

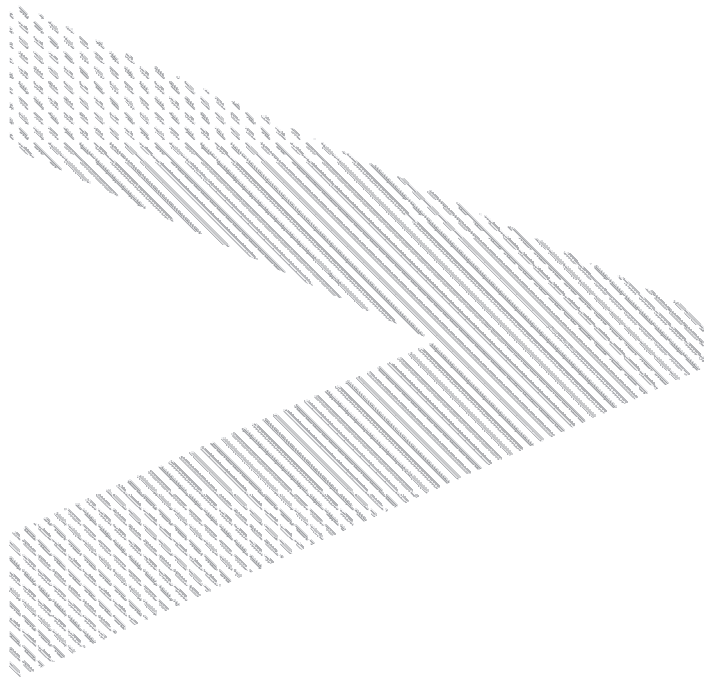
O LEPSZĄ JAKOŚĆ POLITYK PUBLICZNYCH

W POLSCE WCIĄŻ NIE MA WYRAŹNEGO MODELU TWORZENIA I WDRAŻANIA POLITYK PUBLICZNYCH, BRAKUJE BOWIEM STANDARDÓW W ZAKRESIE DELIBERACJI PUBLICZNEJ, BADANIA PROBLEMÓW PUBLICZNYCH, ANALIZ PROGRAMOWYCH CZY EWALUACJI.

WŚRÓD POLITYK PUBLICZNYCH NAJSILNIEJ WYKRYSZALIŁY SIĘ TE, KTÓRE DOTYCZĄ TWARDYCH ELEMENTÓW POLSKIEJ PAŃSTWOWOŚCI – POLITYKA STABILIZACJI MAKROEKONOMICZNEJ I RYNKU, POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I RELACJI MIĘDZYNARODOWYCH, POLITYKA ENERGETYCZNA – POZOSTAŁE ZAŚ TO ZALEDWIE DODATKI.

W POLITYKACH PAŃSTWA GŁÓWNA BOLĄCZKĄ POZOSTAJE NIEDOSTATECZNY DORÓBEK ANALITYCZNY. DECYZJE PUBLICZNE SĄ CZĘSTO OPARTE NA WĄTŁYCH PODSTAWACH W ZAKRESIE ANALIZ, EWALUACJI, DOWODÓW WYNIKAJĄCYCH Z BADAŃ CZY PORÓWNAŃ MIĘDZYNARODOWYCH DOŚWIADCZEŃ.

SĄ POTRZEBNE STANDARDY W ZAKRESIE PROJEKTOWANIA, WYKONYWANIA I EWALUOWANIA POLITYK PUBLICZNYCH. NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA PAŃSTWA POWINNY BYĆ OBJĘTE OBOWIĄZKOWĄ EWALUACJĄ, A ADMINISTRACJA PUBLICZNA MUSI SIĘ NAUCZYĆ INTEGROWAĆ RÓŻNE PRZEDSIĘWZIĘCIA BADAWCZE I EWALUACYJNE.



Polska – jak większość państw regionu – projektuje i realizuje określone polityki publiczne (*policies*), chce bowiem osiągać konkretne cele: rozwój, stabilność, konkurencyjność, spójność społeczną, wysoką jakość życia obywateli. Kwestią sporną jest jednak to, w jakim zakresie odpowiadają one standardom tworzenia i realizowania polityk, które funkcjonują w najwyżej rozwiniętych krajach Zachodu.

Polityki publiczne można określić jako dziedzinę systemowych, uporządkowanych działań państwa (działań – dodajmy – dyktowanych przez zobiektywizowaną, opartą na badaniach wiedzę), podejmowanych w celu rozwiązywania kluczowych problemów zbiorowych. Głównymi narzędziami tworzenia polityk są: regulacje (prawne, ale także samoregulacje różnych grup obywateli czy biznesu), perswazja, współpraca, argumentowanie, debatowanie, badanie, tworzenie pozytywnych bodźców do przyjmowania oczekiwanych postaw, wskaźniki efektywności działań, ewaluacja, ekspertyzy (*policy analysis*), instytucje (urzędy publiczne oraz sieci współpracy organizacji społecznych). Przykłady problemów w politykach, które dziś wydają się najważniejsze (poza tradycyjnymi problemami w politykach sektorowych, jak edukacja, środowisko czy gospodarka), to między innymi stabilność finansowa państwa, dopasowanie edukacji do rynku pracy, jakość kształcenia, wypłacalność systemu emerytalnego, konsekwencje starzenia się populacji, spójność społeczna, jakość usług publicznych.

Niektórzy twierdzą, że w Polsce trudno w ogóle mówić o politykach państwa w rozumieniu zachodnioeuropejskim (wskazanym wyżej). Wymieniają wiele powodów takiego stanu rzeczy, w tym zwłaszcza brak uporządkowanego, zrjonalizowanego procesu projektowania działań publicznych oraz ich oceny (ewaluacji), a także nieistnienie systemowego, spójnego procesu analizy problemów zbiorowych jako podstawy podejmowania działań.

Krytycy wskazują, że działania publiczne w Polsce są wciąż przypadkowe, doraźne, oparte jedynie na intuicyjnych i niemerytorycznych przesłankach. Widoczne są jednak również pozytywne zjawiska.

W Polsce dominują bowiem działania przypadkowe, doraźne, oparte jedynie na intuicyjnych i niemerytorycznych przesłankach decydentów. Co więcej, wiele działań publicznych jest prowadzonych bez szczególnego przywiązania do danych płynących z badań i do wiedzy zwrotnej (dokumentującej, jak funkcjonują wdrożone rozwiązania), bez stosowania nowoczesnych metod zarządzania publicznego (na przykład bez dbałości o wskaźniki pomiaru efektywności), bez audytowania, ewaluowania i konsultowania projektowanych działań z interesariuszami.

Z powyższą diagnozą można się – przynajmniej częściowo – zgodzić. Wymienione problemy występują od lat, pojawiają się jednak również liczne pozytywne zjawiska. Ostatnio prowadzi się wiele badań i przedsięwzięć, które pozwalają wyjaśnić czy zrekonstruować sytuację w różnych politykach publicznych, a nawet wypracować narzędzia analityczne usprawniające wykonywanie określonych polityk państwa (na przykład polityki rynku pracy, polityki społecznej czy edukacji). Dodatkowo Ministerstwo Rozwoju Regionalnego prowadzi cenne działania w zakresie przeformatowania trybu programowania strategicznego, co jest silnie powiązane z zagadnieniem polityk publicznych państwa. Uporządkowano również strukturę krajowych dokumentów strategicznych oraz tryb i sposób ich uzgadniania. Życie pokaże, czy wystąpi w tej sferze wartość dodana.

POLITYKI PUBLICZNE A STANOWIENIE PRAWA

Spójrzmy jednak bardziej systemowo na stan polskich polityk publicznych. Jak się wydaje, obecnie procedura ich tworzenia ogranicza się w znacznym stopniu do procesu stanowienia prawa (mimo że mamy tutaj do czynienia z dwiema odrębnymi dziedzinami) – są więc one rozwinięte do takiego stopnia, w jakim są potrzebne, aby dochodziło do powstawania nowego czy skorygowanego prawa. Innymi słowy, mamy niewiele więcej elementów deliberacji nad programowaniem działań publicznych ponad to, czego wymaga stanowienie prawa. Oczywiście w niektórych wypadkach występują istotne składniki polityk publicznych: debaty, znaczna produkcja wiedzy eksperckiej (przeeglądy polityk, ewaluacje, badania porównawcze, analizy „koszty–korzyści”), konsultacje i dialog z interesariuszami, współkształtowanie agendy. Przykładem mogą być takie dziedziny, jak polityka emerytalna, polityka energetyczna czy polityka gospodarcza (ale traktowana dość wycinkowo, bo ograniczona do kwestii stabilności finansów państwa lub zagadnienia inflacji).

Można mówić o poważnych konsekwencjach wskazanego wyżej ograniczenia kształtowania polityk publicznych do procesu stanowienia prawa. Oznacza to bowiem, że proces ich programowania jest dość szczupły, a więc często pozbawiony rozległych – jak w innych krajach – mechanizmów sformalizowanej deliberacji nad problemami publicznymi oraz instrumentów, które mają zapewnić, że do planowanych działań publicznych zostały właściwie dopasowane działania i zasoby. Ponadto nie znajdują zastosowania na szerszą skalę mechanizmy zapewniające kontrolę osiągniętych rezultatów (*performance management*).

Programowanie polityk sprowadza się bowiem często do planowania kolejnych regulacji, co w konsekwencji powoduje mnożenie przepisów, które albo niewiele zmieniają, albo w ogóle nie prowadzą do osiągnięcia

Procedura tworzenia polityk publicznych ogranicza się do procesu stanowienia prawa – są one rozwinięte w stopniu niezbędnym do tworzenia lub korygowania prawa.

założonych celów publicznych. Przygotowano na przykład zmiany w systemie walki z przemocą w rodzinie, planując powstanie zespołów wielodyscyplinarnych. Cóż z tego, gdy w 40% gmin – mimo obowiązujących przepisów – ich nie utworzono. Podobnie wygląda sytuacja z programem upowszechniania żłobków: podjęto działania legislacyjne, przynoszą one jednak tylko połowiczne rezultaty. Nie powinno to dziwić, ponieważ w politykach publicznych legislacja jest tylko jednym z narzędzi działania. Potrzebne jest także przynajmniej współdziałanie z interesariuszami określonych polityk, aby wzmocnić ich potencjał do osiągnięcia zamierzonych celów. Cóż z tego, że w ustawach zostanie zapisane, że pracownicy urzędów pracy czy ośrodków pomocy społecznej mają wykonać konkretne działania, jeśli nie mają oni odpowiedniego potencjału, a ich instytucje nie wypracowały kultury organizacyjnej sprofilowanej na dojrzałe działanie zgodne z określonymi standardami, które uprawdopodobniałyby osiągnięcie rezultatów.

WIEDZA ZWROTNA O REZULTATACH W POLITYKACH

W systemie programowania polityk brakuje całej sfery produkcji wiedzy zwrotnej, która powinna informować o wynikach działań publicznych w określonych politykach. Czasami analizy realnych skutków są zastępowane krasomówstwem lub prezentowaniem dalekowzrocznych wizji. Tymczasem warto sobie przypomnieć słowa Winstona Churchilla, który mówiąc o Wielkiej Brytanii, trafnie zauważył: „Choć mamy świetne strategie, to jednak od czasu do czasu spójrzmy na rezultaty”. Często przez wiele lat nie wiemy albo w ogóle się nie dowiadujemy, w jaki sposób zadziałały (lub czy w ogóle zadziałały) określone rozwiązania w politykach publicznych, ponieważ nie są zamawiane albo upowszechniane opracowania eksperckie. Przeanalizujmy to na przykładzie wprowadzonych nowych regulacji o rzeczniku praw pacjentów. Nie wiemy, jak on funkcjonuje. To samo możemy powiedzieć o regulacjach dotyczących funkcjonowania sądów lekarskich, sytuacji szpitali, które zostały skomercjalizowane, czy o sposobach funkcjonowania standardów wykonywania usług rynku pracy. Trudno mówić, że powstała wiedza zwrotna o rezultatach wdrożenia zmian w polityce rynku pracy (np. uruchomienie centrów aktywizacji w urzędach pracy). Można również zapytać o to, czy – albo kiedy – powstaną opracowania eksperckie pokazujące skutki wprowadzenia reform, organizacji instytucji nauki, czy w zakresie szkolnictwa wyższego lub w oświacie.

W politykach publicznych nie dochodzi do zbyt szerokiej deliberacji nad problemami, które mają być rozwiązane. Nie rozważa się wszystkich możliwych do zastosowania wariantów lub korzyści i kosztów. Nie angażuje się wystarczająco mocno ekspertów i interesariuszy.

TEMPO MYŚLENIA I DECYDOWANIA

W politykach publicznych ważna jest struktura i tempo procesu decyzyjnego. Można zauważyć, że decyzje o działaniach publicznych są podejmowane stosunkowo szybko, licząc od momentu ich zapowiedzi do ustanowienia prawa. Zwykle bowiem nie przewiduje się zbyt szerokiej deliberacji nad problemami, które mają być rozwiązane. Nie rozważa się wszystkich możliwych do zastosowania wariantów lub generowanych korzyści i kosztów. Nie angażuje się wystarczająco mocno ekspertów i interesariuszy, czyli tych, których określone działania publiczne mają dotyczyć, a to oni wiedzą najwięcej, zwłaszcza o tak zwanych niezamierzonych skutkach działań publicznych, jakie trzeba umieć zredukować.

W Wielkiej Brytanii konserwatyści – po zwycięskich wyborach z maja 2010 roku – bardzo szybko przedstawili projekty reform, ale proces ich wdrażania jest przewidziany na lata (na przykład reformy w systemie zdrowia i systemie socjalnym mają wejść w życie dopiero w 2013 roku). W tym czasie powstają jednak setki, jeśli nie tysiące analiz, trwa szeroka deliberacja, są rachowane korzyści i koszty działań. W zakresie konsultowania obowiązuje interesujący, wieloszczeblowy proces związany z prezentowaniem przez rząd proponowanych rozwiązań w systemie białej i zielonej księgi¹. Wcześniej jeszcze są wykonywane przeglądy polityk publicznych, których przeprowadzenie powierza się ekspertom. Podobnie jest we Francji, gdzie uznanym osobom zleca się refleksję nad kluczowymi wyzwaniem programowymi w poszczególnych politykach.

Tak intensywny proces deliberacji nad politykami jest możliwy w krajach o rozwiniętej infrastrukturze myślenia, jej częścią jest tam bowiem sieć instytucji eksperckich czy ośrodków badawczych. W Polsce z oczywistych

¹ W zielonej księdze rząd prezentuje problem publiczny, który – jego zdaniem – wymaga rozwiązania, i zaprasza do dyskusji publicznej. W białej księdze przedstawia planowane działania.

względów infrastruktura ta jest uboższa, ale wciąż problemem jest nieuznanie tego za czynnik niedorozwoju (dodajmy – niezwykle niebezpieczny). Jest to groźne, gdy podejmuje się decyzje dotyczące wydatkowania miliardów złotych, nie opierając się na wiedzy eksperckiej. Brakuje zresztą także wypracowanego formatu takiej wiedzy, gdyż, z jednej strony, mamy publicystykę, z drugiej zaś strony – prace akademickie. Nie ma w Polsce odpowiednio silnego środka, czyli wiedzy eksperckiej rozumianej jako wiedza operacyjna, użyteczna w projektowaniu działań publicznych.

Podsumowując, można uznać, że do tej pory nieliczne polityki publiczne zostały silniej ugruntowane w sensie wykrystalizowania ich znaczenia, statusu, a także sposobów ich formowania i wykonywania. Można je nieco patetycznie określić „politykami niepodległości”, są bowiem silnie związane z twardymi elementami polskiej państwowości.

Mowa tutaj o polityce stabilizacji makroekonomicznej i rynku, polityce bezpieczeństwa narodowego i relacji międzynarodowych czy polityce energetycznej i polityce infrastruktury (zwłaszcza ta ostatnia jest uprawiana bez powodzenia). Pozostałe polityki to dodatek. Wiadomo, że są i że mają znaczenie dla rozwoju, ale trudno im uzyskać wyższy status (priorytet). Nie doczekały się wykrystalizowanych metod i narzędzi czy zakorzenionych sposobów funkcjonowania, ewaluowania, budowania wiedzy zwrotnej. Mało kto interesuje się nimi systemowo (w sposób uporządkowany).

Nieliczne polityki publiczne zostały silniej ugruntowane w sensie wykrystalizowania ich znaczenia, statusu, a także sposobów ich formowania i wykonywania. Są to polityki silnie związane z twardymi elementami polskiej państwowości.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA – INTEGRATOR POLITYK PUBLICZNYCH

W Polsce na obecnym etapie kluczowe wydaje się usprawnienie administracji publicznej, aby mogła stać się integratorem procesów tworzenia i realizacji polityk publicznych.

Potrzebujemy uzdrowienia wielu elementów systemu funkcjonowania polityk publicznych. Większość krajów zachodnich przeprowadziła zresztą ostatnio różne modernizacje w tym zakresie (zwłaszcza w kierunku modelu polityk opartych na dowodach – *evidence-based policy*), czego przykładem może być Wielka Brytania czy Francja (od 2007 roku we Francji jest realizowany ogólny przegląd polityk publicznych – *révision générale des politiques publiques*).

W Polsce na obecnym etapie kluczowe wydaje się usprawnienie administracji publicznej, aby mogła stać się integratorem procesów tworzenia i realizacji polityk publicznych. Ma ona zapewniać klimat służący deliberacji oraz powstawaniu opracowań eksperckich i ewaluacyjnych, powinna także dopracować się metod badania problemów publicznych i oceny ich rozwiązywania. Wymaga to lepszej struktury organizacyjnej – skuteczniejszego systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Konieczne jest przełamanie dominacji struktur scentralizowanych, hierarchicznych, i tworzenie struktur poziomych, które mogłyby koordynować proces wzmacniania potencjału analitycznego administracji. Powinna powstać odrębna profesja w administracji, sprofilowana na współtworzenie polityk publicznych. Warto brać przykład z administracji brytyjskiej. W Wielkiej Brytanii istnieje odrębna profesja (wśród dwudziestu dwóch różnych profesji z tego zakresu) – *policy*, czyli polityka publiczna. Urzędnicy zajmujący się tą dziedziną tworzą swoją strukturę poziomą, w ramach której pracują nad dostosowaniem swoich kwalifikacji do potrzeb działań wymaganych w sferze kształtowania polityk publicznych.

Ponadto w polskiej administracji kluczowe wydaje się także przeorientowanie roli dyrektorów generalnych ministerstw. Obecnie są to menedżerowie organizacji, powinni zaś być oni głównymi ekspertami i merytorycznym

wsparciem dla ministrów (model zachodnioeuropejski). Administracja potrzebuje także odpowiedniego systemu kształcenia i doksztalcania w zakresie polityk (celowo pomijam tutaj kwestię samej rekrutacji do urzędów, która ma pierwszorzędne znaczenie). Krajowa Szkoła Administracji Publicznej wciąż kształci generalistów – urzędników przygotowanych do zarządzania instytucjami – których urzędy nie chcą już zatrudniać, ponieważ potrzebują specjalistów w kwestiach merytorycznych (ekspertów). Nie ma jednak pomysłów, jak dopasować profil specjalistów (ekspertów) do potrzeb ich funkcjonowania w administracji.

Ponadto administracja musi wzmocnić potencjał do posługiwania się licznymi nowoczesnymi narzędziami, jakie są kluczowe w tworzeniu polityk i zarządzaniu nimi, w tym procedurami oceny skutków regulacji, wskaźnikami efektywności i konsultacji, mechanizmami ewaluacji. Każde istotne działanie publiczne musi być objęte zewnętrzną ewaluacją. Administracja nie jest jednak bytem samoistnym. Musimy być świadomi, że wiele zależy od polityków, gdyż to oni kształtują mechanizmy jej funkcjonowania. Wyzwaniem dla nich samych jest wyszukiwanie i kierowanie do rządu ludzi bardziej kompetentnych w zakresie poszczególnych polityk. Politycy muszą sobie uświadomić, że wiele współczesnych problemów jest naprawdę złożonych i osoba z wiedzą ogólną nie zdoła zbyt szybko podczas pełnienia funkcji uzupełnić luk w swojej wiedzy.

Wiele działań powinny podjąć także środowiska akademickie i eksperckie. Dotyczą one podnoszenia standardów argumentowania, umiejętności jaśniejszego komunikowania wniosków z badań i przekładania ich na rekomendacje do działania. Należałoby wesprzeć proces wzmacniania potencjału w zakresie wykonywania profesjonalnych ewaluacji (we współpracy z administracją). Z kolei w systemie oświaty powinno kłaść się nacisk na wypracowywanie umiejętności uczniów w zakresie analizy, debatowania i komunikowania. Po stronie mediów istotna byłaby ewolucja w kierunku szerszego prezentowania kluczowych zagadnień publicznych, ważnych z punktu widzenia rozwoju.

Administracja musi wzmocnić potencjał do posługiwania się licznymi nowoczesnymi narzędziami, jakie są kluczowe w tworzeniu polityk i zarządzaniu nimi, w tym procedurami oceny skutków regulacji, wskaźnikami efektywności i konsultacji, mechanizmami ewaluacji.

dr ANDRZEJ ZYBAŁA

jest wykładowcą w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i Collegium Civitas oraz na Uniwersytecie Warszawskim. Prowadzi szkolenia dla wielu instytucji z zakresu dialogu społecznego, polityk publicznych i zarządzania publicznego. Uczestnik licznych projektów badawczych dotyczących partnerstwa społecznego oraz problematyki rynku pracy, autor wielu artykułów i książek z tych dziedzin. Redaktor naczelný kwartalnika „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, wydawanego przez Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

ANALIZY

I OPINIE

#127

01.2012

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Publikacja powstała w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



Partnerzy projektu:



Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk

Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Redakcja językowa: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa

tel. 22 556 42 60, fax 22 556 42 62

e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl