

Dominik Kozaczka*

Polityki publiczne jako proces

Abstrakt

Niniejszy artykuł jest próbą syntetycznego przybliżenia najważniejszych wątków dotyczących polityk publicznych. Punktem wyjścia jest przegląd definicji występujących w literaturze oraz wyjaśnienie pewnych niuansów pojęciowych, występujących w języku polskim i angielskim. W ramach publikacji, omówiono najważniejsze elementy mające wpływ na kształt konkretnego programu publicznego oraz przybliżono kolejne etapy cyklu polityki publicznej. Na końcu artykułu zwrócono szczególną uwagę na ostatnią fazę procesu polityki publicznej, którą jest ewaluacja. Opisano jak należy ją rozumieć i jak powinna być prawidłowo wykorzystywana do badania polityk publicznych.

Słowa kluczowe: *polityka publiczna, polityka, administracja publiczna, ewaluacja*

Public policies as a process

Abstract

This article is an attempt at synthesizing the most important public policy topics. The starting point is a review of the definitions found in the literature and the explanation of some conceptual nuances in both Polish and English languages. The publication presents, the most important elements influencing the shape of a specific public program were discussed and continues to describe the ensuing stages steps of the public policy cycle. The final part centres on the last stage steps of the public policy process, which is evaluation. It describes the way it should be understood and applied for public policy research.

Keywords: *public policy, politics, public administration, evaluation*

*Mgr Dominik Kozaczka, Collegium Civitas, e-mail: dominik_kozi@tlen.pl

1. Wstęp

Polityka publiczna jako dyscyplina wiedzy wyłoniła się z tradycji anglosaskiej, głównie w Stanach Zjednoczonych, gdzie wypracowano i uporządkowano wiodące teorie¹. Natomiast w Polsce ta nowa dyscyplina naukowa dopiero powoli dojrzewa, a jej dorobek teoretyczny nie jest zbyt wielki. Mimo że pewne polityki sektorowe (np. społeczna lub edukacji), mają już dość duże osiągnięcia na polu nauki. Na ten stan rzeczy składa się kilka elementów. Jak twierdzi Andrzej Zybala (2015: 28; zob. też Potucek, LeLoup 2003):

„Nie wytworzono jeszcze generalnych podejść teoretycznych (teorii), które mogą wyjaśnić procesy formowania polityk, czyli modeli przebiegu działań publicznych przez fazy, itp. W ogóle skala wygenerowanej wiedzy w zakresie polityk jest skromna, brakuje wypracowanych technik analizy i badań zjawisk, którymi zajmują się studia nad politykami”.

Ponadto w realiach polskich przydatność teorii anglosaskich jest bardzo mała. Polityki publiczne w Polsce pozostają bowiem silnie zakorzenione w procesach politycznych i uwypukla się w nich rolę instytucji państwa (administracji publicznej i klasy politycznej), przez co w założeniu są państwowcentryczne, natomiast w krajach anglosaskich, fundamentem działania publicznego jest współpraca między różnymi podmiotami (*Wokół teoretycznych wyzwań w naukach o polityce publicznej* 2016: 26). Kolejnym argumentem potwierdzającym, że mamy do czynienia z pewnym niedowładem teoretycznym polityk publicznych, jest niedostateczny poziom zaawansowania badań empirycznych (ibidem: 30).

Jednak sytuacja ta powoli ulega zmianie. Odzwierciedla to coraz częstsze stosowanie pojęcia „polityka publiczna” w dokumentach rządowych, publikacjach eksperckich oraz naukowych (Zybala 2012: 7-9). Ponadto istotnym

¹ Harold Lasswell – amerykański socjolog mediów, uznawany jest za twórcę nauki o politykach publicznych jako odrębnej dziedziny wiedzy. Polityka publiczna jako dyscyplina nauk społecznych wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych i anglosaskiej tradycji pragmatyzmu i empiryzmu. Duży wkład w uznanie polityk publicznych jako odrębnej dziedziny wiedzy, odegrał esej Harolda Lasswella *Policy Orientation*, zawarty w publikacji *The Policy Sciences* z 1951 roku. Do tego artykułu Charles Lindblom w 1959 napisał tekst polemiczny *The Science of Muddling Through*. (Zob. Zybala 2013: 16; Zybala 2012: 23).

wydarzeniem w Polsce było zaliczenie w 2012 roku przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nauki o polityce publicznej do oficjalnych dyscyplin naukowych (Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych).

Polityki publiczne² odbierane są jako cykl decyzji oraz działań podejmowanych przez administrację publiczną, w celu osiągnięcia zamierzonych korzyści w przyszłości. Najczęściej interwencje publiczne stosowane są w sytuacji, kiedy mechanizmy rynkowe zawodzą i nie są w stanie same poradzić sobie z zaistniałym problemem³, ewentualnie nie mogą funkcjonować wystarczająco efektywnie (Woźnicki 2012: 133). Wtedy aparat państwa rozpoczyna działanie nad rozwiązaniem zaistniałego problemu przy użyciu programu publicznego.

Podczas wdrażania polityk publicznych potencjał administracji danego państwa jest niezmiernie ważny. Dzieje się tak, ponieważ instytucjonalnie administracja publiczna jest zaangażowana we wszystkie etapy cyklu interwencji publicznej (Zybała 2012: 203 i n.). W tym celu większość rządów państw stara się dopasować swój profil administracji publicznej tak, by móc poradzić sobie z prowadzeniem różnych polityk publicznych na wszystkich jej etapach, gdyż rządzący politycy delegują jej szereg zadań, z którymi nie są w stanie sobie poradzić, a które wymagają specyficznych umiejętności (Suwaj 2009: 308-311).

Jak twierdzi Alex Matheson (2008: 66) – „zmieniają się relacje między rynkiem a państwem, rynkiem a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, które wymagają nowego zarządzania i zmian w zarządzaniu”. Wobec tego, przez lata wprowadzane reformy funkcjonowania administracji publicznej⁴

² W języku polskim zamiennie używa się terminów: polityka publiczna, program publiczny, programowanie publiczne lub interwencja publiczna.

³ Polityki publiczne nie są wyłącznie wypadkową dysfunkcji rynku, społeczeństwa lub państwa. Zdarza się, że administracja publiczna lub politycy samodzielnie inicjują różne programy publiczne, ponieważ chcą zrealizować jakieś swoje wizje państwa, rozwoju, itp.

⁴ Chodzi o nowe zarządzanie publiczne (*new public management*) i współzarządzenie (*governance*).

miały ją zdynamizować i uelastyczyć. Aby to uzyskać, zmieniano procedury, a z sektora prywatnego zapożyczono wiele narzędzi menedżerskich.

2. Polityka publiczna – przegląd definicji

W Polsce trudność definiowania terminu polityka publiczna wynika z szerokiego znaczenia w języku polskim pojęcia „polityka”, które oznacza zarówno działalność władzy w państwie, jak i działalność partii politycznych czy polityków konkurujących o tę władzę (Szarfenberg 2016a: 1). Najczęściej można wyróżnić cztery następujące znaczenia (Hausner 2007: 43-44).

1. Polityka oznacza jeden z trzech podstawowych wymiarów funkcjonowania społeczeństwa, obok gospodarki i kultury. W tym znaczeniu polityka jest ujmowana jako ta część podsystemu społecznego, którego atrybutem jest władza.
2. Polityka oznacza całość organizacji politycznych, z których najważniejsze jest państwo. W tym znaczeniu polityka jest ujmowana jako system polityczny.
3. Polityka oznacza celowe działanie podmiotów politycznych, które tym samym prowadzą politykę.
4. Polityka oznacza określoną dziedzinę działania władzy publicznej, jak np. polityka gospodarcza lub polityka oświatowa.

W języku angielskim występują dwa różne terminy „polityka”⁵, aby odróżnić odrębne, choć pokrewne zjawiska występujące w sferze publicznej. Pierwsze pojęcie to *politics*⁶, które oznacza przede wszystkim dążenie do zdobycia i utrzymania władzy. Natomiast drugi termin *policy*, określa zarządzanie sprawami publicznymi oraz działanie w różnych sferach życia społecznego, w celu osiągnięcia arystotelesowskiego dobra wspólnego (Sześciło et al. 2014: 57; Suwaj, Szczepankowski 2009: 305).

⁵ Za podstawę współczesnych definicji polityki uchodzi koncepcja Maxa Webera, który twierdził (Weber 1998: 56), że polityka to „dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą”.

⁶ Pojęcie bliskie klasycznemu ujęciu polityki przez np. Maxa Webera.

Według *Słownika Języka Polskiego*, przymiotnik „publiczny” oznacza: taki, który „został przeznaczony dla ogółu społeczeństwa, powszechnie dostępny, nieprywatny”. Łącząc wcześniejsze pojęcia, otrzymujemy termin „polityka publiczna”, który bardzo ogólnie zdefiniował B. Guy Peters (Peters 2004: 4), jako: „sumę działań organów władzy publicznej, bezpośrednio lub pośrednio dotyczących obywateli”.

Nieco inaczej pojęcie „polityki publicznej” przedstawia Andrzej Zybala (2012: 3):

„Polityka publiczna to arena działań zbiorowych, które są podejmowane w odpowiedzi na najważniejsze problemy danego społeczeństwa. Z zasady formatowanie działań ma być oparte na zobiektywizowanej i aktualnej w danym czasie wiedzy, a ich wykonywanie - w ramach usystematyzowanego procesu ich projektowania i wdrażania. Ich celem jest stworzenie warunków do trwałego rozwoju społeczeństwa i jego członków”.

Ostatecznie dopełniając powyższe definicje można przytoczyć słowa Jarosława Górniaka oraz Stanisława Mazura, którzy uważają (2010: 12), że polityki publiczne przybierają „postać aktów normatywnych, strategii, programów i konkretnych przedsięwzięć o charakterze regulacyjnym lub dotyczącym rozdysponowania zasobów (alokacyjnym), wskazujących cele, środki działania, zasoby i terminy”.

Podsumowując przytoczone definicje, moim zdaniem termin „polityka publiczna” oznacza: wiedzę o rozwiązywaniu problemów społecznych. A w praktyce proces działań systemowych, realizowanych przez instytucje władzy publicznej (m.in. administrację rządową i samorządową) w celu rozwiązywania problemów w różnych obszarach życia społecznego oraz tworzenie optymalnych warunków rozwoju lokalnego i regionalnego. Tabela 1 porządkuje istotne różnice pomiędzy terminami „polityka”, a „polityka publiczna”.

Pojęcie polityka oznacza proces dochodzenia do decyzji, najczęściej w krótkim okresie. Podmioty polityczne szybko przechodzą od idei w postulaty, następnie uzgodnienia, aż do finalnej decyzji. Często wchodzą w konflikt, ale

potrafią też zawierać porozumienia lub prowadzić negocjacje, które prowadzą do nadrzędnego celu, jakim jest zdobycie lub utrzymanie władzy.

Tabela 1. Podział pomiędzy pojęciami „polityka”, a „polityka publiczna”

Polityka (<i>politics</i>)	Polityka publiczna (<i>public policy</i>)
Ideologia	Technologia - technokratyzm
Konflikt	Konsensus
Zachowanie władzy	Usługi publiczne
Rządzenie/dominacja	Współpraca
Reprezentacja interesów	Zaspokojenie potrzeby
Najczęściej krótkoterminowy horyzont w podejmowaniu decyzji	Najczęściej długoterminowy horyzont w podejmowaniu decyzji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Potucek, LeLoup 2003: 15.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w przypadku terminu polityka publiczna. Pojęcie to odróżnia od innych polityk jego twórczy charakter. Polega na funkcjonalno-technicznym procesie wprowadzania pewnych rozwiązań, zazwyczaj w dłuższym horyzoncie czasowym, w celu zaspokojenia określonych potrzeb. Ponadto polityki publiczne cechuje chęć osiągnięcia współpracy w celu wypracowania konsensusu dla dobra wspólnego.

3. Elementy kształtujące politykę publiczną

Wśród uwarunkowań, które odpowiadają za ostateczny kształt danego programu publicznego, bardzo istotne są specyficzne czynniki, charakterystyczne dla konkretnego państwa. Aby zrozumieć dlaczego w różnych regionach powstają inne polityki publiczne, należy poznać ważne detale je kształtujące. Według teoretycznych norm, można wyróżnić cztery najbardziej istotne elementy, które nadają specyficzny charakter każdemu nowemu programowi

publicznemu: czynniki kulturowe, czynniki ekonomiczne, czynniki polityczne oraz czynniki instytucjonalne.

Wymienione powyżej specyficzne czynniki, nadają interwencjom publicznym odpowiedni ich kształt, charakter oraz wpływają na końcową jakość wdrażanej polityki. Szczegółowy ich opis przedstawia tabela nr 2.

Tabela 2. Kluczowe czynniki kształtujące polityki publiczne

Kluczowe czynniki	Opis
Kulturowe	Każde państwo posiada odrębne tradycje historyczne i kulturowe. To one przesądzają, że jedne społeczeństwa preferują tworzenie rozwiązań problemów zbiorowych w oparciu o działania odgórne, a inne w oparciu o działania oddolne, podejmowane przez obywateli.
Ekonomiczne	O tym, jakie polityki publiczne będzie prowadziło dane państwo, decyduje jego sytuacja ekonomiczna (realizuje te polityki, na które go stać). Gdy sytuacja polityczna państwa poprawia się, wówczas istnieje tendencja do organizowania większej liczby działań publicznych. Z kolei podczas kryzysów, widoczne są cięcia wydatków publicznych, w celu stabilizacji finansów publicznych. Można również zaobserwować skalę działań publicznych pomiędzy państwami wysoko rozwiniętymi, a słabo rozwiniętymi. Te pierwsze mają tendencje do angażowania większych środków na infrastrukturę, edukację, politykę zdrowotną itp.
Polityczne	O realizacji bądź zaniechaniu realizacji konkretnej polityki decyduje istniejący układ polityczny. Koalicje określonych interesów mają wpływ na decydentów i przesądzają o tym, jakie decyzje podejmą. W zależności od danej polityki publicznej, tworzą oni polityczną sieć wpływu. W takich realiach realizacja określonej polityki musi mieć za sobą konsensus różnych interesariuszy, którzy dostrzegają korzyści prowadzenia takich działań publicznych.
Instytucjonalne	Konkretne państwa realizują określoną politykę publiczną, jeżeli wypracowały adekwatny potencjał instytucjonalny. Podejmują takie polityki, które są adekwatne do jakości ich systemu politycznego, czy do specyfiki relacji instytucjonalnych, panujących między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Duży wpływ na realizację polityk ma funkcjonujący model administracji publicznej. Regiony, które posiadają lepsze struktury administracyjne oraz wyższy kapitał społeczny mieszkańców, mogą łatwiej wprowadzać różne programy publiczne oraz osiągać lepsze efekty ich wdrożenia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Adolino, Blake 2001: 31 i n.; Zybala 2012: 8 i n.

Kolejnym ważnym elementem implementowania polityki publicznej są aktorzy, którzy wypełniają swoje role w ramach każdego stadium cyklu programu publicznego. To oni wpływają w różnym stopniu na to, jak finalnie zostanie sformatowany program publiczny. Aktorzy polityk publicznych zaangażowani są we wszystkie etapy ich realizacji, począwszy od fazy identyfikacji problemu, poprzez wypracowanie optymalnego rozwiązania i wdrażanie, na ostatecznej ocenie skończywszy. Dokonując podziału aktorów polityk publicznych można wyróżnić ich dwa podstawowe rodzaje. Są nimi: (1) podmioty wewnętrzne (rząd, parlament oraz administracja rządowa i samorządowa), (2) podmioty zewnętrzne (organizacje pozarządowe, lobbyści, beneficjenci – społeczeństwo obywatelskie, eksperci, media) (Suwaj, Wenclik 2009a: 313 i n.).

Podmioty wewnętrzne w formalny sposób wpływają na kształt krajowych polityk publicznych. Bezpośrednio są zaangażowane w ich tworzenie. Do tych podmiotów można zaliczyć administrację publiczną tj. administrację rządową i samorządową, w tym aparat polityczny i urzędniczy. Natomiast zagłębiając się bardzo szeroko w tworzenie programów publicznych, do tej grupy, zgodnie z zasadą trójpodziału władzy, można również dodać parlament oraz sądy. Warto nadmienić, że podmioty wewnętrzne ponoszą odpowiedzialność prawną lub konstytucyjną za kreowaną politykę publiczną (ibidem: 313 i n.).

Podmioty zewnętrzne bezpośrednio nie podejmują decyzji co do kształtu konkretnej polityki publicznej. Podstawową ich rolą jest przekazywanie woli i intencji reprezentowanych grup. Zebrane opinie mają istotne znaczenie w formowaniu konkretnych programów. Podmioty zewnętrzne to różnego rodzaju eksperci, instytucje naukowe, podmioty opiniotwórcze i grupy interesu. Do tego środowiska zaliczamy np. organizacje pozarządowe, związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców, lobbyistów, media oraz kościoły i związki wyznaniowe. Warto nadmienić, że podmioty zewnętrzne nie ponoszą odpowiedzialności prawnej za kształt kreowanych polityk publicznych (ibidem: 313 i n.).

Na przestrzeni lat zmienił się znacząco obraz i sposób współpracy między aktorami. Politycy i administracja publiczna w coraz większym stopniu kooperują z innymi podmiotami w procesie rozwiązywania różnych problemów danego społeczeństwa. Dzięki temu cykl implementacji polityki publicznej staje się areną współpracy międzysektorowej. To dzięki zmianie filozofii w zarządzaniu problemami publicznymi (*governance*) ma miejsce w coraz większej skali współdziałanie różnych podmiotów zewnętrznych. Politycy wraz z administracją rządową i samorządową przestali być jedynymi aktorami w procesie decyzyjnym i w sferze zarządzania programami publicznymi. Sektor publiczny przestał posiadać przewagę finansową, organizacyjną oraz ekspercką, nad podmiotami z innych sektorów, jak to było w przeszłości (Zybała 2012: 65).

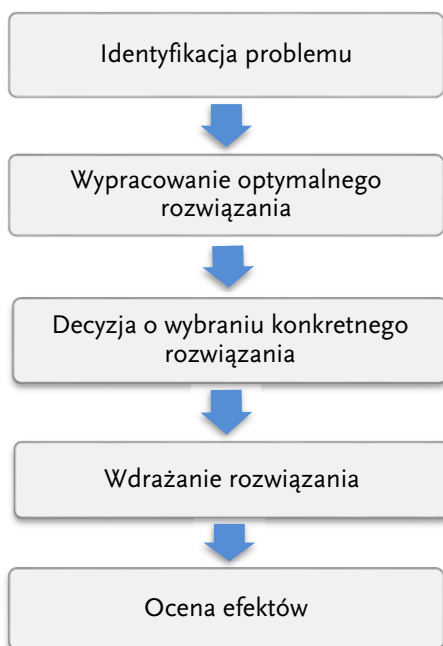
4. Etapy cyklu polityki publicznej

Tworzenie programu publicznego jest procesem wieloetapowym (Zybała 2015: 30). Publikacje poświęcone tej tematyce, najczęściej wyróżniają od pięciu do siedmiu⁷ (o różnej zawartości) charakterystycznych punktów (stadiów), w trakcie procesu wdrażania polityki publicznej (zob. rysunek 1).

Pierwszym stadium cyklu polityki publicznej jest identyfikacja problemu. Ustala się agendę, która precyzuje, co ma być osiągnięte, co trzeba wykonać aby to uzyskać, w jaki sposób tym zarządzać, oraz kto powinien brać udział w tym przedsięwzięciu. Jest to bardzo ważny element całego procesu, ponieważ wpływa na wybór później używanych narzędzi (począwszy od instrumentów „twardych”, aż po narzędzia „miękkie”), które trzeba dobrze dopasować do specyfiki polityki publicznej (zob. Zybała 2014).

⁷ Harold Lasswell, uważany z twórcę nauki o politykach publicznych, wyodrębnił siedem różnych faz w całym cyklu programu publicznego: (1) gromadzenie i selekcja informacji o problemie, (2) rekomendowanie alternatywy rozwiązania problemu, (3) doprecyzowanie i wybór rozwiązania, (4) określenie oczekiwań założonych działań, (5) wdrożenie danego rozwiązania, (6) zakończenie działań zgodnie z założeniami, (7) ewaluacja podjętego działania. (Zob. Lasswell 1971).

Rysunek 1. Etapy cyklu polityki publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Warner, Wegrich 2007: 43 i n.; Suwaj, Wenclik 2009b: 319 i n.; Zybala 2015: 30 i n.; Szarfenberg 2016b: 51-53.

Gdy zostanie zidentyfikowany problem i politycy dojdą do wniosku, że najlepszym lekarstwem na jego rozwiązanie jest wprowadzenie polityki publicznej, rozpoczyna się cykl działań, który ma na celu zmianę tego stanu w określonym czasie. Warto nadmienić, że decyzja polityczna rzadko jest jedynie wynikiem rzeczowej analizy eksperckiej problemu, tylko wypadkową kompromisu pomiędzy decydentami i różnymi grupami interesu (Płoskonka et al. 2012: 74). Ponadto należy pamiętać, że programy publiczne nie są wyłącznie wypadkową dysfunkcji rynku, społeczeństwa lub państwa. Zdarza się, że politycy lub administracja publiczna samodzielnie inicjują różne interwencje publiczne, ponieważ chcą zrealizować swoje wizje państwa, rozwoju, itp.

Techniczne wykonanie i nadzorowanie specyficznego ciągu procesów, zazwyczaj powierzone zostaje administracji publicznej przez polityków, w ramach ustawowych zadań własnych, polegających na zaspokajaniu potrzeb obywateli. Kierunki i rodzaje polityk publicznych wyznaczone są przez centralne podmioty sprawujące władzę (w tym ministerstwa i organy władzy ustawodawczej), a realizację tych zadań powierza się najczęściej organom administracji rządowej (terenowej) i samorządowej (Woźnicki 2012: 134), które stanowią ważną, instytucjonalną część wdrażanych programów.

Kolejnym etapem jest wypracowanie konkretnego rozwiązania, które wymaga przygotowania i sformułowania propozycji rozwiązania problemu. W tym celu, aby nie aranżować polityki publicznej wyłącznie siłami aparatu państwa, zaprasza się społeczeństwo do aktywnego udziału. Konsultacje⁸ z obywatelami są płaszczyzną, na której podejmuje się decyzje polityczne oraz odbywa się dialog władzy ze społeczeństwem, rozumiany jako przedstawienie konkretnych propozycji i wspólne ich rozpatrzenie. Na tym etapie różne formy dyskursu społecznego oraz sporu politycznego mają doprowadzić do określenia istoty problemu i do ustalenia głównego celu konkretnego programu. Dlatego ten etap (wypracowanie optymalnego rozwiązania) tworzonej polityki, w dużej mierze zależy od umiejętności klasy politycznej oraz prawidłowego sposobu przeprowadzenia konsultacji. Właściwa debata powinna być nastawiona na przedstawienie konkretnych propozycji rozwiązania problemu. W innym przypadku konsultacje skończą się jedynie na wyrażeniu niezadowolenia przez obywateli z dotychczasowego działania władzy (Płoskonka et al. 2012: 77-78).

Następną fazą w cyklu jest decyzja o wyborze konkretnego rozwiązania, która leży po stronie decydentów politycznych. Celem każdej polityki publicznej jest osiągnięcie pozytywnej zmiany w obszarze uznanym za problemowy. Politycy podejmując decyzję o danym programie, przyjmują założenie, że

⁸ Konsultacje społeczne są instytucją demokracji bezpośredniej. Przeprowadzenie konsultacji polega na umożliwieniu wyrażenia opinii przez członków zbiorowości w przedstawionej sprawie. Tworzy się w ten sposób dwustronna relacja, powstająca z inicjatywy organu administracji publicznej. W odróżnieniu od referendum, wyniki konsultacji nie są wiążące dla organów władzy publicznej.

wdrożony model będzie najlepszym z możliwych do rozwiązania zdefiniowanego problemu. Założenie to opiera się tylko na optymistycznych przesłankach, które często weryfikuje rzeczywistość. Eugene Bardach pisze (2006: 350-351) o etapach wdrażania konkretnych programów publicznych jako o „procesie eksperymentowania metodą prób i błędów”.

Przedostatnim stadium z całego cyklu polityki publicznej jest faza wdrożenia rozwiązania. Ten etap implementowania programu publicznego służy realizacji założonych celów, zapisanych w przyjętym projekcie. Jest to zespół działań, podejmowanych w skoordynowany sposób, zmierzających do skutecznego wykorzystania posiadanych zasobów ludzkich i środków materialnych, przez administrację publiczną różnych szczebli, we współpracy z partnerami gospodarczymi oraz organizacjami pozarządowymi (Płoskonka et al. 2012: 77).

Warto również wspomnieć o sposobie finansowania wprowadzanych programów publicznych. System finansowania powinien uwzględniać zarówno cel, jak i priorytety służące do jego osiągnięcia. Co więcej, powinien być uwzględniony w dłuższej (wieloletniej) przestrzeni czasowej. Ponadto mechanizmy planowania finansowego powinny wiązać relacje między nakładami a efektami, poprzez ciągle badanie osiągniętych wyników, zarówno w aspekcie efektywności, jak i skuteczności działań (ibidem: 78).

5. Refleksyjność – ewaluacja

Ocena wyników jest ostatnim etapem cyklu polityki publicznej. Badanie wdrożonego programu pozwala uzyskać informację zwrotną, czy wdrożona polityka publiczna sprawdziła się czy nie, oraz które popełnione błędy można wyeliminować w przyszłości. Działania te są powszechne dla nowoczesnego społeczeństwa. Jak wskazuje Antony Giddens (2006: 698), jedną z cech współczesności jest system oparty na ekspertach, gdyż funkcjonowanie w epoce informacji wymaga ciągłego analizowania okoliczności naszego życia, w efekcie czego dokonujemy należytej refleksji.

W związku z powyższym stwierdzeniem, obecnie trudno sobie wyobrazić cykl dużego programu publicznego, który odbywa się bez uwzględnienia regularnych działań analitycznych. W zasadzie ocenie poddawane są wszystkie etapy tworzenia polityki publicznej. W tym celu stosuje się wiele usystematyzowanych technik analitycznych, tj.: audyt efektywności⁹, monitoring¹⁰ czy ewaluacja¹¹. Wymienione instrumenty są najbardziej rozwiniętymi technikami oceny konkretnej polityki publicznej. Często funkcjonują razem i odpowiadają za diagnozę skutków programu publicznego (Górniak et al. 2015: 15 i n.). Za pomocą narzędzi wykorzystywanych w audycie efektywności, monitoringu i ewaluacji uzyskuje się informacje zwrotne, płynące w trakcie i po wdrożeniu każdego programu publicznego.

Z przeprowadzonych badań i analiz wdrożonej polityki publicznej powstaje raport, którego głównym założeniem powinna być jego użyteczność. Dane te są niezbędne, zarówno dla instytucji, które je wprowadzają, jak i ostatecznych beneficjentów programu. Ponadto badania dostarczają wiedzę niezbędną dla uczenia się i doskonalenia działań publicznych w przyszłości (Olejniczak 2012: 244 i n.). Wypracowane rekomendacje i wnioski powinny być sukcesywnie wprowadzane, w celu usprawnienia wdrożonej interwencji. Często prowadzi to do modyfikacji przyjętych założeń danego programu, a czasami nawet celu głównego.

⁹ Audyt efektywności można zdefiniować jako systematyczny, celowy i zorganizowany proces rzetelnej, obiektywnej i niezależnej oceny planowanych, realizowanych i zakończonych polityk publicznych oraz narzędzie oceny bieżącego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych na podstawie kryteriów gospodarności, efektywności i skuteczności ich działań. Taki sposób rozumienia audytu efektywnościowego odpowiada logice zarządzania zasobami publicznymi, która zmierza do uzyskania najlepszego stosunku wartości do ceny (*Performance Budgeting in OECD Countries 2007*).

¹⁰ Monitoring jest instrumentem sprawdzającym poprawność procesu implementacji polityki publicznej. Jego celem jest sprawdzanie prawidłowości wdrażania programu oraz sygnalizowanie korekt, jeżeli jakieś elementy odbiegają od założonego planu. Najczęściej monitoring jest realizowany przez podmioty wdrażające daną politykę publiczną. Jest więc wykonywany własnymi zasobami administracji publicznej (Olejniczak 2012: 244 i n.; Zawicki et al. 2010: 13).

¹¹ Ewaluacja to narzędzie weryfikujące osiągnięte efekty wdrożonej polityki publicznej. Wyjaśnia mechanizmy stojące za sukcesem, ewentualnie niepowodzeniem interwencji publicznej. Ewaluacja dokonuje oceny, jakości oraz wartości programu publicznego. Ponadto weryfikuje poprawność założonego celu, na którym była oparta. Ewaluacje są na ogół wykonywane przez ośrodki badawcze i niezależnych ekspertów (Olejniczak 2012: 244 i n.; zob. też Ekiert 2004).

Ważnym elementem, systematyzującym badania ewaluacyjne, są przyjęte założenia. W tym celu wprowadzono pięć klasycznych kryteriów ewaluacyjnych tj.: trafność, skuteczność, wydajność, użyteczność oraz trwałość (tabela 3). Zakłada się, że poddanie polityki ewaluacji, uwzględniającej powyższe instrukcje, czyni ją kompletną, ponieważ wymienione założenia opisują wszystkie zasadnicze aspekty funkcjonowania programu publicznego oraz jego oddziaływania na otoczenie.

Tabela 3. Kryteria oceny programów publicznych

Nazwa kryterium	Opis kryterium
Trafność	Ocenia adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które zostały zidentyfikowane w diagnozie. Analiza tego kryterium jest prowadzona przed rozpoczęciem i w pierwszych fazach wdrażania programów publicznych.
Skuteczność	Ocenia stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty.
Wydajność	Ocenia relację między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego.
Użyteczność	Ocenia całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (zarówno tych planowanych, jak i nieplanowanych, tzw. ubocznych), odnosząc je do wyjściowej sytuacji oraz wyzwań społeczno-ekonomicznych, które były przedmiotem programu publicznego. W odróżnieniu od kryterium trafności, ocena użyteczności jest prowadzona po zakończeniu programu publicznego lub w jego końcowej fazie wdrażania.
Trwałość	Ocenia ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) danego programu publicznego w perspektywie średnio i długookresowej (a więc po zakończeniu programu, zwykle w 2-3 lata).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Olejniczak 2012: 250.

W Polsce kultura badań ewaluacyjnych jeszcze nie jest na najwyższym poziomie (Zybała 2012: 333). Jarosław Górniak (2008: 65) zwraca uwagę, że marginalizuje się problematykę metodologii badań, która jest pochodną

nieadekwatnej jakości kształcenia na kierunkach ekonomia, socjologia i psychologia. Ponadto kierownictwo instytucji publicznych, zlecając wykonanie badań ewaluacyjnych, skupia się tylko na aspektach kontrolno-rozliczeniowych.

Instytucje publiczne w Polsce zlecają ewaluację przede wszystkim ze względu na formalne wymagania związane z rozliczeniem projektów i programów, zwłaszcza unijnych. Koncentrują swoją uwagę zatem głównie na jej wymiarze kontrolno-rozliczeniowym. W tym sensie ewaluacja bywa często traktowana jako jeszcze jedna forma kontroli. W Polsce jest o to szczególnie łatwo, gdyż o ile ewaluacja jest pojęciem nowym, to kontrola jest już instytucją dobrze znaną i wkomponowaną w biurokratyczny paradygmat organizacyjny – czyli sprawdzanie zgodności prowadzonych działań oraz przeznaczenia środków z założeniami i procedurami (Górniak 2008: 65).

W związku z tym, że w naszym kraju dominuje ewaluacja sprowadzająca się do badania sposobów alokacji środków publicznych, analizowane polityki publiczne ograniczają się do sprawdzenia poprawności (prawnej) rozdysponowanych pieniędzy. Pomija się natomiast przegląd planowanych celów (czy zostały osiągnięte). W efekcie fasadowość ewaluacji polega na tym, że wyniki programu, np. polegającego na integracji społecznej, ocenia się po liczbie i wielkości wypłaconych zasiłków oraz po sprawdzeniu, czy wszystko odbyło się zgodnie z normami prawnymi. Tymczasem prawidłowe badanie opisanego wyżej przypadku, powinno polegać na gruntownej analizie wskaźników wykluczenia społecznego (czy spadła ich wielkość).

6. Zakończenie

Niniejszy artykuł nie obejmuje szczegółowych kwestii, dotyczących specjalistycznych aspektów wdrażania programów publicznych. Ponadto pominięto przedstawienie konkretnych przykładów praktycznych, gdyż wymagałoby to napisania odrębnego podręcznika, a nie jedynie krótkiej publikacji. W artykule skupiono się głównie na syntetycznym przybliżeniu najistotniejszych wątków, dotyczących polityk publicznych.

Wprowadzanie programów publicznych jest ważnym zagadnieniem badawczym, budzącym zainteresowanie nie tylko świata nauki, ale i polityki oraz administracji publicznej. Dlatego podstawowym przesłaniem tego artykułu było przybliżenie czytelnikowi najważniejszych elementów, mających wpływ na kształt konkretnego programu publicznego oraz poszczególnych etapów w cyklu jego implementacji. Z przeprowadzonej analizy wynika, że jednym z kluczowych elementów tego procesu jest jego ostatni etap – ewaluacja. Ponieważ na podstawie wykonanych badań wprowadzonej polityki publicznej można dokonać zarówno oceny wartości projektu, jak i wsparcia dla jej beneficjentów oraz ich środowiska¹².

Administracja publiczna krajów Unii Europejskiej przypisuje ewaluacji coraz większe znaczenie. Badanie efektów staje się podstawowym standardem w procesie zarządzania, ponieważ prawidłowo funkcjonujące państwo demokratyczne musi być rządzone w sposób przejrzysty. Programy powinny być rzetelnie rozliczone i oceniane, gdyż ich wdrażanie odbywa się ze środków publicznych. Wiedza na temat nakładów, osiągniętych efektów oraz przyczyn ich sukcesów lub porażek powinna być dostępna dla ogółu społeczeństwa. W tym celu działalność administracji publicznej powinna być w sposób ciągły monitorowana i oceniana. Poza wymiarem transparentności, badanie polityk publicznych pozwala instytucjom rządowym i samorządowym na podnoszenie efektywności swoich działań (Górniak 2008: 61). Przeprowadzona ewaluacja (ex-post)¹³ interwencji publicznych pozwala władzy lepiej wykorzystywać wiedzę w procesie podejmowania kierunkowych decyzji. W konsekwencji prowadzi do otrzymywania lepszych efektów w przyszłości, ponieważ bez należytych prowadzonych badań, programy publiczne przestają się rozwijać. Dzięki tym narzędziom zarządzanie państwem jest jeszcze bardziej skuteczne, efektywne oraz zorientowane na rozwój.

¹² Model ten opiera się na analizie poniesionych nakładów do otrzymanych efektów.

¹³ W niektórych modelach występuje również ewaluacja ex-ante. Wtedy wykonywana jest po konsultacjach społecznych, a przed fazą podjęcia decyzji o wyborze rozwiązania i służy ocenie zasadności założeń przyjętych rozwiązań (zob. Kupiec 2014: 39-43).

Bibliografia

- Adolino J., Blake C. (2001), *Comparing Public Policies. Issues and Choices In Six Industrialized Countries*, CQ Press, Washington
- Bardach E. (2006), *Policy Dynamics*, w: *The Oxford Handbook of Public Policy*, (eds.) Moran M., Rein M., Goodin R., Oxford University Press, Oxford
- Ekiert K. (2004), *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Departament Spraw Społecznych i Ustrojowych, Warszawa
- Giddens A. (2006), *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Górniak J. (2008), *Sprawne państwo – cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Pismo Dialogu Społecznego” nr 4
- Górniak J., Mazur S. (2010), *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, w: *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, (red.) Górniak J., Mazur S., Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa
- Górniak J., Żmuda G., Prokopowicz P. (2015), *Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych*, w: *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, (red.) Górniak J., Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa
- Hausner J. (2007), *Polityka a polityka publiczna*, w: *Zarządzanie publiczne*, (red.) Hausner J., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Kupiec T. (2014), *Ewaluacja jako narzędzie zarządzania w sektorze publicznym*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 2
- Lasswell H. (1971), *A Pre-view of Policy sciences*, American Elsevier Publishing, New York
- Matheson A. (2008), *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, w: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (red.) Czaputowicz J., Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

- Olejniczak K. (2012), *Monitoring i ewaluacja*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, (red.) Górniak J., Mazur S., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Performance Budgeting in OECD Countries* (2007), The Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris
- Peters B.G. (2004), *American Public Policy, Promise and Performance*, CQPress, Washington
- Płoskonka J., Szlachta J., Zaleski J. (2012), *Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, (red.) Górniak J., Mazur S., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Potucek M., LeLoup L. (2003), *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*, w: *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, (eds.) Potucek M., LeLoup L., Jenei G., Varadi L., NISPAcee Press, Bratislava
- Słownik Języka Polskiego*, <http://sjp.pl/publiczny> [20.07.2016]
- Suwaj P. (2009), *Instrumenty administrowania, formy działania administracji i polityka publiczna*, w: *Nauka administracji*, (red.) Kudrycka B., Peters B., Suwaj P., Wolters Kluwer, Warszawa
- Suwaj P., Szczepankowski R. (2009), *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej*, w: *Nauka administracji*, (red.) Kudrycka B., Peters B., Suwaj P., Wolters Kluwer, Warszawa
- Suwaj P., Wenclik M. (2009a), *Aktorzy polityki publicznej*, w: *Nauka administracji*, (red.) Kudrycka B., Peters B., Suwaj P., Wolters Kluwer, Warszawa
- Suwaj P., Wenclik M. (2009b), *Etapy polityki publicznej, „cykl” polityki publicznej*, w: *Nauka administracji*, (red.) Kudrycka B., Peters B., Suwaj P., Wolters Kluwer, Warszawa
- Szarfenberg R. (2016a), *Polityka publiczna – krótkie wprowadzenie*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Szarfenberg R. (2016b), *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 1 (9)

- Sześciło D., Mednis A., Niziołek M., Jakubek-Lalik J. (2014), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Warner J., Wegrich K. (2007), *Theories of the Policy Cycle*, w: *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, (eds.) Fischer F., Miller G., Sidney M., CRC Press Taylor & Francis Group, London
- Weber M. (1998), *Polityka jako zawód i powołanie*, Znak, Kraków
- Wokół teoretycznych wyzwań w naukach o polityce publicznej (2016), Dyskusja z udziałem prof. Piotra Błędowskiego, prof. Włodzimierza Anioła, prof. Joachima Osińskiego, prof. Aleksandra Surdeja, prof. Ryszarda Szarfenberga i prof. Andrzeja Zybala w roli moderatora, „Studia z Polityki Publicznej”,
[http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik_szpp/Documents/numer%20\(9\)%202016/058_01_dyskusja.pdf](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik_szpp/Documents/numer%20(9)%202016/058_01_dyskusja.pdf) [06.04.2017]
- Woźnicki J. (2012), *Nowa dyscyplina „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” nr 1
- Zawicki M., Bober J., Mazur S., Mituś A., Potkański T., Tomczak P., Turowski B., Wójcik M. (2010), *Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa
- Zybała A. (2013), *Problem złożoności w politykach publicznych*, „Zoon Politikon” nr 4
- Zybała A. (2014), *Wokół potrzeby modernizacji struktury instrumentów polityki publicznej*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 1
- Zybała A. (2015), *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr 18