji opracowanej na potrzeby *Theories of the Policy Process* Zahariadis posługiwał się pojęciem *Multiple Streams Framework* [Zahariadis 2007: 6]. W nowszym wydaniu zastąpił je jednak przez *Multiple Streams Approach* (MSA) [Zahariadis 2014]. Przy czym niezmiennie traktowane jest jako pewnego rodzaju obiektów, struktura badawcza. Odpowiada to również linii definicyjnej całej publikacji pod redakcją Paula Sabatiera i Christophera M. Weible'a, gdzie teorie rozumiane są generalnie jako podejścia, które mają precyzować zakres badań, określać założenia, dostarczać spójnego słownictwa, a także wiązać pomysły w postaci reguł, sprawdzalnych hipotez i twierdzeń [Weible 2014: 5–6]. W związku z tym w artykule stosuje się wymiennie akronim MSA i polskie tłumaczenie zwrotu jako „podejście wielokrotnych strumieni”.

PODSTAWY I ZAŁOŻENIA PODEJŚCIA

Inspirując się cytatem przypisywanym autorstwu Victora Hugo, Kingdon rozpoczął swą książkę od krótkiej refleksji nad zwrotem: „*idea, której czas właśnie nadszedł*” (*an idea whose time has come*), który nierzadko pojawia się w debacie publicznej jako wygodna formułka służąca mobilizacji i promocji danego tematu [Kingdon 2014: 1]. Tym, co ciekawi Kingdona, jest samo pojęcie „czasu idei”, namysł nad tym, co go determinuje. Co stoi za kształtem danej regulacji? Co sprawia, że jedne kwestie zostają w danym momencie podniesione, a inne nigdy nie stają się przedmiotem uwagi? Dlaczego władze rozważają niektóre opcje do wyboru, a inne lekceważą? Lepsze zrozumienie wyników legislacyjnych i procesów sprawowania rządów ma zapewnić cofnięcie się do okresu formułowania idei i preferencji decydentów [Kingdon 2014: 2]. Dlatego też przedmiotem badań MSA jest proces poprzedzający decyzję polityczną – kształtowanie i zmiana zawartości agendy w warunkach niejednoznaczności. Pojęcie „agendy” autor odnosił do listy koncepcji i problemów, którym w danym momencie uwagę poświęcają przedstawiciele rządu i osoby z nim związane. Przy czym ważne jest oddzielenie agendy rządowej (*governmental agenda*) od znacznie węższej kategorii agendy decyzyjnej (*decision agenda*), czyli zestawu, który ostatecznie podlega decyzji politycznej i przez to jest znacznie bardziej widoczny. Równie wyraźne rozróżnienie w MSA stawia się pomiędzy agendą a alternatywnymi rozwiązaniami, których zbiór jest określany, a następnie rozpatrywany w odniesieniu do agendy [Kingdon 2014: 4].

Analizując podstawy podejścia wielokrotnych strumieni, Zahariadis podkreślił odniesienie do teorii systemów (*systems theory*) oraz teorii złożoności (*complexity*)

theory). Z pierwszą łączyło Kingdona rozpatrywanie wyboru jako zbiorczego wyniku wielu współwystępujących i działających na zasadzie *push and pull* czynników. Związek z drugą opiera się na ogólnym założeniu ciągłej ewolucji systemów i pozostawieniu miejsca dla pewnej dozy przypadkowości (wstrzegając się uznania, że system działa jak rzut kostką) [Zahariadis 2014: 26; Kingdon 2014: 189, 224]. Inspirację dla nowej struktury badawczej Kingdon czerpał także z dorobku teorii organizacji i namysłu nad podejmowaniem decyzji w organizacjach. W pierwszej kolejności nawiązywał do stworzonego w ramach nurtu „modelu kosza na śmieci” autorstwa Cohena, Marcha i Olsena, a więc wyboru w warunkach zorganizowanych anarchii [Cohen, March i Olsen 1972].

Opierając się na modelu kosza na śmieci, Kingdon starał się jak najwierniej oddać dynamiczną, chaotyczną, wysoce złożoną naturę rzeczywistych procesów politycznych, w których wybór zależy od nakładających się sił strukturalnych oraz kontekstu procesów poznawczych i afektywnych [Zahariadis 2014: 26–27]. Umożliwiało to również odejście MSA od uproszczeń i ograniczeń wcześniejszych podejść teoretycznych. Jednak, opierając się na logice powyższego modelu oraz wykorzystując zaproponowane przez badaczy etykiety, Kingdon dokonał jego znacznej rewizji. Rzutowało to na odmienne odczytanie istoty strumieni i większy nacisk na empiryczną walidację, dzięki czemu zaproponowana struktura skutecznie opiera się na krytyce, z jaką spotkał się model kosza na śmieci [Zahariadis 2014: 40–41]. Ponadto podejście wielokrotnych strumieni kładzie większy nacisk na aspekt zorganizowania procesów, wykrycie struktur i wzorców niż element anarchiczności, chaotyczności instytucji [Kingdon 2014: 86].

Wśród głównych elementów wpływających na przebieg procesów decyzyjnych, na które zwraca uwagę MSA, należy wyróżnić: niejednoznaczność, czas i manipulację. Niejednoznaczność (*ambiguity*) rozumiana jest tu jako występowanie jednocześnie wielu sposobów postrzegania i określania tych samych okoliczności, zjawisk (czasem nie do pogodzenia). Wynika bezpośrednio z właściwości zorganizowanej anarchii (problematicznych preferencji, niejasnej technologii i płynnej partycypacji) i jest integralnym elementem systemu politycznego. Ze względu na niejednoznaczność nierzadko już samo zdefiniowanie problemu, którym powinni zająć się decydenci, okazuje się niemożliwe, a przy wielości interpretacji wybór zaczyna dotyczyć nie tyle optymalnych działań na rzecz ich rozwiązania, co decyzji o samej interpretacji faktów [Kingdon 2014: 26–28].

Znaczenie czasu wynika z jego unikalności i doskonale nieelastycznej podaży. Czas stanowi niepodważalny aspekt obiektywnej rzeczywistości, niezależny od specyfiki konstrukcji systemu. Nacisk stawiany w MSA na jego wpływ przekłada się natomiast na uniwersalny potencjał teorii [Zahariadis i Cairney 2016: 93]. To, jak wielką rolę odgrywa w założeniach przyjętych przez Kingdona, można dostrzec już w pierwszym zdaniu *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Przy czym czas można postrzegać jako czynnik pozytywny, gdy określony moment wpływa na wprowadzenie kwestii do agendy decyzyjnej lub wywołuje poczucie pilności

u decydentów. Może mieć jednak charakter ograniczający – nie da się powtórzyć raz przegapionej okazji. Często prowadzi też do wzmocnienia efektu problematycznych preferencji (np. gdy ze względu na ograniczenia czasowe decyzji politycznej nie poprzedza pogłębiony namysł). Największe znaczenie czas uzyskuje jednak w odniesieniu do okna politycznego, krytycznego momentu zwiększającego szansę sukcesu dla wygenerowanej idei.

Trzecią istotną kwestią jest manipulacja postrzegana w MSA jako narzędzie sterowania procesem. Z uwagi na immanentną niejednoznaczność oraz niedoskonały proces selekcji uczestnicy mogą starać się na każdym etapie strategicznie kierować interpretacją informacji (i jej przepływem) w celu realizacji własnych interesów. Obejmuje to zabiegi na języku, emocjach, w warstwie symbolicznej [Kingdon 2014: 29; Zahariadis i Cairney 2016: 93; Zahariadis 2014: 38–39]. MSA stara się naświetlić tę możliwość. Równocześnie, z perspektywy systemu, manipulacja staje się źródłem znaczeń, wyjaśnień i tożsamości (zwłaszcza dla decydentów, którzy nie sformułowali jeszcze swych opinii). Założenie o działaniu politycznej manipulacji orientuje analizę procesu na identyfikację dwóch dychotomicznych grup uczestników: manipulatorów, którymi stają się oportunistyczni przedsiębiorcy polityczni (*political entrepreneurs*) oraz podmiotów ich manipulacji, czyli niezdecydowanych decydentów [Zahariadis 2014: 29–30]. Ponadto stawia MSA w opozycji do perspektyw opierających wybór na racjonalności (teoria racjonalnego wyboru) lub perswazji (konstruktywizm). Rozwijając tę ścieżkę, Zahariadis poszedł nawet o krok dalej i wskazał właśnie na manipulację jako klucz do zrozumienia dynamiki tworzenia polityki [Zahariadis 2003: 18].

STRUKTURA BADAWCZA

Powstająca w oparciu o powyższe założenia koncepcja badawcza MSA odrzuca linearny model kształtowania agendy jako następujących po sobie jasnych, uporządkowanych etapów. W miejsce to wprowadza pięć komponentów, które należy poddać szczegółowej analizie, by zrozumieć proces. Składają się na to trzy niezależne, podlegające odrębnej dynamice i niekoniecznie następujące po sobie chronologicznie strumienie: problemów (*problem stream*), polityk (*policy stream*) oraz polityczny (*political stream*), a także okno polityczne (*policy window*) oraz przedsiębiorcy polityczni (*policy entrepreneurs*).

Pierwszy z wymienionych strumieni obejmuje warunki (*conditions*) uznane za problemy, z którymi trzeba się uporać. Nie należy mylić tych dwóch pojęć – nie wszystkie warunki są problemami, to znacznie węższa kategoria. Różnica zawiera się w elemencie poznawczym, interpretacyjnym wobec napotkanych czynników zewnętrznych [Kingdon 2014: 109–110]. Podobną myśl można odnaleźć u Wildavsky'ego, który stwierdził, że problemy to wytwór ludzki (*problems are man-made*) [Wildavsky 1989: 57]. Oczywiście niesie to za sobą możliwość manipulacji. Zwłaszcza że na szali są poważne interesy polityczne – od tego co zostanie

zdefiniowane jako problem, zależy wzbudzenie zainteresowania i potencjał zmiany [Zahariadis 2014: 32; Kingdon 2014: 110]. Celem poszczególnych aktorów będzie więc popularyzacja najkorzystniejszego z ich punktu widzenia ujęcia. Rzecznicy rewizji będą więc optować za nazwaniem warunków problematycznymi, podczas gdy zwolennicy statusu quo podejmą działania blokujące. W kontrze do założeń Wildavsky'ego Kingdon oddzielił jednak jasno problemy od rozwiązań (*solutions*). Według prezentowanego podejścia warunki stają się częścią strumienia, gdy strony chcą je zreformować. Nie jest konieczne na tym etapie sugerowanie potencjalnych recept [Kingdon 2014: 109; Wildavsky 1989: 42].

Kingdon zwrócił uwagę, że ludzie dokonują translacji warunków/problem, oceniając sytuację w świetle swoich wartości i przekonań, dokonując różnego rodzaju porównań (w czasie, pomiędzy grupami społecznymi lub na arenie międzynarodowej), a także porządkując je według kategorii [Kingdon 2014: 114]. Szczególne znaczenie przypisał kategoryzacji, która rzutuje na percepcję zagadnień i określanie istoty problemu. Odpowiednie przyporządkowanie lub jego modyfikacja wpływa zarówno na rangę w agendzie, jak i samą wymowę (kojarzoną z nim terminologię, wartości, procedury itp.) [Kingdon 2014: 112].

W obrębie strumienia Kingdon wskazał na kilka typowych mechanizmów, mających wpływ na formułowanie problemów oraz zmianę ich miejsca w hierarchii. Pierwszy z podkomponentów to wskaźniki (*indicators*), wykorzystywane do mierzenia warunków, ich znaczenia lub zmiany [Zahariadis 2014: 32]. Mogą one przybierać charakter zarówno instrumentów systematycznego monitorowania, jak i wynikać z jednorazowych badań [Kingdon 2014: 90–91; Zahariadis 2014: 32]. Same wskaźniki pozostają zewnętrzne wobec procesu – co najwyżej sugerują istnienie czegoś, co wymaga uwagi decydentów. Istotne stają się dopiero zinterpretowane i wykorzystane przez uczestników, aby zainicjować lub wzmocnić translację [Kingdon 2014: 91]. Jest to czynnik nie tylko wszechobecny, ale i niezwykle skuteczny. Ich siła opiera się na ujęciu problemu w sposób mierzalny, postrzegany z reguły jako wiarygodny obraz rzeczywistości [Kingdon 2014: 93].

Na kształtowanie się problemów politycznych mają także wpływ wydarzenia ukierunkowujące (*focusing events*). To gwałtowne, często dość dramatyczne zdarzenia, kryzysy, katastrofy działające w sferze społecznej jako nagłe, wymowne impulsy. Wywołują zaskoczenie, przyciągają uwagę opinii publicznej i decydentów. Znaczenie ma siła ich oddziaływania na wyobraźnię, która pozwala im stać się swoistym symbolem kampanii na rzecz zmiany [Kingdon 2014: 94–95; Zahariadis 2014: 32; Zahariadis i Cairney 2016: 98]. Rangę takich wydarzeń uzyskiwały w studiach przypadków m.in. huragan Katrina, awarie przemysłowe, zamachy terrorystyczne [Birkland 1998: 53; Zahariadis 2014: 32]. Odbiciem na poziomie indywidualnym mogą być personalne doświadczenia decydentów politycznych, które z reguły nie stanowią jednak tak istotnej zmiennej w strumieniu [Kingdon 2014: 96].

Nowe problemy w agendzie decyzyjnej mogą być definiowane także pod wpływem informacji zwrotnej dotyczącej uprzednich rozwiązań. Sprzężenie zwrotne

przybiera postać formalnej ewaluacji projektów lub pochodzi z piętrzących się skarg i doświadczeń administracyjnych urzędników [Kingdon 2014: 101]. W zależności od konkretnego przypadku może wskazywać na potrzebę zmiany nieskutecznej polityki, wprowadzenia usprawnień, jak i naświetlać zupełnie nowe zagadnienia (rozszerzenia programu, nieprzewidzianych konsekwencji itp.) [Kingdon 2014: 100–101]. Pozytywna ewaluacja programu może przełożyć się na przeniesienie problematyki do innych dziedzin politycznych lub na analogiczne inicjatywy w innych częściach świata, zgodnie z efektem rozlewania się [Zahariadis 2014: 32].

Warto zauważyć, że strumień problemów to także ludzie, którzy starają się zwrócić uwagę na dane zagadnienia, wykorzystują je do własnych celów [Kingdon 2014: 115]. Na przebieg procesu decyzyjnego ma również wpływ sama ilość zdefiniowanych w danym czasie problemów. Podlegają one hierarchizacji i porównaniom (zarówno pod kątem ciężaru gatunkowego, jak i obciążeń finansowych). W grę wchodzi także ograniczenia czasowe, finansowe i poznawcze człowieka. To również może podlegać strategicznej manipulacji – przeciążenie systemu jest wykorzystywane okazjonalnie, by udaremnić działanie w jakimś obszarze, odwrócić od niego uwagę [Kingdon 2014: 176].

Drugi komponent to strumień polityk (*policy stream*). Składają się na niego propozycje rozwiązań politycznych, które mogłyby być wdrożone przez decydentów oraz procesy, którym zostają poddane. Większość z nich dokonuje się w obrębie tzw. wspólnot polityk (*policy communities*), grupujących specjalistów w danej dziedzinie (biurokratów i personel legislatury, pracowników naukowo-badawczych, analityków grup interesów itd.). Tworzą oni swoistą sieć osób zainteresowanych konkretnym tematem i wchodzi z sobą w interakcje [Kingdon 2014: 117; Zahariadis 2014: 33]. Istotną cechą wspólnot jest ich względna niezależność odczynników strumienia politycznego, jak zmiana administracji czy presja wyborcza. Eksperti podlegają wpływom i muszą reagować na dokonujące się zmiany, ale to tylko jedna ze zmiennych, a nie główna siła określająca istotę sieci [Kingdon 2014: 117–118]. W odniesieniu do struktury wspólnot polityki dodatkowym zagadnieniem rozważanym przez Kingdona był stopień ich fragmentacji (*fragmentation*). Natomiast Zahariadis, aplikując MSA poza terytorium USA, bardziej podkreślił zmienną poziomu integracji (*level of integration*) – konfiguracji instytucjonalnej, powiązań między uczestnikami, określaną na podstawie czterech wymiarów: rozmiaru, trybu, pojemności i dostępu [Zahariadis 2003: 48; 2014: 33].

Proces generowania i wprowadzania do strumienia polityk kolejnych pomysłów jest dość swobodny. Nie przypomina to obrazu kreślonego w ramach teorii racjonalnego wyboru. Co do zasady istnieje teoretyczna nieskończoność rozwiązań, granice wyznacza wyobraźnia specjalistów. Ważne, by analizować je w oderwaniu od strumienia problemów, choć oczywiście polityki mogą być odpowiedzią na dostrzeżone trudności. Często powstają jednak na bazie niejasnych koncepcji, wyobrażeń ekspertów, a dopiero w dalszym etapie są racjonalizowane, przez powiązanie z warunkami zdefiniowanymi jako problemy, gdyż przekłada się to na wyższy status

w agendzie. Jednak propozycje te są obecne w strumieniu polityki bez względu na aktualną problematykę [Kingdon 2014: 20, 116, 172].

Kingdon, używając języka biologów ewolucyjnych, określił omawiany komponent jako swoistą „pierwotną zupę idei” (*primeval soup of ideas*), przepływających przez system [Kingdon 2014: 116–117]. Inspirację stanowiła popularna w latach 80. XX w. książka Richarda Dawkinsa *Samolubny gen* [Baumgartner 2016: 58; Dawkins 2012]. Dobór słownictwa jest nieprzypadkowy, gdyż koncepcja strumienia w znacznym stopniu przypomina mechanizm selekcji naturalnej. Idee podlegają ciągłym przekształceniom. Ich modyfikacja, uszczegółowienie, korygowanie dokonują się w ramach nieustannej dyskusji i konfrontacji wewnątrz wspólnoty specjalistów. Autor zauważył też, że częstym zjawiskiem jest – podobnie jak w biologii – rekombinacja, przetworzenie i połączenie dostępnych już elementów [Kingdon 2014: 125]. Ze względu na mechanizm ewolucji pomysłów i ich konsolidacji w ramach MSA mniejszą wagę przywiązuje się do genezy samej idei, odkrywania pierwotnego źródła, gdyż prowadziłoby to do nieskończonego regresu i zagubienia w chaotycznej płataninie praźródeł. Ważniejsze są czynniki pozwalające na przetrwanie i promocję rozwiązań [Kingdon 2014: 144].

Oprócz ewolucji koncepcji, w ramach strumienia polityk dokonuje się także sondowanie poparcia wśród specjalistów i opinii publicznej oraz proces ich „zmiękczenia” (*softening up*). Celem jest wybór zestawu kilku wiarygodnych opcji, które rzeczywiście mogą stać się przedmiotem procesu decyzyjnego [Kingdon 2014: 143]. Przesłanką jest również stworzenie podatnego gruntu dla reformy, w oczekiwaniu na odpowiedni moment do jej wprowadzenia. W miarę możliwości także przyzwyczajanie ludzi do myśli o zmianie, wzbudzenie poczucia nieuchronności. Szczególną rolę w tym zakresie mają do odegrania obecni w sieci przedsiębiorcy polityczni, zwolennicy konkretnych rozwiązań, którzy angażują swoje zasoby w celu ich aktywnej promocji. Kreowanie odpowiedniego klimatu może zająć dużo czasu, ale zwiększa szanse na sukces idei. Element czasu jest tu zresztą szczególnie ważny – gdy pojawia się przełomowy moment (otwarcie okna politycznego), jest już za późno na opracowywanie nowej propozycji i zdobywanie bazy. Wybór jest dokonywany spośród tych opcji, które mają ten żmudny proces za sobą [Kingdon 2014: 122, 128, 141].

Kingdon zwrócił uwagę, że oczywiście ogromne znaczenie dla finalnej listy alternatyw ma sama treść promowanych idei i wykazanie, w sposób przekonujący, zalet danego rozwiązania. Stąd też wynika pozycja pracowników naukowo-badawczych i analityków. Autor zarzucił politologom, że często zaniedbują ten aspekt, skupiając się na znaczeniu presji politycznej, lobbingu, mobilizacji poparcia itd. MSA uznał za niepodważalną siłę argumentów i dowodów przemawiających za danymi pomysłami, nawet jeśli będzie to kwestia wtórnej racjonalizacji. Najlepsze pomysły nie zawsze wygrywają, ostatecznie ważniejsze mogą się okazać naciski ze strony grup interesu lub percepcja wpływu na wskaźniki poparcia, ale nie można zaniedbywać esencji proponowanej polityki. Absurdalne lub nieciekawe pomysły, choć mogą się pojawić, szybko zostaną też zmarginalizowane [Kingdon 2014: 125–127].

Poza tą generalną potrzebą sensu, podobnie jak w świecie przyrody także i tu można wyszczególnić pewne właściwości, zwiększające szansę na przetrwanie danego pomysłu. Pierwszym z kryteriów jest techniczna wykonalność (*technical feasibility*). Dokładne znaczenie tego podkomponentu zależy od przedmiotu polityki. Logika nakazuje jednak każdorazowo uzupełnienie treści o szczegóły techniczne, określone mechanizmy, by zapobiec potencjalnemu zdyskredytowaniu pod kątem braku możliwości wdrożenia. Propozycje, które wydają się trudne do zastosowania, będą mieć generalnie mniejsze szanse na przetrwanie [Kingdon 2014: 131–132; Zahariadis 2014: 33].

Drugim wymogiem jest zgodność z wartościami ekspertów, a przynajmniej ich głównym nurtem. Dotyczyć to może zarówno przystawalności do konkretnych poglądów politycznych, sztandarowych w danym momencie koncepcji (sprawiedliwość, wydajność, konkurencyjność), ale również zapatrywań na funkcje państwa w obszarze. Jednym z mocniejszych argumentów w debacie jest powiązanie propozycji politycznej z hasłem przeciwdziałania nierówności, niesprawiedliwości [Kingdon 2014: 133–135].

Trzecim elementem, na który zwrócił uwagę Kingdon, była antycypacja potencjalnych przeszkód w procesie decyzyjnym, co wskazuje na dozę pragmatyzmu uczestników. W najnowszym opracowaniu teoretycznym poświęconym MSA Zahariadis zredukował ten aspekt tylko do potrzeby adekwatności zasobów, głównie w wymiarze finansowym [Zahariadis 2014: 33]. Kingdon założył jednak szerszą potrzebę optymistycznych prognoz dla danego pomysłu, kalkulacji potencjalnego poparcia wśród decydentów, uzyskania akceptacji społecznej i szans na stłumienie opozycji [Kingdon 2014: 137–139].

Strumień polityczny (*political stream*) to okoliczności kulturowe i instytucjonalne, towarzyszące kształtowaniu polityki, wyznaczające jej granice [Jones i in. 2016: 16; Kingdon 2014: 207]. W MSA kontekst sytuacyjny (często związany z konkretnymi wydarzeniami ze świata polityki) ma bezpośrednie przełożenie na kierunki regulacji, jest integralną częścią procesu. To swoiste sygnały środowiskowe, których percepcja określa otwartość względem danej tematyki i prognozuje szanse na sukces w jej zakresie. Zahariadis i Exadaktylos posługują się tu pojęciem „sprzyjającego strumienia politycznego” (*favorable political stream*) [Zahariadis i Exadaktylos 2016: 77]. Analogicznie osłabienie wsparcia może prowadzić do przekreślenia innych koncepcji, w oczekiwaniu na bardziej sprzyjający moment [Zahariadis i Exadaktylos 2016: 77; Kingdon 2014: 145]. Znaczenie przypisane poszczególnym sygnałom zależy od pobudek graczy politycznych [Greer 2015: 421].

Wśród elementów o charakterze publicznym Kingdon wyróżnił przede wszystkim „nastój społeczny” (*national mood*), określane także jako: „klimat w kraju”, „zmiana w opinii publicznej”, „powszechny ruch społeczny” itp. Błędem byłoby jednak poszukiwanie nastroju tylko w opinii publicznej, wynikach sondaży. Duże znaczenie ma także i tutaj element interpretacyjny oraz sama siła odbieranych sygnałów. Składa się na to stopień zaangażowania społecznego, organizacja i aktywność

ruchów społecznych oraz przekazy płynące z mediów i bezpośrednio od wyborców [Kingdon 2014: 148–149]. Tak rozpatrywany nastrój społeczny sprowadza się do wyczuwanego przez uczestników ogólnego usposobienia obywateli, świadomości preferowanej orientacji politycznej, do której należałoby się dostosować. Pozostaje jednak pojęciem dość płynnym, niedoprecyzowanym [Kingdon 2014: 146; Zahariadis i Cairney 2016: 99–100; Zahariadis 2014: 34].

Drugi komponent strumienia to zorganizowane siły polityczne – presja grup interesu i innych zorganizowanych struktur. Budują je uczestnicy pozbawieni formalnego autorytetu, zaangażowani bezustannie w działalność lobbingsową. Odnosi się to do różnego typu aktorów – grup biznesowych i przemysłowych, zawodowych, pracowniczych, interesu publicznego, czasem nawet urzędników [Kingdon 2014: 46–47]. Ich działalność może mieć też wielorakie konsekwencje dla kształtu strumienia politycznego i polityk, w zależności od zasobów i celów, jakie formułują. Siła zorganizowanych grup interesu ujawnia się także w wymiarze politycznym. Jeśli panuje wśród nich konsensus co do określonego kierunku, to jest to dla władz silny bodziec na rzecz uwzględniania w agendzie decyzyjnej (presja pozytywna). Natomiast w przypadku rozbieżności decydenci muszą przy ustalaniu stanowisk ważyć siłę sprzecznych interesów i koszty walki z opozycją [Kingdon 2014: 150; Zahariadis 2014: 34].

Warto podkreślić, że znaczna część działań grup interesu opiera się jednak na tzw. presji negatywnej – blokowaniu zmian, nowych rozwiązań, w celu ochrony przysługujących im już prerogatyw i korzyści. Okopanie się na defensywnej pozycji często zniechęca zwolenników zmian do ich promowania już po wstępnej kalkulacji kosztów [Kingdon 2014: 151]. Co ciekawe, znaczenie tego elementu wzmacniają nie tylko zasoby materialne, które mogą uruchomić grupy, ale sama percepcja ich wpływu w kręgach politycznych [Kingdon 2014: 46]. Analiza ich siły powinna uwzględniać także zmienną porządku prawnego, w jakim funkcjonują, oraz renomę. Ponadto inercję i zorganizowaną opozycję można zawsze pokonać, jeśli pozostałe będą sprzyjać reformom [Zahariadis i Cairney 2016: 99; Kingdon 2014: 152; Zahariadis 2014: 34].

Trzeci komponent strumienia to wydarzenia zachodzące w samych instytucjach politycznych. Kingdon zwrócił uwagę przede wszystkim na rotację personelu, co wiązało z efektem świeżości i zmiany ideologicznej. Dotyczy to zarówno władz wykonawczych, ustawodawczych, jak i kierownictwa w innych agencjach istotnych dla danej polityki [Kingdon 2014: 154]. Może kierować to w stronę przypisywania zmian do konkretnych jednostek piastujących najwyższe stanowiska. Podejście zakłada jednak, że są one tylko pewną reprezentacją szerszej, strukturalnej siły, która przyczyniła się już do nominacji tych osób. Ze względu na materię swych badań Kingdon operował przykładem pierwszego roku nowej administracji po wyborach prezydenckich w USA [Kingdon 2014: 154]. Analogicznie wskazanie kluczowych zmian personalnych będzie zależne od struktury i rozkładu sił w badanym systemie.

Analiza strumienia politycznego powinna także brać pod uwagę kwestię podziału kompetencji pomiędzy istniejące instytucje oraz ich walkę o wpływy. W zależności

od przypadku może mieć to pozytywne lub negatywne przełożenie na proces decyzyjny [Kingdon 2014: 155]. Ciekawym elementem związanym z tą rywalizacją jest m.in. fragmentaryzacja tematów, deficyt kompleksowego spojrzenia na problemy/rozwiązanie w przypadku podzielonych kompetencji [Kingdon 2014: 159]. W ten sposób także polityczne okoliczności przekładają się na zawartość agendy decyzyjnej.

Zagadnienie okna politycznego odnosi się do możliwości połączenia powyżej zarysowanych strumieni i przepchnięcia preferowanej propozycji (*pet proposal*) lub upowszechnienia problemu [Kingdon 2014: 19–20]. Nie jest to bynajmniej enigmatyczne pojęcie „czasu idei”, ale konkretny moment, silnie zależny od kontekstu. Otwarcie okna wyznacza losowe wydarzenie zachodzące w przełomowym momencie (*critical juncture*), gdy problem jest zdefiniowany, a rozwiązania wypracowane i dostępne. Ponadto warunki polityczne wydają się obiecujące, a ewentualne trudności do przewyciężenia [Kingdon 2014: 165]. To sygnał do zmiany. Wystarczy tylko umiejętnie wykorzystać sytuację, sprzęgnąć ze sobą impulsy i uruchomić proces decyzyjny.

Należy zaznaczyć, że nie jest to moment pozbawiony ryzyka. Zgodnie z założeniami MSA, analizowane procesy kształtowania agendy mają przemożny wpływ na kierunek polityki, ale nie mogą determinować jej wyniku. W każdym przypadku będzie on zależny od splotu wielu zagregowanych czynników, które spotykają się w metaforycznym koszu na śmieci. Oprócz zbioru idei i tego, jak zostały ze sobą powiązane, w grę nadal wchodzi różnego rodzaju alternatywy, rozbieżności interpretacyjne wynikające z niejednoznaczności oraz czysty przypadek, zdarzenia losowe. W konsekwencji finalny rezultat może nie odzwierciedlać intencji uczestników. Zagrożenie to jest, podobnie jak w innych sferach życia, nieuniknione, ale w niektórych przypadkach może skutecznie zniechęcić do działania [Kingdon 2014: 177–178]. W innych natomiast stymulować świadomą optymalizację ryzyka w ramach strategii łączenia strumieni.

Katalizatorem do otwarcia okna politycznego może być rozwiązanie palącego problemu lub wydarzenie polityczne, np. nagła katastrofa, zmiana rządu [Kingdon 2014: 168; Zahariadis 2014: 35]. Typ czynnika ma przełożenie na sprzężanie impulsów. W pierwszym przypadku decydenci w obliczu problemu sięgną po pomysły ze strumienia polityk. Celem przedsiębiorców politycznych będzie więc promocja swoich koncepcji jako odpowiedzi na zaistniałe trudności. W przypadku bodźców o charakterze politycznym proces przybiera postać ideologiczną – następuje poszukiwanie samej idei działania [Zahariadis 2014: 37]. Propozycje są łączone w pierwszej kolejności z materią wydarzeń i zapotrzebowaniem sygnalizowanym przez decydentów. Wtórna natomiast jest identyfikacja problemu [Kingdon 2014: 174–175].

Sama istota zdarzenia nie ma jednak takiego znaczenia. Co najwyżej zwraca uwagę na pewną tematykę, nie determinuje jednak treści inicjatywy. Tak naprawdę każdy kryzys czy przełom umiejętnie wykorzystany może prowadzić do sukcesu koncepcji, nawet jeśli nie wydawałaby się ona istotna z punktu widzenia przedmiotowego zagadnienia [Zahariadis 2014: 34]. Dlatego tak adekwatna wydaje się metafora

okna, przez które może przejść ktokolwiek wykwalifikowany i gotowy w danym momencie. W warunkach niejednoznaczności, oprócz sprzyjającej koniunktury, wystarczy do tego przygotowanie graczy i stosowna reinterpretacja realiów. Jeden z cytowanych przez Kingdona analityków, aby zobrazować te przelomowe momenty, przywołał również metaforę wielkiej fali, na którą wystarczy czekać, będąc skłonny wiosłować [Kingdon 2014: 165].

Ponadto otwarcie okna politycznego może nastąpić w sposób przewidywalny, a nawet regularny w związku z cyklem budżetowym, odnawianiem wdrożonych programów czy wymogami okresowego raportowania [Kingdon 2014: 186]. Wiele okien pojawia się jednak w wyniku przypadkowych, nieprzewidywalnych zdarzeń – katastrof naturalnych, konfliktów międzynarodowych, dymisji, pojawienia się nowego polityka [Kingdon 2014: 190]. Ponadto równie nagle może dojść do zamknięcia okna. Kingdon podkreślał wręcz, że możliwości są krótkotrwałe, ulotne. Presja na zmianę ustępuje, gdy ludzie przyzwyczajają się do trudności i zaczynają je postrzegać jako warunki. Z czasem w zapomnienie idą też wszelkie kryzysy, a zainteresowanie opinii publicznej przenosi się na świeższe tematy [Kingdon 2014: 169–170; Zahariadis 2014: 35]. Jednak Dudley zwrócił uwagę, że nawet po zamknięciu okna politycznego może zachować się po nim pewne dziedzictwo w postaci ścieżki zależności. Trwały ślad w pamięci na temat udanej narracji politycznej może być następnie podstawą jej reprodukcji, a nawet nadania takiej idei specjalnego statusu [Dudley 2013: 1140]. Wyjątkowym zjawiskiem, które należy mieć także na uwadze w odniesieniu do okien politycznych, jest efekt rozlewania się, gdy sama implementacja precedensowych regulacji doprowadza do otwarcia okien w innych dziedzinach. Nowatorska polityka działa na zasadzie lewarowania, skutecznie zwiększając szansę przyjęcia analogicznych programów w innych obszarach – dostarczając sprawdzonej argumentacji, przykładów, podważając status opozycji, przyzwyczajając społeczeństwo do drugiego nowego porządku [Kingdon 2014: 190–194].

Ostatni komponent, który wyróżnia MSA, to uczestnicy, w szczególności „przedsiębiorcy polityczni” (*policy entrepreneurs*). Tłumaczenie terminu na język polski nie oddaje w pełni ukrytych w oryginale niuansów znaczeniowych. Słowo *entrepreneur* wywodzi się z języka starofrancuskiego, powstało od czasownika *entreprendre* – przedsięwziąć, przedsiębrać, podejmować. Pojęcie to jest obecne w dyskursie dotyczącym polityk publicznych i zarządzania od lat 80. XX w. w różnych wariantach [Cohen 2012: 5]. Kingdon zastosował je do określenia uczestników procesów politycznych, których charakteryzuje pragnienie doprowadzenia do zmiany w obszarze ich zainteresowań i gotowych poświęcić na realizację swych założeń znaczne zasoby (czas, energię, reputację, środki finansowe itp.) [Mintrom i Norman 2009: 650; Kingdon 2014: 122]. Przedsiębiorcy polityczni to zatem pewnego rodzaju aktywni animatorzy, podejmujący się politycznej formy mecenatu. Przyświecają im w tym różne cele. Z jednej strony nie można wykluczyć, że chcą po prostu rozwiązać dostarczony problem. Podstawą mogą być także przesłanki materialne, interes osobisty (perspektywa zabezpieczenia władzy, awansu zawodowego itp.). Może to być rów-

niez sposób na promocję wyznawanych wartości i budowanie polityki publicznej, zgodnie z preferowaną wizją. Kingdon wskazał, że priorytetem przedsiębiorców politycznych może być także czysta przyjemność z partycypacji, czynnego udziału w pasjonujących spotkaniach, rozmowach, negocjacjach [Kingdon 2014: 123–124].

Nie mają oni przypisanego miejsca w systemie, mogą być przedstawicielami rządu, ale i wpływowych grup interesu czy instytucji badawczych [Kingdon 2014: 122]. Większe znaczenie odgrywają zasoby oraz szczególne walory, które umożliwią im skuteczne działanie. Po pierwsze są to osoby, które zostaną wysłuchane (ze względu na ekspercką wiedzę, predyspozycje do wypowiedzania się w imieniu grupy, autorytet stanowiska). Bardzo ważne jest także obycie polityczne, dysponowanie siatką kontaktów (dostęp do kręgu decydentów) oraz zdolności negocjacyjne. Istotna jest też sama wytrwałość w dążeniu do celu [Kingdon 2014: 180–181]. Powyższe atrybuty indywidualne, umiejętnie połączone z kontekstem sytuacji i wplecione w strategię działania, wydatnie zwiększają szanse na sukces. Rozwijając spostrzeżenia zawarte w książce *Agendas, Alternatives, and Public Policies* oraz wyniki kolejnych badań, Michael Mintrom i Phillipa Norman jako najważniejsze elementy związane z działalnością przedsiębiorców politycznych wyróżnili: dobre rozeznanie w kontekście społeczno-politycznym, definiowanie problemów, budowę zespołów koalicyjnych, dawanie przykładu [Mintrom i Norman 2009: 651].

Przedsiębiorcy polityczni odgrywają podwójną rolę. Z jednej strony występują z pozycji rzeczników promujących konkretne idee, projekty. Z tego tytułu biorą czynny udział w procesach zachodzących w strumieniu polityk – proponując koncepcje, modyfikując je, przygotowując grunt pod reformę itd. Jednocześnie odgrywają rolę brokerów politycznych – wykorzystując charakterystykę zorganizowanych anarchii, pośredniczą w negocjowaniu rzeczywistości i budowaniu koalicji, a w stosownym momencie łączą niezależne strumienie, inicjując proces decyzyjny [Kingdon 2014: 183; Zahariadis 2014: 35]. Tym samym są aktywni zarówno w obszarze interpretacji, jak i manipulacji, i to od biegłości w obu będzie zależeć ich skuteczność. W zakresie samych strategii działania, z których korzystają, wskazuje się na potrzebę dalszych badań [Mintrom i Norman 2009: 661].

Dopiero interakcja wszystkich pięciu powyższych komponentów skutkuje wygenerowaniem decyzji, dlatego zgodnie z MSA dla pełnego zrozumienia procesów potrzebna jest identyfikacja i specyfikacja każdego z powyższych, nie zaś skupienie na wybranym elemencie [Kingdon 2014: 19, 78]. Należy przy tym zauważyć, że podejście wielokrotnych strumieni nie zakłada absolutnego rozdzielenia komponentów – dane zjawiska mogą na siebie zachodzić, wpływać nawzajem. Dla przykładu to samo przełomowe wydarzenie, które otworzy okno polityczne, może jednocześnie drastycznie zmienić nastrój społeczny i wzmocnić presję ze strony zorganizowanych grup interesu. Traktowanie ich jako odrębnych elementów w strukturze badawczej umożliwia jednak zarówno zaobserwowanie elementów łączących, jak również różnic w dynamice, czasie i wśród uczestników ich rozwoju. Zapewnia tym samym lepszą szansę na kompleksowe poznanie procesów stojących za kształtem nowej regulacji.

WYKORZYSTANIE PODEJŚCIA

Stworzona przez Kingdona struktura badawcza odegrała kluczową rolę w budowaniu najważniejszych wątków teorii polityki. O uznaniu świadczy m.in. przyznanie jej Aaron Wildavsky Award za trwały wkład w badania nad polityką publiczną. Do dziś zajmuje też czołowe miejsce w dziedzinie studiów nad procesami politycznymi, stanowiąc jedno z użyteczniejszych, szeroko uznanych podejść. Omawiana jest w kolejnych wydaniach *Theories of the Policy Process* (wydania z 1999 i 2007 r. pod red. Paula Sabatiera; 2013 r. pod redakcją Sabatiera i Weible'a) [Cairney i Jones 2016: 43; Weible 2014: 10; Weible i Schlager 2016: 10].

Choć w pierwotnym założeniu Kingdon odnosił się do ustalania agendy w warunkach amerykańskich, to w toku dalszych badań zakres zastosowania koncepcji okazał się znacznie szerszy, co wskazuje na wysoką zdolność adaptacyjną MSA. Podejście można wykorzystać zarówno na potrzeby pojedynczych przypadków, jak i studiów porównawczych (w czasie, w odniesieniu do różnych zagadnień, poziomów rządzenia czy też dziedzin polityki) [Cairney i Jones 2016: 45; Zahariadis 2014: 44]. Wśród walorów podejścia badacze akcentują oparcie na uniwersalnych zagadnieniach procesu decyzyjnego; posłużenie się elastyczną i względnie łatwą do zastosowania metaforą; opracowanie intuicyjnego konceptu, który można odnieść do studium przypadku, z uwzględnieniem ograniczonej racjonalności oraz niepewności i niejednoznaczności. Wskazują także na „niskie bariery wejścia”, w przeciwieństwie do innych podejść MSA nie jest technicznie skomplikowane. Dla zastosowania nie jest konieczne dokładne kodowanie danych, testowanie hipotez czy rozwijanie ogólnej teorii polityki [Cairney i Jones 2016: 38; Cairney i Heikkilä 2014: 372; Zahariadis i Cairney 2016: 88].

Dotychczasowe metaweryfikacje uwidaczniają znaczny potencjał podejścia wielokrotnych strumieni, zarówno w wymiarze rozwoju teoretycznego, jak i empirycznego [Jones i in. 2016; Cairney i Jones 2016]. Zastosowanie MSA może pomóc w akumulacji spójnej i porównywalnej wiedzy o procesach politycznych. Dalsze aplikacje do studiów przypadku to szansa na poszerzenie horyzontów badawczych oraz rewizję pierwotnej struktury w obliczu nowych wyzwań koncepcyjnych. Przejawem tego są innowacyjne podkomponenty, proponowane jako uzupełnienie podstawowej struktury MSA (np. „przystępność” w strumieniu polityk czy „narracja” w odniesieniu do okien politycznych) [Jones i in. 2016: 25–26]. Stanowi również szansę dla rozwoju badań nad procesami decyzyjnymi w Unii Europejskiej, która wykazuje cechy znane z modelu kosza na śmieci. Metaweryfikacje wskazują na znaczną popularność struktury w analizach dot. państw europejskich i ugrupowania Unii Europejskiej. Ciekawą ilustracją jest tu lista badań empirycznych wykorzystujących MSA od 2003 r. Zaprojektowana przez Zahariadisa, z intencją unaocznienia wszechstronności i rozpiętości struktury, zawiera aż 19 pozycji odnoszących się do kontekstu europejskiego. Ponadto UE absorbuje 7 z 8 przytoczonych prac dotyczących szczebla międzynarodowego [Zahariadis 2014: 44–51]. Sama autorka w swoich

badaniach wykorzystała MSA do analizy tworzenia i reformy wspólnotowego prawa przewozów lotniczych.

Jednocześnie, jakkolwiek elastyczność podejścia jest jego zaletą, może także prowadzić do błędów i wypaczeń. Metaweryfikacje ujawniają, że w wielu przypadkach uniwersalny potencjał teoretyczny MSA nie przekładał się na budowę znaczących prac o procesach politycznych. Badacze i badaczki często nawiązywali do omawianej koncepcji w sposób powierzchowny. Liczba zaawansowanych analiz jest niewielka [Cairney i Jones 2016: 39]. Część autorów i autorek traktuje podejście wielokrotnych strumieni jako jedno z wielu lub porównuje je z innymi w sposób pobieżny, co podważa znajomość kontekstu teoretycznego [Cairney i Jones 2016: 46]. Zidentyfikowano także prace, które opierając się na strukturze zaproponowanej przez Kingdona, czynią to jedynie w sposób formalny [Cairney i Jones 2016: 49; Jones i in. 2016: 28]. Badania ujawniły, że tylko 34% próby uwzględniło wszystkie elementy struktury proponowanej w MSA (najczęściej są to „okna polityczne”). Ponadto autorzy i autorki nierzadko stosowali je w sposób metaforyczny, bez przejrzystej specyfikacji i operacjonalizacji komponentów. Wykorzystanie podkomponentów (*subcomponents*) jest statystycznie niskie – szczegóły nie są postrzegane jako niezbędne dla opisu i objaśnienia zjawisk [Jones i in. 2016: 23–25].

Wzbudza to uzasadnione wątpliwości co do spójności i jakości badań nawiązujących do MSA. Cairney i Jones stwierdzili, że wiele prac jest (podobnie jak w przypadku ACF, *Advocacy Coalition Framework*) bardziej inspirowanych przez MSA niż podąża za koncepcją w sposób skrupulatny. To odseparowane studia przypadku bez odniesienia do szerszej literatury, trudne do porównania. Choć dla danego zagadnienia niezaprzeczalnie może mieć to innowacyjne rezultaty, to jednocześnie utrudnia komparatystykę, budowę spójnego języka czy weryfikację skuteczności MSA [Cairney i Jones 2016: 50]. Dlatego też tak aktualny wydaje się zarówno postulat popularyzacji podejścia wielokrotnych strumieni, jak również wykorzystania jego potencjału w pełni na podstawie operacjonalizacji wszystkich pięciu komponentów.

ZAKOŃCZENIE

Niniejszy artykuł miał na celu przybliżenie założeń oraz poszczególnych elementów podejścia wielokrotnych strumieni. MSA znajduje zastosowanie do analizy procesów kształtowania agendy decyzyjnej w odniesieniu do różnorodnych kontekstów oraz poziomów sprawowania rządów, w tym również skomplikowanej konstelacji instytucjonalnej, jaką obserwujemy w Unii Europejskiej. Pomimo wielu walorów i odniesień do prac Kingdona czy Zahariadisa, potencjał podejścia wielokrotnych strumieni nie przekłada się na budowę wielu znaczących prac o procesach politycznych, a przez to również kumulację spójnej i porównywalnej wiedzy o procesach politycznych oraz rewizję wyjściowej koncepcji MSA w obliczu nowych wyzwań koncepcyjnych w XXI w. Wykorzystanie podejścia wielokrotnych strumieni pogłębia

namysł nad trzema elementami, które powracają na różnych etapach kształtowania agendy, a więc niejednoznaczności, czasu i manipulacji. Zdaniem autorki, tym co należy jednak szczególnie podkreślić, jest spójna struktura, którą zaproponował Kingdon, i potrzeba skrupulatnej operacjonalizacji w ramach badań wszystkich komponentów MSA, a więc zarówno trzech oddzielnych strumieni, jak i okna oraz przedsiębiorców politycznych. Postrzeganie ich jako odrębnych elementów ma na celu uporządkowanie obrazu i zidentyfikowanie wzorów zależności, struktur. Nie oznacza natomiast pełnej niezależności komponentów, jak również ich niezmienności. Dalsze badania na temat komponentów zaproponowanych przez Kingdona mogą prowadzić do lepszego scharakteryzowania podkomponentów i procesów będących przedmiotem badań.

BIBLIOGRAFIA

- Ackrill, R., Kay, A. 2011. *Multiple Streams in EU Policy-Making: The Case of the 2005 Sugar Reform*, „Journal of European Public Policy”, nr 18 (1), ss. 72–89. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.520879>.
- Baumgartner, F. R. 2016. *John Kingdon and the Evolutionary Approach to Public Policy and Agenda Setting*, [w:] *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, N. Zahariadis (red.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.
- Béland, D., Howlett, M. 2016. *The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice”, nr 18 (3), s. 221–227. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>.
- Birkland, T.A. 1998. *Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting*, „Journal of Public Policy”, nr 18 (1), s. 53–74. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000038>.
- Cairney, P., Heikkilä, T. 2014. *A Comparison of Theories of the Policy Process*, [w:] *Theories of the Policy Process*, P.A. Sabatier, C.M. Weible (red.), wyd. 3, Westview Press, Boulder.
- Cairney, P., Jones, M. D. 2016. *Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of This Universal Theory?*, „The Policy Studies Journal”, nr 44 (1), s. 37–58. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12111>.
- Cohen, M., March J., Olsen J. 1972. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, „Administrative Science Quarterly”, nr 17 (1), s. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392088>.
- Cohen, N. 2012. *Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: The Case of the National Health Insurance Law in Israel*, „Journal of Social Research & Policy”, nr 3 (1), s. 5–26.
- Dawkins, R. 2012. *Samolubny gen*, wyd. 2, Prószyński Media, Warszawa.
- Dudley, G. 2013. *Why Do Ideas Succeed and Fail over Time? The Role of Narratives in Policy Windows and the Case of the London Congestion Charge*, „Journal of European Public Policy”, nr 20 (8), s. 1139–56. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.771090>.
- Greer, S.L. 2015. *John Kingdon's Agendas, Alternatives, and Public Policies*, [w:] *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, S.J. Balla, M. Lodge, E. C. Page (red.), Oxford University Press, New York.
- Howlett, M., McConnell, A., Perl, A. 2017. *Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis*, „Australian Journal of Public Administration”, nr 76 (1), s. 65–79. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12191>.
- Jones, M.D., Peterson, H.L., Pierce, J.J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., Zahariadis, N. 2016. *A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review*, „The Policy Studies Journal”, nr 44 (1): 13–36. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12115>.

- Kingdon, J. W. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, wyd. 2, Pearson Education Limited, Harlow.
- Mintrom, M., Norman, P. 2009. *Policy Entrepreneurship and Policy Change*, „Policy Studies Journal”, nr 37 (4), s. 649–667. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>.
- Weible, C.M. 2014. *Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory*, [w:] *Theories of the Policy Process*, P.A. Sabatier, C.M. Weible (red.), 3rd ed., Westview Press, Boulder.
- Weible, C.M., Schlager, E. 2016. *The Multiple Streams Approach at the Theoretical and Empirical Crossroads: An Introduction to a Special Issue*, „The Policy Studies Journal”, nr 44 (1), s. 5–12. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12143>.
- Wildavsky, A.B. 1989. *Speaking Truth to Power*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Winkel, G., Leipold, S. 2016. *Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis*, „The Policy Studies Journal”, nr 44 (1), s. 108–129. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12136>.
- Wordliczek, Ł. 2013. *Mechanizmy kontynuacji/zmiany polityki zagranicznej na przykładzie USA po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Zahariadis, N. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Zahariadis, N. 2007. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*, [w:] *Theories of the Policy Process*, P.A. Sabatier (red.), wyd. 1, Westview Press, Boulder.
- Zahariadis, N. 2014. *Ambiguity and Multiple Streams*, [w:] *Theories of the Policy Process*, Ch.M. Weible, P.A. Sabatier (red.), wyd. 3, Westview Press, Boulder.
- Zahariadis, N., Cairney P. 2016. *Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Presents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes*, [w:] *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, N. Zahariadis (red.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton.
- Zahariadis, N., Exadaktylos T. 2016. *Policies That Succeed and Programs That Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education*, „The Policy Studies Journal”, nr 44 (1), s. 59–82. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12129>.

PROCESSES THAT REGULATE THE SYSTEM – MULTIPLE STREAMS APPROACH IN POLITICAL SCIENCE RESEARCH

Abstract: The article discusses the Multiple Streams Approach (MSA) and the pitfalls of its use. The main questions concern the new quality and conditions of MSA application in research on regulatory processes, with particular emphasis on the EU level. The article discusses the issue of terminology, the foundation and assumptions of the approach, elements of the research structure, and the use of concept to date. The author highlights the elements emphasized by the MSA and the need to operationalize all components of the framework.

Keywords: multiple streams approach, MSA, decision-making agenda, political process, policy window, process streams, policy theory, research methods

BIOGRAM

Dominika Furtak, mgr, doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UJ na programie w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, absolwentka stosunków międzynarodowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Obszar jej zainteresowań koncentruje się wokół procesów

zarządzania politycznego, zorganizowanych grup interesów i procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej, prawa konkurencji oraz lotnictwa międzynarodowego. Obecnie przygotowuje rozprawę doktorską na temat zewnętrznej strategii lotniczej Unii Europejskiej. Kontakt e-mail: dominika.furtak@doctoral.uj.edu.pl.