

Marek Świstak
Jan Wiktor Tkaczyński (red.)

Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej

Stan i perspektywy



Marek Świstak
Jan Wiktor Tkaczyński (red.)

Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej

Stan i perspektywy

SPIS TREŚCI

Jan W. Tkaczyński / Marek Świątek

Polityki publiczne – zagadnienia teoretyczne	11
1. Charakterystyka pojęcia polityki publiczne	11
2. Racjonalne i interpretatywne przesłanki polityk publicznych.....	16
3. Kategoryzacja polityk publicznych	23
4. Nauka o polityce publicznej a studia nad politykami Unii Europejskiej	25

Joanna Włodarczyk

Polityka budżetowa	31
1. Kształtowanie budżetu UE	31
2. Zasady budżetowe UE	42
3. Bilans uczestnictwa dla Polski, czyli bilans przepływów finansowych UE – Polska	45

Marek Świątek

Polityka regionalna	57
1. Polityka regionalna jako przykład polityki publicznej UE.....	58
2. Kształt polityki regionalnej a polskie wyzwania w zakresie rozwoju regionalnego	60
3. Nowy kształt polityki regionalnej na lata 2014–2020	75
4. Bilans uczestnictwa dla Polski	87

Elżbieta Sztorc

Polityka innowacyjna oraz koncepcja inteligentnej specjalizacji	99
1. Innowacja i polityka innowacyjna, czyli o co tyle dyskusji	100
2. Innowacje jako istotny element polityki rozwoju Unii Europejskiej w perspektywie do 2020 roku.....	103
3. Polityka innowacyjna i regionalna Unii Europejskiej – wspólne cele	107
4. Strategia na rzecz inteligentnej specjalizacji, czyli warunek <i>ex ante</i> korzystania z funduszy polityki spójności w okresie 2014–2020	114
5. Bilans uczestnictwa, czyli konsekwencje inteligentnej specjalizacji dla polskich regionów.....	120

Marek Świstak

Wspólna Polityka Rolna	127
1. Cele WPR na tle zróżnicowania europejskiego rolnictwa	129
2. Ewolucyjny kształt WPR a polska strategia rozwoju rolnictwa	137
3. Bilans uczestnictwa dla Polski w WPR	148

Katarzyna Starmach

Polityka energetyczna Unii Europejskiej	169
1. Ewolucja polityki energetycznej UE	169
2. Bilans energetyczny UE – priorytety i wyzwania	177
3. Traktat z Lizbony nowym otwarciem w unijnej polityce energetycznej?	180
4. Nowe ramy polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej do 2030 roku	182
5. Potencjał gazu łupkowego w Europie	186
6. Budowa Wspólnoty Energetycznej jako odpowiedź na kryzys energetyczny, gospodarczy, polityczny, czyli bilans uczestnictwa dla Polski	194

Marcin Chruściel

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	201
1. Ewolucja WPZiB	201
2. WPZiB po Traktacie z Lizbony	207
2.1. Cele WPZiB	210
2.2. Instrumenty realizacji WPZiB	211
3. Rola Wysokiego Przedstawiciela	213
4. Rola państwa sprawującego prezydencję w Radzie	217
5. Bilans uczestnictwa Polski we WPZiB	222
5.1. Uczestnictwo Polski we WPBiO (EPBiO) jako etap pierwszy	225
5.2. Uczestnictwo Polski we wschodnim wymiarze WPZiB jako etap drugi	231
5.3. Wpływ Polski na kształt WPZiB w kontekście prezydencji w Radzie	236

Marek Świstak / Jan W. Tkaczyński

Polityka ochrony środowiska	253
1. Ochrona środowiska jako przedmiot polityki publicznej	253
2. Ochrona środowiska na poziomie krajowym czy unijnym? Unijne cele polityki ochrony środowiska	258

3. Wyzwania unijnej polityki ochrony środowiska dla Polski.....	266
4. Ocena korzyści i kosztów realizacji unijnej polityki ekologicznej	271
5. Bilans uczestnictwa dla Polski	280

Magdalena Romanowska

Alternatywne sposoby rozstrzygnięcia sporów w realizacji polityk szczegółowych Unii Europejskiej.....	285
1. Polityka konsumencka UE.....	286
2. Ochrona konsumentów jako filar <i>Strategii Europa 2020</i>	292
3. Status i zastosowanie ADR i ODR w budowaniu bezpieczeństwa pozycji konsumenta na rynku unijnym do 2020 roku	301
4. Bilans uczestnictwa dla Polski	310
Noty o autorach	321

POLITYKI PUBLICZNE – ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

Staranna kwerenda niemieckiej literatury fachowej pokazuje, że nawet w dwóch bardzo obszernych tomach najnowszego opracowania polityk Unii Europejskiej¹ próżno szukać terminu „polityki publiczne”. Przyjmuje się tam bowiem za oczywiste, że polityka *eo ipso* jest działalnością publiczną. I jeżeli już otrzymuje ona jakieś (językowe) uzupełnienie, to tylko tego typu jak polityka społeczna, ekologiczna, gospodarcza, finansowa etc. Tymczasem w kręgu anglosaskiej literatury fachowej mamy do czynienia ze zjawiskiem odmiennym: szeroko (językowo) zakreślone pojęcie zbiorcze *public policy* łączy w sobie wieloaspektową analizę zracjonalizowanych i systemowych działań państwa i społeczeństwa wokół problemów publicznych².

Jeżeli zastanowić się dokładniej nad tym z jednej strony semantycznym, z drugiej zaś epistemologicznym fenomenem, to trudno zaprzeczyć, że różnica zapatrywań naukowych wynika głównie z odmiennych perspektyw badawczych. W pierwszym bowiem przypadku na widzeniu polityki publicznej jako *par excellence* działalności państwa zaważył sposób ujmowania zjawisk publicznych poprzez pryzmat nauk prawnych i administracyjnych, w drugim natomiast za tak dorozumianym ujęciem stoi nauka o polityce.

1. Charakterystyka pojęcia polityki publiczne

W anglosaskiej literaturze przedmiotu dominuje podejście określające polityki publiczne w kategorii procesu; wskazuje się przy tym, iż są to obszary, w których realizowana jest polityka w sensie rządzenia, a więc jako

¹ Por. Matthias Niedobitek (red.), *Europarecht – Politiken der Union*, Berlin–Boston 2014, t. I (966 s.) i t. II (1374 s.).

² Por. Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, New York 1971, s. 1–3.

*policy*³. W definiowaniu pojęcia polityk publicznych zwraca bowiem uwagę dwojakie rozumienie polityki – jako *policy* i *politics* – które w języku polskim określamy wspólnym słowem polityka. Pomijając szczegółowy rozbiór teoretyczny tego zagadnienia, można w uproszczeniu stwierdzić, że *politics* oznacza walkę o zdobycie władzy w państwie. *Policy* natomiast da się wyłożyć jako stosowanie zdobytej władzy do osiągania innych celów, takich jak podnoszenie dobrobytu społeczeństwa, zaspokajanie jego potrzeb, wzrost gospodarczy, zabezpieczenie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego czy też bezpieczeństwa. Co ważne, przykładem takiego działania mogą być poczynania zarówno rządu, jak i administracji. W tym przypadku władza w państwie stanowi środek do osiągania celów innych aniżeli samo posiadanie władzy. Można wobec tego stwierdzić, iż obszary zainteresowania *policy* i *politics* są zgoła odmienne⁴.

Dyskusję teoretyczną na temat tego, czym jest polityka publiczna, warto poprzedzić prezentacją kilku podejść występujących w literaturze przedmiotu. John Dewey stwierdza przykładowo, iż polityka publiczna odnosi się do spraw dotyczących społeczeństwa i jego problemów. Tymczasem wymiar dystrybutywny polityk publicznych uznaje za element przesądający o definicji przedmiotowego pojęcia Harold D. Laswell, dla którego jego istotę stanowi rozstrzygnięcie o tym, kto, co, kiedy i jak otrzymuje. Politykę publiczną, w jej klasycznym rozumieniu, konstytuuje zatem sekwencja wyodrębnionych, ale integralnie powiązanych elementów. Są nimi⁵:

- 1) identyfikacja problemu i szacowanie zasadności podjęcia interwencji publicznej na rzecz jego rozwiązania;
- 2) określenie zasad i celów projektowanej polityki publicznej;
- 3) wskazanie instrumentarium i zasobów koniecznych do osiągnięcia ustanowionych celów oraz ocena ich zasadności.

³ Por. Eduardo Araral / Scott Fritzen / Michael Howlett, *Routledge Handbook of Public Policy*, New York 2012, s. 3–17; George M. Guess / Paul G. Farnha, *Cases in Public Policy Analysis*, Washington 2011, s. 4–13; Corinne Larrue / Frederic Varone / Michael Hill, *Public Policy Analysis*, Bristol 2011, s. 3–39.

⁴ Por. Ryszard Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne* [w:] Anna Wojciuk (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Warszawa 2013, s. 11.

⁵ Por. Jarosław Górniak / Stanisław Mazur, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy* [w:] Karol Olejniczak / Zbigniew Sawiński (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Warszawa 2011, s. 1–12.

Rozmiar oraz złożoność prowadzonych działań politycznych przez poszczególne rządy krajowe⁶ bądź też inne podmioty władzy sprawiają, iż konieczne jest bliższe przyjrzenie się pojęciu polityka publiczna. Co więcej, nakazem chwili jest prześwietlenie tego, w jaki sposób polityka publiczna jest kreowana, modyfikowana oraz w jaki sposób dokonuje się oceny jej efektywności⁷. Skoro mowa o obszarach, w których jest realizowana interwencja publiczna, to nie sposób traktować pojęcia polityki publicznej jako działań podejmowanych w różnych sferach zainteresowania władzy i obywateli. Mamy zatem do czynienia z całym aparatem polityk publicznych, których podstawową cechą jest wysoki poziom złożoności.

Poziom skomplikowania polityk publicznych wynika z wyzwań, które przed nimi zostały postawione. Przy tym ich wieloaspektowość jest jeszcze większa niż chociażby dekadę wcześniej⁸. Jedynie dla przykładu można wskazać tak istotne z punktu widzenia społecznego zjawiska, jak ubóstwo⁹, bezdomność¹⁰ czy bezrobocie¹¹. Państwa prowadzą więc coraz to bardziej rozległe działania pod względem treści i formy w tym zakresie, powodując jednakże zarazem zwiększanie obszaru interwencji państwowej i jej specjalizację¹². Do tego wspomnieć wypadnie o rozpraszaniu władzy rządów centralnych na rzecz podmiotów ponadpaństwowych czy regionalnych (w tym miejskich)¹³. Nawet jeśli dana polityka publiczna

⁶ Por. Leszek Balcerowicz, *Wstęp* [w:] idem (red.), *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Warszawa 2012, s. 10–49.

⁷ Efektywność może być rozumiana jako faktycznie osiągnięte rezultaty w stosunku do poczynionych założeń. Por. Jan W. Tkaczyński / Marek Świszak / Elżbieta Sztorc, *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, Warszawa 2011, s. 334–336; Magdalena Ziolo, *Ewaluacja projektów rozwojowych w układzie lokalnym i regionalnym* [w:] Adam Szewczuk / Magdalena Kogut-Jaworska / Magdalena Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 377–382.

⁸ Por. Dawid S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawa 2005, s. 521–585.

⁹ Por. Włodzimierz Anioł, *Jak walczyć ze światowym ubóstwem* [w:] Ryszard Szarfenberg / Cezary Żołędowski / Maria Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 19–32.

¹⁰ Por. Mike Geddes / John Benington, *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union: New Forms of Local Social Governance?*, London 2011, s. 1–9.

¹¹ Zob. Jolanta M. Szaban, *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 34–36.

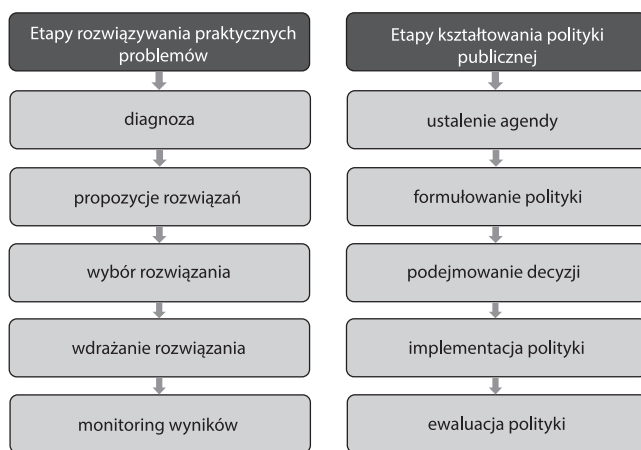
¹² Por. Peter Woll, *Public Policy*, London 1981, s. 33.

¹³ Wyjaśnienia tego stanu rzeczy można się doszukiwać w koncepcji geografii politycznej wskazującej na dwa elementy. Pierwszym jest zwiększający się udział concernów międzynarodowych w kształtowaniu rzeczywistości gospodarczej. Drugim zaś – powstawanie i rozwój form współpracy międzynarodowych o charakterze gospodarczym (np. WTO, ASEAN, NAFTA, UE). Powstanie nowych instytucji oznacza przesunięcie władzy (czyli przeskalowanie) i konieczność redefinicji pozycji władz państwowych. Zob. Marta Lackowska, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki wielkomiejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2(40) (2010), s. 34; Paweł Swianiewicz / Joanna Krukowska / Paulina Nowicka, *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Warszawa 2011, s. 19–20.

jest stosunkowo mało skomplikowana, to rosnące oczekiwania obywateli w zakresie obywatelskiego uczestnictwa, odpowiedzialności władzy za podejmowane decyzje czynią przedsięwzięcie bardziej skomplikowanym niż prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze prywatnym. Wszystko to sprawia, iż uwaga badaczy skupia się w sposób naturalny na wielopodmiotowym współrzędzeniu.

Koncentracja na tak określonym współrzędzeniu kieruje naszą uwagę na główne pojęcie polityk publicznych, jakim jest działanie. Chodzi o podejmowanie konkretnych czynności mających na celu osiągnięcie zaplanowanego stanu w przyszłości. Działania te odnoszą się zazwyczaj do projektowania i realizacji programów publicznych¹⁴. Polityki publiczne traktować można więc jako działania władz publicznych mające na celu rozwiązywanie problemów istotnych dla pojedynczych obywateli i społeczeństwa jako całości. Przedmiotem zainteresowania nie są li tylko działania, ale także zaniechania podmiotów i aktorów, których włączamy w zakres pojęcia rządu¹⁵. W opisanu zależności zachodzących pomiędzy działaniami składającymi się na proces realizacji polityki publicznej niezwykle pomocny jest model stadialny.

Schemat 1. Model stadialny. Rozwiązywanie problemów a proces polityki publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ryszard Szarfenberg, *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, Warszawa 2013, s. 12.

¹⁴ Mimo że nie jest to regułą, programy mają najczęściej charakter sektorowy, np. ochrona zdrowia, rozwój regionalny, rynek pracy. Por. Marcin Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 32.

¹⁵ Por. Ryszard Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej, op.cit.*, s. 14.

Przedstawiony model ma tę zaletę, iż pozwala na wydzielenie i uporządkowanie przedmiotu badań nad politykami publicznymi ujmowanymi jako proces. Rozdzielenie procesu rozwiązywania problemów od procesu kreowania polityki publicznej pozwala na bardziej krytyczne potraktowanie związków między nimi oraz każdego z tych elementów z osobna. Stąd Guy Peters proponuje bardziej skondensowane podejście, wskazując, że polityka publiczna jest sumą działań rządu bez względu na to, czy są to działania bezpośrednie, czy pośrednie (np. przy pomocy agencji), jeśli tylko działania te mają wpływ na życie obywateli. Tak rozumiana polityka publiczna ma znaczenie dla obywateli w trzech wymiarach¹⁶:

- politycznych wyborów: są to decyzje podejmowane przez polityków lub też urzędników państwowych, bądź podmioty, które mają uprawnienia władcze w stosunku do obywateli;
- politycznych działań: objawiają się one jako konkretne czynności, środki prawodawcze, wdrażanie programów, wydawanie środków finansowych;
- politycznego oddziaływania: rezultaty danej polityki w oddziaływaniu na obywateli.

Bez wątpienia tak zarysowane podejście ma na celu uporządkowanie refleksji na temat kształtowania polityk publicznych i krytycznej analizy jej skutków. Na każdym bowiem poziomie zasadne jest postawienie pytania o efektywność poszczególnych kategorii analitycznych. Tymczasem realizacja polityk publicznych jest zadaniem niesłychanie trudnym, co wynika ze złożoności problemów oraz – o czym była już tutaj mowa – rozszerzania oddziaływania państwa na coraz to nowe obszary. Uprawnione jest zatem pytanie o to, jak przy złożoności systemu społecznego i politycznego można kreować polityki publiczne? I wreszcie, jaka jest natura procesów kreowania polityk publicznych: linearna czy też nieliniarna?

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że należy uwzględnić różne elementy systemu społecznego i ich nieprzewidywalność z uwagi na dynamikę wzajemnego oddziaływania jego elementów składowych. Robert Geyer i Samir Rihani zwracają uwagę na następujące elementy, które należy uwzględnić w polityce publicznej¹⁷:

¹⁶ Por. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, Londyn 2012, s. 4–5.

¹⁷ Por. Robert Geyer / Samir Rihani, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*, New York 2010, s. 19.

- częściowy porządek: zjawiska mogą odzwierciedlać zarówno wzorce ładu, jak i chaosu;
- redukcjonizm i holizm: istnieją zjawiska, które dają się zredukować do swoich komponentów, ale inne nie posiadają takiej cechy;
- przewidywalność i niepewność: zjawiska mogą być tylko częściowo modelowane, przewidywalne i kontrolowalne, należy przy tym uwzględniać element niepewności;
- prawdopodobieństwo: istnieją ogólne granice dla większości zjawisk, ale w ramach tych granic szczegółowe rezultaty są niepewne;
- wyłanianie się: zjawiska ukazują elementy adaptacji i wyłaniania się w stale nowym kształcie.

Podejście zaproponowane przez Geyera i Rihaniego ma wymiar kompleksowy. Nie byłoby w nim nic odkrywczego, gdyby nie fakt, iż praktyka działań publicznych wskazuje na fragmentaryczność niektórych polityk publicznych¹⁸. Choć ze względu na podejście całościowe zasługuje ono na naszą szczególną uwagę, to nadal jednak nie umożliwia skonstruowania instrumentów analitycznych polityk publicznych. Stanowisko oscylujące wokół elementów skrajnych pozwala na uwzględnienie nie kilku, ale całej palety zmiennych oddziałujących na kształt, zakres i rezultaty polityk publicznych. Ostatecznie da się zatem powiedzieć, że problem polega na tym, że nie wszystkie z tych elementów poddają się krytycznej analizie.

2. Racjonalne i interpretatywne przesłanki polityk publicznych

Z punktu widzenia naukowego polityka publiczna rozumiana jako interwencja w bieg spraw zakłada, że jeśli w określonych warunkach podjęte zostaną takie, a nie inne działania, to można się spodziewać zaplanowanego rezultatu. Każdorazowo należy przy tym brać pod uwagę określone ryzyko niepowodzenia. I tak w ujęciu racjonalistycznym¹⁹ polityka publiczna jest sprowadzana do wyboru jednego ze sposobów działania, przykładowo w postaci zmiany prawa czy też reorganizacji funkcjonowania

¹⁸ Por. Peter Woll, *Public Policy, op.cit.*, s. 15.

¹⁹ Por. Andrew Heywood, *Politologia*, Warszawa 2009, s. 495.

danej instytucji. W perspektywie interpretatywnej z kolei polityka publiczna może być traktowana jako tekst, który podlega różnym interpretacjom podmiotów działających i spierających się na określonym polu tematycznym polityki²⁰. Sposób kształtowania działań i instytucji wynika z analizy przekonania i idei, a ich zrozumienie pozostaje istotne dla realizacji polityk publicznych²¹.

Kształtowanie się refleksji nad politykami publicznymi opierało się w początkowym okresie na zasadach racjonalizmu, czyli z możliwie najgłębszym rozłożeniem problemu na elementy składowe. Wszystko dlatego, że dopiero po dokładanej analizie części składowych można było opracować rozwiązanie problemu. Uznawano równocześnie, iż dynamika problemów ma charakter linearny. Stąd specyfikę problemów da się sprowadzić do łańcuchów przyczynowo-skutkowych. Co więcej, związek między przyczynami a skutkami ma charakter proporcjonalny. W pewnym uproszczeniu można zatem założyć następującą zależność: działanie *A* o intensywności *x* przyniesie skutek *B* o intensywności *x*. Takie stanowisko prezentował prekursor nauki o politykach publicznych Harold Lasswell²². Zakładał on, że przebieg poszczególnych polityk można przedstawić za pomocą faz, poczynając od zdefiniowania problemu, przez konstruowanie rozwiązań, następnie analizę, a na osiągnięciu zakładanych rezultatów kończąc. Ważną przy tym rolę przypisał właśnie podejściu analitycznemu.

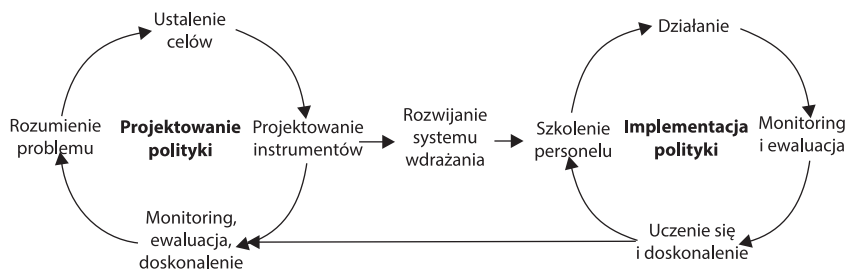
Perspektywa Lasswella jest interesująca, gdyż pozwala na uchwylenie polityk publicznych jako pewnej struktury, w której realizowane działania nie są przypadkowe czy automatyczne, ale podlegają wcześniejszemu zaplanowaniu. Z podejścia Lasswella wywnioskować można także, iż polityki publiczne przechodzą poszczególne etapy – fazę projektowania oraz fazę implementacji. Co ważne, pierwszy etap determinuje wystąpienie drugiego. Nie da się zatem ukryć, że analizowanie polityk publicznych w sposób uporządkowany daje następnie możliwość podejścia metodycznego w trakcie analizy poszczególnych etapów.

²⁰ Por. Ryszard Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej, op.cit.*, s. 20–22.

²¹ Por. Mark Bevir / Roderick Arthur William Rhodes, *Teoria interpretacjonistyczna* [w:] David Marsh / Gerry Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 130–135.

²² Por. Harold D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences, op. cit.*, s. 59.

Schemat 2. Model stadialny od projektowania do implementacji: fazy procesu polityki publicznej



Źródło: Ryszard Szarfenberg, *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, op.cit., s. 13.

Przedstawienie polityki publicznej w ujęciu modelu stadialnego pozwala na uporządkowanie pola badawczego oraz dokonanie redukcji złożoności danej polityki. Co więcej, daje możliwość uchwycenia złożoności pojęć stojących za poszczególnymi fazami w obrębie kategorii analitycznych, a zjawiska w ramach tego modelu mają charakter sekwencyjny. Projektowanie polityki składa się z diagnozy, która określana jest mianem rozumienia problemu, a następnie przechodzi się do etapu ustalania celów, co umożliwi projektowanie instrumentów. Ponieważ samo zaprojektowanie instrumentów polityki to nie wszystko, niezbędne jest naturalnie wdrożenie całej polityki. To zaś jest możliwe dzięki działaniom podejmowanym przez wykwalifikowane osoby (personel).

Personel musi wykonywać odpowiednio zaplanowane działania, dlatego konieczne jest przeprowadzenie szkoleń. Aby działania były skuteczne, zwłaszcza w przypadku polityki publicznej o złożonym charakterze, niezbędny jest stały monitoring oraz prowadzenie ewaluacji²³, w zależności od potrzeb. Naturalne jest to, iż działania w ramach tak określonej polityki muszą ulegać modyfikacjom, a z popełnianych błędów muszą być wyciągane wnioski. Także dlatego, aby mogło zaistnieć – w ramach przedstawionego schematu – wyciąganie wniosków określane jako uczenie się. Wyniki procesu uczenia się w postaci wniosków stanowią z kolei podstawę do przeprowadzenia ewaluacji polityki w sensie zaprojektowanych

²³ W niniejszym rozdziale ewaluacja jest rozumiana jako zestaw metod i działań zorientowany na krytyczną refleksję nad wartością i jakością interwencji publicznych. Por. Karol Olejniczak, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji* [w:] Karol Olejniczak / Marek Kozak / Bartosz Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Warszawa 2008, s. 18–20.

działań i instrumentów. Po zakończeniu tej fazy na nowo rozpoczynają się kolejne fazy.

Istotną cechą podejścia do polityk publicznych opartych na modelu stadialnym jest sekwencyjność. Pozwala ona na konstruowanie i konkretyzację przedmiotu badań we wzajemnych związkach w kontekście danej polityki publicznej. Użyteczność ujęcia polityki publicznej jako faz następujących po sobie umożliwiła identyfikację każdego elementu osobno, określanie roli i znaczenia wzajemnych związków między poszczególnymi elementami. Umożliwia też ocenę wpływu otoczenia na daną politykę publiczną, czyli (w ujęciu faz) jej poszczególnych elementów²⁴.

Analitycznie interesujący jest przy tym fakt, że za pomocą faz można rozpatrywać niemal każdą politykę publiczną. Powtarzalność, chronologiczność, samoreplikowalność faz ułatwiają identyfikację podobnych etapów dla wielu polityk prowadzonych w różnych perspektywach czasowych. Takie podejście wydaje się całkowicie zasadne wtedy, gdy mówimy o unijnych politykach. Nie oznacza to, iż podejście oparte na fazach nie poddaje się krytyce, o czym będzie mowa jeszcze w dalszej części rozdziału. W tym miejscu wypada zwrócić jedynie uwagę, że zwolennicy zupełnie odmiennego podejścia, holistycznego, w swoich dociekaniach na temat polityk publicznych również odwołują się do koncepcji faz, takich jak ustanawianie agendy publicznej czy formułowanie polityki.

Stadialny model rozwoju polityk publicznych jest użyteczny także dlatego, że za jego pomocą można eksplorować skuteczności polityk publicznych opartych na dowodach²⁵. Chodzi naturalnie o kształtowanie polityk publicznych na podstawie dowodów naukowych. Obecnie zarówno w anglosaskiej literaturze przedmiotu, jak i w praktyce politycznej podejście do polityki opartej na dowodach, traktuje politykę jako proces²⁶. Proponowane nastawienie w zupełności odzwierciedla podejście mające zastosowanie w ramach linearnego rozumienia polityk publicznych.

²⁴ Por. Ryszard Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej*, *op.cit.*, s. 15.

²⁵ Opieranie decyzji w zakresie kształtowania i realizacji polityk publicznych na dowodach wywodzi się z nauk medycznych, w których starano się zastosować koniunkcję między badaniami a praktyką medyczną. Zabieg ten określono mianem medycyny opartej na dowodach. Na temat definiowania oraz problemów medycyny opartej na dowodach patrz: Rachel Dunifon / Michael Duttweiler / Karl Pillemer / Donald Tobias / William M.K. Trochim, *Evidence-Based Extension*, „Journal of Extension” 42 (2004) April, s. 3–5; Ross Upshur, *If not evidence, then what? Or does medicine really need a base?*, „Journal of Evaluation in Clinical Practice” 8 (2002), s. 113–118; Véronique Lapaige, *Evidence-based decision-making within the context of globalization: A “Why–What–How” for leaders and managers of health care organizations*, „Risk Management and Health Care Policy” 2 (2009), s. 35–45.

²⁶ Por. Professional Policy Making for the Twenty First Century, Report by Strategic Policy Making Team Cabinet Office, Londyn 1999, s. 4–14.

Łatwo stwierdzić, iż polityki publiczne powinny się opierać na dowodach naukowych. Trudniej przeprowadzić ten postulat w formie praktycznego zastosowania. Nic bowiem z oglądu polskiej i europejskiej rzeczywistości politycznej tak mocno nie domaga się realizacji. W Europie Zachodniej, a zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, takie podejście traktowane jest jako swoistego rodzaju dyskurs. Podejście oparte na dowodach stanowi zestaw metod skupiających się na samym procesie politycznym, który powinien charakteryzować się racjonalnością i systematycznym podejściem do jego programowania na podstawie sprawdzonych informacji²⁷.

Jeśli założymy, że polityki publiczne opierają się na przesłankach natury racjonalnej, to pozwalają one decydom podejmować określone działania oparte na najlepszych dostępnych dowodach naukowych dostarczanych przez badania eksperymentalne i obserwację. Podstawą takich dowodów jest informacja, która jest pozyskiwana zgodnie z rygorami naukowymi i empiryczną weryfikacją hipotez. Dowody są tym bardziej obiektywne, im częściej informacje stanowiące ich podstawę pochodzą z różnych źródeł. Dla przykładu można wymienić następujące pochodzenie informacji²⁸:

- eksperci;
- krajowe i międzynarodowe badania;
- statystyki;
- opinie interesariuszy;
- konsultacje;
- ewaluacje polityk już realizowanych.

Tymczasem polityki publiczne są kształtowane przez względy natury politycznej²⁹, co przekłada się na rzeczywistość w taki sposób, iż pozostają często ograniczone zakresem zawieranych kompromisów i możliwością ich wdrożenia. Pierwszy element wynika z oceny własnych zasobów w stosunku do grup interesów, drugi między innymi z możliwości

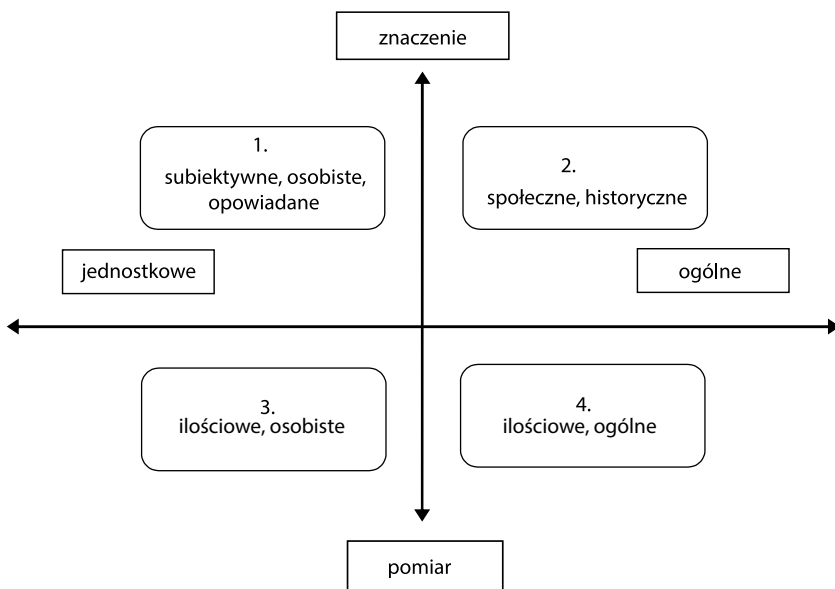
²⁷ Por. Sophie Sutcliffe / Julius Court, *Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?*, Londyn 2005, s. iii.

²⁸ Por. Jarosław Górniak / Stanisław Mazur, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, op.cit., s. 13.

²⁹ Por. Andrzej Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza / chce / musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Warszawa 2012, s. 356.

organizacyjnych i finansowych bądź kultury administracyjnej³⁰. Polityka publiczna nie stanowi jednakże tutaj rodzaju inżynierii społecznej, której wystarczy jedynie rozpoznanie zależności i zaplanowanie jej bezproblemowego funkcjonowania. Zakres stosowania podejścia do polityk opartych na dowodach kreślą granice poznawcze człowieka³¹.

Schemat 3. Rodzaje dowodów naukowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ross Upshur *et al.* za: Ryszard Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, *op.cit.*, s. 17–18.

Punkt ciężkości w dyskusji nad polityką opartą na dowodach ogniskuje się wokół tego, jakiego rodzaju dowody naukowe są akceptowalne³² oraz wiarygodne³³. Ross Upshur wskazuje, iż dowody można skategoryzować za pomocą dwóch osi. Pierwsza to oś: jednostkowe – ogólne, druga

³⁰ Zob. Fergus Carr, *Public policy and administration in Europe* [w:] Fergus Carr / Andrew Massey (red.), *Public Policy and the New European Agendas*, Massachusetts 2006, s. 11–14.

³¹ Por. Jarosław Górniak / Stanisław Mazur, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, *op.cit.*, s. 14.

³² Por. Mark Dobrowa / Vivek Goelb / Ross Upshur, *Evidence-based health policy: context and utilization*, „*Social Science & Medicine*” 58 (2004), s. 208–215.

³³ Por. Stewart Donaldson, *In Search of the Blueprint for an Evidence-Based Global Society* [w:] Stewart Donaldson / Christina Christie / Melvin M. Mark (red.), *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, Thousand Oaks 2009, s. 2–47.

natomiast to: pomiar – znaczenie. Jeżeli zatem przyjrzeć się tak zarysowanemu możliwym podejściom do badania polityki publicznej, to wyjaśniając je, można rozstrzygnąć o zakresie ich efektywności. I to poczynając od posługiwania się pogłębionym wywiadem, poprzez analizę historyczną, a na analizach ilościowo-psychologicznych do badań ilościowych dla całych społeczeństw czy zbiorowości kończąc³⁴.

Koncepcja linearna polityk publicznych bywa często krytykowana ze względu na swój mechanistyczny charakter, powtarzalność, które łącznie sprawiają wrażenie jednorodności. Zarzut ten nie uwzględnia jednak specyfiki realizacji polityk publicznych. Zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że do tego dodaje się także zbyt duże przywiązanie koncepcji faz polityk publicznych do formy kosztem treści zagadnień determinujących kształt polityki³⁵.

Niemniej jest naszym obowiązkiem wskazać, że krytycznie na temat podejścia linearnego wypowiadają się John Hudson i Stuart Lowe. Zwracają oni uwagę, iż proces tworzenia polityk wokół ważnych problemów publicznych nie może być postrzegany w kategoriach linearnych. Autorzy ci twierdzą, że o złożoności polityk przesądza wielość struktur instytucjonalnych wykorzystywanych w realizacji działań publicznych oraz różnorodność sił politycznych z nią związanych. Dzieje się tak dlatego, że między tymi podmiotami występuje zjawisko współzależności oraz efekt zwrotności. Efekty osiągnięte w politykach są wynikiem interakcji między ich aktorami i wszelkimi składowymi. Dynamika interakcji jest bardzo trudna do przewidzenia. Powoduje to coraz częstsze zjawisko występowania niezamierzonych konsekwencji w działaniach publicznych³⁶.

Krytyka linearnego podejścia w badaniu polityk publicznych zasada się także na kwestionowaniu stosunkowo prostego założenia, że określone działanie wywołuje skutek proporcjonalny do tego działania. Krytycy podejścia linearnego zwracają uwagę, że taka zależność w stosunku 1:1 nie występuje. Powstaje zatem pytanie: dlaczego tak się dzieje? Odpowiedź jest jasna: polityki publiczne jako systemy nieliniarne zawierają w sobie zjawiska nieprzewidywalne, często nieproporcjonalne do wyjściowego wkładu. Nieprzewidywalność bierze się w głównej mierze z dynamiki interakcji między komponentami problemów, na które odpowiedź stanowią

³⁴ Por. Ryszard Szarfenberg, *Nauki o i dla polityki publicznej, op.cit.*, s. 17–18.

³⁵ Por. Robert Chrabąszcz / Marcin Zawicki, *Nauki o polityce publicznej* [w:] Marcin Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauki o polityce publicznej*, Warszawa 2014, s. 29.

³⁶ Por. Andrzej Zybala, *Problem złożoności w politykach publicznych*, „Zoon Politikon” (rocznik naukowy) 4 (2013), s. 17.

polityki publiczne. W alternatywnym podejściu nieliniarym można jedynie określać zależności, prawdopodobieństwo pojawienia się określonych zjawisk z uwagi na wystąpienie wcześniej innych zjawisk. Przesądzające o nieprzewidywalnych zmianach jest osiągnięcie pewnego punktu krytycznego, który decyduje o możliwej zmianie³⁷.

Nielinearność w politykach publicznych jest skutkiem istnienia współzależności między aktorami działań. Aktorzy ci mogą mieć zróżnicowane potencjały w różnych obszarach złożonego systemu, w którym funkcjonują. Co istotne, nie potrafią jednocześnie realizować własnych interesów bez siebie. Same interakcje również mogą mieć charakter zróżnicowany, gdyż można do nich zaliczyć: obserwację, komunikację, fizyczną bliskość, imitację, współpracę dla osiągnięcia wspólnych celów, ale też konkurencję o zasoby. Małe zdarzenia mogą wywoływać zmiany w dużych systemach, i odwrotnie. Wprowadzenie dużych zmian w danej polityce publicznej może mieć nieznaczne konsekwencje. Nieoczekiwane zmiany mogą wynikać z zaplanowanych działań w ramach polityki. Przykładowo nadmierne wsparcie mieszkańców regionów najbardziej zacofanych w rozwoju zamiast doprowadzić do wyrównania poziomów życia może na trwałe uzależnić obywateli i instytucje w ich regionie od zasilania zewnętrznego. W ten sposób zamierzony cel wyrównania dysproporcji rozwojowej może przynieść całkowicie niezamierzone skutki³⁸. W spojrzeniu na politykę publiczną z perspektywy interpretatywnej jest możliwe, iż dobra decyzja niekoniecznie będzie owocować dobrymi rezultatami. Z kolei dobry rezultat niekoniecznie będzie skutkiem dobrej decyzji.

3. Kategoryzacja polityk publicznych

Kiedy mowa o specyficznych cechach polityk publicznych, to nie sposób pominąć milczeniem kategoryzacji polityk, którą wprowadził Theodore Lowi³⁹. Przyjął on bowiem nieco inne spojrzenie na polityki publiczne aniżeli jego poprzednicy, kładąc akcent na istotę produktów polityk publicznych i ich znaczenie dla procesu politycznego. Podstawą wprowadzenia typologii polityk publicznych było twierdzenie, iż to nie otoczenie determinuje polityki publiczne, tylko polityki publiczne kształtują otoczenie.

³⁷ *Ibidem*, s. 18.

³⁸ *Ibidem*, s. 19.

³⁹ Por. Bryan D. Jones, *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*, Chicago 1994, s. 165–171.

Wynikało to z obserwacji poczynionej na podstawie polityk publicznych realizowanych w Stanach Zjednoczonych od lat 30. do lat 50. XX wieku. W jego opinii polityki publiczne to nic innego jak wywieranie wpływu na zachowanie jednostek, a identyfikacja rodzaju przymusu umożliwia określenie typu polityki z niego wynikającej⁴⁰.

Przymus może być stosowany w odniesieniu do jednostki albo w stosunku do większych grup społecznych. W pierwszym przypadku jest to polityka zdecentralizowana, w drugim natomiast ma ona wymiar scentralizowany. Przy konstrukcji typologii polityk publicznych Lowi zastosował macierz składającą się z rodzajów przymusu stosowanych przez rząd w stosunku do określonej grupy docelowej oraz z prawdopodobieństwa jego faktycznego wystąpienia.

Schemat 4. Typologia polityk publicznych według kryteriów przymusu oraz obiektu przymusu

Prawdopodobieństwo zaistnienia przymusu

	Natychmiastowe	Odroczone
Jednostka	Polityka regulacyjna	Polityka dystrybucyjna
Grupa	Polityka redystrybucyjna	Polityka konstytucyjna

Źródło: Robert Chrabąszcz / Marcin Zawicki, *Nauki o polityce publicznej, op.cit.*, s. 30.

Typologia Lowiego obejmuje cztery typy polityk publicznych. Pierwsza z nich to polityka dystrybucyjna, która sprowadza się do dostarczania korzyści stosunkowo wąskiej grupie odbiorców. W konstrukcji tej polityki mamy do czynienia ze względnie niskim stopniem przymusu, co przekłada się na niski poziom konfliktogenności. Koszty realizacji takiej polityki są przypisywane do ogółu społeczeństwa. Jako przykład takiej polityki można wskazać na politykę rolną czy subsydiowanie rolnictwa⁴¹. Polityka redystrybucyjna, w odróżnieniu od dystrybucyjnej, adresowana jest do dużych grup społecznych. Podobnie jest z gromadzeniem środków na jej realizację, które zarówno pochodzą, jak i są dystrybuowane w ramach szerszych

⁴⁰ Por. Robert Chrabąszcz / Marcin Zawicki, *Nauki o polityce publicznej, op.cit.*, s. 29.

⁴¹ W Unii Europejskiej za taką politykę można uznać Wspólną Politykę Rolną, art. 39 ust. 1 TFUE; Stanisław Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 17; Janusz Rowiński, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 17–23.

grup społecznych. Przykładem takiej polityki jest polityka ochrony zdrowia bądź polityka podatkowa.

Polityka regulacyjna odnosi się wprost do zachowania jednostki. Jej sens sprowadzić można do ograniczenia zachowań niepożądanych lub do nakłaniania do określonego postępowania z punktu widzenia celu danej polityki. Przykładem takiej polityki mogą być działania odnoszące się do regulacji konkurencji rynkowej⁴²: zakaz nieuczciwej konkurencji rynkowej czy pomoc publiczna⁴³. Ze względu na duże prawdopodobieństwo zastosowania przymusu zalicza się je do bardziej antagonistycznych niż politykę dystrybucyjną bądź redystrybucyjną. Ostatnia z kolei z polityk, polityka konstytutywna, koncentruje się na stanowieniu prawa oraz tworzeniu jednostek wykonawczych wdrażających polityki publiczne. Kategoria ta ma charakter uzupełniający w stosunku do trzech poprzednich. Egzemplifikacją dla niej jest powoływanie nowych agencji bądź akcje propagandowe, a jej cechami charakterystycznymi – niski poziom konfliktogenności oraz konsensualność⁴⁴.

4. Nauka o polityce publicznej a studia nad politykami Unii Europejskiej

Uznanie w Polsce nauki o polityce publicznej za dyscyplinę naukową⁴⁵ stanowi dla europeistów poważne wyzwanie. Dla badaczy polityk unijnych zakres przedmiotowy polityk publicznych to istotne pole zainteresowań badawczych. Musimy bowiem pamiętać, że w studiach nad Unią Europejską członkostwo naszego kraju wymaga znajomości specyfiki procesów integracyjnych. Polityki publiczne w Polsce znajdują się zatem pod dużym

⁴² Za jedną z polityk o takim charakterze w Unii Europejskiej można potraktować działania odnoszące się do tworzenia i funkcjonowania wspólnego rynku europejskiego. Por. Alasdair R. Young / Helen Wallace, *Regulatory politics In the enlarging European Union, Weighing civic and producer interests*, Manchester–New York 2000, s. 1–29

⁴³ Obecnie także zasady dotyczące polityki pomocy publicznej określa się w ramach pojęcia pomocy państwa. Politykę tę można sprowadzić do zakazu antykonkurencyjnej pomocy państwa. Por. Agnieszka Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w świetle uregulowań wspólnotowych, zasady ograniczenia*, Warszawa 2005, s. 6–8; Sławomir Dudziak, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych, Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 29–34; Rafał Riedel, *Protekcjonizm europejski i jego konsekwencje* [w:] Anna Pacześniak / Monika Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014, s. 251–253.

⁴⁴ Por. Robert Chrabąszcz / Marcin Zawicki, *Nauki o polityce publicznej, op.cit.*, s. 31.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8 sierpnia 2011 roku w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych, Dz.U. RP z 30 sierpnia 2011 roku, nr 179, poz. 1065.