

Administracja publiczna

Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub

Rok akademicki 2018/2019

Podróż zaczynamy od tworzenia polityki publicznej

1. Administracja multicentryczna. Poziomy zarządzania publicznego

2. **Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu**

I. Tworzenie polityki publicznej

3. Zarządzanie publiczne przez władztwo. **Administracja władcza i jej przeobrażenia**

4. **Prawo do dobrej administracji** - narzędzie ochrony jednostki przed nadużyciem władztwa

II. Regulowanie przez zakazy i nakazy

5. **Administracja dobrobytu**. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej

6. **Mechanizmy rynkowe** jako główna metoda zapewnienia usług publicznych

III. Zapewnianie usług publicznych

7. **Zarządzanie przez rezultaty**. Administracja zorientowana na wyniki

8. **Zarządzanie zasobami ludzkimi** w administracji publicznej

9. Rewolucja technologiczna w zarządzaniu publicznym. **E-administracja**

10. Nowa formuła **kontroli w administracji**. Od klasycznej kontroli do audytu i zarządzania jakością

IV. Zdolność do działania i sprawność

11. **Europeizacja zarządzania publicznego**. Administracja krajowa w Unii Europejskiej

12. **Administracja współpracująca**. Zarządzanie publiczne jako kooperacja

13. Administracja i obywatele. W stronę **partnerstwa**

V. Współdziałanie

Administracja jako współtwórca polityk publicznych.
Zarządzanie publiczne jako wypełnianie strategicznej funkcji państwa

- Koniec klasycznej **separacji polityki i administracji**
- Współczesna **rola administracji w tworzeniu polityk publicznych**
- Ewolucja roli urzędnika – **od wykonawcy do współtwórcy polityk**
- **Instrumenty i aktorzy** w procesie polityki publicznej
- **Rola prawa w polityce publicznej**
- **Polityka publiczna oparta na dowodach**
- Ocena skutków regulacji
- Test regulacyjny

Pytania sprawdzające

1. Na czym polega klasyczna koncepcja **rozdzielenia polityki od administracji**?
2. W jaki sposób **rząd czy samorządy** wyrażają swoje polityki publiczne?
3. W jaki sposób **zewnątrzni interesariusze** mogą **wpływać** na kształt polityk publicznych?
4. Wymień i omów kolejne elementy **cyklu polityki publicznej**.
5. Na czym polega **koncepcja polityki publicznej opartej na dowodach**?
6. Czemu służy **ocena skutków regulacji**?

Klasyczna koncepcja rozdziału polityki od administracji

- „Administracja publiczna polega na szczegółowym i ciągłym stosowaniu prawa publicznego. (...) **Planowanie działań państwa nie jest domeną administracji**. Jedynie wykonywanie tych planów (polityk) jest działalnością administracyjną”.
- Wynika stąd **podział ról** polityków i urzędników (administratorów)
 - **Politycy wybierani** przez obywateli **wyznaczają kierunki działania państwa** głównie poprzez stanowienie prawa
 - **Urzędnicy powoływani** przez polityków **wedle kryteriów wiedzy i kwalifikacji odpowiadają za skuteczną realizację polityki państwa** (zapisanej w aktach prawa)

Sześć możliwych modeli relacji między politykami i administratorami (urzędnikami wyższego szczebla)

<i>Poziom kontroli polityków nad administratorami</i>	<i>Stopień odległości i odróżnienia między politykami i administratorami</i>	
	<i>Bardzo wysoki</i>	<i>Bardzo niski</i>
<i>Bardzo wysoki</i>	Administratorzy odizolowani	Administratorzy manipulowani
	Role oddzielne	Administratorzy responsywni
<i>Bardzo niski</i>	Administratorzy autonomiczni	Role zachodzące na siebie
	Reżim biurokratyczny	Administracja upolityczniona

Modele typowe (szare komórki) i mniej typowe, skrajne

Cztery modele relacji między politykami a urzędnikami (administratorami) i ich ewolucja

	Koncepcja klasyczna			Koncepcja współczesna?			
	Model I	→	Model II	→	Model III	→	Model IV
Implementacja polityki	A		A		A		A
Formułowanie polityki	P		W		W		W
Pośrednictwo między grupami interesów	P		P		W		W
Artykułowanie ideałów	P		P		P		W

A – odpowiedzialność administratorów, urzędników wyższych rangą (administracja publiczna)

P – odpowiedzialność polityków (polityka)

W – odpowiedzialność wspólna polityków i wyższych rangą urzędników

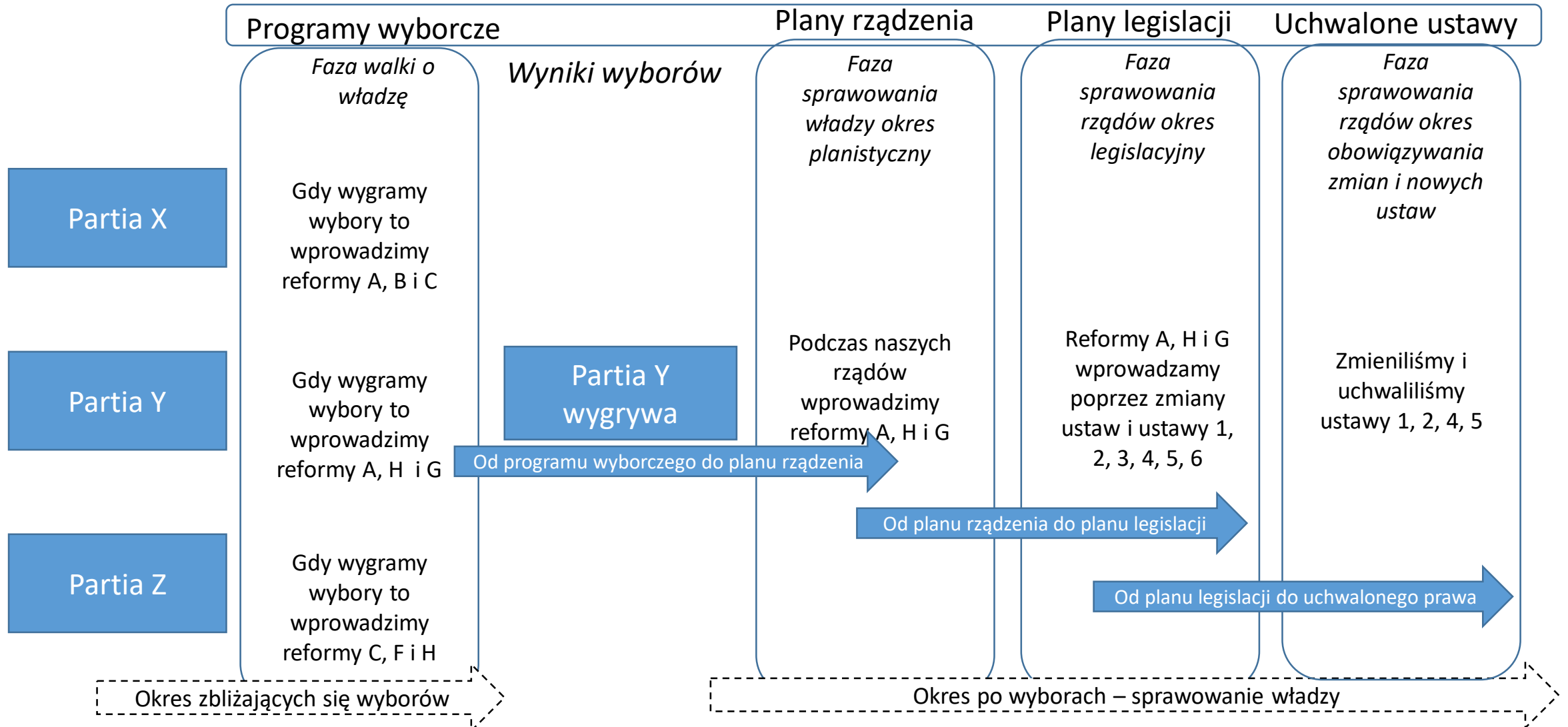
J.D. Aberbach, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, 1981

Wyrażanie polityki publicznej przez rząd i samorządy

- **Dwie podstawowe fazy prowadzenia polityki**
 - Walka o zdobycie władzy nad rządem / samorządem
 - Sprawowanie zdobytej władzy przez rząd / samorząd
- **Polityka publiczna dotyczy zamiarów podmiotów politycznych w fazie sprawowania władzy**
 - W fazie walki o władzę podmioty polityczne wyrażają swoją politykę publiczną przede wszystkim w **programach wyborczych**
 - W fazie sprawowania władzy podmioty polityczne w rządzie lub samorządzie wyrażają swoją politykę publiczną przede wszystkim w dwóch rodzajach dokumentów
 - **Strategiach, programach, planach działania rządu, samorządu**
 - **Aktach normatywnych i działaniach pozalegisłacyjnych, które mają realizować strategie, programy rządu, samorządu**

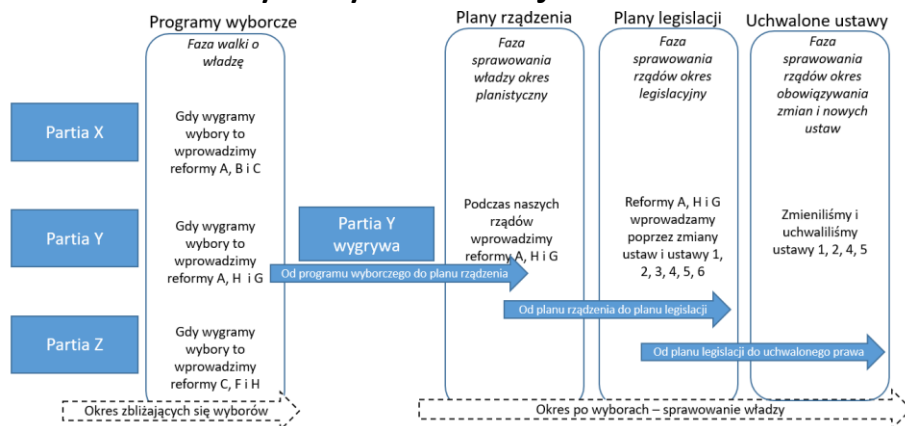
Formy wyrażania polityki publicznej w dwóch fazach prowadzenia polityki

Formy wyrażania polityki publicznej

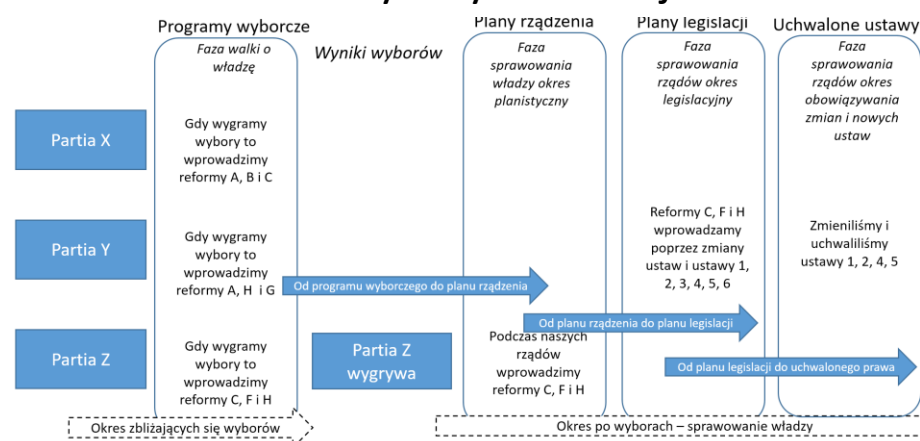


Nawarstwiająca się polityka publiczna kolejnych rządów – warstwowość polityki publicznej

Wybory i kadencja 1



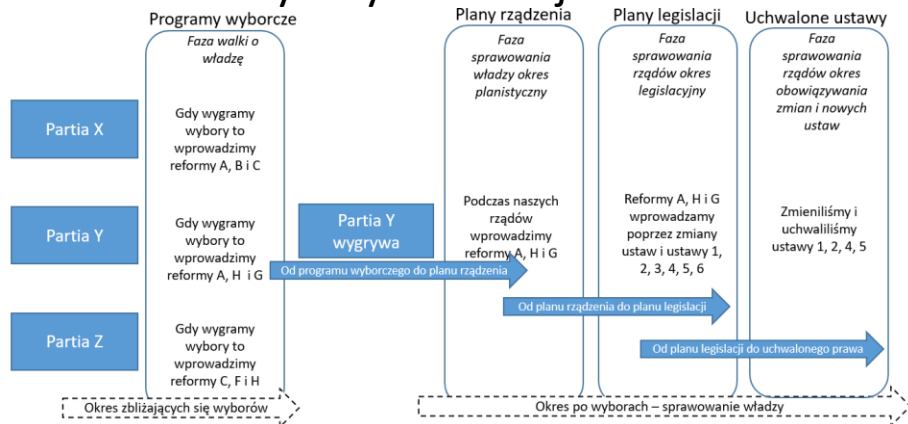
Wybory i kadencja 2



Warstwa polityki publicznej I

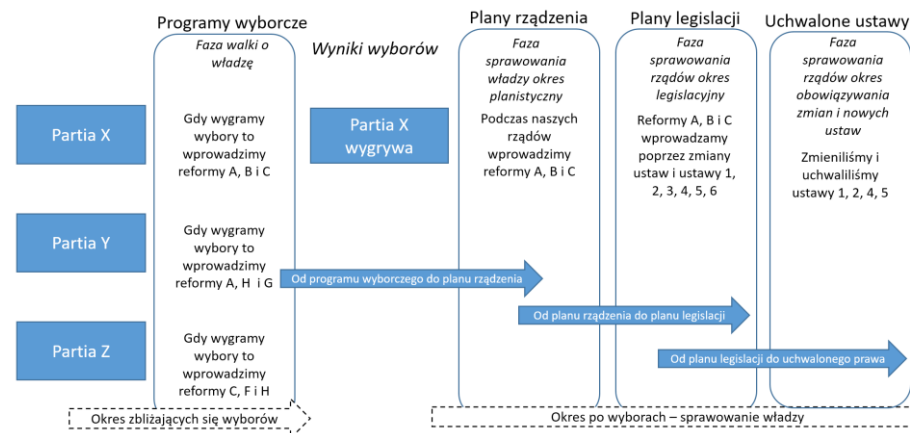
Warstwa polityki publicznej I i II

Wybory i kadencja 3



Warstwa polityki publicznej I, II i III

Wybory i kadencja 4

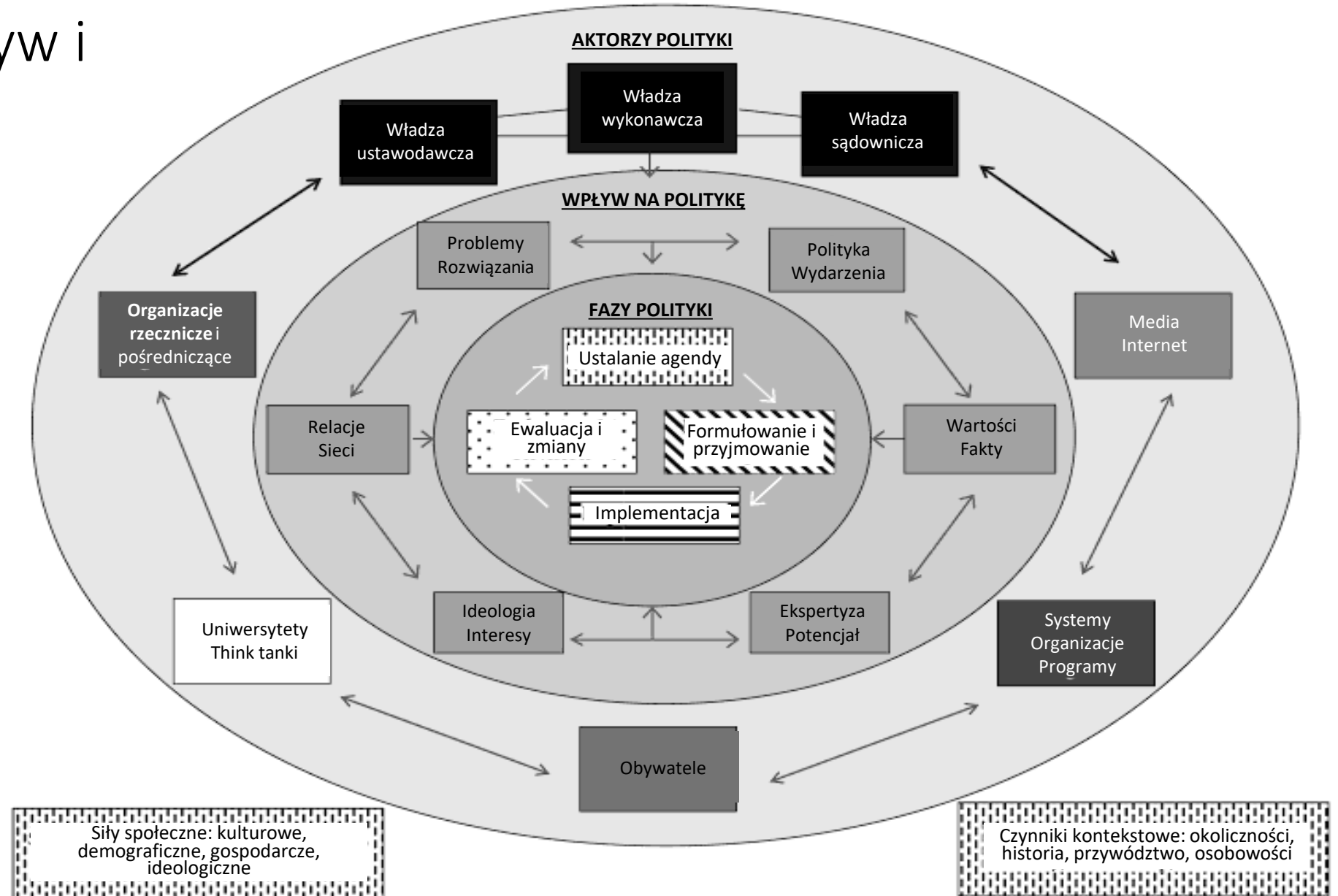


Warstwa polityki publicznej I, II, III, IV

Zewnętrzni interesariusze mogą wpływać na kształt polityk publicznych

- **Aktorzy zaangażowani w tworzenie polityki publicznej**
 - **Interesariusze wewnętrzni** (decydenci, politycy partii rządzącej w rządzie, wyżsi rangą urzędnicy)
 - **Interesariusze zewnętrzni** (spoza władzy i administracji)
- **Kanały wpływu interesariuszy zewnętrznych**
 - **Lobbing** (w Polsce uregulowana jest tylko zawodowa działalność tego typu – ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa)
 - **Udział w konsultacjach społecznych** (szczególną formą jest **wysłuchanie publiczne**)
 - **Kampanie informacyjne i edukacyjne**
 - **Przeprowadzanie i publikowanie badań, studiów i analiz**
 - **Budowanie koalicji** na rzecz poparcia lub protestu
 - **Udział w ciałach doradczych i eksperckich**
 - **Inicjatywy obywatelskie**

Aktorzy, wpływ i fazy polityki publicznej

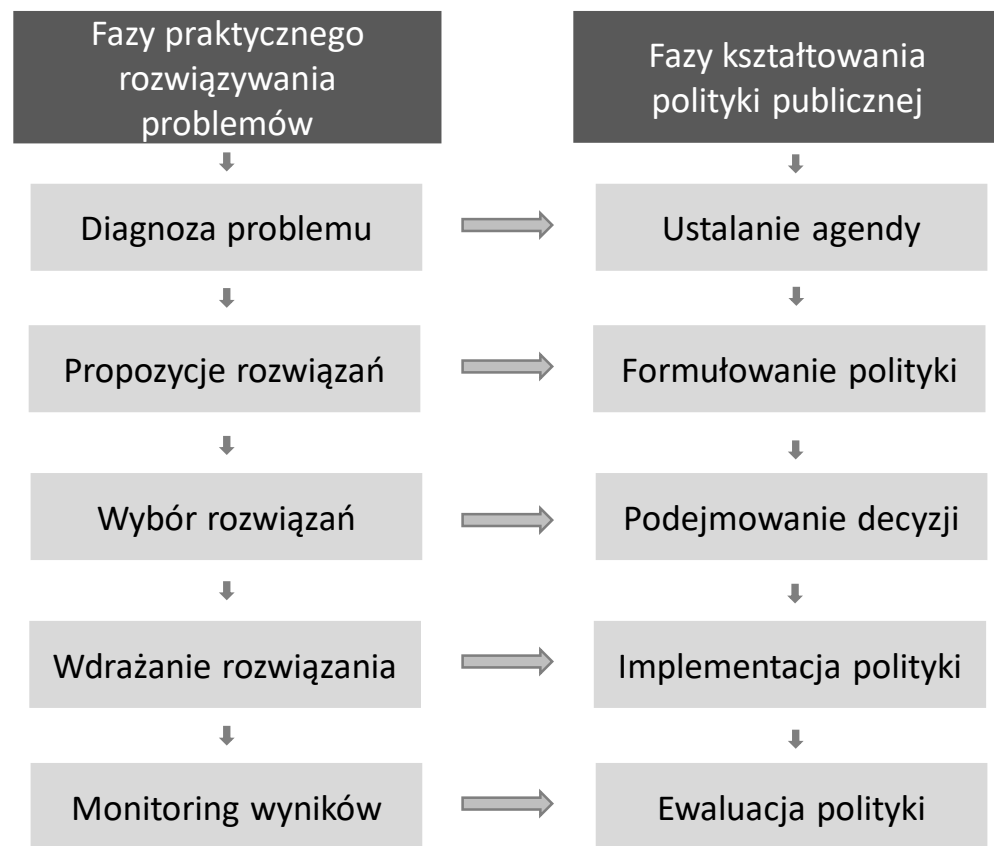


Elementy cyklu polityki publicznej

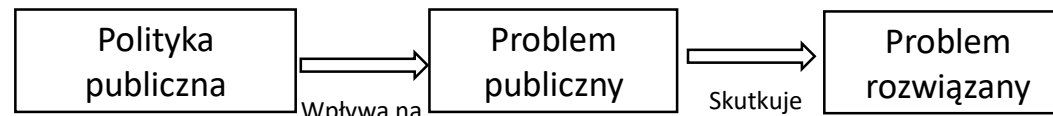
- 1. Ustalenie listy problemów** (*agenda setting*): rozpoznanie i wyodrębnienie problemu (zdefiniowanie problemu: na czym polega, jakie ma przyczyny) wskazanie jego miejsca na liście (priorytetowy, ważny...)
- 2. Sformułowanie treści polityki publicznej:** sformułowanie rozwiązań problemu (oddziaływanie na przyczyny, aby zmniejszyć problem)
- 3. Proces decyzyjny** (*decision making*): podjęcie decyzji co do obowiązywania polityki publicznej o określonej treści, czyli uchwalenie ustawy, przyjęcie strategii
- 4. Implementacja** (wdrożenie) i **realizacja** treści polityki przyjętej w procesie decyzyjnym
- 5. Ocena (ewaluacja)** wyników wdrożonej polityki, czy problem został zmniejszony, rozwiązany przez politykę
- 6. Zakończenie realizacji polityki**, czyli początek kolejnego cyklu

Proces rozwiązywania problemów i proces polityki publicznej

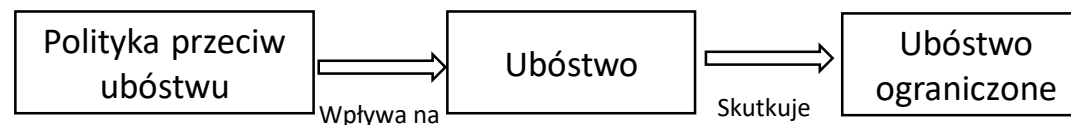
– „Celem polityki publicznej jest rozwiązanie określonego problemu czy choćby zredukowanie jego negatywnych skutków”



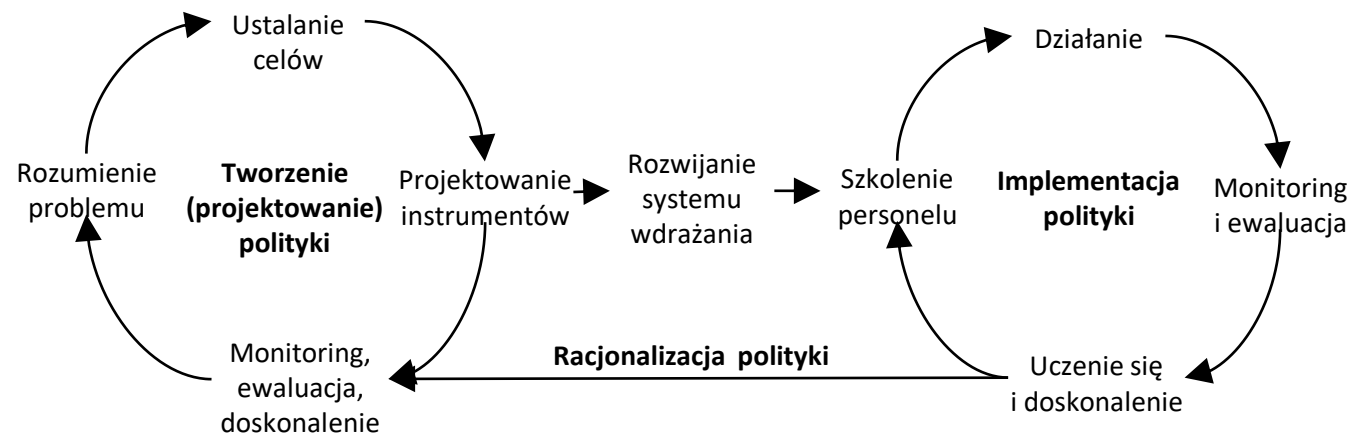
Ogólny schemat: realizowana polityka publiczna wpływa na problem publiczny czego skutkiem jest jego zmniejszenie



Przykład

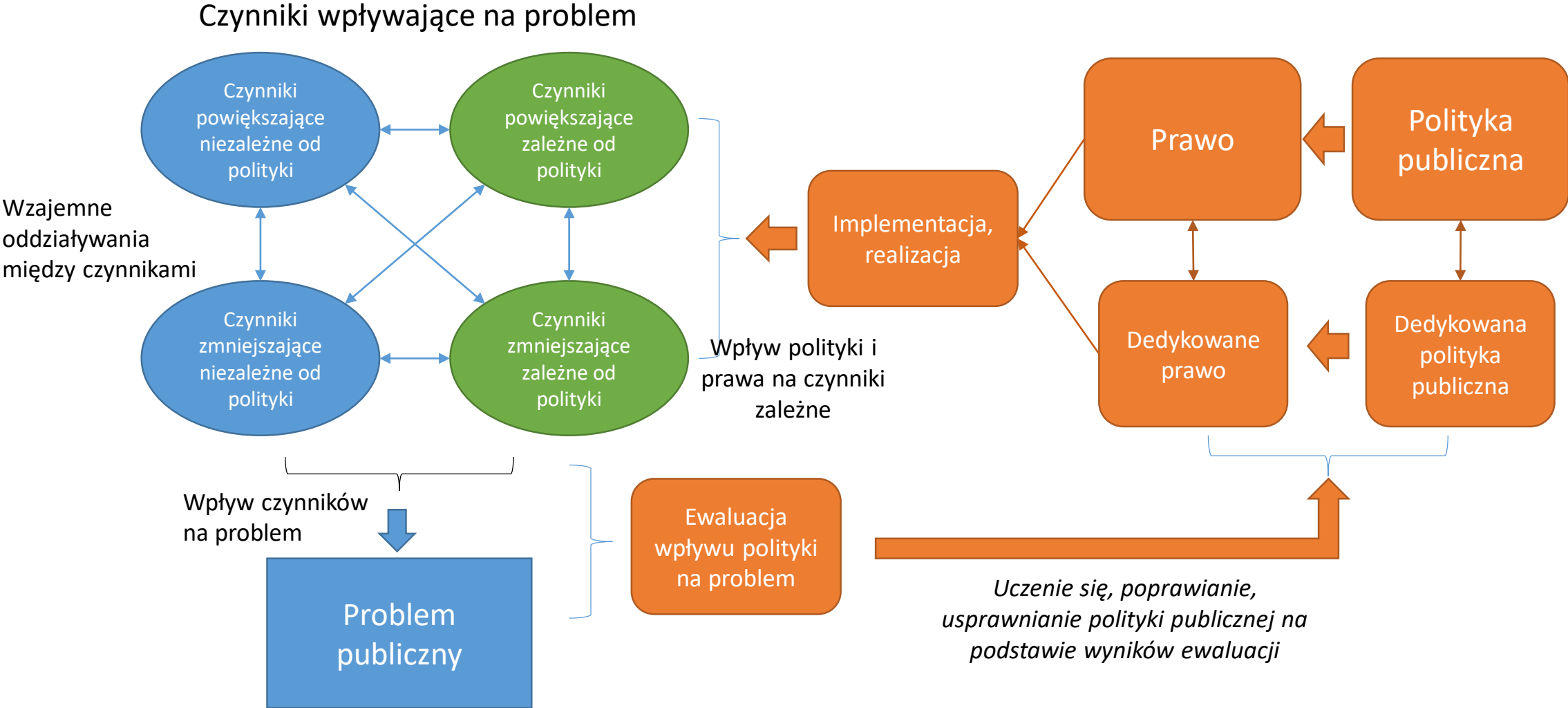


Cykl projektowania i cykl implementowania polityki publicznej



D. Swanson, S. Bhadwal, *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, 2009, s. 14

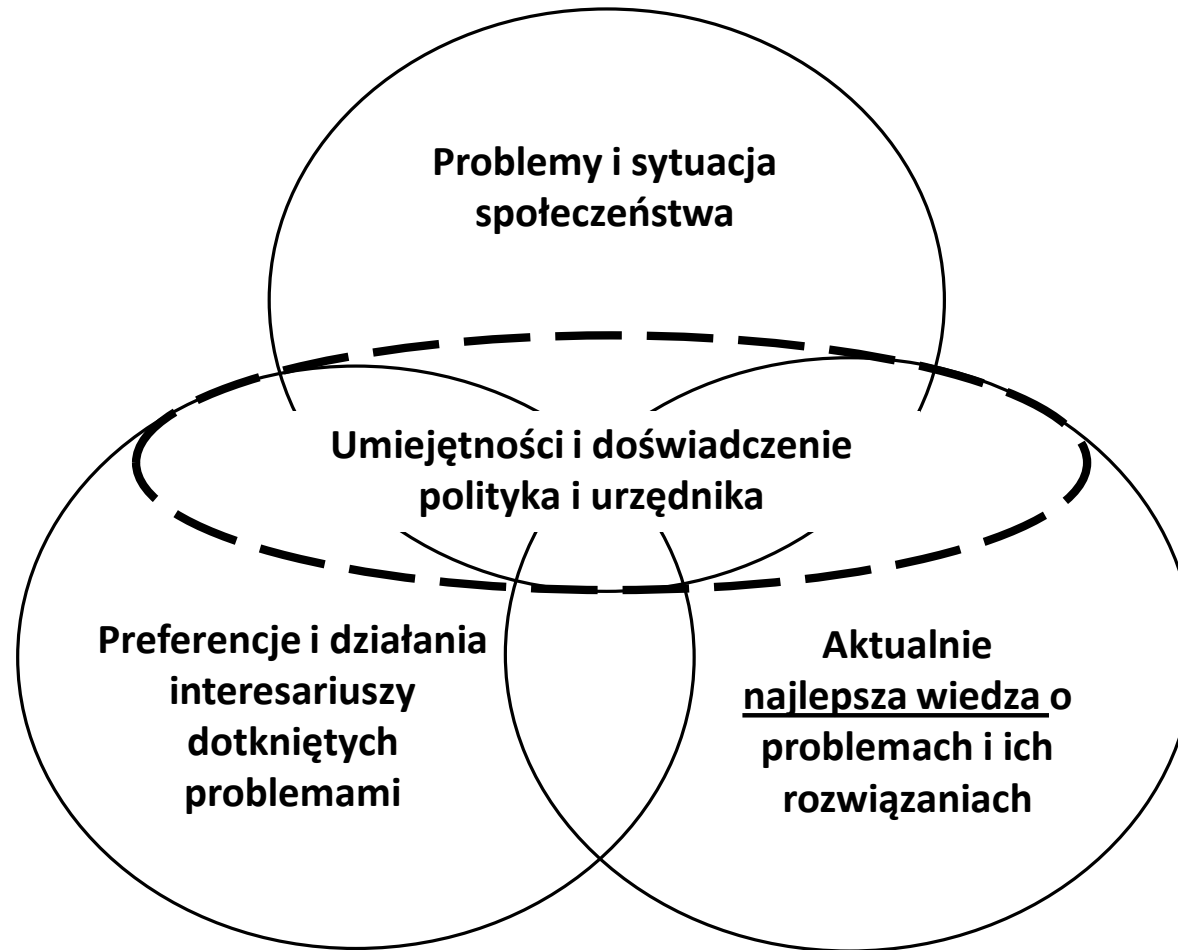
Problemy publiczne i polityka publiczna jako ich rozwiązywanie poprzez wpływ na czynniki zależne od polityki



Polityka publiczna oparta na dowodach naukowych

- Polityka publiczna (w tym społeczna), np. definicja problemu, proponowane rozwiązania etc. może opierać się na różnych podstawach dwóch ogólnych rodzajów
 - **Nie mających związku z badaniami naukowymi:** ideologia, opinie i przekonania indywidualne, powiedzenia, przysłowia, mity i bajki, jednostkowe doświadczenia, przykłady z życia, stereotypy itp.
 - **Wyniki badań naukowych** o charakterze ilościowym (analizy i wnioskowanie statystyczne) i jakościowym
- Polityka publiczna (w tym społeczna) oparta na dowodach naukowych polega na tym, że **w definiowaniu problemu i projektowaniu jego rozwiązań stosuje się wyniki dobrej jakości badań naukowych**

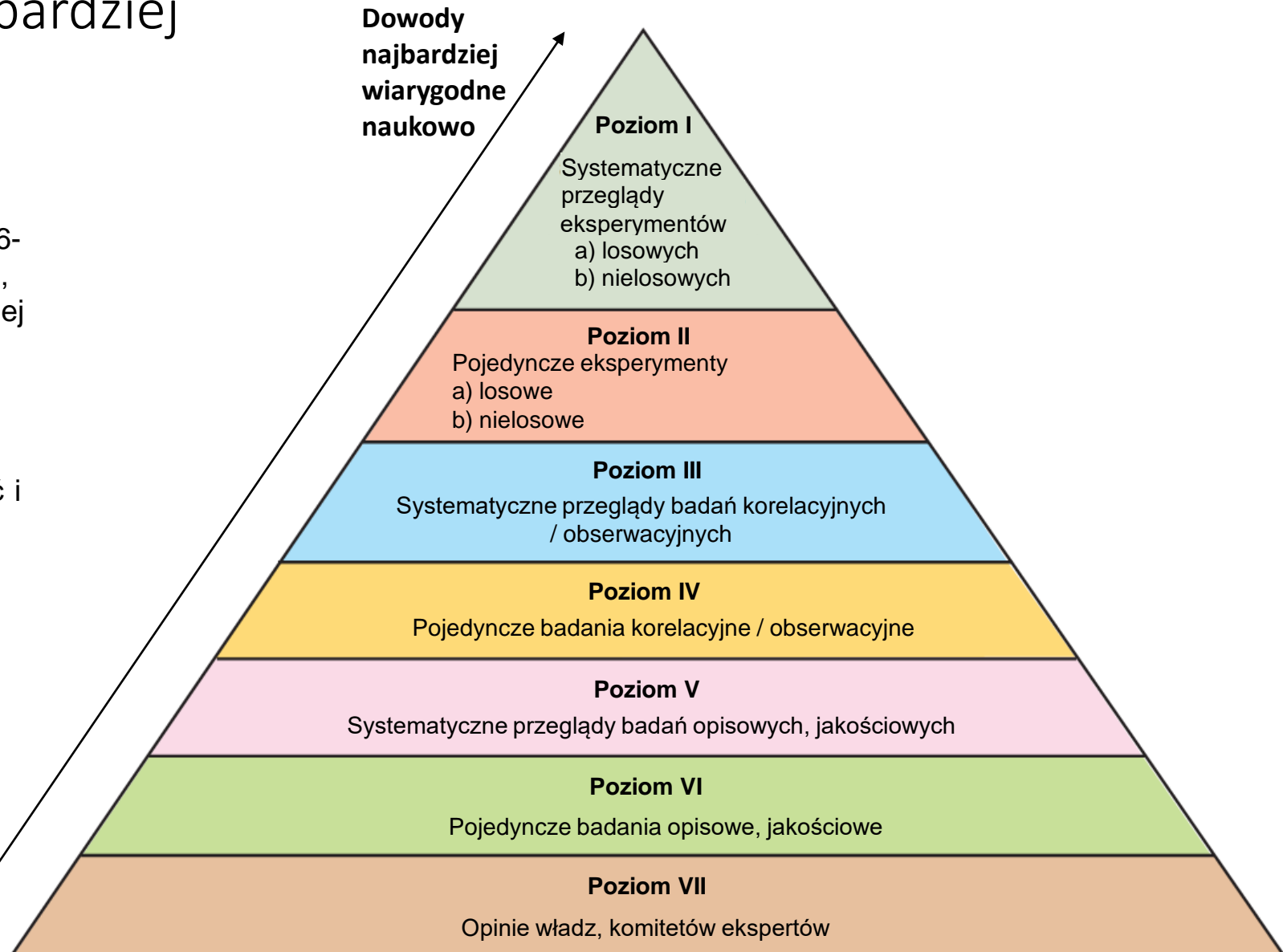
Polityka publiczna oparta na dowodach naukowych - schemat



Jakie dowody są najbardziej wiarygodne?

[Dr Donald T. Campbell](#) (1916-1996), był zwolennikiem idei, aby reformy polityki publicznej (w tym społecznej) były rozumiane podobnie jak **eksperymenty społeczne**, których skutki można w sposób naukowy oszacować i na tej podstawie doskonalić politykę publiczną

Dowody
najmniej
wiarygodne
naukowo



Dowody
najbardziej
wiarygodne
naukowo

Eksperymenty społeczne losowe – testowanie instrumentów polityki publicznej

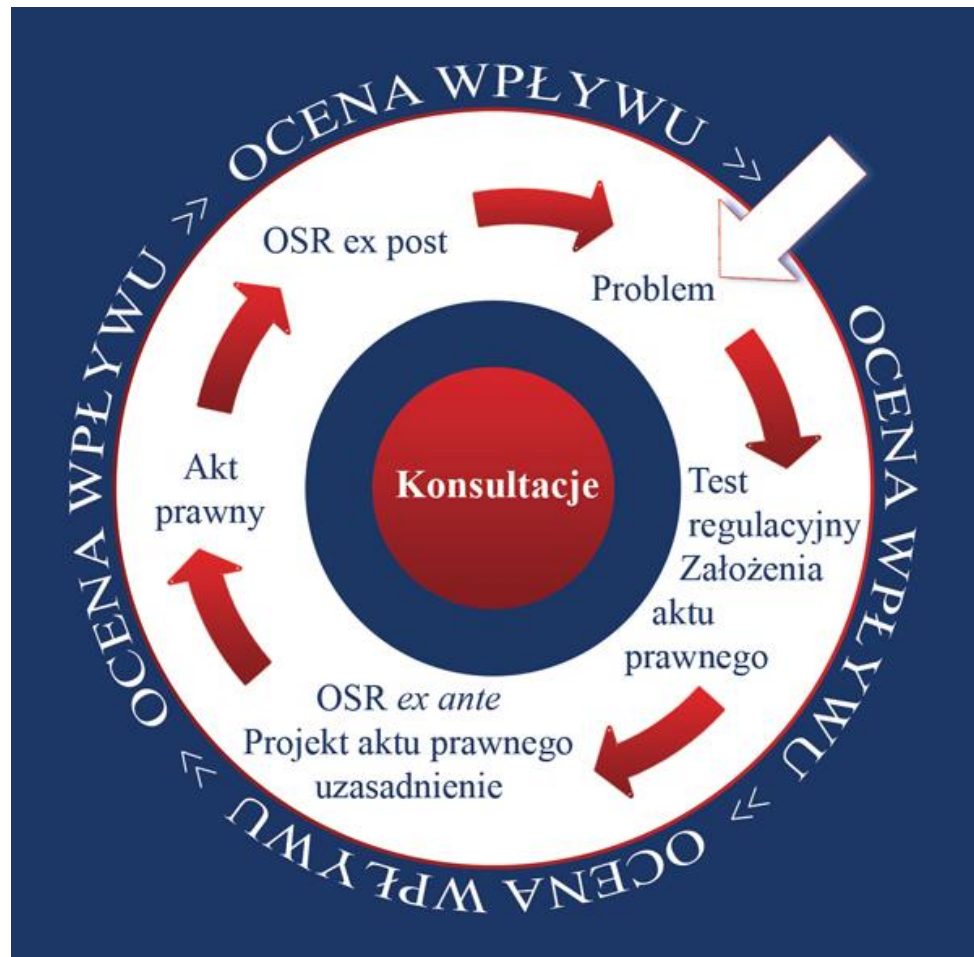


Porównanie różnicy stanu problemu (pretest odjąć posttest) w grupie eksperymentalnej z różnicą stanu problemu w grupie kontrolnej służy do uzyskania informacji o wpływie interwencji po wyeliminowaniu innych czynników

Ocena skutków regulacji (OSR) jako wdrożenie w życie idei polityki publicznej opartej na dowodach

- 1. Ogólna idea:** uzasadnianie polityki publicznej poprzez odwoływanie się do wiedzy o jej wpływie na problemy, które ma rozwiązywać i o jej skutkach ubocznych, a także kosztach
- 2. Problem:** jak wprowadzić w życie ogólną ideę uzasadnienia polityki publicznej przez wiedzę o jej wpływie, skutkach ubocznych i kosztach?
- 3. Rozwiązanie:** należy stworzyć **politykę publiczną, która będzie wymagała od każdej polityki publicznej uzasadnień naukowych** (polityka uzasadniania polityki poprzez wyniki badań)
- 4. Realizacja rozwiązania w Polsce – OSR:** akt polityki publicznej z punktu 3, np. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów z przepisami dotyczącymi OSR

Ocena wpływu oraz test regulacyjny, ocena skutków regulacji ex ante i ex post



Definicja oceny wpływu: proces, w którym analizuje się możliwe sposoby rozwiązania problemu i konsekwencje każdego z nich, w szczególności wprowadzania regulacji

Test regulacyjny

- przedstawia w syntetyczny sposób wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu aktu prawnego

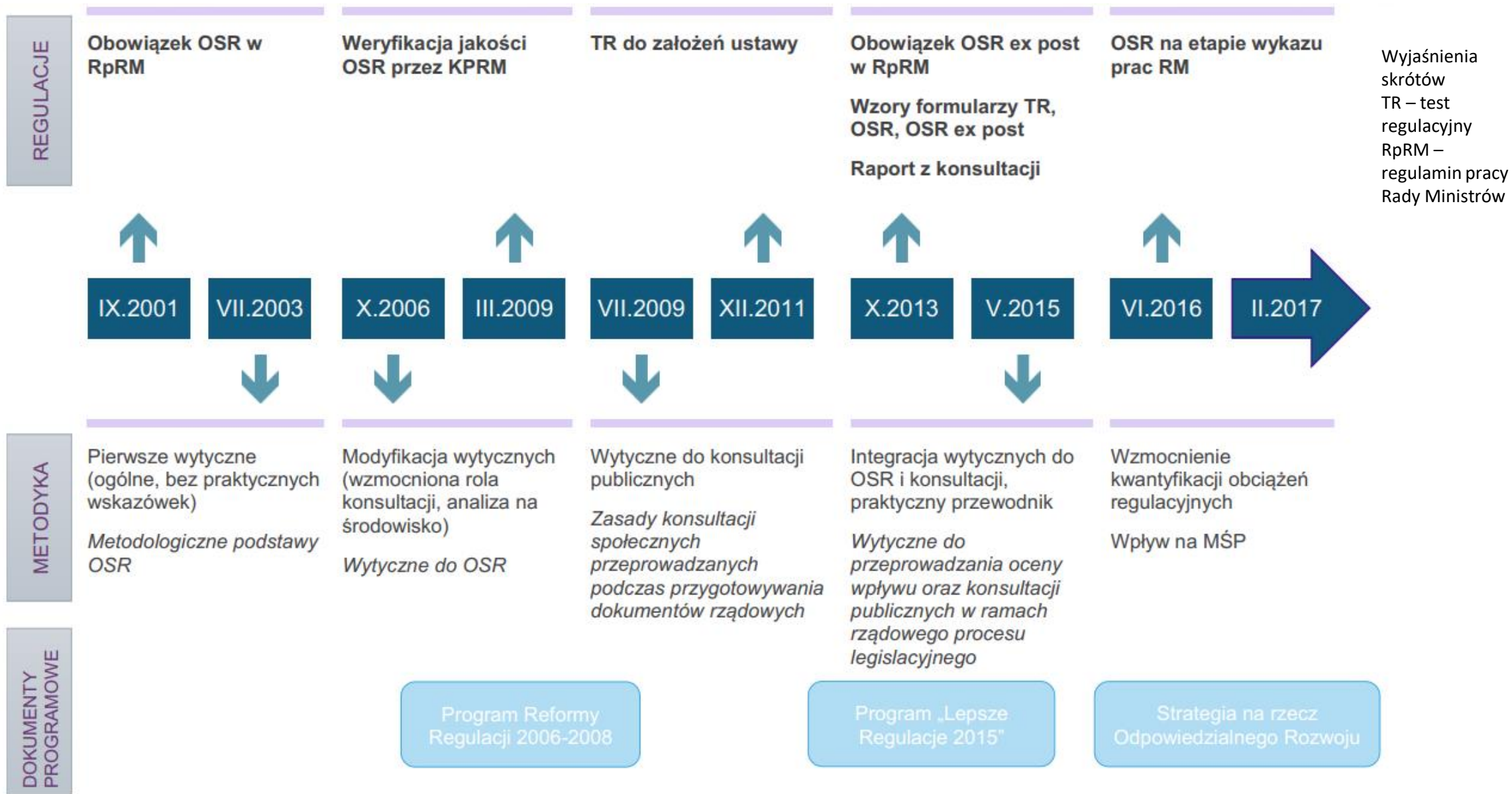
Ocena skutków regulacji (OSR ex ante)

- przedstawia wyniki oceny wpływu szacowane na etapie opracowywania projektu aktu prawnego

Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex post)

- przedstawia wyniki oceny wpływu na etapie obowiązania aktu prawnego

Historyczny rozwój OSR w Polsce



Wyjaśnienia skrótów
TR – test regulacyjny
RpRM – regulamin pracy Rady Ministrów

Lektura obowiązkowa

- Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014
- Na przyszłe zajęcia: **Zarządzanie publiczne przez władztwo. Administracja władcza i jej przeobrażenia**, w: Dawid Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2014