

Polityka publiczna

Pojęcie „polityka publiczna” odnosi się do rozumienia polityki jako policy i dotyczy działalności państwa oraz jego struktur organizacyjnych w celu realizacji zadań publicznych. Jest to „zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego (...), które mogą wynikać z polityki rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym), zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych” [Suwaj, Szczepankowski 2009]. Przy definiowaniu polityki publicznej zwraca się też uwagę na podmioty odpowiedzialne za jej prowadzenie, tj. rząd i samorząd terytorialny. Ten pierwszy realizuje politykę na poziomie krajowym, a drugi na regionalnym – samorząd województwa oraz lokalnym – samorząd powiatu lub gminy.

Autor: dr Joanna Podgórska-Rykała*

Podejmowanie działań zorientowanych na wywołanie zmiany społecznej musi poprzedzać wizja tej zmiany. Tego rodzaju wizję w odniesieniu do podmiotów publicznych konkretyzuje polityka publiczna, powstająca „w wyniku splotu inicjatywy i twórczych idei polityków ze zracjonalizowanym, opartym o wiedzę ekspercką działaniem administracji i ograniczeniami narzucanymi przez warunki działania” [Górniak, Mazur 2012]. Określanie celów polityk pu-

blicznych w odniesieniu do poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego jest procesem skomplikowanym i wieloetapowym. Cele te bowiem nie wynikają jednoznacznie z diagnoz prowadzonych przez obiektywnych analityków czy badaczy. Są raczej powiązane z wizjami politycznymi, warunkowanymi przez gry interesów i istniejącą konkurencję polityczną. „Diagnozy stanowią (...) tylko wsparcie dla inicjatywy polityków. Bez tej inicjatywy są w oczywisty spo-

sób nieskuteczne” [Górniak, Mazur 2012]. Obierane przez decydentów cele w dużej mierze uzależnione są więc od uwarunkowań wewnętrznych podmiotu, który daną politykę przygotowuje i wdraża.

Odnosząc się do tzw. cyklu polityki publicznej, ang. Theories of the Policy Cycle [Jann, Wegrich, 2007], można wskazać na cztery jego zasadnicze fazy. Są to:

1. Po pierwsze, ustalenie listy problemów (ang. agenda setting). W ra-

mach tego działania należy rozpoznać i wyodrębnić istniejące w danym obszarze życia społecznego centralne zagadnienia i związane z nimi problemy. Prawidłowa selekcja tych tematów to kluczowy element całego cyklu.

2. Drugim etapem jest sformułowanie treści polityki publicznej i przeprowadzenie holistycznego procesu decyzyjnego (ang. policy formulation, ang. decision making). Zgłoszone w pierwszym etapie postulaty i żądania zostają opracowane, a co za tym idzie polityka publiczna staje się skonkretyzowana. Na tym etapie włączani są w prace nad dokumentem eksperci, gdyż konkretyzacja polityki publicznej wymaga fachowej wiedzy i specyficznych umiejętności.
3. Trzecim etapem cyklu polityki publicznej jest jej implementacja (ang. implementing public policy), czyli po prostu wdrożenie w życie zapisów danej polityki. Implementację można uznać za dokonaną, gdy osiągnięty jest cel polityki publicznej, a podejmowane działania przekładają się na efekty – zmianę społeczną w danym – regulowanym – obszarze.
4. Ostatnim z etapów jest ewaluacja polityki publicznej oraz jej „zakończenie” (ang. evaluation, ang. terminations). Jeśli założony cel został osiągnięty, polityka staje się nieaktualna, jeśli jednak tak się z różnych przyczyn nie stało, należy poddać założenia odpowiedniej wersyfikacji i przekazać je do dalszych prac. O zakończeniu G. Brewer i P. deLeon [1983] piszą także, iż ich zadaniem „wygaśnięcie odnosi się ogólnie do dostosowania polityk i programów, które stały się dysfunkcjonalne, zbędne, przestarzałe, niepotrzebne, a nawet nieproduktywne”.

Pełna realizacja cyklu strategicznego pozwala na prowadzenie tzw. polityki opartej na dowodach (ang. evidence based policies), czyli podejmowania decyzji politycznych (zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym) w oparciu o analizy i badania, będące warunkiem wysokiej efektywności interwencji publicznych. Analizy i badania stanowią elementy konstrukcyjne „diagnozy” będącej punktem wyjścia do tworzenia każdej polityki publicznej. Nie sposób wyobrazić

sobie dobrego planu bez fundamentu, który stanowi rozeznanie sytuacji bieżącej danej jednostki. To z niej wynikają „fakty”, rzeczywiste problemy i potrzeby danej społeczności lokalnej. W przypadku braku oparcia planowania strategicznego na faktach

////////////////////////////////////

W przypadku braku oparcia planowania strategicznego na faktach i dowodach mogą pojawić się rozmaite problemy, m.in.: brak ciągłości i odpowiedniej koordynacji działań, wybieranie nieadekwatnych rozwiązań czy wreszcie brak kompleksowej analizy zjawisk społecznych. Jest to istotnym warunkiem dla zapewnienia wysokiej efektywności interwencji publicznych.

i dowodach mogą pojawić się rozmaite problemy, m.in.: brak ciągłości i odpowiedniej koordynacji działań, wybieranie nieadekwatnych rozwiązań czy wreszcie brak kompleksowej analizy zjawisk społecznych. Jest to istotnym warunkiem dla zapewnienia wysokiej efektywności interwencji publicznych.

Zaznaczająca się niechęć politycznych decydentów szczebla krajowego do podejmowania decyzji opartych na dowodach wynika z wielu czynników,

z których najważniejszymi wydają się być [Young 2009]:

- krótki czas na podjęcie decyzji,
- powierzchowność rozwiązań wynikająca z konieczności rozwiązania długiego szeregu problemów oraz zaspokojenia szerokiej gamy interesów,
- płynąca z administracyjnego działania siła inercji wymuszająca biurokratyczne trwanie przy danej decyzji przez długi niekiedy czas,
- poufność danego rozstrzygnięcia i wreszcie
- naukowa ignorancja – brak przekonania o korzyściach płynących z wykorzystywania naukowych hipotez w praktyce życia codziennego.

Wagę „informacji” w tym kontekście podkreślał John Maynard Keynes sugerując, że „rząd niczego nienawidzi bardziej, niż bycia dobrze poinformowanym. Sprawia to bowiem, że proces podejmowania decyzji jest znacznie bardziej skomplikowany i trudny” [Davies 2004]. ■

* *Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii*

Bibliografia:

- J. Górniak, S. Mazur, (2012), *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju* [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak, S. Mazur (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- W. Jann, K. Wegrich (2007), *Theories of the Policy Cycle*, [in:] F. Fischer, J. G. Miller, M. S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press, New York.
- P. J. Suwaj, R. Szczepankowski, (2009), *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P. J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- J. E. Young, Mendizabal (2009), *Helping Researchers Emerge Policy Entrepreneurs: How to Develop Engagement Strategies for Evidence-Based Policy-Making*, Overseas Development Institute, Briefing Paper no. 53, London.
- P. Davies, *Is Evidence Based Government Possible?*, Jerry Lee Lecture, 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC, 19 February 2004.
- G. Brewer, P. deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Pacific Grove, Brooks/Cole 1983.