

Marcin Krawczyk

Recenzja książki *Polityka publiczna we współczesnym państwie*

Publikacja zatytułowana *Polityka publiczna we współczesnym państwie* jest pracą zbiorową pod redakcją naukową Joachima Osińskiego, wydaną przez Oficynę Wydawniczą Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w roku 2014. Tworzą ją 22 indywidualne opracowania symetrycznie pogrupowane w trzy tematyczne bloki. Łącznie ze wstępem obejmują one 540 stron tekstu.

Opracowania zawarte w omawianej publikacji dotyczą wielu zagadnień o tematyce ekonomicznej, społecznej, historycznej oraz politologicznej. Podejmowane są w nich różnorodne problemy z zakresu polityki gospodarczej, ludnościowej, regionalnej, edukacyjnej, tworzenia prawa czy administracyjnej. Obszar zagadnień ujętych w tej publikacji jest więc bardzo szeroki i silnie zróżnicowany.

Ta rozległość i zróżnicowanie podejmowanej problematyki wynika z samej istoty badanego zjawiska, jakim jest polityka publiczna. Zacytujmy wybrany fragment wstępu, który ją definiuje: „...polityka publiczna jest to całokształt decyzji, czynności oraz działań organizatorskich i wykonawczych podejmowanych przez władzę publiczną (w jej imieniu przez różne podmioty publiczne i prywatne), zmierzających do osiągnięcia zdefiniowanych celów rozwojowych na różnych szczeblach państwa, korzystnych ze względu na obowiązek państwa związany z tworzeniem optymalnych warunków rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa”. A więc siłą rzeczy zagadnienia poruszane w tak szeroko zakreślonych ramach muszą być silnie zróżnicowane, bo ich charakter jest interdyscyplinarny.

Pierwszy z trzech tematycznych bloków, w które zostały pogrupowane indywidualne opracowania (siedem opracowań) dotyczy teoretycznych zagadnień związanych z procesem kształtowania polityki publicznej w Unii Europejskiej, a nakierowanej na zrównoważony rozwój i konkurencję w jej gospodarce. Te problemy zostały poruszone tutaj nie tylko na gruncie teoretycznym, ale również na przykładzie doświadczeń instytucji publicznych w Polsce oraz państwa spoza Unii – na przykładzie doświadczeń instytucji kanadyjskich.

Stricte teoretyczny charakter mają dwa opracowania otwierające publikację. Pierwsze autorstwa J. Osińskiego, a zatytułowane *Sfera publiczna i sfera prywatna – w poszukiwaniu modus vivendi* oraz drugie, którego autorem jest J. Oniszczuk *Polityka tworzenia prawa i jej nauka*. W pierwszym z nich dowiadujemy się, że – cytując za autorem – „... zasadniczym problemem, który jawi się obecnie (w kwestii polityki publicznej – MK), jest nowe i nowoczesne określenie pojęć »sfera publiczna« i »przestrzeń publiczna«”. A to po to, by tak konstruować założenia polityki publicznej – prawo, by dzięki niej sfera publiczna „chroniła dobro wspólne i w żaden sposób nie umożliwiła zawłaszczenia jej przez podmioty i interesy prywatne lub zdominowania przez organy państwa i interesy polityczne podmiotów sfery państwowej” – by dobro ogółu nie przegrało z dobrem jednostki. W drugim z opracowań jego autor rozważa teoretyczne podstawy tworzenia takiego prawa – naukę polityki tworzenia prawa oraz proces jego stanowienia.

Kolejne opracowania (w liczbie pięciu) dotyczą już założeń i tworzenia polityki publicznej w gospodarczych, politycznych oraz społecznych realiach Unii Europejskiej, Polski i Kanady. I tak A. Nowak-Far w opracowaniu zatytułowanym *Kod(y) polityki publicznej Unii Europejskiej* odwołuje się do mikroekonomicznego zjawiska niedoskonałości rynku (*market failure*), które uniemożliwia osiągnięcie tzw. optimum w sensie Pareto. Jego istnienie jest argumentem za koniecznością – jak pisze autor – „...zaangażowania się państwa (tu: Unii Europejskiej – MK) w świadczenie dóbr publicznych”. Ta interwencja dokonuje się w formie zdantnej „do zapisania w formule dyrektyw politycznych, a przede wszystkim prawnych” – w formie (takiego używa określenia) kodu polityki publicznej. Autor koncentruje się więc w swoim opracowaniu na analizie podstawowych właściwości tak rozumianego kodu polityki publicznej realizowanej przez Unię Europejską. W opracowaniu zatytułowanym *Zaangażowanie obywateli Unii Europejskiej w proces kształtowania jej polityki* A. Gajda omawia ewolucję zasad, które umożliwiają tak obywatelom poszczególnych państw Unii, jak i ich reprezentatywnym organizacjom, coraz większy udział w procedurach stanowienia i wykonywania prawa Unii Europejskiej. Omawia więc proces – jak go nazywa – „demokratyzacji Unii Europejskiej”, podkreślając szczególne w nim znaczenie instytucji obywatelskiej inicjatywy wprowadzonej do unijnego ustawodawstwa przez Traktat z Lizbony.

Następne dwa opracowania dotyczą dwóch celów polityki publicznej w Unii Europejskiej: zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienia konkurencji. Pierwszym z nich zajmuje się U. Kurczewska w swoim opracowaniu zatytułowanym *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej jako przykład horyzontalnej polityki publicznej*. Rozpoczyna od stwierdzenia, co jest rozumiane przez horyzontalny charakter polityki zrównoważonego rozwoju – „ważenie interesów ekonomicznych, społecznych

i ochrony środowiska”. Takie podstawy unijnej polityki w tej kwestii zostały przyjęte przez Radę Europejską i tym samym stały się zobowiązaniem dla państw członkowskich. Przyjęte więc zostały również wskaźniki postępów w osiągnięciu wyznaczonych celów. Autorka krótko charakteryzuje je, a następnie dokonuje prezentacji ich kształtowania w odniesieniu do poszczególnych państw Unii Europejskiej, jak i Unii jako całości w okresie ostatniego dziesięciolecia.

O drugim z celów unijnej polityki publicznej – zapewnieniu konkurencji – dowiadujemy się z opracowania E. Latoszek oraz A. Kłosa zatytułowanego *Polityka konkurencji Unii Europejskiej i jej realizacja na poziomie państwa – przykład Polski*. Autorki podkreślają znaczenie polityki konkurencji w determinowaniu „...efektywnego funkcjonowania rynku z korzyścią dla wzrostu gospodarczego oraz dobrobytu konsumentów”. Zwracają również uwagę na inny problem – problem tego, że rynki nie realizują zazwyczaj oczekiwań społecznych. I stąd – ich zdaniem – konieczność prowadzenia takiej polityki. Opracowanie poświęcają więc zbadaniu celów i narzędzi wspomagających funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Oddzielnie analizują te dotyczące przedsiębiorstw oraz poszczególnych państw. Na tle tych unijnych zasad przedstawiają realizację takiej polityki w Polsce.

Ostatnie z opracowań w pierwszym bloku tematycznym, którego autorem jest I. Zawiślińska podejmuje problem ewolucji poglądów na sposób funkcjonowania oraz cele stawiane przed administracją publiczną współczesnych demokratycznych państw. Opracowanie jest zatytułowane *Partnerstwo Otwartego Rządu – istota i zasady działania na przykładzie Kanady*. Autorka przedstawia genezę oraz istotę nowego podejścia do tej kwestii, zmaterializowanego w tzw. koncepcji otwartego rządu. Jego realizację objaśnia natomiast na przykładzie Kanady, która jako jedno z pierwszych państw (w drugiej grupie) przystąpiła do tzw. Partnerstwa Otwartego Rządu. Dowiadujemy się o zobowiązaniach, które przyjmują na siebie państwa członkowskie w kwestii prowadzonej polityki publicznej oraz o sposobach oceny wypełnienia tych zobowiązań.

W opracowaniach tworzących drugi z tematycznych bloków (dziewięć opracowań) podejmowane są tzw. sektorowe problemy polityki publicznej, tj. dotyczące poszczególnych jej gałęzi: polityki makroekonomicznej, regionalnej, innowacyjności, ludnościowej itd. Są one tutaj rozważane tak na gruncie teoretycznym, jak i praktyki ich realizacji.

W pierwszym z opracowań zatytułowanym *Uwarunkowania finansowe polityki publicznej w warunkach otwartej gospodarki – przykład Polski* autorka – K. Żukrowska przeprowadza analizę zmian w finansowaniu narodowej polityki publicznej, które zostały spowodowane przez odpowiedź Unii Europejskiej na bieżący kryzys gospodarczy. Autorka poświęca uwagę trzem rozwiązaniom potocznie określanym jako

tw. sześciopak, dwupak oraz unia bankowa. Podkreśla, że przyczyniły się one do pogłębienia integracji, polegającego na „...dalszym delegowaniu uprawnień kontrolnych na poziom instytucji europejskich” oraz na wzroście „...znaczenia koordynacji podejmowanych (w tym zakresie – MK) działań”.

Drugie opracowanie autorstwa A. Zorskiej nosi tytuł *Rozwój i umiędzynarodowienie innowacyjności w otwartej gospodarce. Implikacje dla polityki innowacyjnej państwa*. Podejmuje ono próbę wykazania, że „...obecnie (...) na krajową innowacyjność oddziałują międzynarodowe przepływy i powiązania oraz podmioty obcego pochodzenia”. Dokonuje więc wpieryw identyfikacji zewnętrznych uwarunkowań zmian innowacyjności po to, by następnie zwrócić uwagę na coraz bardziej widoczne zmiany w funkcjonowaniu narodowych systemów innowacyjnych – ich umiędzynarodowienie. W tym względzie autorka przedstawia koncepcję podmiotowego ujęcia procesu umiędzynarodowienia tych systemów. Opracowanie kończy się analizą zmian w polityce innowacyjnej państwa.

Trzeci tekst dotyczy polityki regionalnej, a więc kolejnej gałęzi polityki publicznej, dotyczącej realizacji zadań publicznych w zakresie społeczno-gospodarczego rozwoju regionów. Jest zatytułowany *Polityka regionalna w Polsce jako istotna składowa polityki publicznej*, a jego autorem jest Z. Strzelecki. Najpierw dowiadujemy się więc o teoretycznych aspektach polityki regionalnej. Na tak zbudowanym tle przedstawiono priorytety, zasady oraz instrumenty realizowania polityki regionalnej w Unii Europejskiej i w Polsce. Autor zwraca przy tym uwagę na obserwowane (również w odniesieniu do polityki Unii Europejskiej oraz Polski) przeobrażenie się modelu polityki rozwoju regionalnego w tzw. model „trzeciej generacji”, gdzie polityka regionalna dotyczy „...wielu pól działania, np. inwestycji w infrastrukturę ekonomiczną i społeczną oraz w B i R i zasoby ludzkie, rozwój biznesu i jego otoczenie”.

W czwartym opracowaniu V. Korporowicz podnosi problem polityki zdrowotnej i ludnościowej (*Polityka zdrowotna i ludnościowa w Polsce jako przykłady polityki publicznej*). Autorka podkreśla wagę (na gruncie nauk o polityce publicznej) „...stosunkowo nowego zjawiska społecznego, jakim jest edukacja zdrowotna”, będąca „...niezbędnym elementem działań na gruncie polityki publicznej, w tym zdrowotnej”. I to właśnie w tym względzie widzi szczególną rolę państwa w prowadzonej przez nie polityce publicznej.

Autorzy kolejnego opracowania *Problemy demograficzne Polski jako wyzwania dla polityki ludnościowej i migracyjnej*, J. Misiuna oraz M. Pachocka, prezentują analizę zmian sytuacji demograficznej Polski w latach 2003–2013. Identyfikują najważniejsze – ich zdaniem – konsekwencje społeczno-gospodarcze tych zmian. Podkreślają problem starzenia się polskiego społeczeństwa oraz narodowościowej struktury i charakteru (ze względu na przyczynę) imigracji. Na tej podstawie określają

kierunki działań państwa w zakresie polityki publicznej – ludnościowej, migracyjnej oraz zatrudnienia.

W szóstym opracowaniu pt. *Uczenie się przez całe życie (Lifelong and Lifewide Learning) jako inwestycja społeczna* E. Chmielecka dokonuje charakterystyki tych dwóch pojęć: inwestycji społecznej oraz uczenia się przez całe życie. Na jej podstawie pokazuje związek między nimi i to, co z niego wynika – to, „... jak wspólnie tworzą płaszczyznę sprzyjającą realizacji postulatów polityki spójności, będącej podstawą działania Unii Europejskiej”. Szczególną rolę przypisuje szkołom wyższym. Ten wniosek stał się argumentem na rzecz uzupełnienia polityki publicznej krajów Unii Europejskiej o działania sprzyjające uczeniu się przez całe życie. Swoją analizę autorka prowadzi, odwołując się do praktyk akademickich, tak w polskich uczelniach wyższych, jak i tych z innych krajów Unii Europejskiej.

W siódmym opracowaniu (*Otwarta kultura: jaka polityka kulturalna w Polsce w stosunku do nieformalnych obiegów kultury*) A. Janowska pisze o rewolucjach w polityce kulturalnej w Polsce, które dokonały się w odpowiedzi na dwie zmiany w otoczeniu zarówno gospodarczym, jak i społecznym – systemu politycznego oraz systemu informacyjno-komunikacyjnego. Opracowanie rozpoczyna od omówienia ewolucji polityki kulturalnej w Polsce, by potem skoncentrować uwagę na skutkach rewolucji technologicznej, które wymogły „... zmianę podejścia do uczestnictwa konsumentów w kulturze, a także do polityki kulturalnej”. Pisząc o rewolucji technologicznej, ma na myśli zmiany w odniesieniu do tych dóbr kultury, które łatwo mogły zostać „scyfryzowane”. To te zmiany wymusiły na państwie określenie nowej jego roli w sektorze kultury – nowych priorytetów polityki publicznej.

W kolejnym opracowaniu zatytułowanym *Zasób mieszkaniowy gospodarstw domowych w Polsce jako przedmiot polityki publicznej* M. Cesarski dokonuje oceny efektów polityki publicznej prowadzonej w Polsce (przez rząd i samorząd terytorialny) w latach 2002–2011 w zakresie polityki mieszkaniowej. Tę ocenę opiera na danych liczbowych dotyczących stanu oraz zmian struktury i zasobu mieszkaniowego gospodarstw domowych. Na tej podstawie wnioskuje, iż nastąpił „... wyraźny regres w skali i znaczeniu sektora publicznego w zamieszkiwaniu ludności w Polsce”. Podkreśla jednocześnie, że „wyniki przedłożonej analizy nie są jednoznaczne”, m.in. ze względu na „...gruntownie zmienioną metodę Narodowego Spisu Powszechnego 2011”.

Ostatnie w części drugiej opracowanie nosi tytuł *Polska polityka pomocy rozwojowej jako przykład polityki publicznej*. Jego autorka – M. Zajaczkowski opisuje w nim powstanie i rozwój polskiej polityki współpracy na rzecz rozwoju, wynikającej z zobowiązań, jakie przyjęła na siebie Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej. Opracowanie rozpoczyna omówienie ewolucji tej polityki. Następnie zarysowane są jej

cele oraz kierunki (geograficzne i przedmiotowe). Na koniec znajdziemy krótką ocenę skuteczności podejmowanych działań – negatywną.

Trzeci blok tematyczny grupuje opracowania (sześć), w których autorzy dokonują analiz realizacji polityki publicznej w kilku państwach, nie tylko tych będących członkami Unii Europejskiej. Te analizy mają (ponownie) charakter rozważań na gruncie teorii ekonomicznych oraz ich praktycznych zastosowań.

Ten blok rozpoczyna opracowanie napisane przez S. Sztabę, a zatytułowane *Historia regulacji w Stanach Zjednoczonych Ameryki*. Znajdziemy tu jednak nie tylko historię polityki regulacji na trzech poziomach władzy: federalnym, stanowym i miejskim. Jej powstanie i rozwój zostało również przedstawione w świetle kilku teorii regulacji: regulacji opartej na interesie publicznym, ekonomicznej teorii regulacji, specjalnego zainteresowania i konkurencji grup interesów oraz teorii S. Peltzmana.

Autorem drugiego opracowania w tym bloku tematycznym – *Polityka gospodarcza rządu federalnego kanclerz A. Merkel a zagadnienie wartości* – jest G. Szulczewski. Dokonując analizy politycznych decyzji podejmowanych przez niemiecki rząd, autor dochodzi do wniosku, że styl działania rządu naszego zachodniego sąsiada jest ukształtowany przez zespół tzw. wartości konsensualnych, tj. takich, których poszanowanie cieszy się powszechną zgodą. Autor wymienia cztery takie wartości: wolność, pokój, bezpieczeństwo socjalne oraz dobrobyt. I to właśnie w tym względzie polityka publiczna Niemiec różni się zasadniczo – zdaniem autora – od anglosaskiego sposobu uprawiania polityki, bo ten jest „... skierowany na osiągnięcie wyniku”.

Energiewende – ile kosztuje postępową polityka energetyczna? również dotyczy polityki publicznej prowadzonej przez niemiecki rząd – strategii energetycznej Niemiec. P. Jeżowski zarysowuje istotę oraz funkcjonowanie tej strategii. Zwraca przy tym uwagę na kluczowe problemy i koszty jej wdrożenia. Pisząc o przemianach w energetyce wywołanych przez implementację tej strategii (chodzi przede wszystkim o zdecydowany rozwój instalacji odnawialnych źródeł energii), podkreśla, że są one „... przedmiotem wielkiego zainteresowania”, bo „... fenomen niemiecki zdumiewa swoim zakresem i radykalnością” i, będąc wielkim sukcesem, jest „... wzorcem do naśladowania”.

W czwartym z opracowań *Przygotowanie działań publicznych w Republice Słowackiej* B. Pytlik podnosi problem współkreowania polityki publicznej, które stało się faktem, gdy „... z upływem czasu doszło do znacznego zwiększenia liczby podmiotów odpowiedzialnych” za jej tworzenie. Z tego względu zmiany uległy również metody jej tworzenia. Te zmiany – jak podkreśla autor – idą w parze z narastającą złożonością współczesnych problemów społecznych. A ta „... wymusza konieczność tworzenia właściwych warunków dla projektowania i realizacji polityki publicznej”.

To te właśnie kwestie, tzw. deliberacji, rozważa na przykładzie rozwiązań wdrażanych w Republice Słowackiej.

Autorem piątego opracowania *Zmiana czy kontynuacja w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej – aneksja Krymu 2014* jest K. Kozłowski, który za jego cel postawił sobie analizę „... efektywności działań rosyjskich na Krymie w 2014 r. w kontekście realiów politycznych obszaru poradzieckiego”. Autor rozpoczyna od wskazania na korzenie tych działań – „geopolitykę radziecką”. Rozważa następnie jej zmiany, które zaszły po rozpadzie Związku Radzieckiego i stały się – będąc „... odpowiedzialne za paternalistyczne traktowanie państw obszaru poradzieckiego przez Federację Rosyjską” – bezpośrednią przyczyną bieżących wydarzeń. Opracowanie kończy się wnioskami odnośnie do międzynarodowego znaczenia aneksji Krymu.

Ostatni tekst autorstwa J. Modrzejewskiej-Leśniewskiej *Polityka energetycznej integracji regionu: TAPI i IPI* dotyczy dwóch projektów, których realizacja zapewniłaby „... stabilizację i integrację całego regionu” południowej Azji. Chodzi o projekty budowy gazociągów Turkmenistan – Afganistan – Pakistan – Indie oraz Iran – Pakistan – Indie (ew. dalej Chiny). Autorka analizuje możliwości ich realizacji oraz potencjalne skutki powstania każdego z nich.

* * *

Konkludując, należy stwierdzić, że układ silnie zróżnicowanego materiału jest klarowny. Z pierwszej części (bloku tematycznego) dowiadujemy się o powstaniu, ewolucji oraz aktualnej koncepcji polityki publicznej w Unii Europejskiej – jej założeniach i sposobach wdrożenia. Część druga daje nam szeroki obraz problematyki jej realizacji w Polsce na najniższym, sektorowym poziomie, a w części trzeciej dowiadujemy się m.in. o takich właśnie problemach, lecz w kilku wybranych państwach czy obszarach geograficznych.

W każdej z trzech części znajdują się opracowania będące analizami teoretycznymi, jak również takie, które dotyczą kwestii praktycznego stosowania przyjętych założeń polityki publicznej. Dają więc one możliwość kompleksowej oceny prowadzonej polityki publicznej w najważniejszych gospodarkach świata oraz – co ważne – porównawczych rozważań na ten temat. A to daje podstawę i tworzy pokusę do ich rozwinięcia w celu oceny komparatywnej efektywności polityki publicznej prowadzonej w różnych państwach.

