

*Klaudia Wolniewicz-Slomka*<sup>1</sup>

## Projektowanie i implementacja polityki publicznej – przegląd podejść teoretycznych

---

### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie podejść teoretycznych do procesów kształtowania polityki publicznej. Autorka skupia się na dwóch jej fazach – projektowaniu i implementacji, pomijając ewaluację. Tekst jest próbą odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jak badacze definiują politykę publiczną, jakie jej fazy wyróżniają? Czym te fazy się charakteryzują? Jak rozumiana jest implementacja i co oznaczają poszczególne podejścia do niej – odgórne, oddolne i hybrydowe? Co uznają za sukces implementacyjny i jakie czynniki wpływają na jego osiągnięcie? Jakie najpopularniejsze podejścia teoretyczne możemy odnaleźć w dorobku badaczy polityki publicznej? W którym kierunku powinny pójść przyszłe badania procesów polityki publicznej? Aby odpowiedzieć na powyższe pytania, autorka dokonała przeglądu literatury (głównie anglojęzycznej), w której podjęto zagadnienia projektowania i wdrażania polityk publicznych. Tekst jest syntezą podejść teoretycznych do polityki publicznej. Artykuł ma charakter przeglądowy.

**Słowa kluczowe:** projektowanie polityki publicznej, implementacja polityki publicznej, sukces implementacyjny w polityce publicznej, heurystyka stadialna polityki publicznej, badania nad polityką publiczną

**Kody klasyfikacji JEL:** D73, D78, Z18

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Wydział Pedagogiki, e-mail: k.slomka@ukw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8839-9113>

---

## Design and implementation of public policy: an overview of theoretical approaches

---

### Abstract

The aim of this article is to present an overview of theoretical approaches to public policy. The author focuses on its two phases – design and implementation, not including evaluation. The article is an attempt to answer the following research questions: How do researchers define public policy? What are its phases? What are the characteristics of these phases? How is its implementation defined? And what do top-down, bottom-up, and hybrid approaches mean? What is considered to be an implementation success and what factors influence it? Which direction should future research on public policy processes take? In order to answer the above-mentioned questions, the author has reviewed the subject literature, mainly in English, dealing with the issues of designing and implementing public policies. The article is a synthesis of public policy theories.

**Keywords:** policy design, policy implementation, policy implementation success, stadial heuristics in public policy, research on public policy

**JEL Classification Codes:** D73, D78, Z18

---

Artykuł przedstawia przegląd podejść teoretycznych do kształtowania dwóch pierwszych etapów polityki publicznej – jej projektowania i wdrażania (z pominięciem ostatniego – ewaluacji). W opracowaniach naukowych na temat polityki publicznej zwraca się uwagę, że koncepcje teoretyczne i badawcze skoncentrowane na politycznym procesie projektowania polityki oraz jej wdrażania należą do trzonu tej dyscypliny. W polskiej literaturze przedmiotu pojawia się coraz więcej artykułów i książek opisujących teorię i metodologię badań nad polityką publiczną (zajmują się tym zagadnieniem m.in. J. Woźnicki, A. Zybala, R. Szarfenberg, T. Mering), niewiele jest natomiast syntetycznych opracowań teoretyczno-metodologicznych poświęconych implementacji. Przeglądu koncepcji teoretycznych implementacji w politykach publicznych podjął się M. Zawicki (2016). Niniejszy tekst jest zatem, po pierwsze, próbą uporządkowania podejść teoretycznych do procesu projektowania polityki publicznej oraz, po drugie, próbą uzupełnienia literatury polskojęzycznej o podejścia teoretyczne dotyczące procesu wdrażania tej polityki.

Przy omawianiu literatury przedmiotu na temat projektowania i implementacji polityki publicznej należy zastrzec, że jest to głównie literatura zagraniczna. Tradycja badań nad polityką publiczną w Polsce jest dość krótka i publikacje, w których podjęto tematykę tworzenia i wdrażania polityki publicznej, są dość ogólne. Tylko

w niewielu z nich przeanalizowano te procesy dogłębnie. Sytuacja ta ma różne konsekwencje dla kształtu i treści tego artykułu. Po pierwsze, dominuje literatura zagraniczna, ale możliwości przełożenia doświadczeń zagranicznych badaczy na polskie warunki są jednak ograniczone. Tworzenie i wdrażanie polityki publicznej w Polsce za bardzo różni się bowiem od kształtowania polityki w krajach federacyjnych, np. Stanach Zjednoczonych (pioniera badań nad implementacją), żeby można było wprost czerpać z ich dorobku naukowego. Po drugie, dostrzec można różnice w sposobie tłumaczenia pojęć stosowanych w literaturze anglojęzycznej, a ich dostosowanie do warunków polskich bywa czasami trudne. Przykładem jest kategoria *street-level bureaucracy*, tłumaczona jako „administracja pierwszego kontaktu” (Zawicki, 2016: 93) lub „biurokracja pierwszego kontaktu” (Sztandar-Sztanderska, 2016).

Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: Jak badacze definiują politykę publiczną, jakie jej fazy wyróżniają? Czym te fazy się charakteryzują? Jak rozumiana jest implementacja i co oznaczają poszczególne podejścia do niej – odgórne, oddolne i hybrydowe? Co uznają za sukces implementacyjny i jakie czynniki wpływają na jego osiągnięcie? Jakie najpopularniejsze podejścia teoretyczne możemy odnaleźć w dorobku badaczy polityki publicznej? W którym kierunku powinny pójść przyszłe badania procesów zachodzących w ramach polityki publicznej? Artykuł składa się z: zaprezentowania głównych podejść teoretycznych do procesu tworzenia polityki publicznej; omówienia podejść teoretycznych do projektowania, a następnie – do implementacji; podsumowania.

## Polityka publiczna jako proces – główne podejścia teoretyczne

Teoretycy polityki publicznej wypracowali do tej pory dwa główne podejścia do procesu tworzenia polityki publicznej – linearne oraz nielinearne (Zybała, 2013b: 16; Zawicki, 2016: 42–46). Podejście linearne zakłada, że w procesie tym jest kilka faz, następujących po sobie i od siebie zależnych. Oprócz tego koniec jednego etapu procesu automatycznie oznacza początek kolejnego. O wielu różnych podejściach do polityki publicznej jako procesu o charakterze linearnym mówi się jako o heurystyce stadialnej (*the stages heuristic model*). Podejście nielinearne natomiast zakłada, że procesy kształtowania polityki przebiegają nieprzewidywalnie i trudno wskazać tu kolejne, rozdzielne fazy, następujące po sobie chronologicznie. Za jednego z pierwszych przedstawicieli podejścia linearnego uznaje się H.D. Lasswella (1956). Współcześnie wśród zagranicznych badaczy wymienia się M. Howletta i M. Ramesha (2011), a wśród polskich – J. Woźnickiego (2012). Podejście nielinearne

do procesu decyzyjnego promował Ch. Lindblom (1959), a w kolejnych dekadach m.in. R. Nakamura (1987), E.J. Woodhouse (1993), J. Hudson oraz S. Lowe (2009), M. Fazekas i T. Burns (2012).

Lasswell wyraził pogląd, iż polityka publiczna ma charakter linearny i proces jej tworzenia oraz realizacji można przedstawić w kilku etapach, które obejmują: pozyskanie informacji, jej rozpowszechnienie, zaproponowanie zaleceń i zdobycie poparcia dla nich, następnie ich wprowadzenie i zakończenie wraz z ewaluacją (Lasswell, 1956; cyt. za: Zawicki, 2016: 43). Wielu autorów (Ch.O. Jones, M. Howlett, M. Ramesh) wskazuje na istnienie od pięciu do siedmiu stadiów polityki publicznej. W duchu teorii Lasswella o polityce publicznej jako procesie pisali nieco później m.in. C.O. Jones, G. Brewer, R.B. Ripley. Przykładowo Jones proponuje pięć stadiów w ramach cyklu polityki publicznej, które obejmują takie kroki, jak: utworzenie agendy, praca nad programem, jego wdrożenie, ocena procesów programowania i implementacji i zakończenie programu. Jak zauważa R. Szarfenberg (2016: 6), nowsze koncepcje heurystyki stadialnej proponowane np. przez Howletta i Ramesha (2011) uwzględniają dwie kwestie: 1) praktyczne rozwiązywanie problemów oraz 2) fazy projektowania i implementacji polityki przy założeniu, że fazy kształtowania polityki odpowiadają fazom praktycznego rozwiązywania problemów, co zostało zaprezentowane w tabeli 1.

**Tabela 1. Model heurystyki stadialnej M. Howletta i M. Ramesha**

Fazy praktycznego rozwiązywania problemów	Fazy kształtowania polityki publicznej
Diagnoza problemu	ustalenie agendy ( <i>agenda setting</i> )
Propozycje rozwiązań	formułowanie polityki ( <i>policy formulation</i> )
Wybór rozwiązania	podjęcie decyzji ( <i>adoption/decision making</i> )
Wdrażanie rozwiązania	implementacja polityki ( <i>policy implementation</i> )
Monitoring wyników	ewaluacja polityki ( <i>policy evaluation</i> )

Źródło: Howlett, Ramesh, 2011: 19.

Na gruncie polskiej nauki Woźnicki (2012) uznaje, że polityka publiczna organizuje poszczególne zadania publiczne w trzy konkretne fazy: projektowanie, wdrażanie i ewaluację wyników. Koncepcję tworzenia polityki publicznej mieszczącą się w podejściu linearnym rozwinął w polskiej literaturze m.in. zajmujący się polityką zdrowotną C. Włodarczyk (2010). Wyróżnił on aż czternaście kroków, które składają się na proces formułowania i wdrażania polityki publicznej. Ze stadialnymi koncepcjami procesu formułowania polityki publicznej wiąże się zatem m.in. założenia

dotyczące racjonalności aktorów, możliwości uzgadniania celów i racjonalnego ustalenia instrumentów ich realizacji.

Z takim rozumieniem procesu tworzenia i realizacji polityki publicznej polemizują Lindblom i Woodhouse, którzy uważają, że zarówno jej tworzenie, jak i wdrażanie są nielinearne i nieprzewidywalne. Model inkrementalny Lindbloma zakłada, że do sukcesu należy dojść małymi krokami bez jasnego planu działania (Włodarczyk, 2010: 51). Proces decyzyjny to stałe „wydostawanie się z bałaganu, w którym nieuchronnie się pograża” (Włodarczyk, 2010: 69). Bałagan ten charakteryzuje się: a) niemożliwością pełnej lub nawet częściowej strukturalizacji procesu decyzyjnego, b) decydentami, którzy mają kontrolę tylko nad częścią zainicjowanych procesów, c) decydentami, którzy „nie otrzymują do rozwiązania określonego problemu, który jest definiowany na podstawie informacji o faktach społecznych”, d) decydentami, którzy nie wykorzystują pełni władzy, e) problemami, które rodzą kolejne problemy, dlatego samo „mówienie o rozwiązaniu problemu jest nieuprawnione i mylące” (Włodarczyk, 2010: 69). Co więcej, w ujęciu nielinearnym proces nie ma wyznaczonego ani początku, ani końca. Badacze podkreślają, że model linearny/fazowy może być akceptowany tylko w przypadku prostych działań publicznych, nie ma jednak zastosowania w sytuacji zmagania się z naprawdę złożonymi problemami społecznymi. Podobnego zdania są Hudson i Lowe, którzy zauważają, iż sam fakt wielości podmiotów i instytucji uczestniczących we wdrażaniu polityki publicznych uniemożliwia ujmowanie ich w kategoriach procesu linearnego i zracjonalizowanego. Zdaniem M. Fazekasa i T. Burns (2012: 7) złożoność charakteryzująca polityki publiczne bierze się z: różnorodności i mnogości aktorów, którzy uczestniczą w procesie jej tworzenia i implementacji, a mają odmienne preferencje i oczekiwania; decentralizacji i zwiększającej się elastyczności instytucji wdrażających politykę publiczną; zmieniającego się znaczenia instytucji i podmiotów międzynarodowych. W opinii krytyków podejścia stadialnego, np. Nakamury i Smallwooda, myślenie o procesie polityki publicznej przez pryzmat kolejnych kroków następujących po sobie jest myśleniem podręcznikowym i nieprzystającym do rzeczywistości (Zawicki, 2016: 45), chociaż bez wątplenia porządkuje i znacząco ułatwia zrozumienie procesu tworzenia polityki publicznej. W polskiej literaturze Szarfenberg (2012: 28) zauważa, że koncepcja stadialna przestała być uznawana przez jednego z czołowych badaczy procesów kształtowania polityki publicznej P. Sabatiera za teorię naukową i „gdyby uznać, że sercem koncepcji stadialnej było racjonalne podejmowanie decyzji, to rozwój teorii polityki publicznej można przedstawić jako długi proces dystansowania się od takiego założenia, co nie doprowadziło do przyjęcia innej, równie uniwersalnej podstawy, ale raczej do uznania wielości teorii wyjaśniających proces polityki publicznej”.

Analizując proces polityki publicznej, należy wspomnieć o pracach politologów zajmujących się teoriami politycznego decydowania. W politologii istnieje wiele teoretycznych koncepcji decydowania, m.in. autorstwa: Z.J. Pietrasia (1998) (przedstawiciel podejścia linearnego, twórca koncepcji czterech poziomów – społecznego, organizacyjnego, racjonalnego i emocjonalno-osobowościowego, na których można rozpatrywać proces decyzyjny, i dwóch jego ujęć – empirycznego i normatywistycznego), G. Rydleńskiego (przedstawiciel podejścia linearnego i twórca koncepcji pisania o procesie decyzyjnym jako decydowaniu politycznym i administracyjnym), J. Penca (zwolennik mówienia o jednej fazie będącej wydaniem aktu-decyzji polegającej na wyborze jednej opcji) (Rydleński, 2011) czy A. Bodnara (zwolennik kilku faz) (Włodarczyk, 2010). Podejścia tych badaczy są szczegółowo przez nich rozwijane, ale ponieważ nie stanowią bezpośredniego tematu tego tekstu, nie są tu omawiane.

Wykorzystując podejście linearne do polityki publicznej, w następnych dwóch częściach artykułu dokonano przeglądu ujęć teoretycznych dotyczących dwóch pierwszych faz kształtowania polityki publicznej – projektowania i implementacji. Założono przy tym, że: 1) na każdą z nich mają wpływ różne podmioty, a szczególnie znaczenie niektórych z nich jest im dane przez system polityczny i strukturę instytucjonalną państwa; 2) etapy polityki publicznej są prawnie uporządkowane, chociaż ich faktyczny przebieg może odbiegać od normatywnego scenariusza; 3) polityka publiczna jako proces ma charakter ciągły i składa się z kolejnych „odsłon”. Dlatego ważne w badaniach polityki publicznej jest przeanalizowanie sytuacji poprzedzającej ustalenie agendy, która zapoczątkowuje kolejną „odsłonę” danej polityki.

## Projektowanie polityki publicznej

W modelu heurystyki stadialnej (zaprezentowanym w poprzedniej części artykułu) na fazę projektowania polityki składają się: ustalenie agendy, formułowanie polityki oraz podejmowanie decyzji (w wąskim rozumieniu tego pojęcia).

Pojęcie agendy jest w naukach o polityce publicznej definiowane dynamicznie i statycznie. W ujęciu dynamicznym jest to proces definiowania problemu publicznego, w statycznym zaś – zbiór problemów do rozwiązania. M.E. Kraft i S.R. Furlong (2007, cyt. za: Zybąła, 2013a: 200) za agendę uznają i proces zdefiniowania problemu publicznego i to, jak ten problem jest postrzegany, jakie jest jego miejsce wobec innych problemów. Według T.A. Birklanda (2007: 63) agenda jest to zbiór centralnych problemów, które przyciągają uwagę (społeczeństwa i władz krajowych). Zdaniem J.W. Kingdona, aby władze zajęły się rozwiązaniem konkretnego problemu, muszą wystąpić trzy strumienie: strumień problemów (*problem stream*), strumień

polityczny (*politics stream*) i strumień polityki publicznej (*policy stream*). Strumień problemów zawiera informacje o konkretnych problemach i zwolennikach różnych sposobów ich rozwiązania. Strumień polityczny obejmuje władze publiczne, proces ich wyboru oraz ideologie partii. Na strumień polityk publicznych natomiast składają się sposoby rozwiązania problemów oraz podmioty optujące za konkretnymi ich rozwiązaniami. W literaturze pojawiają się różne propozycje podziału agend. Mowa jest m.in. o: agendach powszechnych, systemowych i instytucjonalnych (podział T.A. Birklanda, 2007, cyt. za: Zybała, 2013a: 200); agendach mediów, publicznej i polityki publicznej (podział S.N. Soroki, 2002, cyt. za: Zybała, 2013a: 203); agendach krajowych, regionalnych i lokalnych.

F. Benoit (2013: 1), pisząc o modelu stadialnym w polityce zdrowotnej, przywołuje podział etapu ustalania agendy autorstwa R.W. Cobba i Ch.D. Eldera (1972) na *discussion agendas*, co można tłumaczyć jako debata, która toczy się w celu przedyskutowania problemów społecznych, oraz *decision agendas*, czyli debata, która toczy się w celu podjęcia decyzji. *Discussion agenda* zazwyczaj odwołuje się do spraw oczywistych i już wcześniej dyskutowanych, *decision agenda* zaś – do listy spraw już przez rząd podejmowanych (Benoit, 2013: 1). Jak wskazuje R.B. Ripley, musi być spełnionych kilka warunków wstępnych, żeby dana kwestia znalazła się w agendzie. Osoby lub grupy muszą uznać, że sytuacja jest problematyczna, i zidentyfikować jej problematyczne aspekty, zaproponować rozwiązania i zaangażować się w działania, które wpłyną na rząd i skłonią go do interwencji, w tym zidentyfikują grupy społeczne odgrywające znaczącą rolę w określeniu problemu (McCool, 1995: 159). Faza ustalania agendy obejmuje proces, w którym problem i adresowana wobec niego polityka są uznawane za sprawę publiczną.

Po etapie ustalenia agendy następuje etap formułowania polityki, podczas którego decydenci rozważają różne możliwości rozwiązania określonych problemów (konstruowanie alternatyw). Koalicje aktorów poprzez zastosowanie strategii rzecznictwa starają się uzyskać priorytet dla jednej, określonej przez siebie interpretacji zarówno problemu, jak i jego rozwiązania. Na tym etapie krystalizują się relacje władzy, determinując kierunek polityki. E. Bardach wyróżnia kilka subfaz formułowania polityki, tj.: „konstruowanie alternatyw rozwiązań dla danego problemu, wybieranie kryteriów, które posłużą do dokonania wyboru między różnymi koncepcjami rozwiązań danego problemu, projektowanie rezultatów, które mają być osiągnięte w wyniku podjętych działań, oraz konfrontowanie kompromisów, które zostały wypracowane w trakcie poszukiwań rozwiązań” (Zybała, 2013a: 232). Następnie, w ramach etapu podjęcia decyzji, decydenci rozstrzygają na poziomie rządowym (centralnym), w jaki sposób dany problem zostanie rozwiązany. Wówczas proponują jedno, ewentualnie dwa jego rozwiązania (etap podjęcia decyzji).

Istnieją różne koncepcje dotyczące sposobu, według którego rozpoznane przez aktorów problemy przekładają się na konkretny projekt polityki publicznej: w rozumieniu szerszym – koncepcji „działań do zrobienia” (agenda polityczna), w rozumieniu węższym – programu polityki publicznej (*public policy*). Zwraca na to uwagę B. Szatur-Jaworska (2016: 72), pisząc o polityce reaktywnej (szybka odpowiedź na społeczne potrzeby) i polityce proaktywnej (przygotowanie różnych scenariuszy zmian społeczno-gospodarczo-demograficznych).

Jedną z częściej przywoływanych w literaturze przedmiotu typologii podejść do procesu tworzenia programów polityki publicznej jest propozycja P. Sabatiera (2007: 8–10), zawierająca osiem pozycji. Wszystkie z nich, zdaniem badacza, spełniają kilka ważnych kryteriów, dlatego znalazły się w proponowanym przez niego zestawieniu. Przede wszystkim realizują wymogi stawiane teoriom naukowym (tj. ich założenia są jasne i spójne, wskazują na wyraźne zależności przyczynowo-skutkowe, mają fałszyfikowalne hipotezy i szeroki zakres badawczy), zostały przetestowane empirycznie i rozwinięte koncepcyjnie, mają swój wkład w rozwój nauki o procesie politycznym oraz odwołują się do czynników uznanych przez innych badaczy polityki publicznej za ważne („konflikt wokół wartości i interesów, przepływ informacji, działanie instytucji i zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne”; Sabatier, 2007: 8). Typologia ta obejmuje:

- 1) instytucjonalizm racjonalnego wyboru (*institutional rational choice*) – podejście autorstwa E. Ostrom; badanie, jak instytucjonalne przepisy zmieniają zamierzone zachowania racjonalnych jednostek kierujących się własnym interesem;
- 2) model wielostrumieniowy (*the multiple streams framework*) – podejście autorstwa J. Kingdona; zakłada się istnienie trzech strumieni (strumienia problemów, strumienia politycznego i strumienia polityki publicznej), w których zachodzą odrębne procesy, a „polityki publiczne są formułowane niezależnie od sposobów definiowania problemów oraz działań prowadzonych w warstwie politycznej” (Zawicki, 2016: 55);
- 3) konstrukcjonizm społeczny (*social construction and policy design*) – podejście autorstwa H. Ingram, A. Schneider oraz P. de Leona; konstrukcja programu polityki publicznej skutkuje określonym przekazem do odbiorców polityki publicznej, a wizerunek danej grupy społecznej jest odzwierciedlony w danym programie polityki publicznej;
- 4) przerywaną równowagę (*punctuated-equilibrium theory*) – podejście autorstwa J.L. True, B.D. Jonesa i F.R. Baumgartnera; tworzenie polityki charakteryzuje się naprzemiennie długimi procesami przyrostu zmian politycznych, które nagle są przerywane krótkimi, ale znaczącymi okresami zmian politycznych;



- 5) koalicje rzecznicze (*the advocacy coalition framework*) – podejście autorstwa P. Sabatiera; wyjaśnianie interakcji, które zachodzą między różnymi grupami interesu i wpływają na ostateczny kształt polityki;
- 6) modele innowacji i dyfuzji (*innovation and diffusion models in policy research*) – podejście autorstwa F. Stokes Berry i W. Berry'ego (1990: 395); badanie rozprzestrzeniania się polityk publicznych w różnych kierunkach i wpływu jednych polityk publicznych na drugie;
- 7) teorię sprzężenia zwrotnego (*policy feedback theory*) – podejście autorstwa P. Pierzona (Sabatier, 2007: 95); istotą jest założenie, że polityka rozumiana jako zarządzanie (*policy*) oddziałuje na politykę rozumianą jako zdobycie i utrzymanie władzy (*politics*) oraz że polityka będzie funkcjonowała dopóty, dopóki określone czynniki zewnętrzne nie spowodują jej zmiany;
- 8) teorię narracyjną łączącą koalicje rzecznicze z podejściami postpozytywistycznymi (*policy narratives and advocacy coalitions*) – podejście autorstwa m.in. C. Radaelliego (1995); współwystępowanie różnych narracji, które odzwierciedlają walkę o władzę w polityce.

Etap projektowania zamyka podjęcie decyzji, które jest przedmiotem badania w ramach różnych nauk, dlatego nie sposób dokonać choćby podstawowego przeglądu teoretycznych analiz procesu decyzyjnego. Warto jednak – myśląc o polityce publicznej i jej badaniach – uwzględnić następujące kwestie:

- 1) faza podejmowania decyzji obejmuje: wybór konkretnych działań, określenie podmiotów, które mają je realizować, oraz ustalenie instrumentów, jakimi mają się posługiwać;
- 2) decyzje mogą być podejmowane jednoosobowo lub mogą mieć charakter zespołowy;
- 3) z jednej strony, proces podejmowania decyzji w polityce publicznej podlega regułom racjonalnego wyboru, z drugiej zaś – występują w nim liczne zakłócenia owej racjonalności (np. sprzeczność interesów decydentów, niepełny dostęp do informacji, symboliczny – a nie tylko praktyczny – wymiar podejmowanych decyzji);
- 4) decyzje mogą podlegać korektom lub całkowitym zmianom jeszcze przed ich realizacją lub na skutek doświadczeń wynikających z fazy implementacji itd.

Proces projektowania polityki publicznej w zależności od tego, jaką politykę szczegółową badamy, może być procesem linearnym/nieliniowym, który odbywa się (również z jego subfazami) na różnych poziomach funkcjonowania państwa (centralnym, regionalnym i lokalnym) oraz w którym uczestniczą różne podmioty (publiczne i prywatne) polityki publicznej, szczególnie te, które realizują funkcję normotwórczą, programową i informacyjną (ale nie tylko), a istotnymi

elementami projektowania polityki są m.in. debata medialna, debaty w ramach gremiów decyzyjnych, stwarzanie instrumentów realizacji decyzji (głównie prawnych i finansowych).

## Implementacja polityki publicznej – definiowanie

W modelach linearnych po etapie projektowania następuje etap implementacji polityki. W literaturze o polityce publicznej funkcjonuje wiele definicji implementacji, które oznaczają po prostu wdrażanie, realizowanie polityki publicznej. Większość definicji implementacji sprowadza się do tego, co S. Barrett (2004: 251) nazwała „przełożeniem polityki na działanie”, a E. Hargrove – brakującym ogniwiem (*missing link*) między tworzeniem polityki a ewaluacją rezultatów tej polityki (Hill, 2009: 194). Dość ogólnie implementację definiują również B. Ferman i P. DeLeon.

Bardziej szczegółowe definicje, skoncentrowane na osiągnięciu celów związanych z funkcjonowaniem danej polityki, sformułowali J. Pressman i A. Wildavsky (1973), D. Van Meter i C. Van Horn (2009) oraz D. Mazmanian i P. Sabatier, którzy przykładowo piszą o wprowadzeniu decyzji politycznej, najczęściej wydanej w formie ustawy, i dokładnym określeniu problemu, celów i tego, jak ma przebiegać proces implementacji. Uznają oni, że realizacja ma kilka faz, którym towarzyszą „polityczne decyzje realizatorów (*implementing agencies*) i zgodność grup docelowych z tymi decyzjami, rzeczywiste skutki, zamierzone i niezamierzone wyniki tych decyzji, efekty decyzji realizatorów oraz ważne poprawki w akcie nadrzędnym” (Hill, Hupe, 2002: 7).

Niektórzy badacze, np. M. Goggin czy L. O’Toole, wskazując na przejście od decyzji do działania, podkreślają, że chodzi o decyzje podjęte przez rząd na poziomie centralnym, natomiast implementacja oznacza działania na poziomie poniżej centralnego. Takie podejście jest charakterystyczne dla nurtu odgórnego badań implementacyjnych (*top-down*), gdzie *top* oznacza władze centralne, a *down* – lokalne. Według M. Goggina i jego współpracowników mówimy tu o szeregu działań, które wprowadzają autorytarne, krajowe decyzje (Peters, Pierre, 2006: 159). L. O’Toole oprócz stwierdzenia, że chodzi o intencje rządu, podkreśla fakt, że można mówić nie tylko o podjęciu działania, lecz także o jego zaprzestaniu (Hill, Hupe, 2002: 8). Zdaniem M. Zawickiego (2016: 70) współczesne, holistyczne podejście do implementacji i polityki publicznej ogólnie prezentuje E. Bardach, który uznaje, że implementacja jest ciągiem dalszym formułowania polityki publicznej, ale użyte są przy tym inne środki. Całościowe podejście do implementacji oznacza jej analizę z różnych perspektyw – oprócz zależności góra-dół uwzględnienie również zależności poziomych (między instytucjami, aktorami i grupami aktorów).

Przegląd definicji implementacji oraz próba określenia tego, co dokładnie ma stanowić przedmiot badań w ramach badania implementacji różnych polityk, wskazuje na bardzo ważną kwestię: Od kiedy mówimy o wdrażaniu polityki? Który moment jest początkiem implementacji? W zależności od podejścia przyjętego przez badacza – stadialnego lub holistycznego, odgórnego, oddolnego czy syntetyzującego – za początek implementacji mogą zostać uznane różne momenty.

## Implementacja – trzy podejścia do badań

Na przestrzeni lat ukształtowały się trzy podejścia do badań implementacyjnych w polityce publicznej – odgórne (*top-down*), oddolne (*bottom-up*) oraz hybrydowe/syntetyzujące, łączące dwa powyższe (*hybrid theories*). Systematyczne badania nad implementacją polityk publicznych rozpoczęły się w latach 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych i były efektem rozważań nad efektywnością reform programów społeczno-politycznych. Do tego czasu uznawano za oczywiste, że parlamentarzyści posiadający mandat polityczny odpowiadają za tworzenie polityki (*policy*, nie *politics*), a administracja za jej wdrożenie. Dopiero porażki w implementacji reform przyczyniły się do głębszej refleksji nad implementacją programów społecznych (Pülzl, Treib, 2007: 89). Ten okres badań implementacyjnych M. Goggin (Peters, Pierre, 2006: 151) określa mianem pierwszej generacji, a S.C. Winter (2006: 153) opisuje jako dość „pesymistyczny” – większość badań skupiała się bowiem na nieudanych próbach wdrożenia konkretnych programów społecznych, problemach i barierach implementacyjnych. Badania prowadzone w tym okresie miały charakter eksploracyjny i były pierwszymi próbami stworzenia teorii implementacji. Jak zauważa P. Sabatier (1986: 21), analizowano wówczas pojedyncze przypadki. Za największe osiągnięcie pierwszej generacji uznaje się uświadomienie naukowcom oraz społeczeństwu możliwości i konieczność przeprowadzania badań implementacji. Do najbardziej znanych prac z tego okresu należą publikacje: M. Derthick (1972), J. Pressmana i A. Wildavsky’ego (1973) oraz E. Bardacha (1977).

Działalność przedstawicieli kolejnej, drugiej generacji badań nad implementacją przypada na lata 80. XX w. i reprezentuje „optymistyczne” spojrzenie na nią. Do amerykańskich badaczy dołączyli europejscy, m.in. G. Majone z Włoch, F.W. Scharpf i R. Mayntz z Niemiec czy B. Hjern ze Szwecji. W tym czasie najważniejszym celem naukowców było skonstruowanie modeli, ram teoretycznych i szkieletu analizy implementacji. Debaty naukowe toczone wówczas można sprowadzić do dwóch ujęć implementacji – odgórnego (*top-down*) i oddolnego (*bottom-up*). W literaturze wskazuje się wielu autorów podejmujących zagadnienia implementacji w tych

dwóch nurtach, ale w tym tekście pojawią się jedynie ci, którzy są najczęściej przywoływani w publikacjach poświęconych temu zagadnieniu (Pülzl, Treib, 2007; Winter, 2006; Matland, 1995). Wśród kluczowych przedstawicieli podejścia *top-down* znaleźli się wymienieni już J. Pressman i A. Wildavsky oraz D. Van Meter i C. Van Horn, E. Bardach, a także P. Sabatier i D. Mazmanian. Reprezentanci ujęcia oddolnego to: M. Lipsky, R. Elmore, B. Hjern współpracujący z D.O. Porterem i Ch. Hullem i S. Baretta z C. Fudge'em.

## Podejście odgórne

Badacze funkcjonujący w ramach nurtu odgórnego akcentowali różne wymiary badań nad implementacją. Część z nich za punkt wyjściowy przyjmowała przygotowane centralnie programy oraz niepowodzenia implementacji, np. Pressman i Wildavsky (1973); część, jak Van Meter i Van Horn (1975), swoje modele koncentrowała wokół samego procesu implementacji i tego, czy wyniki implementacji są zgodne z jej celami.

Jak zauważają H. Pülzl i O. Treib (2007: 89), w ramach podejścia odgórnego zakłada się, że decydenci na poziomie krajowym formułują cele i kontrolują procesy implementacji. Wśród reprezentantów tego podejścia panuje przekonanie, zgodnie z którym formułowanie polityki oraz jej wdrażanie to dwa odrębne etapy. Za dominujące źródło polityki uważa się ustanowiony na poziomie centralnym akt prawny, który określa cele, kierunek polityki oraz sposób jej wdrażania.

Cele są jednoznaczne, szczegółowe, stabilne, nieulegające zmianom podczas wdrażania. Zdaniem jednych z pierwszych badaczy implementacji i reprezentantów podejścia odgórnego – Pressmana i Wildavsky'ego (1973: xxiii) – cele polityczne są ustanawiane na poziomie centralnym przez polityków, a implementacja to „interakcja między ustanawianiem, wyznaczaniem celów a działaniami podjętymi, żeby je osiągnąć”. Takie rozumienie implementacji zakłada istnienie po stronie centralnej pewnych procedur pozwalających sprawdzić, czy polityki są egzekwowane w odpowiedni sposób; po stronie lokalnej – istnienie odpowiednich zasobów do ich wdrażania. Oprócz tego obowiązki realizatorów powinny być jasno opisane, tak aby nie budziły wątpliwości (Pülzl, Treib, 2007: 91). W badaniach Pressmana i Wildavsky'ego nad implementacją federalnego programu rozwoju ekonomicznego w Oakland w Kalifornii uwidoczniła się specyfika amerykańskiej rzeczywistości – silnej decentralizacji oraz licznych instytucji uczestniczących w implementacji, co zdaniem badaczy istotnie może zmniejszać jej efektywność. Rozważania innych badaczy – Van Metera i Van Horna – były zbliżone do tego, co sądzili o implementacji Pressman i Wildavsky, ale zwrócili oni uwagę na dodatkowy aspekt implementacji – znacząca

zmiana zarządzania (*policy change*) jest możliwa tylko wtedy, jeśli między wszystkimi aktorami jest wysoki poziom zgody co do celów. Podobnie jak poprzednicy, Van Meter i Van Horn potwierdzili „hierarchiczne” podejście do implementacji, w którym projektowaniem polityki zajmują się władze rządowe, a jej realizacją – lokalne, ale jednocześnie zdawali sobie sprawę z tego, że kontrolowanie przez władze krajowe procesów implementacyjnych odbywających się na lokalnym poziomie wiąże się z ryzykiem niepowodzenia implementacji wskutek słabej kontroli, na którą mogą mieć wpływ nieprzewidywalne czynniki zewnętrzne (Pülzl, Treib, 2007: 92). Sądziłi jednak, że twórcy polityki mogą dobrze zaplanować efektywną implementację. Do najważniejszych czynników wpływających na implementację zaliczyli:

- a) cele i standardy polityk,
- b) dostępne zasoby i bodźce,
- c) jakość relacji między organizacjami uczestniczącymi we wdrażaniu,
- d) charakter agencji wdrożeniowych, ich uprawnienia kontrolne oraz więzi formalne i nieformalne łączące je z podmiotami tworzącymi polityki i egzekwującymi oczekiwane efekty tej polityki,
- e) otoczenie społeczno-ekonomiczno-polityczne,
- f) stosunek podmiotów wdrażających do implementacji” (Zawicki, 2016: 86).

W teorii odgórnej uznaje się, że cykl polityki może mieć kilka faz, ale badania skupiają się głównie na fazie tworzenia prawa.

E. Bardach (1977) również rozumie implementację jako hierarchiczny proces, w którym nakładają się na siebie różne czynniki. Jego koncepcja „poskramiania rozgrywek” (*fixing the game*) zakłada, że cele polityki i bieżące działania wdrożeniowe nakładają się i wchodzą w interakcje, a niedookreśloność polityki powoduje, że jest „podatna na rozgrywanie przez różnych aktorów procesu wdrażania” (Zawicki, 2016: 86). Podejście to koncentruje się głównie na aspekcie konfliktu w relacjach między różnymi aktorami uczestniczącymi w procesie implementacji.

Za najpełniejszy model odgórny wielu badaczy (Matland, 1995: 146; Pülzl, Treib, 2007: 92) uznaje ten zaproponowany przez D. Mazmaniana i P. Sabatiera (1981). Autorzy ci, podobnie jak poprzednicy, uznają, że na samym początku procesu politycznego znajduje się decyzja władz centralnych oraz że procesy formowania polityki i jej implementacji należy traktować oddzielnie. Zaproponowali pogrupowanie szesnastu zmiennych niezależnych wpływających na implementację i będących charakterystykami rządu, aktorów i systemu na trzy zbiory czynników:

- 1) śledzenie problemu (*tractability of the problem*);
- 2) zdolność prawa do ustrukturyzowania implementacji (*ability of statute to structure implementation*);

3) wpływające na implementację zmienne o charakterze innym niż prawny (*non-statutory variables affecting implementation*); to one mają gwarantować sukces implementacyjny (Sabatier, 1986: 24).

Badacze ci opracowali również model zmiany politycznej, w którym wskazują na sześć kryteriów efektywnej implementacji:

- 1) cele polityczne są jasne i spójne (*clear and consistent objectives*);
- 2) program polityczny opiera się na uzasadnionej teorii przyczynowej (*adequate causal theory*);
- 3) proces implementacji jest ustrukturyzowany w odpowiedni sposób (*implementation proces legally structured to enhance compliance by implementing officials and target groups*);
- 4) wykonawcy są oddani celom programu (*committed and skillful implementing officials*);
- 5) grupy interesu oraz rządzący (ustawodawcy i wykonawcy polityki) wspierają proces implementacji (*support of interest groups and sovereigns*);
- 6) nie ma szkodliwych zmian czynników społeczno-ekonomicznych (*changes in socio-economic conditions which do not substantially undermine political support or causal theory*) (Roh, 2012: 23–25).

Podsumowując, należy stwierdzić, że podejście *top-down* do implementacji charakteryzuje się przede wszystkim odrębnością projektowania polityki, które ma miejsce na poziomie krajowym, od jej wdrażania, które odbywa się na poziomie lokalnym. Władze krajowe centralnie planują politykę, a więc określają jej zakres, cele oraz wyznaczają kierunek rozwoju. Co więcej, kontrolują lokalnych aktorów odpowiedzialnych za przebieg implementacji. Zakłada się, że władze krajowe potrafią zaplanować i monitorować działania lokalnych aktorów realizujących daną politykę, a sam proces implementacji jest odgórnie ustrukturyzowany. Oprócz tego w podejściu *top-down* władze lokalne dysponują odpowiednimi zasobami do realizacji celów polityki. Znaczenie dla przebiegu i powodzenia implementacji mają jasno opisane cele polityki, zrozumiałe przepisy i jasny podział obowiązków między aktorów różnych szczebli. Reprezentanci podejścia odgórnego dodają jeszcze wysoki poziom zgody między wszystkimi aktorami uczestniczącymi w procesie tworzenia polityki i podkreślają, że ma on znaczenie dla sukcesu implementacyjnego. Badania prowadzone w ramach nurtu odgórnego koncentrują się przede wszystkim na etapie tworzenia prawa, a więc na poziomie centralnym.

## Podejście oddolne

Podejście oddolne zakłada, że lokalni decydenci tworzą politykę adekwatną do lokalnych potrzeb, które monitorują, i wdrażają ją jako konsekwencję negocjacji między sieciami aktorów odpowiedzialnych za implementację. Ta perspektywa całkowicie neguje założenie, zgodnie z którym władze krajowe kształtują politykę, a władze lokalne muszą wypełniać odgórne wytyczne. Negacja ta opiera się na założeniu, że to lokalni aktorzy najlepiej znają lokalne problemy i wiedzą, czego potrzebuje ich społeczność. Implementacja w nurcie oddolnym zakłada więc, że źródłem polityki publicznej jest nie jeden nadrzędny akt prawny (jak w ujęciu odgórnym), ale wiele aktów prawnych oraz wiele wewnętrznych regulacji (Zawicki, 2016: 159). Cele polityki są kształtowane przez różne podmioty – zarówno polityków, jak i osoby odpowiedzialne za wdrażanie polityki. Charakteryzują się wysokim poziomem szczegółowości i mogą ulegać zmianom w trakcie wdrażania polityki.

Badania nad implementacją realizowane z perspektywy oddolnej zwykle rozpoczynają się od dokładnego wskazania aktorów zaangażowanych w proces wdrażania zmian w ramach danej polityki. M. Lipsky wskazuje, że sama hierarchia oraz nawet dobrze zdefiniowane cele nie zagwarantują sukcesu implementacji rozwiązań. R. Elmore przekonuje, że badania implementacji powinny rozpocząć się od określenia specyficznego problemu, a następnie warto przywrócić się działaniom lokalnych instytucji, których zadaniem jest rozwiązanie tego problemu (Pülzl, Treib, 2003: 93).

B. Hjern i C. Hull zachęcają do analizy implementacji, co zaczynałoby się od zidentyfikowania sieci aktorów zaangażowanych i odpowiedzialnych za implementację, a następnie do zbadania sposobu, w jaki chcieliby rozwiązać problemy (Pülzl, Treib, 2003: 93). W podejściu oddolnym przyjmuje się, że nie można oddzielić projektowania polityki od jej implementacji. Tworzenie polityki bowiem odbywa się we wszystkich jej fazach.

Jednym z pierwszych zwolenników podejścia oddolnego był Lipsky (1980), który przedstawił teorię biurokracji pierwszego kontaktu (*street-level bureaucracy*), akcentując w zasadzie zupełnie inny aspekt implementowania polityki. Jak zauważa K. Sztandar-Sztanderska (2016: 13), *street-level bureaucracy* „pozwała spojrzeć na politykę publiczną i odpowiedzialne za jej wdrażanie instytucje publiczne nie jak na abstrakcyjne reguły czy oficjalne struktury organizacyjne, ale jak na praktyki społeczne, które urzeczywistniają ludzie działający w konkretnym miejscu i czasie”. S.C. Winter dodaje, że zdaniem Lipsky’ego najważniejsi w procesie implementacji są urzędnicy na najniższym poziomie, tzw. *street-level bureaucrats*, ci, którzy są w bezpośrednim kontakcie z odbiorcami tej polityki – urzędnicy „pierwszej linii” (*front-line workers*), urzędnicy pierwszego kontaktu. To oni są prawdziwymi twórcami polityki (*policy*

*makers*) (Peters, Piers, 2006: 153). Teoria ta skupia się na badaniu problemów oraz ich przyczyn związanych z procesem kontrolowania urzędników odpowiedzialnych za implementację polityk publicznych. Autor teorii *street-level bureaucracy* zauważa, że koncentrują się oni raczej na codziennych obowiązkach aniżeli na realizacji celów polityki, najczęściej dość niejasno określonych. Dodaje, że podobne warunki pracy tych lokalnych biurokratów powodują, że zaczynają manifestować te same postawy, zachowania bez względu na pełnione funkcje (nie ma różnicy między lekarzem a nauczycielem). Wynika to z faktu, że muszą się zmagać – z jednej strony – z wymaganiami władz i obywateli, z drugiej – ze zbyt dużą liczbą obowiązków, co powoduje, że w tej sytuacji stosują mechanizmy radzenia sobie, które systematycznie zniekształcają ich pracę względem wymagań określonych w ustawodawstwie (Winter, 2006: 153). Oznacza to, że na efekty polityki najważniejszy wpływ mają interakcje zachodzące między pracownikami pierwszego kontaktu a odbiorcami tej polityki. Zróżnicowanie tych relacji wpływa na „produkty implementacji, które (...) są niedookreślone i niezestandaryzowane” (Zawicki, 2016: 94). Niewystarczająco szczegółowe wytyczne zamieszczone w aktach krajowych powodują, że to pracownicy najniższego szczebla w procesie interakcji z beneficjentami wpływają na ostateczny kształt realizacji polityki. Jak pisze Sztandar-Sztanderska (2016: 13), „traktuje się ich raczej jako współtwórców polityki publicznej obdarzonych mandatem do sprawowania władzy”, a nie podmioty wykonujące odgórne zalecenia.

Inną propozycją w ramach podejścia oddolnego, na którą zwrócił uwagę Zawicki, jest koncepcja ładu negocjowanego S. Barrett i C. Fudge’a (1981), zgodnie z którą na działania prowadzone w ramach polityki publicznej kluczowy wpływ mają kompromisy między pracownikami różnych instytucji wdrażających politykę. Ciekawym założeniem tej koncepcji jest negacja utożsamiania realizacji polityki z osiągnięciem jej celów. Zazwyczaj o realizacji polityki publicznej mówi się właśnie jako o momencie, w którym osiągnięte zostały jej cele. Barrett i Fudge natomiast zakładają, że „skoro aktorzy mają różne oczekiwania wobec polityki publicznej, nie jest możliwe, by uzyskane efekty tej polityki spełniły oczekiwania wszystkich aktorów” (Zawicki, 2016: 96). Istotą tego podejścia jest kompromis pomiędzy aktorami odpowiedzialnymi za tworzenie i realizację polityki publicznej.

B. Hjern we współpracy z D.O. Porterem, a następnie C. Hullem (Zawicki, 2016: 96) wzbogacili podejście oddolne o dwa nowe modele. Hjern i Porter, analizując powstawanie oraz działanie struktur wdrożeniowych na przykładzie programów na szwedzkim i niemieckim rynku pracy, doszli do ciekawego wniosku, że struktury implementacyjne tworzą się w samym procesie wdrażania, a więc nie są odgórnie narzucone. Co więcej, nie pokrywają się z granicami organizacji biorących udział w procesie implementacji. Podmioty uczestniczące tworzą więzi,



mające większą moc niż granice organizacji, do których przynależą dane podmioty (Zawicki, 2016: 96).

W nawiązaniu do kategorii struktur wdrożeniowych powstała koncepcja map interesariuszy Hjerna i Hulla. Badacze ci proponują, aby analizę implementacji rozpocząć od zdefiniowania specyficznego problemu. Kolejnym krokiem ma być zidentyfikowanie interesariuszy, na których oddziałuje ten problem, i ich wzajemnych relacji. Jak zauważają Hjern i Hull, oba typy aktorów – publicznych i prywatnych – są tutaj ważne, a analiza implementacji często może obejmować więcej niż jedną politykę (Zawicki, 2016: 96). Jak widać, proponuje się tutaj umieszczenie problemu w centrum zainteresowania, tak by móc później nakreślić sieci zależności między poszczególnymi aktorami powiązаныmi z tym problemem oraz różnymi typami polityk również związanych z danym problemem. Takie podejście pozwala spojrzeć na daną kwestię przez nieformalny pryzmat, w przeciwieństwie do formalnego ujęcia proponowanego w ramach podejścia odgórnego. Badania Hjerna i Hulla wykazały, że krajowe inicjatywy są słabo dostosowane do warunków lokalnych. Oznacza to, że sukces polityki zależy od zdolności indywidualnych osób tworzących lokalną strukturę implementacyjną, które jednocześnie potrafią zaadaptować programy polityczne do lokalnych warunków. Działania centralne mają mniejsze znaczenie (Matland, 1995: 149).

Podejście *bottom-up* zakłada więc, że nie można oddzielić projektowania polityki od jej implementacji, ponieważ są to dwa etapy, które przenikają się na różnych szczeblach. Oznacza to, że tworzenie polityki odbywa się na każdym jej etapie i nie ma wyraźnego podziału na poziom centralny i lokalny. W ujęciu oddolnym poziomowi lokalnemu przypisuje się aktywną rolę w prowadzeniu polityki. To władze samorządowe najlepiej znają lokalne potrzeby i lokalne możliwości, więc to one definiują cele i nadają kierunek polityce. Cały ten proces tworzenia polityki zdaje się mieć mniej formalny charakter w porównaniu z podejściem odgórnym. Zakłada się również zmienność celów i ciągłe redefiniowanie polityki, co jest udziałem wielu różnych aktorów. W realizacji polityki uczestniczy zatem wiele podmiotów, które mogą dołączyć do tego procesu w każdym momencie. Struktury implementacyjne nie są odgórnie narzucone, lecz tworzą się w trakcie implementacji. Badania implementacji w nurcie oddolnym koncentrują się wokół zdefiniowania lokalnego problemu oraz aktorów odpowiedzialnych za jego rozwiązanie.

Krótkiego, ale istotnego porównania podejścia odgórnego i podejścia oddolnego podjęli się Pülzl i Treib (2007), a w polskiej nauce – Zawicki (2016). Niestety ze względu na ograniczoną objętość niniejszego tekstu nie zostaną one tu przedstawione.

## Podójście hybrydowe/współczesne

Ostatnia, trzecia generacja badań wyróżniona przez Goggina (Goggin, Bowman, Lester, O'Toole, 1990: 18) rozpoczęła się w latach 90. XX w. Badacze próbowali ustosunkować się do dorobku przedstawicieli drugiej generacji, a więc przede wszystkim do podziału na podejście odgórne i oddolne, próbowano również połączyć te dwie perspektywy poprzez stworzenie teoretycznych modeli zsynchronizowanych podejść *top-down* i *bottom-up*. Wielu badaczy zajęło się analizami w nurcie mieszanym, np. G. Majone, F.W. Scharpf, R. Mayntz, D. Yanow, A. Windhoff-Héritier, R.B. Ripley i G. Franklin, R. Matland, M. Goggin, S.C. Winter. Część z nich początkowo opowiadała się za jednym z podejść – odgórnym bądź oddolnym, z czasem jednak zmieniła zdanie i dołączyła do zwolenników teorii hybrydowych. Tak było w przypadku np. Wildavsky'ego, Sabatiera czy Elmore'a. Ze względu na fakt, że reprezentantów podejścia mieszanego jest wielu, a ich dorobek pokaźny, w niniejszym artykule zostaną przedstawieni tylko wybrani autorzy zwracający uwagę na czynniki warunkujące powodzenie implementacji lub jego brak. Należą do nich: Elmore, Matland, Goggin z zespołem, Windhoff-Héritier, Ripley i Franklin oraz Winter. Głównym celem przyświecającym działaniom podejmowanym w okresie trzeciej generacji badań implementacyjnych było ich większe unaukowanie.

Majone i Wildavsky (Pülzl, Treib, 2007: 96), podobnie jak później Sabatier i Mazmanian, przyjęli, że implementacja to proces ewolucyjny. Wprawdzie zaczyna się od określonej na poziomie krajowym decyzji, ale może ona ulec zmianie w procesie implementacji. Innymi słowy, programy polityk są ciągle redefiniowane i kształtowane na nowo przy udziale obu sił – odgórnej i oddolnej. Scharpf i Mayntz również opowiedzieli się za ideą „połączenia sterowania centralnego z ideą transformacji celów politycznych w działanie zależne od interakcji różnych aktorów o różnych celach i strategiach” (Pülzl, Treib, 2007: 96). Wyeksponowali zmienność celów oraz mnogość aktorów (ujęcie oddolne), dodali jednak, że sterowanie odbywa się na poziomie krajowym (ujęcie odgórne).

Windhoff-Héritier (1980) oraz Ripley i Franklin (1986) swoje rozważania skoncentrowali wokół typu polityki. Sugerowali, że w procesie analizy implementacji znaczenie ma rodzaj polityki – dystrybucyjna, regulacyjna czy redystrybucyjna. W przypadku każdego rodzaju polityki funkcjonują różni decydenci oraz pojawiają się różne poziomy konfliktów podczas procesu implementacji. Windhoff-Héritier wyróżniła politykę dystrybucyjną, która jest niezależna od struktur implementacyjnych i może być wdrożona w każdych warunkach (a więc w ramach podejścia odgórnego, oddolnego lub syntetyzującego), w przeciwieństwie do polityki redystrybucyjnej, która wymaga podejścia odgórnego.

Elmore, początkowo przynależący do zwolenników podejścia oddolnego, zaproponował, aby połączyć dwie perspektywy spojrzenia na implementację – odgórną, którą nazwał mapowaniem wstępnym (*forward mapping*), i oddolną, którą nazwał mapowaniem wstecznym (*backward mapping*), ponieważ tylko to jest gwarantem sukcesu implementacyjnego. Jego zdaniem twórcy polityki z poziomu krajowego powinni zastanowić się nad instrumentami politycznymi, którymi dysponują, oraz nad dostępnymi zasobami w kontekście możliwości wprowadzenia danej polityki (mapowanie wstępne), twórcy polityki z poziomu lokalnego powinni zaś określić grupy osób odpowiedzialnych za wdrożenie oraz grupy odbiorców danej polityki (mapowanie wsteczne). Tylko połączenie dwóch podejść pozwoli na osiągnięciu sukcesu w stworzeniu i wdrożeniu danej polityki. Oprócz powyższej koncepcji Elmore zaproponował również cztery modele implementacji rozumianej jako: zarządzanie systemami, proces biurokratyczny, rozwój organizacyjny i przestrzeń konfliktu i negocjacji.

Do reprezentantów podejścia integrującego zaliczani są też M. Goggin, A. Bowman, J. Lester oraz L. O'Tool, którzy zaproponowali komunikacyjny model międzyrządowej implementacji, zakładający, że to komunikacja ma wpływ na kształtowanie polityki publicznej. Innymi słowy, to, co zostanie wdrożone, jest efektem interpretacji komunikatów płynących „z góry” dokonanej przez podmioty operujące „na dole”. Wykonawcy danej polityki są aktorami politycznymi dysponującymi własnymi prawami, a rezultaty ich działań są konsekwencją negocjacji między nimi a aktorami na szczeblu krajowym (Zawicki, 2016: 102). Goggin wskazał na trzy grupy zmiennych, które wpływają na implementację: 1) zachęty i ograniczenia z góry; 2) zachęty i ograniczenia z dołu; 3) czynniki specyficzne dla danego kraju (efekty decyzji oraz możliwości państwa).

Jak wspomniano, do trzeciej generacji badań nad implementacją zalicza się zarówno badania syntezujące nurty odgórne oraz oddolne (zaprezentowane powyżej), jak i nurty współczesne. Wydaje się, że przedstawicielem podejścia holistycznego do implementacji jest Winter, który w przeciwieństwie do Goggina zaleca różnorodność teoretyczną i metodologiczną w badaniach nad implementacją. Jego zdaniem warto skupić się raczej na wybranych częściach teorii implementacji aniżeli na całościowych teoriach proponowanych przez różnych badaczy. Odrzuca badanie implementacji jako procesu, a promuje jej badanie skoncentrowane na wyniku, rozumianym jako dostarczenie jakiejś usługi bądź nie. Sugeruje też, że w badaniach nad implementacją najczęściej za zmienną zależną przyjmuje się stopień osiągnięcia celu bez względu na jego rozumienie – rezultat (*output*) czy wynik/wpływ na jakość życia (*outcomes*). Oprócz niejasności towarzyszących stwierdzeniu, co tak naprawdę rozumie się przez cel polityki, pojawiają się również trudności związane z: nieprecyzyjnym, niejasnym

określeniem celów, różnicą między celami sformułowanymi oficjalnie przez władze a celami ukrytymi, brakiem postawienia celów realizatorom polityki (formułuje się cele danej polityki). Cele mogą również ulec zmianie w trakcie wdrażania polityki, o czym również trzeba pamiętać, badając implementację polityki (Peters, Pierre, 2006: 157–159). Winter dodaje, że należy wziąć pod uwagę również czynniki wpływające na to, co kryje się pod pojęciem osiągnięcia celu, a więc m.in. wynik/wpływ na adresatów polityki, cel polityki.

Matland (1995) z kolei proponuje model dwuznaczności konfliktu (*the ambiguity-conflict model*), który pozwala wskazać cztery typy implementacji. Dwoma osiami tego modelu są „konflikt”, który może mieć wysoki lub niski poziom, oraz „dwuznaczność środków i celów”, która również może mieć wysoki lub niski poziom. W zależności od tych poziomów możemy mówić o czterech typach implementacji: 1) implementacji administracyjnej (*administrative implementation*), 2) implementacji politycznej (*political implementation*), 3) implementacji symbolicznej (*symbolic implementation*) oraz 4) implementacji eksperymentalnej (*experimental implementation*).

## Podsumowanie

Przegląd koncepcji teoretycznych pokazuje, że istnieje wiele podejść do kształtowania polityki publicznej, ale łączy je jedno założenie, że polityka publiczna jest procesem. Pomimo tego, że przebieg tego procesu jest różnie opisywany (czy to jako linearny, czy nielinearny), można wyróżnić w nim trzy główne fazy: projektowania, implementacji oraz ewaluacji.

Na projektowanie polityki składają się takie etapy, jak: ustalenie agendy, formułowanie polityki oraz podejmowanie decyzji. Po etapie projektowania polityki następuje jej wdrożenie, czyli implementacja. W minionych dekadach wypracowano trzy główne podejścia do myślenia o implementacji – odgórne, oddolne i hybrydowe (nazywane też współczesnym). Z analiz tych ujęć wynika, że na sukces implementacyjny *policy* składa się wiele czynników o charakterze krajowym i lokalnym, a należą do nich: 1) czynniki specyficzne dla danego kraju, 2) typ polityki, z którą mamy do czynienia, 3) mechanizmy monitorowania i kontrola aktorów odpowiedzialnych za implementację, 4) sposób sformułowania celów polityki, 5) zachęty i ograniczenia płynące z góry oraz z dołu, 6) działania urzędników poziomu lokalnego, 7) współpraca między wszystkimi aktorami zaangażowanymi w procesy implementacji, 8) jednoczesne określenie przez aktorów na poziomie krajowym zasobów i instrumentów politycznych, którymi dysponują władze centralne, i określenie przez lokalnych biurokratów grup osób odpowiedzialnych za wdrożenie przepisów oraz grup

ich odbiorców, 9) negocjacje między poziomem lokalnym a krajowym, 10) otoczenie społeczno-ekonomiczne w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Współcześni badacze implementacji postulują, aby kolejne badania koncentrowały się na wyniku rozumianym jako dostarczenie usługi lub nie (Winter) i na porównaniach o charakterze ponadnarodowym, eksponującym zróżnicowanie kulturowe oraz instytucjonalne (Pülzl i Treib). Postulaty te warto uzupełnić o badania polityk szczegółowych.

## Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autorka potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdziła go do publikacji.

## Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorka deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

## Informacje dodatkowe

Artykuł przedstawia wyniki badań własnych dotąd niepublikowanych, stanowiących część rozprawy doktorskiej zatytułowanej *Projektowanie i implementacja polityki rodzinnej na poziomie lokalnym i krajowym na przykładzie Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*. Rozprawa powstała pod opieką prof. B. Szatur-Jaworskiej oraz dr hab. M. Theiss i została obroniona w 2018 r. na Uniwersytecie Warszawskim.

## Bibliografia

- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Barrett, S. (2004). Implementation studies: time for a Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies, *Public Administration*, 2(82): 249–262.
- Barrett, S., Fudge, C. (1981). Reconstructing the Field of Analysis. W: *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*: 249–278, S.M. Barrett, C. Fudge (Eds.). London: Methuen.
- Benoit, F. (2013). *Public Policy Models and Their Usefulness in Public Health: The Stages Model*. Montréal–Québec: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy.

- Berry, F.S., Berry, W.D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis, *The American Political Science Review*, 2(84): 395–415.
- Birkland, T.A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. W: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics and Methods*: 63–78, F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (Eds.). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Derthick, M. (1972). *New Towns In-town: Why a Federal Program Failed*. Washington, DC: Urban Institute.
- Fazekas, M., Burns, T. (2012). *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*. OECD Education Working Papers, 67. Paris: OECD Publishing.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., O'Toole, L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York, NY: Harper Collins.
- Hill, M. (2009). *The public policy process*. Harlow, UK: Pearson Education.
- Hill, M., Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications.
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon: Routledge.
- Kraft, M.E., Furlong, S.R. (2007). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, DC: CQ Press.
- Lasswell, H.D. (1956). *The Decision Process*. College Park, MD: University of Maryland Press.
- Lindblom, C. (1959). The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 2(19): 79–88.
- Lindblom, C., Woodhouse, E.J. (1993). *The Policy-making Process*. Englewood Cliff, NJ: Prentice Hall.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2(5): 145–174.
- Mazmanian, D., Sabatier, P. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lanham, MD: University Press of America.
- Mazmanian, D., Sabatier, P. (1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham, MD: University Press of America.
- Nakamura, R. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research, *Policy Studies Research*, 2(7): 142–154.
- Pietraś, Z.J. (1998). *Decydowanie polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pressman, J., Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation (Oakland Project)*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Püzl, H., Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. W: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory Politics and Methods*: 89–107, F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (Eds.). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Radaelli, C.M. (1995). *Policy Narratives in the European Union: The Case of Harmful Tax Competition*, <https://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Publications/WorkingPapers/9834t> (dostęp: 28.09.2021).
- Ripley, R.B. (1985). Stages of the policy process. W: *Public policy theories, models, and concepts: An anthology*: 157–161, D. McCool (Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Ripley, R.B., Franklin, G. (1986). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Chicago, IL: Dorsey Press.
- Roh, K. (2012). Challenges to Policy Implementation: An Examination of an Integrated Health Care Delivery System Demonstration Project, *Political Science Honors Projects*, [https://digitalcommons.macalester.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1038&context=poli\\_honors](https://digitalcommons.macalester.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1038&context=poli_honors) (dostęp: 28.09.2021).
- Rydlewski, G. (2011). Decydowanie w przestrzeni publicznej. W: *Decydowanie publiczne*: 27–57, G. Rydlewski (red.). Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, 1(6): 21–48.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. New York: Routledge.
- Soroka, S.N. (2002). *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver–Toronto: UBC Press.
- Szarfenberg, R. (2012). *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/npp1.1.pdf> (dostęp: 28.09.2021).
- Szarfenberg, R. (2016). Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne, *Studia z Polityki Publicznej*, 3, 1(9), s. 45–75. DOI: 10.33119/KSzPP.2016.1.1.
- Szatur-Jaworska, B. (2016). *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*. Warszawa: Dom wydawniczy ELIPSA.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2016). *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*. Warszawa: Scholar.
- Van Meter, D.S., Van Horn, C.E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration & Society*, 6(4): 445–488.
- Windhoff-Héritier, A. (1980). *Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Königstein/Ts.: Hain.
- Winter, S.C. (2006). Implementation. W: *Handbook of Public Policy*: 151–166, B. Guy Peters, J. Pierre (Eds.). London: Sage Publications.
- Włodarczyk, C. (2010). *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Woźnicki, J. (2012). Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych, *Nauka*, 1: 133–151.
- Zawicki, M. (2016). *Koncepcje teoretyczne implementacji polityki publicznej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

Zybała, A. (2013a). *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Difin.

Zybała, A. (2013b). Problem złożoności w politykach publicznych, *Zoon Politikon*, 4: 13–27.

