

Jaką rolę odgrywa administracja publiczna w procesie planowania polityki publicznej?

Wprowadzenie

Obecnie coraz częściej poszukuje się nowych koncepcji współdziałania podmiotów administracji publicznej z innymi decydentami sfery publicznej, zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Jest to efekt oczekiwań i wymagań coraz sprawniej funkcjonującego społeczeństwa. Zmiany te idą w kierunku stworzenia sieci powiązań różnych instytucji, które oddziałują na kształt polityki publicznej¹. Dominująca do niedawna koncepcja nowego zarządzania publicznego odchodzi na rzecz nowego współzrządzenia publicznego. W ostatnich czasach zauważa się także rosnący udział podmiotów administracji publicznej w planowaniu rozwoju regionalnego w Polsce, gdzie dominującą rolę przyjmują samorzady województw.

Utworzenie Partnerstwa Otwartego Rządu jest próbą wprowadzenia nowego lub zmodernizowanego sposobu organizacji działań podejmowanych przez instytucje państwa, zlokalizowane na wszystkich szczeblach organizacyjnych, zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Ponadto planowanie polityki publicznej przez administrację publiczną w głównej mierze opiera się na stosowaniu odpowiednich norm prawnych. Stąd całościowy proces planowania teje polityki może okazać się nieskuteczny i nieefektywny, jeżeli nie uwzględni osiągnięć nauki i praktyki prawniczej. Rolą administracji publicznej jest realizowanie przepisów ustaw i innych źródeł prawa, wydawanie decyzji administracyjnych czy kontrola ich legalności². W instytucjach administracji publicznej powinien więc być osiągnięty wysoki poziom kompetencji w zakresie wiedzy z wykładni prawa, a także szczególnie ważna jest w tym środowisku umiejętność zrozumienia tekstów aktów normatywnych.

Właśnie wszystkim powyżej wymienionym kwestiom została poświęcona recenzowana książka, czyli wydana w 2019 r. *Administracja publiczna w procesie planowania polityki publicznej*, której rozdziały napisali: Bogusław Pytlik, Joachim Osiński, Jerzy Oniszczyk i Izabela Zawislińska³.

Miejsce administracji publicznej w procesie planowania polityki publicznej

Prezentowana książka jest efektem i kontynuacją rozważań zawartych w prowadzonych od kilku lat badaniach nad mechanizmami funkcjonowania współczesnego państwa i jego organów, analizowanymi z perspektywy nauk o polityce publicznej przez ekspertów

¹ M. Nawojczyk, *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, nr 2, s. 169–181.

² L. Kowalczyk, *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości. Refleksje społeczno-gospodarcze” 2008, nr 11, s. 7.

³ *Administracja publiczna w procesie planowania polityki publicznej*, red. nauk. B. Pytlik, Warszawa 2019.

Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Książka ta jest pracą zbiorową, dzięki czemu możliwe jest wykorzystanie pogłębionej wiedzy poszczególnych autorów, specjalizujących się w konkretnych obszarach polityki publicznej. Mimo tej różnorodności struktura publikacji została konsekwentnie uporządkowana.

Już we *Wprowadzeniu* wskazano, iż polityka publiczna z racji bycia

systemowym i uporządkowanym działaniem instytucji publicznych, skierowanym na realizację podstawowych funkcji państwa oraz rozwiązanie zasadniczych problemów zbiorowych

powinna być analizowana w ujęciu procesowym, dlatego też autorzy przedstawili poszczególne etapy planowania tej polityki⁴.

Celem omówienia recenzowanej książki jest zaprezentowanie działań podmiotów administracji publicznej w zakresie planowania polityki publicznej, a także dokonanie oceny aktualnych problemów oraz mocnych i słabych stron tego procesu.

Mimo że książka składa się z czterech rozdziałów, czytelnik może odnieść wrażenie, że podzielona jest na dwie części: teoretyczną, do której należą dwa pierwsze rozdziały, i praktyczną, do której przyporządkowany jest trzeci i czwarty rozdział.

Pierwszy rozdział, *Teoretyczne i praktyczne uwarunkowania planowania polityki publicznej przez organy administracji publicznej*, koncentruje się na wadach zarządzania publicznego, inaczej zwanego również współzrządzeniem publicznym (*public governance*), będącym, jak twierdzi J. Osiński, jedynie nowym opakowaniem nowego zarządzania publicznego (*new public management*) oraz neoliberalnego myślenia o polityce publicznej⁵. Wśród głównych zarzutów wobec *public governance* autor wymienia jego: nieokreśloność, niejasność, elastyczną wieloznaczność – uniemożliwiającą naukowe potwierdzenie lub falsyfikację nurtu, niedoceniając instytucji państwa i jego organów oraz pomijanie znaczenia systemu demokracji liberalnej jako podstawowego paradygmatu konstytuującego władzę we współczesnych państwach⁶.

Ponadto autor wskazuje elementy świadczące o przewadze nauk o polityce publicznej nad zarządzaniem publicznym czy współzrządzaniem publicznym w tworzeniu teoretycznych i praktycznych postaw dla różnorodnej aktywności organów państwa⁷. J. Osiński dokonuje także przeglądu współczesnych definicji „sfery publicznej”, ze względu na treść poglądów głoszonych przez poszczególnych teoretyków⁸, przedstawia także własny opis tego pojęcia za pomocą graficznego modelu struktury i wzajemnych relacji pomiędzy sferami: państwową, prywatną i publiczną⁹. Za wzór współdziałania instytucji i organizacji w sferze publicznej autor stawia państwa skandynawskie¹⁰.

⁴ *Ibidem*, s. 9.

⁵ *Ibidem*, s. 24.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, s. 30–31.

⁸ *Ibidem*, s. 36–39.

⁹ *Ibidem*, s. 40.

¹⁰ *Ibidem*, s. 62.

W drugim, najobszerniejszym¹¹ rozdziale, zatytułowanym *Model wykładni prawa jako wsparcie jakości w procesie planowania polityki publicznej przez administrację*, znajduje się nie tylko charakterystyka wykładni prawa, jej koncepcje, funkcje, założenia dotyczące racjonalności prawodawcy, ale są tam także reguły inferencyjne czy kolizyjne, użyteczne bardziej dla ekspertów analizujących tę książkę niż zwykłych czytelników. Rozdział rozpoczyna wyjaśnienie pojęcia „normy prawnej”, za pomocą której realizowany jest sens administracji, określony przez autora jako rozwój i postęp¹². Ponadto J. Oniszczyk podkreśla, że jednym z najważniejszych zagadnień w procesie planowania polityki publicznej jest nie tylko poprawne technicznie tworzenie aktów normatywnych, ale przede wszystkim zrozumienie i przeanalizowanie całego systemu prawnego, którego częścią ma być nowy akt. Działania te umożliwiają właśnie wiedza z zakresu obowiązywania i wykładni prawa oraz normy prawnej¹³.

Trzeci rozdział to *Narodowy plan działań jako instrument realizacji inicjatywy partnerstwa otwartego rządu na przykładzie Kanady*, sam tytuł doskonale ujmuje problematykę tego fragmentu książki. Jest to część praktyczna publikacji, w której I. Zawislińska początkowo definiuje Partnerstwo Otwartego Rządu, wskazuje jego cel i proces realizacji¹⁴. Następnie autorka prezentuje kryteria, które powinny spełniać poszczególne państwa ubiegające się o przystąpienie do tej inicjatywy. Ponadto szczegółowo omawia treść, jaka powinna się znaleźć w raportach prezentujących postępy państw w realizacji zadań określonych w narodowych planach działań¹⁵.

W dalszej części I. Zawislińska analizuje zobowiązania i osiągnięcia rządu Kanady w ramach realizacji trzech narodowych planów działań: na lata 2012–2013, 2014–2016 i 2016–2018. Wybór Kanady na przedmiot badań, jak wskazuje sama autorka, nie jest przypadkowy. Rząd tego państwa od dawna przywiązywał dużą wagę do przejrzystego komunikowania społeczeństwu podejmowanych działań. W czasach ostatniego kryzysu (który zaczął się w 2007 r.) Kanada mogła być stawiana jako przykład państwa o solidnych podstawach ekonomicznych, które próbuje wykorzystać ten trudny czas do modernizacji gospodarki i umocnienia jej światowej pozycji. Przy tym jako państwo złożone pod względem strukturalno-administracyjnym Kanada dla odpowiedniej skuteczności poszczególnych inicjatyw wymaga koordynacji działań na wszystkich szczeblach administracji publicznej¹⁶.

Publikację kończy rozdział czwarty, zatytułowany *Podmioty administracji publicznej w planowaniu rozwoju regionalnego w Polsce – na przykładzie województwa mazowieckiego*. B. Pytlik już na wstępie nawiązuje do rozróżnienia znaczeń angielskich *policy* i *politics* w stosunku do polskiego terminu „polityka”, do czego często w swoich publikacjach dotyczących polityki publicznej odnosi się m.in. Ryszard Szarfenberg¹⁷. Otóż B. Pytlik

¹¹ *Ibidem*, s. 87.

¹² *Ibidem*, s. 65.

¹³ *Ibidem*, s. 66.

¹⁴ *Ibidem*, s. 153–155.

¹⁵ *Ibidem*, s. 160.

¹⁶ *Ibidem*, s. 161.

¹⁷ R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1, s. 48.

wskazuje, że to postać polityki zwana *policją* uwidacznia rolę podmiotów administracji publicznej nie tylko jako jej wykonawców, ale i współtwórców¹⁸. Następnie autor omawia także istotę administracji publicznej, a jako decydentów w zakresie rozstrzygania o treści polityki publicznej realizowanej w Polsce wskazuje Radę Ministrów, Sejm i Senat (na poziomie centralnym) oraz samorządy gmin, powiatów i województw (na poziomie regionalnym i lokalnym).

Zasadniczą część rozdziału stanowi omówienie kontraktu terytorialnego, który według autora jest najistotniejszym elementem planistycznym, służącym realizacji polityki publicznej o oddziaływaniu regionalnym, uwzględniającym jej specyficzne uwarunkowania wewnętrzne¹⁹. Następnie B. Pytlik dokonuje analizy treści kontraktu terytorialnego dla województwa mazowieckiego na lata 2014–2023. Analiza ta służy przede wszystkim ukazaniu specyficznej roli i stopnia udziału konkretnych podmiotów administracji rządowej oraz samorządowej w planowaniu polityki publicznej, w tym konkretnych polityk sektorowych.

Publikacja nie posiada jednego, zbiorczego podsumowania. Autorzy poszczególnych części prezentują wnioski z poczynionych analiz na końcu każdego z rozdziałów. W przypadku rozdziału pierwszego autor dochodzi do konkluzji, że należy doskonalić już istniejące instytucje i mechanizmy demokratyczne, które utrwalały podmiotowość obywateli i będą stanowić zachętę do aktywności obywatelskiej w sferze publicznej²⁰. Rozdział drugi kończy refleksja wskazująca, że to od poziomu wiedzy wykładniczej administracji publicznej zależy jakość procesu normatywnego projektowania polityki publicznej²¹. Nie mniej istotne są płynące z rozdziału trzeciego wnioski dotyczące Partnerstwa Otwartego Rządu, które według autorki tej części książki powinny być oceniane pozytywnie, jednak samo w sobie nie jest lekarstwem na współczesne problemy z zarządzaniem państwem²². Z rozdziału czwartego czytelnik może wyciągnąć wnioski, że ważnym czynnikiem rozwoju regionalnego jest fakt członkostwa Polski w Unii Europejskiej i możliwość korzystania z jej funduszy. Ponadto planując rozwój regionalny, należy pamiętać, że jest on wynikiem działalności prowadzonej równolegle przez podmioty administracji publicznej, jak i przez przedsiębiorstwa, pozostałe instytucje oraz społeczności²³.

Na uwagę zasługują również cenne zalecenia dotyczące dalszego i szybszego rozwoju regionalnego, które autor przedstawia w rozdziale czwartym jako swego rodzaju dobre praktyki²⁴:

- konieczność porzucenia wadliwego modelu zarządzania publicznego na rzecz współrządzenia, gdzie niezbędne staje się dążenie do konsensusu;

¹⁸ *Administracja publiczna...*, *op. cit.*, s. 208.

¹⁹ *Ibidem*, s. 221.

²⁰ *Ibidem*, s. 63.

²¹ *Ibidem*, s. 152.

²² *Ibidem*, s. 152.

²³ *Ibidem*, s. 233.

²⁴ *Ibidem*.

- podejmowanie wysiłków na rzecz zwiększenia poziomu uspołecznienia procesów decyzyjnych dotyczących planowanego rozwoju;
- wystrzeganie się doraźnego charakteru podejmowanych decyzji;
- utrzymywanie układów interesów o charakterze indywidualnym;
- nieuleganie naciskom zewnętrznym, pobłażliwości dla decydentów odznaczających się brakiem kompetencji czy skłonnościami do ulegania pokusom korupcyjnym.

Ponadto atutem recenzowanej książki jest z pewnością interdyscyplinarny charakter prowadzonej przez autorów analizy. Mimo że autorzy specjalizują się w naukach o polityce i administracji, to w rozważaniach uwzględniają punkty widzenia także nauk prawnych, nauk o zarządzaniu czy socjologii. Tego typu interdyscyplinarne analizy nie są zbyt popularne ani w polskiej, ani w obcojęzycznej literaturze przedmiotu.

Należy podkreślić duże walory edukacyjne recenzowanej publikacji. Zawarta w niej analiza pozwala czytelnikom na szczegółowe poznanie procesu planowania polityki publicznej, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym. Publikacja, przedstawiając korzyści płynące z przystąpienia do Partnerstwa Otwartego Rządu czy wykorzystania kontraktu terytorialnego jako efektywnego instrumentu planowania polityki regionalnej, stanowi zbiór wskazówek tak dla władz centralnych, regionalnych, jak i lokalnych do prowadzenia bardziej efektywnej i skutecznej polityki publicznej. Książka ta z całą pewnością może być również wykorzystywana przez studentów lub prowadzących zajęcia z dziedziny nauk o polityce, administracji i nauk pokrewnych.

Wartość edukacyjną ma również sam pokazany wykaz źródeł wykorzystanych do napisania tejże książki. Licząca ponad 160 pozycji bibliografia podzielona jest na akty prawne, dokumenty, monografie i opracowania, artykuły i studia oraz strony internetowe. Są to kluczowe pozycje z obszarów administracji, teorii polityki czy prawa odnoszącego się do polityki publicznej.

Podsumowanie

Konkludując, muszę wskazać, że w trakcie czytania *Administracji publicznej...* stale towarzyszyła mi refleksja sprowadzająca się do stwierdzenia, że aby polityka publiczna spełniała swoją funkcję względem społeczeństwa, musi być starannie i szczegółowo zaplanowana, co z kolei umożliwi administracji publicznej oraz innym podmiotom życia społecznego podjęcie wielu działań. Poza tym uniwersalnym instrumentem kształtowania polityki publicznej jest dialog społeczny.

Można śmiało stwierdzić, że recenzowana książka otwiera debatę na temat etapów planowania polityki publicznej, a zwłaszcza ich efektywności w wymiarze społecznym. Jak wskazują sami autorzy, zakres przedmiotowy publikacji nie został omówiony wyczerpująco. Do dalszych badań w tym obszarze pozostaje m.in. wpływ wydarzeń politycznych, gospodarczych czy społecznych na decydentów w zakresie planowania, a także zmian wcześniej przyjętych założeń polityki publicznej. Pogłębić można również zagadnienie

relacji występujących między politykami, ekspertami, urzędnikami a organizacjami społecznym w ramach planowania polityki publicznej.

Adrianna Binaś
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-0942-8575

ŹRÓDŁA

- *Administracja publiczna w procesie planowania polityki publicznej*, red. nauk. B. Pytlik, Warszawa 2019.
- Kowalczyk L., *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości. Refleksje społeczno-gospodarcze” 2008, nr 11.
- Nawojczyk M., *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, nr 2.
- Szarfenberg R., *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1.