

**Monika
Strupiechowska**
orcid.org/
0000-0002-0732-1152

Wpływ paniki moralnej na kształtowanie polityk publicznych

Wstęp

Jeśli wyjść od szerokiej koncepcji polityki publicznej jako zbioru mniej lub bardziej ustrukturyzowanych środków i zasobów czy ram celowych decyzji i kierunków działania, używanych przez rząd, aby wpływać na rozwój w określonym obszarze życia społecznego oraz rozwiązywać problemy publiczne w sposób pożądaný i zaplanowany¹, można odnieść wrażenie, że tworzenie polityki publicznej jest polem harmonijnego łagodzenia interesów grupowych. Jednak im bardziej złożone społeczeństwo, tym większe prawdopodobieństwo, że rozpadnie się ono na liczne grupy interesu, wysuwające często sprzeczne, heterogeniczne żądania, a samo społeczeństwo zdeintegruje się². Dezintegracja ta może przybrać zarówno polityczną formę, co obserwować można w wielu krajach w wyniku przemian na arenie politycznej, jak i aksjologiczną, związaną ze sprzecznymi interesami, głównie na osi zmiana *versus* zachowanie *status quo*³. Niemożliwe wydaje się stworzenie społeczeństwa wolnego od grup interesu. Na potrzebę uwzględniania interesów grupowych wskazuje w definicji polityki publicznej Peter Knoepfel z zespołem, pojmując ją jako „grę władzy w specyficznym kontekście instytucjonalnym, rozgrywającą się między różnymi podmiotami publicznymi, podejmującymi wspólne wysiłki w celu rozwiązania zbiorowego problemu we współpracy lub w opozycji do podmiotów prywatnych i parapaństwowych”⁴. W procesie formowania polityk publicznych dużą rolę odgrywają obok odpowie-

¹ V. Bekkers, M. Fenger, P. Scholten, *Public Policy in Action: Perspectives on Public Policy Process*, Cheltenham 2017, s. 9.

² Y. Papadopoulos, *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2007.

³ I. Zielińska, *Panika moralna*, Warszawa 2015, s. 118.

⁴ P. Knoepfel, C. Laurre, F. Varone, M. Hill, *Public Policy Analysis*, Bristol 2011, s. 23.

działności władzy wobec beneficjentów polityk⁵ także mobilizacja grup interesu, lobbying polityczny oraz rzecznictwo interesów.

Większość teoretyków polityki publicznej zgadza się w kwestii definicji idealnego modelu, obejmującego pięć faz cyklu tworzenia polityki: ustalenie agendy opierającej się na rozpoznaniu przyczyn zjawiska będącego przedmiotem planowanych zmian oraz możliwych do zastosowania środków, tworzenie polityki, przy jednoczesnej definicji grup docelowych i zakładanych celów, podjęcie decyzji dotyczącej przyjęcia konkretnej polityki, jej wdrożenie, a następnie ewaluacja⁶. Rinus Penninx i Blanca Garcés-Mascareñas przyjmują ponadto, że w procesie tym dochodzi do silnego zabarwienia normatywnego – wdrożone rozwiązania określają dokładnie, co powinno zostać zrobione wobec danego zjawiska, oraz definiują nie tylko cele, ale także beneficjentów polityk. Struktura relacji pozostaje zatem złożona zarówno na poziomie interesariuszy mających wpływ na kształt polityk, jak i instytucji lokalnych, regionalnych, krajowych i globalnych⁷. Poszukując źródła tych zależności należałoby przeanalizować sposoby kształtowania polityk w ramach szczególnej sytuacji zaniepokojenia społecznego, jaką jest zjawisko paniki moralnej. W idealnym modelu polityk publicznych proces podejmowania decyzji o wdrożonym rozwiązaniu regulowany jest przez przyjętą politykę na poziomie państwowym i wdrażany na podstawie prawa (istniejących bądź opracowanych środków regulacyjnych, działań rządowych oraz aktualnych priorytetów finansowania), a same założenia polityk publicznych egzekwowane są przez instytucje publiczne. W końcowym etapie dochodzi do ewaluacji polityk, procesu pozwalającego głównie rozpoznać elementy wymagające ulepszenia i dalszych procesów formowania⁸. Model ten nie tyle traci zastosowanie w specyficznej sytuacji społecznego zaniepokojenia, ile pozostaje w pewnym stopniu zawieszony. W praktyce proces podejmowania decyzji w ramach polityk publicznych podlega upolitycznieniu, trudno mówić więc o realizacji modelowego przebiegu ich opracowania i implementacji⁹. Peter deLeon zauważa, że podejście idealne nie podlega empirycznemu sprawdzeniu, nie bierze bowiem pod uwagę konfliktu przy wprowadzaniu poszczególnych faz, zakładając ich automatyczną akceptację¹⁰. W praktyce społeczno-politycznej wdrożenie polityki publicznej wiąże się z równoważeniem rozmaitych interesów i dylematów aksjologicznych, wynikających

⁵ J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 51.

⁶ V. Bekkers, M. Fenger, P. Scholten, dz. cyt., s. 9.

⁷ R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas, *The Concept of Integrations as an Analytical Tool and as a Policy Concept*, w: *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, red. R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas, Dordrecht 2016, s. 11–29.

⁸ Ch.L. Cochran, E.F. Malone, *Public Policy: Perspectives and Choices*, Boulder 2014 (5th edition), s. 3.

⁹ M. Hill, P. Hupe, *The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process beyond the Stages Model*, w: *Handbook of Public Policy*, red. B.G. Peters, J. Pierre, Thousand Oaks 2006, s. 15.

¹⁰ P. deLeon, *The Stages Approach to the Policy Process*, w: *Theories of the Policy Process*, red. P.A. Sabatier, Boulder 1999, s. 24.

z ideologicznego (zarówno na poziomie wartości, jak i przekonań) uwikłania procesu zarządzania. Jolanta Supińska przywołuje kilka z takich dylematów: kolektywizm *versus* indywidualizm, egalitaryzm *versus* elitaryzm, bezpieczeństwo *versus* ryzyko¹¹. O ile w procesie tworzenia polityk publicznych niezbędne jest osiągnięcie kompromisów między różnymi wartościami i interesami społecznymi znajdującymi się na różnych poziomach, o tyle kompromis ten nie zawsze związany jest z łagodzeniem sprzecznych interesów. Zdarza się, że tłem instytucjonalnych rozwiązań jest próba takiego przedstawiania rzeczywistości społecznej, która uzasadniałaby potrzebę wprowadzania zmian. W takiej sytuacji same zmiany w mniejszym stopniu realizują interes publiczny, w większym nakierowane są na osiągnięcie partykularnych korzyści.

Empiryczną podstawą artykułu jest krytyczna analiza dyskursu publicznego, dotyczącego palących problemów społecznych, klasyfikowanych jako paniki moralne. Dla jasności wyводу ograniczono się do trzech przypadków zjawiska: kryzysu uchodźczego (2015–2016), kształtowania prawa dotyczącego przerywania ciąży (2016–2018) oraz działań wokół ustawy obniżającej wiek objęcia obowiązkiem szkolnym (2008–2015). Analizą objęto materiały prasowe pojawiające się w ogólnopolskich mediach o profilu prawicowym oraz lewicowym i liberalnym, dyskurs tworzony przez zwolenników i przeciwników zmian (strony internetowe, fora, treści w mediach społecznościowych), wyniki badań opinii publicznej dotyczące analizowanych problemów oraz dokumenty tworzone przez instytucje rządowe i pozarządowe, a także składane projekty ustaw. Zbadano, jak kreowana atmosfera społecznego zaniepokojenia oraz struktury argumentacji (techniki zarządzania strachem) przeciwników i zwolenników zmian przekładają się na proces tworzenia rozwiązań instytucjonalnych. Zaprezentowane wyniki są fragmentem wniosków z projektu badawczego dotyczącego udziału grup interesu w wywoływaniu panik moralnych.

Zarządzanie publiczne oparte na konflikcie interesów

Model konfliktowy tworzenia polityk publicznych wychodzi z założenia, że demokratyczne zarządzanie nie sprawdza się z uwagi na ograniczenia jednostek. Proponuje się zatem, aby liderzy polityczni i organizacje tworzyli rywalizujące ze sobą polityki publiczne w taki sposób, aby w procesie decyzyjnym o ich przyjęciu i wdrożeniu mogło uczestniczyć społeczeństwo. Twórca modelu Elmer Schattschneider twierdzi, że zakładanie, iż interesy grupowe są w całości reprezentowane i równoważone, jest błędem. Grupy interesu pozostają ze sobą w konflikcie, mając zakłóconą wizję rzeczywistości społecznej. Błędem jest również zakładanie, że grupy interesu dążą do realizacji dobra publicznego i szerokich interesów społecznych¹². W dyskursie publicznym zaobserwować można mniej lub bardziej udane próby wzbudzania atmosfery niepokoju społecznego oraz kie-

¹¹ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014.

¹² Ch.L. Cochran, E.F. Malone, dz. cyt., s. 4–12.

rowania uwagi medialnej na wydarzenia określane jako palące problemy społeczne. Towarzysząca im aktywność dyskursywna grup interesu oraz posiadających władzę elit symbolicznych wpływa na kwestionowanie ustalonego porządku społecznego i prawnego. W literaturze takie nadmierne zainteresowanie danym zagadnieniem mediów i grup interesu określane jest mianem paniki moralnej¹³. Efektem jej wywołania może być zakwestionowanie zastanego porządku, w konsekwencji jego modyfikacja¹⁴ lub przywrócenie i wzmocnienie kontroli społecznej¹⁵. Przykładem takiego działania może być strach przed skutkami niepoprawnego funkcjonowania systemu. Will Jennings z zespołem zauważa, że załamanie funkcjonującego ładu politycznego i obrazu polityki skutkuje wykorzystywaniem sytuacji przez polityków, ekspertów, biurokratów i grupy interesu do tworzenia polityk publicznych¹⁶.

Inne podejście do konfliktu powstającego wokół tworzenia polityk publicznych prezentują Robert Goodin, Martin Rein i Michael Moran, uznając, że polityka publiczna jest także polem nie tylko do debaty przez spory aksjologiczne dotyczące tego, jak i czy w ogóle powinna powstać polityka publiczna, ale także debaty dotyczące perspektyw i różnych podejść do danego problemu¹⁷. Polityka publiczna opiera się zarówno na sprzeczaniu, jak i negocjowaniu¹⁸. Zasadność wprowadzonej polityki publicznej może być kwestionowana w obliczu jej zaangażowania w procesy władzy i służbę interesom pewnych grup. Zdarza się jednak, że konkretna polityka publiczna jest ustalana w dany sposób właśnie dlatego, że pewne grupy mają siłę i znajdują przy tym odpowiedni moment, by wprowadzić sporne rozwiązanie. Z kolei grupy, które nie mają politycznej lub społecznej siły, by rozwiązanie zanegować lub uznać za niezgodne z prawem, nie są w stanie przeforsować realizacji swoich interesów czy jedynie zachowania *status quo*, który zapobiegałby sytuacji naruszania interesów pewnych grup. Zgodnie z przywołanymi przez Charlesa Cochrana i Eloise Malone modelami zdarza się, że w demokratycznym państwie pewne decyzje zostają podjęte bez poszanowania demokratycznych zasad¹⁹. Autorzy argumentują, że z uwagi na to, że polityka publiczna obciążona jest wartościowaniem, wybór odpowiedniego rozwiązania podyktowany jest także przedkładaniem pewnych wartości nad inne. Z kolei niedoskonałość polityk publicznych w postaci ograniczonego zakresu przewidywania konsekwencji ich

¹³ Szerzej na ten temat: S. Cohen, *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, Londyn 2002; N. Ben-Yehuda, E. Goode, *Moral Panic: The Social Construction of Deviance*, New York 2009.

¹⁴ I. Zielińska, dz. cyt., s. 12.

¹⁵ S. Ungar, *Moral Panics versus Risk Society: the Implication of Changing Sites of Social Anxiety*, „British Journal of Sociology” 2001, no. 52/2, s. 271–291.

¹⁶ W. Jennings et al., *Moral Panics and Punctuated Equilibrium in Public Policy: An Analysis of the Criminal Justice Policy Agenda in Britain*, „Policy Studies Journal” 2017, s. 3.

¹⁷ Por. G.T. Allison, P. Zelikow, *The Essence of Decision*, Massachusetts 1999.

¹⁸ R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran, *Overview of Public Policy: The Public And Its Policies, The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford 2013, s. 890.

¹⁹ Tamże, s. 887.

wprowadzenia sprawia, że nawet zaniechanie podjęcia działania traktować można jako strategię najlepszą w danej sytuacji²⁰. W przypadku poprawnego działania systemu władzy decydenci, posługując się oficjalnymi danymi czy badaniami dotyczącymi percepcji danego problemu w społeczeństwie, mogą zaniechać tworzenia bądź modyfikacji polityk publicznych. Inaczej dzieje się jednak w ramach tworzenia rozwiązań politycznych w czasie trwania panik moralnych. Wówczas na pierwszy plan wysuwana jest realizacja określonych interesów i zapobieganie rozprzestrzenianiu się „dewiacji”, będącej przedmiotem zaniepokojenia. Sama „dewiacja”, która „powinna zostać wyeliminowana”, poza okresem paniki może nawet nie być definiowana jako znaczący problem społeczny budzący niepokój.

Panika moralna i polityka publiczna

Jednym z elementów paniki jest wyolbrzymianie znaczenia kwestii określanej jako „dewiacja”, którego celem jest zwrócenie uwagi prawodawcy na szkodliwe aspekty i ich skalę, wyższą niż ma to miejsce w rzeczywistości. O ile w politykach publicznych obawy czy problemy, które mają zostać wyeliminowane lub złagodzone przez wprowadzone rozwiązania dotyczą realnych problemów, które znajdują swoje odzwierciedlenie w oficjalnych statystykach, o tyle w efekcie tworzenia polityk publicznych jako wyniku wywołanych panik moralnych dochodzi do definicji problemów w taki sposób, w jaki ujmują je media i grupy interesu, nie zaś faktycznego zakresu danego problemu²¹. Najczęściej za definicję problemu odpowiedzialni są cieszący się dyskursywną władzą i zaufaniem *moral entrepreneurs*, jednostki postrzegające siebie jako niepodważalne etycznie, które przyznają sobie prawo definicji problemów społecznych²² i które następnie angażują się w tworzenie reguł w ramach polityk publicznych, a potem ich egzekwowanie²³. W modelu elitystycznym zarządzania publicznego interesy aktorów biorących udział w kształtowaniu polityki publicznej mogą być traktowane jako bariera procesów reformatorskich z uwagi na naruszenie dotychczasowego układu interesów i wprowadzenie elementu niepewności co do ich losu w przyszłości. Z uwagi na trudność w osiągnięciu przejrzystości układu interesów nieunikniony wydaje się konflikt. Elity kanalizują go w inne, pozaekonomiczne obszary, włączając w kampanie polityczne zagadnienia polityki publicznej budzące ożywione dyskusje i dzielące obywateli, takie jak kwestie religijne, etniczne czy kulturowe.

James Hawdon dostrzega, że w efekcie sztucznie wytworzonego zaniepokojenia skalą problemów społecznych ma miejsce nadmierna reakcja i alarmowanie społeczeństwa oraz roszczenie mediów i opinii publicznej (ale też interesariuszy czerpiących profity z podwyższonej atmosfery zaniepokojenia) wobec decyden-

²⁰ B.W. Hogwood, L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, New York 1984, s. 21.

²¹ K. Beckett, *Setting the Public Agenda: "Street Crime" and Drug Use in American Politics*, „Social Problems” 1994, nr 41, s. 425.

²² N. Ben-Yehuda, E. Goode, dz. cyt., s. 30–31.

²³ Szerzej na ten temat: K.J. Meier, *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*, New York 1994.

tów o rozwiązanie problematycznej kwestii²⁴. Paniki moralne dotyczą najczęściej kwestii fundamentalnych, dotyczących wartości aksjologicznych, przez to częściej niż do konsensusu „polityki moralne”, jak proponują nazwać je badacze zjawiska, prowadzą do polaryzowania społeczeństwa. To z kolei może wpłynąć na większe zaangażowanie społeczne i pojawienie się większej liczby interesariuszy tworzących presję zmiany²⁵. Analiza polskich panik moralnych dotyczących kryzysu uchodźczego, prawodawstwa aborcyjnego oraz ustawy obniżającej wiek szkolny do szóstego roku życia wskazuje na różnice w postulowanych formach wprowadzania polityk w zależności od fazy paniki moralnej. Wyróżnić można trójstopniową retorykę.

Na początku proponowane polityki publiczne mają charakter aktywny i represyjny, mający na celu napiętnowanie problemu, zaznaczenie w dyskursie publicznym jego wagi oraz potrzeby jak najszybszego jego wyeliminowania przez instytucjonalne rozwiązania. To między innymi aktywna polityka tworzenia asocjacji między problemem uchodźstwa a zwiększonym poziomem terroryzmu w Europie, chociaż dane dotyczące zjawiska nie potwierdzają takiego trendu²⁶. Tym samym dochodzi do wyeliminowania czy odroczenia w czasie procesu godzenia polityki na szczeblu krajowym (nieprzyjmowanie uchodźców jako sposób zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i zachowania kluczowych wartości: polskości, religijności, rodziny) i międzynarodowym (obowiązki wynikające z polityki wspólnotowej Unii Europejskiej). Panika moralna wokół zmian w prawodawstwie aborcyjnym w początkowej fazie przyjęła kształt nagłośnienia problemu zwiększającej się liczby aborcji ze względu na wady płodu, widoczny w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy z 1993 r., oraz wprowadzenia do debaty pojęcia „aborcji eugenicznej”, niosącej konotacje z nazistowską praktyką. W kwietniu 2016 r. w katolickich parafiach został odczytany list Prezydium Konferencji Episkopatu Polski wzywający do ochrony życia od momentu poczęcia do naturalnej śmierci, stanowiący z jednej strony ożywienie tematu w dyskursie publicznym, z drugiej – pewną formę nacisku na sprawujących władzę²⁷. Zbieraniu podpisów pod projektami ustaw towarzyszyły działania w przestrzeni publicznej (wystawy, pikiety) i cyfrowej (zarówno w ramach platform organizacji zaangażowanych w zmianę prawa, jak i mediów o zasięgu krajowym i lokalnym). Panika wokół wprowadzenia wcześniejszego obowiązku szkolnego w początkowej fazie przyjęła formę nagłaśniania opinii „zaniepokojonych rodziców”. Działo się to zarówno przez platformy internetowe (publikacja listów i opinii rodziców w ramach strony „Ratuj Maluchy”), jak i happeningi wywierające nacisk na władzę (pikiety pod

²⁴ J.E. Hawdon, *The Role of Presidential Rhetoric in the Creation of a Moral Panic: Reagan, Bush, and the War on Drugs*, „Deviant Behavior” 2001, nr 22, s. 419–445.

²⁵ Por.: C.Z. Mooey, *The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction*, „Policy Studies Journal” 1999, no. 27, s. 675–680.

²⁶ Por. np. statystyki *Global Terrorism Database*: <https://www.start.umd.edu>.

²⁷ *Komunikat Prezydium KEP w sprawie pełnej ochrony życia człowieka*, 30.03.2016, <http://episkopat.pl/komunikat-prezydium-kep-w-sprawie-pelnej-ochrony-zycia-czlowieka/> [dostęp: 15.02.2019].

kancelarią premiera, zakłócanie konferencji minister edukacji czy blokowanie faksów Ministerstwa Edukacji Narodowej).

Kolejnym etapem jest zrównoważone podejście między działaniem karnym a naprawczym, które przyjmuje formę tworzenia doraźnych rozwiązań, powstrzymujących falę szkodliwego zjawiska lub hamujących działania „społecznego wroga”. Najłatwiej zaobserwować to w przypadku paniki antyuchodźczej, w której działania mają miejsce na szczeblu centralnym, a z uwagi na powszechną zgodę co do definicji zagrożenia nie są skutecznie weryfikowane. W lipcu 2016 r. wprowadzono ustawę o działaniach antyterrorystycznych²⁸, która w okresie nieobjętym paniką, związaną ze stanem „wyższej konieczności”, mogłaby stać się przedmiotem protestów wobec naruszania prywatności obywateli, jak było to w przypadku ustawy ACTA. Także w 2016 r. zaobserwować można było próbę przeformułowania problemu społecznego z zagrożenia terroryzmem na przemoc wobec osób odmiennych etnicznie. W wyniku zmian po 2015 r. funkcjonariusze publiczni utracili narzędzia pomagające klasyfikować czyny jako przestępstwa „z nienawiści” (m.in. likwidacja Zespołu ds. Ochrony Człowieka przy MSWiA oraz Rady ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej i Ksenofobii, wycofanie się ze szkoleń dla policjantów z zakresu mowy nienawiści). Tym samym pewna część przestępstw na tle rasowym nie zostaje poprawnie sklasyfikowana lub postępowanie jest umarzone²⁹. W przypadku paniki moralnej wokół prawodawstwa aborcyjnego oraz wcześniejszego obowiązku szkolnego dochodzi do tworzenia rozwiązań pozwalających omijać „wadliwe” prawo, nie ponosząc przy tym konsekwencji prawnych. W przypadku rodziców sześciolatków to rozwiązania pozwalające skutecznie odradzać obowiązek szkolny, opisane na stronie fundacji Elbanowskich, głównego aktora zaangażowanego w wywołanie zaniepokojenia ustawą „o sześciolatkach”. W przypadku paniki wokół zmian w prawodawstwie aborcyjnym, obok tworzonej presji moralnej na lekarzy dokonujących aborcji dozwolonych ustawą z 1993 r., dochodzi do instruowania lekarzy o możliwości powoływania się na klauzulę sumienia, pozwalającej odmówić wykonania zabiegu z powodów religijnych i etycznych, nawet w przypadku wykonywania praktyki w szpitalu publicznym. W konsekwencji doprowadziło to do sytuacji, w której wykonanie legalnej aborcji na terenie województwa podkarpackiego stało się niemożliwe³⁰.

Ostatnia retoryka, „naprawcza”, następuje w końcowej, wygaszającej fazie paniki. Powodzenie przeforsowania określonej wizji rzeczywistości społecznej

²⁸ Treść ustawy o działaniach antyterrorystycznych: <http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/ochrona-antyterrorysty/ustawa-o-dzialaniach-an/1273,USTAWA-O-DZIALANIACH-ANTYTERORYSTYCZNYCH.html> [dostęp: 15.02.2019].

²⁹ G. Zawadka, *Rośnie liczba przestępstw na tle rasistowskim*, „Rzeczpospolita”, 7.04.2017, <http://www.rp.pl/Przestepczosc/170409294-Rosnie-liczba-sledztw-ws-przestepstw-na-tle-rasistowskim.html> [dostęp: 15.02.2019].

³⁰ A. Gorczyca, *Legalna aborcja? Nie na Podkarpaciu*, „Gazeta Wyborcza Rzeszów”, 11.05.2016, <http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/1,34962,20050830,legalna-aborcja-nie-na-podkarpaciu.html> [dostęp: 15.02.2019].

jest tym większe, im bardziej grupy interesu mają wpływ na kształtowanie władzy i czym większa jest legitymizacja ich stanowiska w ramach oficjalnej polityki. W przypadku retoryki antyuchodźczej doszło do powstania spójnego stanowiska władzy, środowisk prawicowych (konserwatywnych) i mediów prorządowych, co z kolei miało wpływ na odczuwane bezpieczeństwo na poziomie społecznym, tym samym wpływając na opinie wyrażone w sondażach³¹ i wyniki badań społecznych³². Media jako jedna z grup interesu, wpływając na to, jak postrzegany jest problem społeczny, mogą również wpływać na formułowane polityki publiczne. Taka sytuacja „jednogłosu” ułatwia wprowadzanie zmian, wysuwając argument „wyższej konieczności”. Podobna zasada dotyczyła zmian w prawie aborcyjnym – w przeszłości wielokrotnie stały się one przedmiotem obywatelskich i poselskich projektów ustaw zaostrzających i liberalizujących prawo, jednak dopiero wywołanie atmosfery podwyższonego zaniepokojenia społecznego (z jednej strony niebezpieczeństwo istnienia zjawiska „aborcji eugenicznej”, z drugiej zagrożenie zaostrzenia prawa aborcyjnego) i paniki moralnej sprawiło, że temat zyskał uwagę polityczną. Dodatkowo udział grup interesu – Kościoła i środowisk prawicowych, których aktualnie sprawująca władza nie może pominąć jako ważnego aktora, sprawia, że temat trafił do agendy politycznej. Nowelizacja ustawy oświatowej i zniesienie obowiązku szkolnego dla sześciolatków nastąpiło dopiero w 2015 r.³³, głównie w wyniku zmiany władzy, która w realizacji postulatów fundacji Elbanowskich dostrzegała polityczną korzyść.

Tworzenie polityki publicznej z zasady nie powinno opierać się jedynie na wydawaniu odpowiednich aktów prawnych, ale także uzasadnianiu konieczności ich wprowadzania. Jeśli polityka publiczna ma stać się praktyką, niezbędne jest przekonanie jednostek nie tylko do postępowania zgodnie z nowymi wytycznymi, ale także o słuszności wprowadzonych zmian³⁴. W przypadku gdy w procesie wprowadzania polityk publicznych zawodzi uzasadnienie, niezbędne staje się użycie perswazji. To z kolei stwarza przestrzeń do wywoływania panik moralnych, uzasadniających wprowadzenie konkretnego rozwiązania, np. wspomnianego zwiększenia poziomu bezpieczeństwa kosztem wolności i prywatności obywateli. Z drugiej strony panika moralna pozwala na stworzenie nacisku wobec władzy w kwestii wprowadzenia pewnych rozwiązań, znoszących aktualnie obowiązującą politykę, jak miało to miejsce w przypadku paniki wokół wcześniejszego obowiązku szkolnego. Doprowadziło to do sytuacji, w której głos ekspertów (zwolen-

³¹ W okresie od maja 2015 r. do kwietnia 2017 r. liczba osób przeciwnych przyjmowaniu uchodźców wzrosła z 53% do 74%, *Stosunek do przyjmowania uchodźców*, Warszawa 2017, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_044_17.PDF [dostęp: 15.02.2019].

³² *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, red. M. Bilewicz, <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/> [dostęp: 15.02.2019].

³³ W 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość wycofała ze swojego programu wyborczego postulat wcześniejszego posyłania sześciolatków do pierwszej klasy, w listopadzie 2015 r. Karolina i Tomasz Elbanowscy byli pierwszymi oficjalnymi gośćmi minister Anny Zalewskiej, a w grudniu 2015 r. Sejm przyjął nowelizację prawa oświatowego i zniósł obowiązek szkolny dla sześciolatków.

³⁴ R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran, dz. cyt., s. 887.

nicy obowiązku szkolnego dla sześciolatków) i głos *demosu* (przeciwnicy wcześniejszego obowiązku szkolnego³⁵) pozostawały ze sobą w sprzeczności. Panika moralna pozwala więc na bazie wytworzonej atmosfery zaniepokojenia lobbować za określonymi zmianami, uzasadniając je ekspertyzą bądź opinią społeczeństwa, tworząc tym samym podstawy dla populistycznych działań, nastawionych na pozyskiwanie elektoratu. Bez sytuacji zaniepokojenia społecznego legitymizacja tego typu rozwiązań byłaby utrudniona.

Definiowanie dobra wspólnego, któremu służyć ma wprowadzana polityka publiczna, zależy od wielu czynników: inaczej wygląda podejmowanie decyzji w społeczeństwach homogenicznych, o wysokiej zgodności aksjologicznej, inaczej w społeczeństwach zantagonizowanych i podzielonych na liczne, rywalizujące ze sobą grupy interesu. Panika moralna przez wprowadzenie konfliktu interesów na poziomie aksjologicznym (spór o prawo aborcyjne, przyjmowanie uchodźców czy – szerzej – migrantów, kształtowanie prawa oświatowego) tworzy presję opracowywania rozwiązań o zawężonym horyzoncie czasowym, sprawiając, że praktyk polityki społecznej nie do końca bierze pod uwagę ograniczenia, jakie stawia mu społeczeństwo, otoczenie i historia³⁶. Ograniczenia w teorii racjonalności ludzkich wyborów i zachowań na gruncie ekonomii neoklasycznej dostrzegali już Herbert Simon, wskazując, że w środowisku instytucji państwowych nie do spełnienia jest m.in. założenie o pełnej wiedzy o przyszłości i teraźniejszości³⁷. Stąd w procesie tworzenia polityk publicznych często podkreślana jest rola analityka w uwzględnianiu procesów niezależnych od nastrojów społecznych i poziomu zaniepokojenia oraz tworzenia polityk opartych na uzasadnieniach, wolnych od partykularnych interesów. Wydaje się to jednak rozwiązaniem idealistycznym w obliczu uwikłania procesu tworzenia prawa w gry interesów. Każde proaktywne zachowanie w postaci tworzenia polityk wiąże się zatem z potencjalnymi negatywnymi konsekwencjami prowadzonych zmian na poziomie społecznym, prawnym czy ekonomicznym³⁸.

Specyfiką prawodawstwa dotyczącego kwestii aksjologicznych, dzielących społeczeństwo na co najmniej dwa obozy, które to kwestie stają się przedmiotem panik moralnych czy jedynie zaniepokojenia społecznego, jest szybki tryb ich procedowania, który przybiera niekiedy formę głosowania „w specjalnym trybie”. Tak dzieje się m.in. w przypadku projektów ustaw zaostrzających prawo dotyczącą ce dopuszczalności aborcji. Nacisk jawnych i ukrytych grup interesu (głównie

³⁵ W 2013 r. 62% ankietowanych opowiadało się za rozpoczęciem edukacji szkolnej w wieku 7 lat, 32% – 6. Główne powody sprzeciwu to: niewystarczająca dojrzałość do rozpoczęcia nauki w szkole (64%), brak przygotowania szkół (16%) i złe przygotowanie i nieudolne przeprowadzenie reformy (12%), *Czy sześciolatki powinny iść do szkół?*, Warszawa 2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_090_13.PDF [dostęp: 15.02.2019].

³⁶ R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran, dz. cyt., s. 889.

³⁷ R. Szarfenberg, *Nauki o polityce publicznej – szansa na rozwój czy ślepa uliczka dla badań polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 5–6, s. 27–31.

³⁸ M. Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Public Subsystems*, New York 2003, s. 165.

środowiska kościelne i organizacje pro-life) na zaostrzenie prawa oraz sytuacja „władzy w rękach jednej partii” skutkowały szybszym trybem głosowania nad projektami w porównaniu z analogicznymi propozycjami zgłaszanymi w przeszłości w polskim parlamencie. Z drugiej strony do dyskursu publicznego związanego z tworzeniem polityk publicznych wkracza instytucja sprzeciwu społecznego, nadająca w wielu kwestiach siłę sprawczą *demosowi*. W sytuacji uwikłania polityki publicznej w spór aksjologiczny, jak ma to miejsce w temacie przerywania ciąży, nacisk społeczny oraz sprzeciw w postaci protestów skutkować może wycofaniem się z tworzenia rozwiązań prawnych i „zamrożeniem” ustaw. Nie do końca sprawdza się zatem model instytucjonalny tworzenia polityk publicznych, zakładający, że zarządzanie publiczne odbywa się przez monopolistyczne działanie rządu w postaci opracowywanych i wdrażanych przepisów, orzeczeń sądowych i aktów prawnych przyjętych i egzekwowanych przez powołane w tym celu instytucje publiczne. Rząd co prawda ma monopol na egzekwowanie przestrzegania prawa i legalne stosowanie przymusu w postaci sankcji, jednak nie może pomijać opinii obywateli, szczególnie w kwestiach podlegających sporom na tle światopoglądowym. Pewną niedoskonałość modelu łagodzi model grupy, zakładający, że rząd próbuje równoważyć sprzeczne interesy aktorów konfliktu. Rolą państwa jest w tym przypadku ustalenie przepisów jak najlepiej regulujących walkę o grupowe interesy. Krytycznie można odnieść się jednak do założenia, że grupy mają równe zasoby w walce o swoje interesy i istnieje możliwość stworzenia takiego prawa, które umożliwiłoby tak utopijną sytuację. W praktyce mamy do czynienia z nierównością zasobów, a pewne grupy interesów reprezentowane są przez nie do końca apolityczne jednostki rządowe czy – jak ma to miejsce w analizowanych przypadkach – rzecznictwo interesów w ramach panik moralnych staje się trampoliną do udziału w instytucjach publicznych. Pewne interesy, zbieżne z programem wyborczym czy przekonaniem politycznym, wdrażane są z większym powodzeniem niż postulaty realizujące interes sprzeczny, a przy tym zgodnie z wolą ogółu³⁹.

Wnioski

Sztuczne wzbudzenie atmosfery zaniepokojenia obywateli problemami społecznymi zdaje się jednym ze skutecznych narzędzi zarządzania publicznego. W politykach publicznych problemy będące przedmiotem procedowanych zmian najczęściej są istotne z perspektywy harmonizowania i regulowania życia społecznego, tym samym znajdują poparcie w raportach i wynikach badań społecznych. Przeciwnie dzieje się w przypadku problemów rozwiązywanych w trakcie trwania panik – najczęściej ich definicja, a tym samym ważność i zasadność zajęcia się

³⁹ Przywołać można tutaj wyniki badań CBOS z 2016 r. Respondenci opowiadali się w większości (58%) za utrzymaniem „kompromisu aborcyjnego” bądź liberalizacją prawa (27%). Źródło: CBOS, *Polacy o prawach kobiet, „czarnych protestach” i prawie aborcyjnym*, Warszawa 2016, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_165_16.PDF [dostęp: 15.02.2019].

określoną kwestią jest sztucznie wzbudzana przez grupy interesu i media. Co interesujące, zdarza się, że uzasadnienia budowane są na podstawie wyrażanych w sondażach wahań opinii, będących efektem samego wzbudzania atmosfery niepokoju. Z drugiej strony postulowane zmiany nie zawsze odnoszą się do opinii wyrażanej przez ogół społeczeństwa, które może wyrażać akceptację dla obecnego stanu. W ramach polityki zarządzania strachem forsowane są rozwiązania, które w czasie nieobjętym paniką nie miały szansy powodzenia bądź stałyby się przedmiotem społecznego oporu z uwagi na konflikt procedowanych zmian z szeroko pojętym dobrem publicznym. Działanie w ramach panik w wielu kwestiach zbieżne jest z modelem konfliktowym tworzenia polityk publicznych, wprowadzając w dyskursie publicznym spór między zwolennikami i przeciwnikami zmian bądź stronnikami całkowicie sprzecznych rozwiązań. Trzy analizowane przypadki wskazują ponadto na dużą rolę mediów jako grupy interesu, ułatwiającej wprowadzanie zmian przez nagłaśnianie i legitymizowanie stanowisk pozostałych interesariuszy.

Bibliografia

Monografie:

- Allison G.T., Zelikow P., *The Essence of Decision*, Massachusetts 1999.
- Bekkers V., Fenger M., Scholten P., *Public Policy in Action: Perspectives on Public Policy Process*, Cheltenham 2017.
- Ben-Yehuda N., Goode E., *Moral Panic: The Social Construction of Deviance*, New York 2009.
- Cochran Ch.L., Malone E.F., *Public Policy: Perspectives and Choices*, Bolder 2014 (5th edition).
- Cohen S., *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*, London 2002.
- deLeon P., *The Stages Approach to the Policy Process*, w: *Theories of the Policy Process*, red. P.A. Sabatier, Boulder 1999.
- Goodin R.E., Rein M., Moran M., *Overview of Public Policy: The Public And Its Policies*, *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford 2013.
- Hill M., Hupe P., *The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process beyond the Stages Model*, w: *Handbook of Public Policy*, red. B.G. Peters, J. Pierre, Thousand Oaks 2006.
- Hogwood B.W., Gunn L.A., *Policy Analysis for the Real World*, New York 1984.
- Howlett M., Ramesh M., *Studying Public Policy: Policy Cycles and Public Subsystems*, New York 2003.
- Knoepfel P., Laurre C., Varone F., Hill M., *Public Policy Analysis*, Bristol 2011.
- Meier K.J. *The Politics of Sin: Drugs, Alcohol, and Public Policy*, New York 1994.
- Papadopoulos Y., *Populizm, demokracja i współczesny model rządzenia*, w: *Demokracja w obliczu populizmu*, red. Y. Mény, Y. Surel, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2007.
- Penninx R., Garces-Mascarenas B., *The Concept of Integrations as an Analytical Tool and as a Policy Concept*, w: *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, red. R. Penninx, B. Garces-Mascarenas, Dordrecht 2016.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 2014.

Artykuły naukowe:

- Beckett K., *Setting the Public Agenda: "Street Crime" and Drug Use in American Politics*, „Social Problems” 1994, no. 41.
- Hausner J., *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Hawdon J.E., *The Role of Presidential Rhetoric in the Creation of a Moral Panic: Reagan, Bush, and the War on Drugs*, „Deviant Behavior” 2001, no. 22.
- Jennings W. et al., *Moral Panics and Punctuated Equilibrium in Public Policy: An Analysis of the Criminal Justice Policy Agenda in Britain*, „Policy Studies Journal” 2017.
- Mooney C.Z., *The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction*, „Policy Studies Journal” 1999, no. 27.
- Szarfenberg R., *Nauki o polityce publicznej – szansa na rozwój czy ślepa uliczka dla badań polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 5–6.
- Ungar S., *Moral Panics Versus Risk Society: the Implication of Changing Sites of Social Anxiety*, „British Journal of Sociology” 2001, no. 52/2.

Źródła internetowe:

- Bilewicz M., *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf>.
- Czy sześciolatki powinny iść do szkół?*, Warszawa 2013, [http://www.cbos.pl/ SPISKOM.POL/2013/K_090_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_090_13.PDF).
- Gorczyca A., *Legalna aborcja? Nie na Podkarpaciu*, „Gazeta Wyborcza Rzeszów”, 11.05.2016, <http://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/1,34962,20050830,legalna-aborcja-nie-na-podkarpaciu.html>.
- Komunikat Prezydium KEP w sprawie pełnej ochrony życia człowieka*, 30.03.2016, <http://episkopat.pl/komunikat-prezydium-kep-w-sprawie-pełnej-ochrony-zycia-czlowieka/>.
- Polacy o prawach kobiet, „czarnych protestach” i prawie aborcyjnym*, Warszawa 2016, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_165_16.PDF.
- Stosunek do przyjmowania uchodźców*, Warszawa 2017, [https://www.cbos.pl/ SPISKOM.POL/2017/K_044_17.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_044_17.PDF).
- Ustawa o działaniach antyterrorystycznych, <http://www.antyterroryzm.gov.pl/CAT/ochrona-antyterrorysty/ustawa-o-dzialaniach-an/1273,USTAWA-O-DZIALANIACH-ANTYTERRORYSTYCZNYCH.html>.
- Zawadka G., *Rośnie liczba przestępstw na tle rasistowskim*, „Rzeczpospolita”, 7.04.2017, <http://www.rp.pl/Przestepczosc/170409294-Rosnie-liczba-sledztw-ws-przestepstw-na-tle-rasistowskim.html>.

Streszczenie:

Proces kształtowania polityki publicznej zwykle się w naukach społecznych postrzega jako mniej lub bardziej harmonijne godzenie interesów poszczególnych grup, mających realny wpływ na sprawowanie władzy w zakresie będącym przedmiotem zmian. Idealny model tworzenia instytucjonalnych rozwiązań zdaje się pomijać skutki wyjścia poza zwykły tryb procedowania, a więc istnienie nieproporcjonalnego do realnego zagrożenia wzrostu niepokoju społecznego, nazywanego w socjologii paniką moralną. Zjawisko to, wprowadzając społeczeństwo w atmosferę zawieszenia, sprzyja realizacji interesów niejako poza zwykłym trybem, prowadząc niekiedy do ustalania polityki sprzecznej z dobrem publicznym.

Słowa kluczowe: panika moralna, polityka publiczna, dyskurs publiczny, problemy społeczne.

The Impact of Moral Panic in the Process of Making Public Policies

Abstract:

The process of shaping public policy is commonly perceived in the social sciences as a more or less harmonious settlement of the interests of particular groups, having a real impact on the governance in the specific area being the subject of changes. The ideal model of creating institutional solutions seems to omit the effects of a disproportionate growth of social anxiety, called the moral panic. This phenomenon, interposing society into the atmosphere of suspension, favors the pursuit of interests as if outside the ordinary mode, sometimes leading to the establishment of a policy contrary to the common weal.

Keywords: moral panic, public policy, public discourse, social problems.