

A series of seven downward-pointing arrows of varying heights and widths, arranged in a slightly irregular pattern, pointing towards the title.

OCENA WPŁYWU OPARTA NA DOWODACH Model dla Polski

Praca zbiorowa pod redakcją Jarosława Górniaka

OCENA WPŁYWU
OPARTA NA DOWODACH
Model dla Polski

Praca zbiorowa pod redakcją Jarosława Górniaka

Akademia Leona Koźmińskiego

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji możliwe wyłącznie za zgodą właścicieli praw autorskich.

Recenzenci:

dr hab. Waldemar Hoff prof. ALK

dr hab. Marek Kozak prof. UW

Korekta:

Marcin Zwierzdzyński, Anna Goryńska

Wydawca:

Akademia Leona Koźmińskiego

ul. Jagiellońska 59

03-301 Warszawa

Copyright: Autorzy

Publikacja powstała w ramach projektu „Ocena skutków regulacji oparta na dowodach. Model wykorzystania istniejących dowodów analityczno-ewaluacyjnych w procesie oceny społeczno-ekonomicznych efektów planowanych regulacji” dofinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Innowacje Społeczne.

Projekt okładki, projekt typograficzny, łamanie i przygotowanie do druku:

Magdalena Sobczyńska

Druk:

Place and Space Marta Nowak

ul. Inżynierska 11 m. 6

05-822 Milanówek

ISBN: 978-8389437-62-4

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział 1.	
Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych	11
Polityki publiczne.....	13
Analiza polityk publicznych	15
Narzędzia analizy polityk publicznych:	
ocena wpływu na tle innych rozwiązań	18
Podsumowanie	21
Literatura cytowana	22
Rozdział 2.	
Ustawodawstwo i ramy instytucjonalne procesu oceny wpływu w Polsce	27
Rozwój procesu doskonalenia jakości regulacji w Polsce.....	27
Podsumowanie: idealny rządowy proces legislacyjny.....	51
Literatura cytowana	53
Rozdział 3.	
Wykorzystanie oceny wpływu w procesie tworzenia	
polityk publicznych w Polsce.....	57
Systemowe uwarunkowania skuteczności OW	59
Organizacja procesu OW na poziomie ministerstw	63
Funkcjonowanie zespołów ds. OSR.....	64
Zasoby kadrowe i rola analityków	68
Struktura organizacyjna i procesy	71
Proces tworzenia i wykorzystywania TR i OSR	72

Podsumowanie	93
Literatura cytowana	100
Rozdział 4.	
Wyzwania dla systemu oceny wpływu regulacji w Polsce.....	103
Wstęp.....	103
Mocne strony systemu oceny wpływu regulacji w Polsce	103
Wyzwania na poziomie operacyjnym	105
Problemy i wyzwania na poziomie systemu stanowienia prawa	110
Wyzwania i problemy na poziomie systemu rządzenia i prowadzenia polityk publicznych	112
Rozdział 5.	
Inspiracje z ewaluacji – najlepsze praktyki.....	115
Wprowadzenie – dlaczego ewaluacja?	115
System prawno-instytucjonalny ewaluacji	118
Budowa potencjału administracyjnego	127
Wykorzystanie potencjału podmiotów zewnętrznych	130
Stosowane metody, techniki i podejścia badawcze.....	133
Wykorzystanie wiedzy z prac badawczych	139
Podsumowanie	144
Literatura cytowana	147
Rozdział 6.	
Inspiracje międzynarodowe	
– najlepsze praktyki w zakresie oceny wpływu	151
Ocena wpływu: wprowadzenie do kontekstu międzynarodowego	151
Inspiracje międzynarodowe.....	152
Podsumowanie: inspiracje międzynarodowe dla polskiego systemu oceny wpływu.....	168
Literatura cytowana	170
Rozdział 7.	
Ocena wpływu: model dla Polski.....	177
Wprowadzenie.....	177

1. Strategiczne programowanie polityk publicznych	178
2. Zwiększenie zapotrzebowania na polityki oparte na dowodach	180
3. Objęcie oceną wpływu wszystkich podmiotów o inicjatywie ustawodawczej.....	182
4. Rekonstrukcja instytucjonalnego otoczenia systemu	184
5. Integracja funkcji analitycznych	186
6. Zwiększenie komunikacji między podmiotami zaangażowanymi w ocenę wpływu	187
7. Optymalizacja procesu oceny wpływu.....	188
8. Dopasowanie metodologii oceny wpływu do obszaru problemowego oraz nacisk na analizę wariantową.....	191
Podsumowanie	194
Literatura cytowana	195
Podsumowanie.....	199
Autorzy	201
Stanisław Bienias.....	201
Weronika Felcis	202
Jarosław Górniak.....	202
Katarzyna Hermann-Pawłowska	203
Marianna Król	203
Stanisław Mazur	203
Piotr Prokopowicz	204
Rafał Trzciński.....	204
Grzegorz Żmuda.....	204

Wprowadzenie

Jarosław Górniak

Prawo wyznacza reguły, w których toczy się życie społeczne. Jego kształt jest efektem wielowiekowego rozwoju cywilizacji, a jego sprawność zależy od spójności z ewolucyjnie ukształtowanym łańcem społecznym. Regulacje prawne są instrumentami realizacji celów polityki publicznej. Wprowadzane zmiany regulacyjne służą rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych. Jak każdy obliczony na wywołanie określonej zmiany instrument, regulacje prawne mogą i powinny podlegać prakseologicznej ocenie antycypowanej i faktycznej sprawności, czyli skuteczności i efektywności. Mogą i powinny podlegać ocenie także pod względem trafności w stosunku do problemu, który ma być rozwiązany, i użyteczności w świetle bilansu wszystkich zamierzonych i niezamierzonych konsekwencji. Podlegają wreszcie ocenie z perspektywy wartości politycznych, społecznych i moralnych.

Rządzenie opiera się na wiedzy. Od wieków władcy starali się rozpoznawać problemy i warunki realizacji podejmowanych przedsięwzięć. Służyły temu rady i wywiady. Wraz z rozwojem nauki, w tworzenie wiedzy dla potrzeb polityk publicznych angażowano coraz bardziej wyrafinowane metody badań i analiz. Wiedza, na której opiera się prowadzenie polityk, jest coraz częściej utożsamiana z wiedzą zdobywaną i weryfikowaną metodami naukowymi. W celu podkreślenia naukowego fundamentu wiedzy wykorzystywanej w procesach decyzyjnych ukuto termin „polityka oparta na dowodach” (*evidence-based policy*). Włączeniu wiedzy do procesu tworzenia polityk publicznych służy analiza polityk publicznych, a w jej ramach oce-

na wpływu regulacji, traktowana jako jedno z narzędzi polityk publicznych – narzędzie w sposób szczególny przynależne państwu.

W tej książce zajmujemy się oceną wpływu regulacji w kontekście analizy polityk publicznych i prowadzenia polityk na podstawie dowodów. Dostarczaniem wiedzy przyczyniającej się do poprawy jakości polityk publicznych służą m.in.: ewaluacja polityk, programów i projektów publicznych, kontrola zarządcza i audyt efektywnościowy. Wszystkie te nazwy kryją w sobie wspólny korpus celów i narzędzi, przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki wynikającej z ich rozwoju w różnych dziedzinach zarządzania publicznego.

Wprowadzenie do procedury stanowienia prawa w Polsce obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji, a w wypadku projektów ustaw – także testów regulacyjnych na etapie opracowania założeń aktu prawnego, było ważnym krokiem na drodze doskonalenia systemu legislacyjnego. Procedura oceny wpływu regulacji jest doskonała, a w ramach sporządzanych ocen są wykorzystywane efekty porządnie wykonanych analiz. Jednak od razu trzeba przyznać, że wiele raportów ma charakter zdawkowy.

Ocena wpływu regulacji jest obecnie – obok ewaluacji *ex ante* – jaskółką rodzącego się systemu analizy polityk publicznych. System ten jest rozumiany jako zbiór przedsięwzięć analitycznych, których celem jest dostarczenie rzetelnych informacyjnych podstaw dla podejmowania decyzji w politykach publicznych. W polskiej administracji publicznej funkcje analityczne są rozproszone i na ogół niesystematyczne. Potężną mobilizację uruchamia każdorazowo przygotowywanie programów operacyjnych, w których konieczne jest wykonanie prac diagnostycznych, przeprowadzenie szeregu konsultacji oraz analiz potencjalnych efektów, choćby w celu ustalenia docelowych wartości wskaźników wykonania.

Wraz z programami strukturalnymi w polskiej praktyce administracyjnej pojawiła się ewaluacja, która się kojarzy z podsumowaniem efektów wdrożenia programu. Niemniej ewaluację *ex ante* wprowadzono także jako istotny element procesu przygotowania programów operacyjnych. Stąd jej obecność w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która nakazuje przeprowadzenie ewaluacji *ex ante* każdego przyjmowanego programu objętego tą regulacją. Sama ewaluacja *ex ante*, w sytuacji braku dobrego zaplecza analitycznego, staje się często ekwiwalentem – nie

zawsze doskonałym – brakującej profesjonalnej analizie polityk publicznych tudzież konsultingu wspierającego ten proces.

Doświadczenia rozwoju ewaluacji w Polsce są naturalnym punktem odniesienia dla budowy systemu oceny wpływu regulacji. W realizowanym przez nas projekcie badawczym postanowiliśmy zbadać funkcjonowanie systemu oceny wpływu w Polsce i na podstawie uzyskanych wyników, doświadczeń międzynarodowych, koncepcji teoretycznych i krytycznej analizy doświadczeń w zakresie ewaluacji — sformułować wyzwania i zarys udoskonalonego systemu oceny wpływu dla Polski.

Tak sformułowanemu celowi odpowiada struktura tej publikacji. Rozpoczyna ją rozdział, w którym ocena wpływu regulacji jest ulokowana w kontekście analizy polityk publicznych oraz w odniesieniu do innych sposobów dostarczania wiedzy na temat sprawności polityk publicznych, takich jak ewaluacja czy audyt efektywnościowy (1). W kolejnych rozdziałach zaprezentowana jest ewolucja i aktualne ramy prawne systemu oceny wpływu w Polsce (2) oraz ocena funkcjonowania tego systemu w świetle badań empirycznych (3). Wnioski z badań zostały wykorzystane do opracowania katalogu wyzwań stojących przed systemem oceny wpływu w Polsce (4). Następne dwa rozdziały pozwalają sięgnąć do inspiracji z szybko rozwijającej się w Polsce ewaluacji programów publicznych (5) oraz dobrych praktyk międzynarodowych w zakresie oceny wpływu (6). Książkę kończy rozdział poświęcony głównym cechom pożądanego modelu oceny wpływu dla Polski (7). Wykracza on poza doskonalenie operacyjnych aspektów dotychczasowego systemu, wskazując na znaczenie rozwoju strategicznego wymiaru rządzenia Polską i rozciągnięcia zasad oceny wpływu na cały proces legislacyjny, z procedowaniem ustaw w parlamencie włącznie.

Ważnym dopełnieniem tej publikacji, która pełni przede wszystkim funkcje poznawcze, będą praktycznie zorientowany poradnik i przykłady analiz. Naszym celem było oparcie tych praktycznych narzędzi na solidnym fundamencie koncepcji teoretycznych, empirycznej diagnozy i systematycznego przeglądu doświadczeń na polu oceny wpływu i pokrewnej jej ewaluacji.

Rozdział 1.

Ocena wpływu w kontekście polityk publicznych

Jarosław Górniak, Grzegorz Żmuda, Piotr Prokopowicz

Ocena wpływu (*impact assessment*, dalej: OW), nazywana również oceną skutków regulacji (*regulatory impact assessment*, dalej: OSR) i analizą oddziaływania regulacji (*regulatory impact analysis*) (zob. Kirkpatrick i Parker 2007; KE 2009; HM Treasury 2011), na trwałe wpisała się w kanon działań podejmowanych przez administracje na całym świecie (OECD 2014). Nie istnieje jedna i powszechnie akceptowana definicja OW ani nawet uzgodniony zakres znaczeniowy pojęcia „regulacje”, które mają być przedmiotem analizy. Ma to związek m.in. z tym, że sama OW i jej założenia podlegały historycznym zmianom, reagując na zapotrzebowanie i kondycję sektora publicznego – od koncentracji niemal wyłącznie na kosztach proponowanych i obowiązujących aktów prawnych po całościową analizę skutków (kosztów, korzyści, ryzyk) danej interwencji oraz rozwiązań alternatywnych dla szerokiego grona interesariuszy (por. Kirkpatrick i Parker 2007).

Choć zdarzają się przypadki bezpośredniego rozszerzania OW na interwencje pozalegislacyjne (np. KE 2009), dominującym przedmiotem OW, również w Polsce, są regulacje prawne. W tym obszarze OW ma wspierać proces podejmowania decyzji poprzez systematyczne dostarczanie informacji na temat prawdopodobnych (lub rzeczywistych) skutków różnych wariantów planowanej (lub wdrożonej) interwencji regulacyjnej państwa. OW powinna być przeprowadzana na wstępnych etapach programowania interwencji, umożliwiając podjęcie decyzji dotyczącej interwencji lub jej braku na podstawie solidnego materiału dowodowego.

W różnych krajach OW przyjmuje różne formy, będąc elementem systemu dopasowanego do uwarunkowań lokalnych (charakterystyka polskiego systemu zostanie opisana w rozdziale 2, a przykłady wybranych rozwiązań międzynarodowych w rozdziale 6). Mimo to, OW posiada pewne elementy wspólne, takie jak (por. OECD 2004; Kirkpatrick i Parker 2007):

- analiza problemu i oczekiwanego efektu interwencji (w tym odpowiedź na pytanie, czy interwencja państwa w ogóle jest potrzebna i uzasadniona);
- przedstawienie różnych sposobów osiągnięcia pożądaných efektów (w tym uwzględnienie opcji braku interwencji oraz interwencji pozalegisłacyjnej);
- analiza skutków różnych wariantów interwencji (koszty, korzyści i ryzyka, również z perspektywy kluczowych interesariuszy);
- szerokie konsultacje;
- przedstawienie rekomendowanej opcji interwencji z uzasadnieniem;
- plan ewaluacji lub analizy ex post efektów funkcjonowania interwencji.

Nacisk na stosowanie OW nie oznacza lansowania *stricte* technokratycznego modelu zarządzania państwem, choć przy słabości systemu tworzenia polityk publicznych istnieje ryzyko przejmowania przez OW części funkcji decyzyjnych (por. Górniak i Mazur 2012). Niezwykle ważnym aspektem OW jest jej analityczna natura. Podobnie jak inne narzędzia, które pełnią analogiczne funkcje, np. audyt efektywnościowy czy ewaluacja, OW jest powołana do wspierania procesu podejmowania decyzji, a nie do jego zastępowania. Jest integralnym elementem analizy polityk publicznych (dalej: APP), a dokładniej – polityk publicznych opartych na dowodach (zob. Pawson 2006; OECD 2009; Kirkpatrick i Parker 2007), i do sprawnego funkcjonowania wymaga skutecznego zarządzania politykami publicznymi, odzwierciedlonego m.in. w spójnych i mających szerokie poparcie polityczne strategiach rozwoju kraju oraz strategiach obszarowych (por. Górniak i Mazur 2012; Zybala 2012).

Polityki publiczne

Ogólnie rzecz biorąc, przez polityki publiczne rozumie się wszystko, co administracja publiczna robi i czego nie robi (tj. od jakich działań świadomie się powstrzymuje), realizując założone cele (por. Dye 1976; Davies, Nutley i Smith 2009). System polityk publicznych nie opiera się, wbrew obserwowanym czasem praktykom, na spontanicznych lub chaotycznych działaniach, ale na uporządkowanych i ukierunkowanych przedsięwzięciach państwa, które mają u swej podstawy dobro społeczne (por. Zybala 2012). Jest to więc obszar bardzo zbliżony do zarządzania strategicznego (zob. Bryson 2004), co znajduje odzwierciedlenie w rozumieniu polityk publicznych jako „procesu, poprzez który administracja przekłada swoją wizję na konkretne działania ukierunkowane na osiągnięcie pożądaných efektów” (SPMT 1999: 2.4).

Działania, o których mowa powyżej – oprócz powstrzymywania się od interwencji publicznych – można, za brytyjskim Prime Minister’s Strategy Unit (PMSU 2004; zob. też Ledbury i in. 2006; Zybala 2012), podzielić na pięć kategorii:

- 1 Informowanie, edukacja i doradztwo** – bierne i aktywne przekazywanie wiedzy społeczeństwu, np. w postaci publikacji zagregowanych danych statystycznych, prowadzenia kampanii informacyjnych i społecznych, wdrażania narzędzi zwiększających transparentność państwa, wprowadzania oznakowań na towarach i produktach, doradztwa dla biznesu i organizacji pozarządowych.
- 2 Bezpośrednia interwencja** – świadczenie usług bezpośrednio dla społeczeństwa przez państwo (jak w wypadku policji, wojska, straży pożarnej, systemu edukacji) lub zlecenie wykonania tych usług podmiotom prywatnym (prywatne więzienia, ochrona).
- 3 Instrumenty ekonomiczne** – wpływ na warunki ekonomiczne, w których działają podmioty publiczne i prywatne, np. zmiana wysokości podatków, pobieranie opłat za usługi publiczne, wprowadzanie bonów edukacyjnych, udzielanie pożyczek, grantów oraz dofinansowań dla określonych grup społecznych, pobieranie określonych opłat środowiskowych (np. za zanieczyszczenie powietrza), licencjonowanie usług publicznych.

- 4 **Regulacje i legislacja** – regulowanie zachowań społecznych za pośrednictwem aktów prawnych, m.in. regulacja cen i struktury rynku, regulacja produkcji i konsumpcji, wprowadzanie standardów, legislacje nakazujące i zakazujące, legislacje dotyczące praw, obowiązków i reprezentacji.
- 5 **Rozwiązania oparte na rynku** – miękkie interwencje rynkowe, m.in. wspólne ustalenia norm z biznesem, porozumienia, komisje, konsultacje, kodeksy działań, samoregulacje.

Osiągnięcie zaplanowanego przez administrację stanu docelowego wymaga niezadko wykorzystania kilku rodzajów narzędzi. Regulacje są z pewnością jednym z kluczowych instrumentów (szczególnie w sytuacji systematycznej i powszechnej prywatyzacji własności państwowej; zob. Surdej 2011), ale nie są opcją ani jedyną, ani zawsze pożądaną. Wybór określonego sposobu postępowania i samo jego wdrożenie jest elementem szerszego procesu zarządzania politykami publicznymi (zob. Jann i Wegrich 2007; Dye 2013) czy zarządzania publicznego (zob. Hausner 2007). Proces ten, choć może być ujmowany na różne sposoby, w swojej podstawowej i ogólnie akceptowanej formie jest opisywany za pomocą pięciu etapów (zob. Jann i Wegrich 2007; por. Palumbo i Maynard-Moody 1991; Dye 2013):

- 1 Zwrócenie uwagi na dany problem jako obszar wymagający interwencji (*agenda setting*).
- 2 Wypracowanie propozycji polityk lub interwencji (*policy formulation*).
- 3 Podjęcie decyzji o przyjęciu określonego rozwiązania (*decision making*) (alternatywne brzmienie: Pozyskanie legitymizacji dla podjęcia określonych działań [*policy legitimation*]).
- 4 Wdrożenie zaakceptowanego rozwiązania (*policy implementation*).
- 5 Ocena skutków interwencji i ewentualne korekty lub zakończenie funkcjonowania (*policy evaluation*).

Ten pięcioetapowy model procesu polityk publicznych bywa często rozszerzany o dodatkowe etapy (np. Górniak 2007; PIU 2007; Dye 2013), sięgając nawet 13 elementów. Bliższa analiza tych dodatkowych etapów wykazuje, iż mają one dwojaki

charakter. Po pierwsze, dotyczą dodatkowych kroków, które polegają na strategicznym ukonstytuowaniu działań związanych z identyfikacją obszarów problemowych, punktów dojścia i kryteriów oceny alternatyw. Po drugie, podkreślają konieczność uwzględniania etapów analitycznych, pozwalających na identyfikację racjonalnych alternatyw, ocenę przewidywanych konsekwencji lub monitorowanie efektów w toku funkcjonowania interwencji. Ten drugi aspekt sprowadza się *de facto* do włączenia w proces programowania i zarządzania politykami publicznymi elementów APP.

Jest to konsekwencja ogólnego nurtu kształtowania skutecznych i efektywnych polityk publicznych na podstawie dowodów (*evidence-based*; zob. Górniak i Mazur 2011). O ile bowiem, jak piszą Jarosław Górniak i Stanisław Mazur (2012), formułowanie wizji i wyznaczanie celów strategicznych ma bardzo mocny komponent polityczny (w postaci poglądów politycznych, rywalizujących ideologii, gry interesów czy konkurencji politycznej), o tyle sposób wdrożenia w coraz większym stopniu opiera się na elementach technokratycznych. Postulat oparcia polityk publicznych na dowodach wiąże się m.in. ze wsparciem procesu decyzyjnego poprzez dostarczenie decydentom rzetelnej i trafnej wiedzy na temat konkretnego problemu (jego natury i przyczyn), efektów bieżących interwencji (zamierzonych i niezamierzonych), ich uwarunkowań przyczynowo-skutkowych, potencjalnych konsekwencji rozważanych opcji oraz prognoz. Polityki oparte na dowodach zakładają, iż decyzje, nawet *stricte* polityczne, powinny być podejmowane w sytuacji możliwie pełnej informacji na temat ich konsekwencji. Takie wsparcie jest dostarczane dzięki APP.

Analiza polityk publicznych

APP jest zespołem przedsięwzięć, które polegają na informacyjnym wsparciu procesów decyzyjnych w administracji publicznej. Górniak i Mazur (2012: 185) tak definiują jej rolę:

Funkcjami analizy polityk publicznych są: diagnoza problemów i potrzeb społecznych, opracowanie w oparciu o najlepszą dostępną wiedzę, z użyciem metod i wiedzy eksperckiej koncepcji działań regulacyjnych, alokacyjnych i administracyjnych, zmierzających do osiągnięcia celów wynikających z diagnozy, porównanie opracowanych koncepcji, analiza ich potencjalnych konsekwencji i odniesienie ich do

sformułowanych kryteriów politycznych, ekonomicznych i etycznych, rekomendacja decydentom rozwiązania uznanego za najlepsze i – wreszcie – opracowanie koncepcji wdrożenia rozwiązania ostatecznie przyjętego do realizacji.

Coraz większy nacisk na programowanie polityk publicznych na podstawie dowodów sprawił, że, przynajmniej na poziomie normatywnym, trudno już obecnie wyobrazić sobie cykl polityk publicznych, który nie uwzględniałby systematycznych działań analitycznych. APP jest używana w zasadzie na każdym etapie tworzenia polityk publicznych – od wsparcia w precyzyjnym zdefiniowaniu problemu (jego prawdziwej natury, uwarunkowań przyczynowych, skutków społecznych, kontekstu występowania itp.), przez identyfikację różnych scenariuszy interwencji i ocenę ich prawdopodobnych skutków (ex ante), wsparcie w optymalnym przeprowadzeniu procesu konsultacji angażujących interesariuszy w rozwiązywanie problemu, opracowanie narzędzi implementacji, aż po monitoring funkcjonowania (*on-going*) i ewaluację (ex post).

Istnieje wiele opracowań, które definiują APP w nieco odmienny sposób (zob. Dunn 2007; Moran, Rein i Goodin 2006; Parsons 1995; Thissen i Walker 2013). Szczególną popularność zyskała „ścieżka ośmiu kroków”, zaproponowana przez Eugene’a Bardacha (2012). Jej popularność wynika przede wszystkim z umiejętnego połączenia elementów normatywnych z pragmatyką APP. Osiem kroków dobrze obrazuje zakres podejmowanych w APP działań:

- 1** Zdefiniuj problem.
- 2** Zbierz dowody.
- 3** Skonstruuaj alternatywy.
- 4** Wybierz kryteria oceny.
- 5** Prognozuj/oszacuj skutki.
- 6** Skonfrontuj warianty rozwiązań.
- 7** Podejmij decyzję (sprawdź, czy zaprezentowane analizy umożliwiają podjęcie decyzji).
- 8** Komunikuj wyniki analizy.

Jak podkreśla Bardach, ani kolejność tych kroków nie musi być zawsze zachowana, ani nie wszystkie muszą być zawsze zrealizowane. Praca analityka polega na wielokrotnym powracaniu do poszczególnych etapów (podejście iteracyjne). Kroki te należy więc traktować raczej jak listę „spraw do załatwienia” niż ścisłą procedurę. Kluczowe w tym podejściu jest skupienie się na gruntownej analizie samego problemu i różnych jego przejawów, możliwie precyzyjne oszacowanie potencjalnych skutków alternatywnych wariantów rozwiązań w odniesieniu do różnych kryteriów lub wskaźników oraz odpowiednie zakomunikowanie całości prac decydentowi, który jest traktowany jak klient. To od klienta zależy – zgodnie z zasadą podmiotowości decydentów politycznych i ich odpowiedzialności za ostateczny wybór – czy i w jakim zakresie wykorzysta przedstawioną analizę, której zadaniem jest dostarczenie najlepszej możliwej wiedzy pozwalającej podjąć właściwą decyzję.

W APP podkreśla się konieczność rozpoczęcia procesu od trafnej definicji problemu, a nie od uzasadnienia, że interwencja w określonej formie jest niezbędna. Dyskusję o wyborze danego rozwiązania musi poprzedzać decyzja, czy w ogóle potrzebna jest nowa lub zmieniona interwencja. Wiąże się to z wymogiem oparcia decyzji dotyczących narzędzi polityki publicznej na metodycznie poprowadzonej APP. Ważne jest też, by na podstawie starannie zgromadzonych dowodów dążyć do ustalenia mechanizmu generującego problem. Zrozumienie zależności przyczynowych ułatwia kolejne kroki analizy i sprzyja trafnemu definiowaniu instrumentów interwencyjnych.

Ważnym postulatem specjalistów ds. APP jest to, aby właściwie komunikować decydentom wyniki analizy i przesłanki rekomendacji rozwiązania. Chodzi o to, by decydenci uzyskali jak najlepszą wiarygodną podstawę do podjęcia decyzji opartej na dowodach, ale z zachowaniem możliwości uwzględnienia dodatkowych kryteriów. To decydenci polityczni są ostatecznie odpowiedzialni za wybór sposobu działania. W tym kontekście kluczowe jest raportowanie analizy wariantowej z wyraźnym i szczegółowym przedstawieniem konsekwencji (pożądanych i niepożądanych) każdego z rozważanych rozwiązań. Ma to szczególne znaczenie, gdy użyteczność rozwiązań różni się w zależności od przyjętych kryteriów, co wymaga nadania im wag i ich porównania. Konieczność klarownego ustalenia kryteriów

wyboru rozwiązania jest kolejnym elementem, na który kładzie się nacisk w APP. W optymalnej sytuacji kryteria te wynikają ze spójnych strategii rozwoju lub strategii obszarowych – jednak nawet wtedy powinny być każdorazowo weryfikowane i doprecyzowywane.

Aby poszczególne działania w zakresie APP zostały zrealizowane poprawnie, niezbędne jest wykorzystanie trafnych i rzetelnych narzędzi analitycznych. Dorobek nauk społecznych tworzy szerokie spektrum rozwiązań w tym zakresie – zarówno OW, jak i audyt efektywnościowy oraz ewaluacja są praktyczną realizacją postulatów wynikających z APP. Zintegrowana perspektywa – wykorzystująca narzędzia i dobre praktyki wszystkich trzech metod – może pozwolić na udoskonalenie nie tylko działań związanych z analizą wpływu, ale i samej jakości polityk publicznych.

Narzędzia analizy polityk publicznych: ocena wpływu na tle innych rozwiązań

Na APP można spojrzeć z różnych perspektyw. Trzy rodzaje usystematyzowanych przedsięwzięć analitycznych – OW, audyt efektywnościowy i ewaluacja – są najbardziej rozwiniętymi, i często funkcjonującymi równolegle, rozwiązaniami problemu diagnozy skutków interwencji. O ile OW odnosi się do przygotowywanych aktów prawnych na szczeblu krajowym lub międzynarodowym i zwykle kładzie większy nacisk na analizę kosztów i korzyści, o tyle audyt efektywnościowy jest bardziej związany z perspektywą finansów publicznych. Z kolei ewaluacja programów publicznych jest pojęciem najszerszym, obejmującym wiele nurtów metodologicznych i różne rodzaje interwencji, na poziomie zarówno mikro, jak i makro. Wszystkie trzy elementy, oprócz wykorzystywania podobnych zestawów metod i technik badawczych, posiadają jeden wspólny cel: ocenę zmiany pod względem przyjętych kryteriów, w tym skuteczności i efektywności.

Audyt efektywnościowy

Audyt efektywnościowy można zdefiniować – m.in. za OECD (np. 2007) – jako systematyczny, celowy i zorganizowany proces rzetelnej, obiektywnej i niezależnej oceny planowanych, realizowanych i zakończonych polityk, programów i projek-

tów publicznych oraz narzędzie oceny bieżącego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych na podstawie kryteriów gospodarności (*economy*)¹, efektywności (*efficiency*)² i skuteczności (*effectiveness*)³ ich działań. Taki sposób rozumienia audytu efektywnościowego odpowiada logice zarządzania zasobami publicznymi, która zmierza do uzyskania najlepszego stosunku wartości do ceny (*value for money*)⁴ (OECD 2007: 194).

W trakcie realizacji audytu efektywnościowego wykorzystuje się szerokie spektrum technik zbierania danych (m.in. wywiady indywidualne i grupowe, obserwacja, analizy danych zastanych) oraz analizy danych (m.in. ocena ryzyk, analiza trendów, konsultacje z doradcami) – każda z nich jest stosowana w celu zwiększenia efektywności działań podejmowanych w sektorze finansów publicznych (por. Deloitte 2008).

Ewaluacja

Celem ewaluacji jest określenie, na podstawie właściwie zgromadzonych i przetworzonych informacji, w jakim stopniu dane rozwiązanie (np. interwencja publiczna: polityka, program lub projekt) spełnia ustalone kryteria, a w szczególności, w jakim stopniu przyczyniło się do osiągnięcia celów, dla których zostało podjęte, oraz jakie są relacje między nakładami, działaniami i efektami tego rozwiązania. Ważnym aspektem ewaluacji jest ocena użyteczności programu, która obejmuje bilans zamierzonych i niezamierzonych konsekwencji programu⁵ oraz wykorzystanie określonych technik formułowania ocen, m.in. analizy kosztów i korzyści, efektywności kosztowej, analizy wielokryterialnej czy *benchmarkingu* (Turowski i Zawicki 2007). Ewaluacja może być prowadzona w różnych fazach cyklu polityki publicznej:

¹ Gospodarność jest pojmowana jako relacja między wykorzystanymi zasobami a jakością otrzymanego dzięki temu dobra lub usługi.

² Efektywność jest rozumiana jako relacja między nakładem a wynikiem. Poprawa wyniku bez wzrostu nakładów lub otrzymanie tego samego wyniku przy zmniejszeniu nakładów oznacza wzrost efektywności.

³ Skuteczność odnosi się do poziomu osiągnięcia założonych celów. To jeden z najtrudniejszych wymiarów oceny.

⁴ Warto zaznaczyć, że w wielu krajach jednostki prowadzące audyt efektywnościowy są bezpośrednio podległe parlamentowi.

⁵ Więcej informacji w tym zakresie można znaleźć w raporcie Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ (CEAPP 2010).

- w fazie wstępnej, gdy jest dokonywana analiza przyjętych rozwiązań pod kątem potencjalnej zdolności osiągnięcia efektów i poprawności konstrukcji wszystkich elementów projektu – ewaluacja *ex ante*;
- w trakcie realizacji, zwłaszcza w wypadku przedsięwzięć złożonych, o długim okresie wdrażania, gdy możliwe i celowe są korekty – ewaluacja śródkresowa lub w toku programu (*on-going*);
- po zakończeniu wdrożenia – ewaluacja *ex post*; jest to ewaluacja *sensu stricto* w klasycznym cyklu polityk publicznych (Górniak 2007: 11).

Uderzające jest podobieństwo audytu efektywnościowego i ewaluacji: podobny jest przedmiot (zarówno przedsięwzięcia publiczne, jak i polityki, programy, projekty, a także bieżąca działalność jednostek sektora finansów publicznych) i wiele wspólnych elementów metodologicznych. Są też jednak różnice. Audyt efektywnościowy jest wykonywany głównie przez specjalne jednostki organizacyjne administracji publicznej, podczas gdy ewaluacja jest częściej zlecana na zewnątrz niezależnym podmiotom, choć w obu wypadkach występuje zarówno forma badania zewnętrznego, jak i wewnętrznego. Ewaluacja jest ponadto bardziej zróżnicowana pod względem metodologicznym czy wręcz paradygmatycznym, natomiast audyt efektywnościowy jest koncepcyjnie i proceduralnie bardziej spójny – w tym sensie można stwierdzić, że kryteria ewaluacji spełnia również OW.

Integracja

OW wypełnia ogólne ramy definicyjne ewaluacji – nie bez powodu OECD (2004) określa OW mianem „ewaluacji polityki regulacyjnej”. Cechą wyróżniającą OW jest koncentracja na wąskiej klasie interwencji publicznych: zmianach regulacyjnych, oraz wykorzystanie specyficznych technik analitycznych, stosowanych również w ewaluacji, m.in. analizy kosztów i korzyści, efektywności kosztowej, analizy wielokryterialnej czy analizy progu rentowności (OECD 2008).

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce ewaluacji (jej nurtu pozytywistycznego), OW i audytu efektywnościowego można dostrzec daleko posuniętą konwergencję. Oprócz podobieństw metodologicznych, ich najważniejszą cechą wspólną jest cel: ustalenie, czy zmiana, która generuje określone koszty, przynosi

faktyczne korzyści netto, które nie zaistniałyby, gdyby zmiany nie wprowadzono. Polega to na ustaleniu związku przyczynowego między interwencją a obserwowanymi wynikami, co z kolei pozwala na realizację podstawowego celu APP: wsparcia świadomego i opartego na dowodach procesu podejmowania decyzji w administracji publicznej.

Podsumowanie

Jak twierdzą Górniak i Mazur (2012: 187), „bez dobrze funkcjonującej analizy polityk publicznych implementacja jest ślepa, a ewaluacja bezsilna”. Efektywne wdrożenie każdej polityki publicznej jest poprzedzone jasną definicją jej celów, analizą zależności przyczynowo-skutkowych w obszarach związanych z interwencją oraz racjonalną diagnozą możliwych sposobów rozwiązania konkretnego problemu społecznego.

Dobra analiza, choć warunkuje skuteczną interwencję, nie jest jednak wystarczająca dla osiągnięcia celów polityki publicznej i – co ważniejsze – nie powinna zastępować politycznego procesu tworzenia rozwiązań. Aby efekty działań ewaluacyjnych prowadzonych w trakcie przygotowania interwencji, podczas jej wdrożenia oraz po jej przeprowadzeniu przekładały się na zwiększenie jakości stanowionego prawa, OW musi być integralną częścią systemu tworzenia polityk publicznych opartych na dowodach.

Literatura cytowana

Bardach Eugene, 2012, *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Los Angeles: Sage.

Bryson John M., 2004, *Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, San Francisco: Jossey-Bass.

CEAPP (Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ), 2010, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, <http://www.portal.uj.edu.pl/documents/4628317/5fd8f097-8ce8-4ad7-af64-6c386fa6a51e> odczyt 20.02.2015.

Davies Huw T.O., Sandra M. Nutley i Peter C. Smith (red.), 2009, *What Works? Evidence-based policy and practice in public services*, Bristol: The Policy Press.

Deloitte, 2008, *Audyt efektywnościowy. Metodyka*, Warszawa: Ministerstwo Finansów, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1091512/audyt_efektywnosciowy._metodyka.pdf odczyt 20.02.2015.

Dunn William N., 2007, *Public policy analysis. An introduction*, Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.

Dye Thomas R., 1976, *What governments do, why they do it, what difference it makes*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

Dye Thomas R., 2013, *Understanding Public Policy*, Upper Saddle River: Pearson Education Inc.

Górniak Jarosław i Stanisław Mazur, 2011, *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, [w:] Jarosław Górniak i Stanisław Mazur (red.), *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Warszawa: Pracodawcy RP, s. 9–34.

Górniak Jarosław i Stanisław Mazur, 2012, *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, [w:] Jarosław Górniak i Stanisław Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 185–220.

Górniak Jarosław, 2007, *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] Stanisław Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 11–28.

Hausner Jerzy, 2007, *Polityka a polityka publiczna*, [w:] Jerzy Hausner (red.), *Zarządzanie publiczne*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej i Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 35–58.

HM Treasury, 2011, *The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*, London: TSO.

Jann Werner i Kai Wegrich, 2007, *Theories of the Policy Cycle*, [w:] Frank Fischer, Gerald J. Miller i Mara S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Boca Raton–London–New York: CRC Press Taylor & Francis Group, s. 43–62.

KE (Komisja Europejska), 2009, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf odczyt 20.02.2015.

Kirkpatrick Colin i David Parker, 2007, *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Ledbury Mark, Nigel Miller, Amy Lee, Tessa Fairman i Carla Clifton, 2006, *Understanding policy options*, Home Office Online Report 06/06, <http://tna.europarchive.org/20071206133532/homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/rdsolr0606.pdf> odczyt 20.02.2015.

Moran Michael, Martin Rein i Robert E. (red.), 2006, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

OECD, 2004, *Regulatory performance: ex-post evaluation of regulatory tools and institutions*, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227774.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2007, *Performance Budgeting in OECD Countries*, https://www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD_Studie_Performance_Budgeting.pdf?4jwn27 odczyt 20.02.2015.

OECD, 2008, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2009, *OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Impact Analysis a Tool for Policy Coherence*, http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Regulatory_Impact.pdf odczyt 20.02.2015.

OECD, 2014, *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. The Governance of Regulators*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214061e.pdf?expires=1424461215&id=id&accname=guest&checksum=9D29F860562EF7B4789616FDCCD448DA> odczyt 20.02.2015.

Palumbo Dennis J. i Steven Maynard-Moody, 1991, *Contemporary Public Administration*, New York: Longman.

Parsons Wayne, 1995, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgen.

Pawson, Ray, 2006, *Evidence-Based Policy A Realist Perspective*, London: Sage.

PIU (Policy Innovation Unit), 2007, *Effective Policy Making. Workbook Four: A Practical Guide to Impact Assessment*, <http://www.ofmdfmi.gov.uk/workbook-four-changes-involving-sustainable-development-2.pdf> odczyt 20.02.2015.

PMSU (Prime Minister's Strategy Unit), 2004, *Strategy Survival Guide*, London: Cabinet Office, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/survivalguide/downloads/ssgv2.1_overview.pdf odczyt 20.02.2015.

SPMT (Strategic Policy Making Team), 1999, *Professional policy making for the twenty first century*, London: Cabinet Office, <http://dera.ioe.ac.uk/6320/1/profpolicymaking.pdf> odczyt 20.02.2015.

Surdej Aleksander, 2011, *Narzędzia rządzenia. Państwo wobec wyzwań regulowania i deregulowania*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 2, s. 84–94.

Thissen Wil A. H. i Warren E. Walker (red.), 2013, *Public Policy Analysis. New Developments*, New York: Springer.

Turowski Bohdan i Marcin Zawicki, 2007, *Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji*, [w:] Stanisław Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, s. 29–58.

Zybała Andrzej, 2012, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/ chce/ musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Rozdział 2.

Ustawodawstwo i ramy instytucjonalne procesu oceny wpływu w Polsce

Piotr Prokopowicz, Grzegorz Żmuda, Marianna Król

Jednym z kluczowych elementów zrozumienia uwarunkowań procesu oceny wpływu (dalej: OW) w Polsce jest kontekst prawny, tworzący ramy instytucjonalne funkcjonowania podmiotów realizujących politykę legislacji opartej na dowodach. Głównym celem tego rozdziału jest zarysowanie normatywnego i instytucjonalnego tła procesu OW polityk publicznych w Polsce. Szczególna uwaga będzie poświęcona omówieniu historycznego kontekstu stanowienia prawa opartego na dowodach w Polsce, opisowi regulacji obowiązujących w obszarze OW oraz skrótowej prezentacji mechanizmów instytucjonalnych, związanych z wdrażaniem procesu OW⁶.

Rozwój procesu doskonalenia jakości regulacji w Polsce

Według kluczowego założenia dogmatyki prawnej system prawny – zupełny i niesprzeczny – powinien być oparty na zasadzie racjonalności. „Dobre regulacje”, oparte na rozpoznanych potrzebach i problemach społecznych, powstałe na podstawie analiz skuteczności oraz szeroko zakrojonych konsultacji społecznych, są typem idealnym prawodawstwa, do którego dążą demokracje liberalne na całym świecie. Jest to ideał nigdy w pełni nie osiągnięty, ale stanowiący drogowskaz wyznaczający kierunek wysiłków dążących do przemiany prawa rozumianego jako „akt woli” w prawo będące „aktem rozumu”.

⁶ Ze względu na ograniczenie procesu OW w Polsce do inicjatyw ustawodawczych prowadzonych w Radzie Ministrów, prezentowane w rozdziale regulacje dotyczą w głównej mierze Rządowego Procesu Legislacyjnego.

W niniejszym podrozdziale jest przedstawiony kontekst historyczny drogi, którą polskie prawodawstwo przebyło od początku przemian ustrojowych (1989–1995), poprzez przystąpienie Polski do OECD (1996–2005), aż po przyjęcie i wdrożenie dwóch kluczowych programów strategicznych naprawy sposobu tworzenia regulacji w Polsce (2006–2015).

Lata 1989–1995

Przed transformacją systemową roku 1989 przepisy prawa dotyczące zasad legislacji w Polsce, m.in. Regulaminy pracy Rady Ministrów z lat 1983 i 1987, choć zawierały elementy wskazujące na konieczność badania ekonomicznych, politycznych i społecznych konsekwencji stanowionego prawa, nosiły znamiona regulacji w dużej mierze fasadowych (Rogowski i Szpringer 2007). Przełom lat 80. i 90., wraz z wdrożeniem nowych procedur gospodarczych i instytucjonalnych, przyniósł Polsce znacznie szersze spektrum możliwości w zakresie suwerennego budowania prawodawstwa opartego na dowodach.

Regulamin pracy Rady Ministrów przyjęty w 1991 roku⁷ nie był jednak rewolucją, jakiej można się było spodziewać na podstawie zmian dokonanych w innych obszarach życia publicznego w Polsce. Poza kosmetycznymi poprawkami, sugerującymi konieczność identyfikacji skutków finansowych związanych z wejściem prawa w życie i określenia źródła finansowania, nie udało się zmienić zbyt wiele w stosunku do regulaminów z lat 80.

Ważne elementy kontekstu prawnego związanego z oceną skutków regulacji (dalej: OSR) pojawiały się na arenie międzynarodowej. Rada Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zainspirowana wdrożeniem OSR w Stanach Zjednoczonych (Paczocha i Rogowski 2007), 9 marca 1995 roku przyjęła załączenie C(95)21, w którego ramach rekomendowała krajom członkowskim, aby podejmowały następujące kroki podnoszące jakość i transparentność prac legislacyjnych:

⁷ Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dn. 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (MP, poz. 47).

- 1 badanie jakości i wydajności procesów administracyjnych i politycznych w celu opracowywania, wdrażania, oceny i przeglądu przepisów w zgodzie z wytycznymi OECD;
- 2 opracowanie systemów administracyjnych wspomagających wdrażanie zasad dobrego podejmowania decyzji określonych w regulacjach OECD;
- 3 integracja zasad podejmowania decyzji w celu budowy efektywnego, elastycznego i przejrzystego systemu legislacyjnego na wszystkich szczeblach administracji;
- 4 zwracanie szczególnej uwagi na jakość i przejrzystość przepisów, które mogą mieć wpływ na inne kraje lub mają wpływ na handel międzynarodowy, inwestycje lub inne aspekty stosunków międzynarodowych.

Oprócz ogólnych wytycznych dokument OECD zawierał również bardziej szczegółowe listy kontrolne, możliwe do wykorzystania przy tworzeniu prawa w krajach członkowskich. Jedna z nich zawierała 10 pytań, składających się na swoisty dekalog tworzenia „dobrych regulacji”

Dziesięć pytań OECD mających na celu doskonalenie procesu legislacyjnego

(źródło: OECD 1995, tłumaczenie własne)

Pytanie nr 1: Czy problem został prawidłowo zdefiniowany?

Problem rozwiązywany przez regulację powinien zostać dokładnie dookreślony pod względem zakresu, charakteru oraz powodów powstania (włączając w to analizę motywacji podmiotów dotkniętych problemem).

Pytanie nr 2: Czy interwencja rządu jest uzasadniona?

Interwencja rządu powinna być oparta na bezpośrednich dowodach wskazujących na to, że działanie jest uzasadnione, biorąc pod uwagę charakter problemu, prawdopodobne korzyści i koszty działania oraz alternatywne mechanizmy rozwiązania problemu.

Pytanie nr 3: Czy regulacja jest najlepszą możliwą formą działania władz?

Organy regulacyjne powinny przeprowadzić na początku procesu regulacyjnego oparte na danych porównanie różnych instrumentów polityki regulacyjnej i pozaregulacyjnej, biorąc pod uwagę takie istotne kwestie jak koszty, korzyści i wymogi administracyjne.

Pytanie nr 4: Czy istnieje podstawa prawna regulacji?

Procesy regulacyjne powinny być skonstruowane tak, aby wszystkie decyzje były oparte na rygorystycznie przestrzeganych zasadach rządów prawa; wszystkie przepisy powinny być zgodne m.in. z przepisami wyższego szczebla i zobowiązaniami traktatowymi.

Pytanie nr 5: Jaki jest odpowiedni poziom (lub poziomy) władzy, na którym powinny zostać podjęte działania?

Organy regulacyjne powinny wybrać najbardziej odpowiedni poziom władzy do podjęcia działań, a jeśli zaangażowanych ma być wiele poziomów władz, powinien zostać opracowany skuteczny system koordynacji między nimi.

Pytanie nr 6: Czy korzyści z regulacji uzasadniają poniesione koszty?

Organy władzy powinny oszacować zakres całkowitych przewidywanych kosztów i korzyści dla każdej propozycji regulacyjnej oraz jej alternatyw w formie przystępnej dla decydentów. Koszty działania władz powinny być uzasadnione przez oczekiwane korzyści jeszcze przed podjęciem rzeczywistych działań.

Pytanie nr 7: Czy rozkład skutków regulacji w społeczeństwie jest przejrzysty?

Organy regulacyjne państwa powinny zapewnić przejrzystość dystrybucji kosztów i korzyści wynikających z regulacji nakładanych na określone grupy społeczne.

Pytanie nr 8: Czy regulacje są jasne, spójne, zrozumiałe i dostępne dla interesariuszy?

Organy regulacyjne powinny ocenić, czy przepisy będą zrozumiałe dla

odbiorców oraz podjąć działania mające na celu zapewnienie, że tekst i struktura przepisów są tak jasne, jak to tylko możliwe.

Pytanie nr 9: Czy wszystkie zainteresowane strony miały możliwość przedstawienia swoich opinii?

Przepisy powinny być opracowane w sposób otwarty i przejrzysty, z zachowaniem odpowiednich procedur konsultacji społecznych m.in. z przedstawicielami przedsiębiorców, związków zawodowych oraz innych interesariuszy.

Pytanie nr 10: W jaki sposób zostanie zapewnione przestrzeganie regulacji?

Organy regulacyjne powinny ocenić strukturę zachęt oraz instytucje, za których pośrednictwem przepisy wejdą w życie, opracowując jednocześnie skuteczne strategie wdrażania ustanowionego prawa.

Przyjęcie zaleceń Rady OECD otworzyło nowy rozdział w historii tworzenia „dobrych regulacji” w Polsce, wskazując jednocześnie na kluczowe elementy systemu OW – jasną definicję problemu, wariantowość rozwiązań, szeroki zakres konsultacji społecznych i oparcie procesu decyzyjnego na trafnych i rzetelnych analizach. Pierwsze słowa tego nowego rozdziału zostały napisane w roku 1996, w momencie przystąpienia Polski do OECD.

Lata 1996–2005

Członkostwo w OECD nałożyło na Polskę wiele zobowiązań związanych z procesem stanowienia prawa. Opisanie wyżej zalecenia Rady OECD były związane m.in. z zapewnieniem wysokiej jakości prawodawstwa, opieraniem regulacji na rzeczywistych potrzebach społecznych, rezygnacją z prawa zbędnego lub nadmiernie regulującego działalność gospodarczą oraz włączeniem zobowiązań międzynarodowych do prawa krajowego (Paczocho i Rogowski 2007). Impuls pochodzący z OECD nie tylko dał początek przemianom drugiej połowy lat 90., lecz także doprowadził do daleko idących zmian dających się odczuć nawet 20 lat później.

Jako że problemy związane z nadmierną regulacją odczuwane były najbardziej w obszarze związanym z gospodarką (Rogowski i Szpringer 2007), przy Komitecie Rady Ministrów powołano Zespół ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki, który opracował m.in. nowy Regulamin pracy Rady Ministrów, nakierowany na tworzenie OSR. Przepisy te weszły w życie w roku 2001 wraz z nowelizacją Regulaminu.

Regulamin pracy Rady Ministrów z roku 2001 był innowacyjny pod wieloma względami – wprowadzał m.in. pojęcia organu wnioskującego oraz OSR. Organ wnioskujący został zobowiązany do przygotowania informacji o przyczynach i potrzebie podjęcia inicjatywy prawodawczej, włączając w to określenie jej istoty oraz skutków społecznych i ekonomicznych. Określona została również konieczność identyfikacji sposobów harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej.

Co ważne, Regulamin identyfikował na poziomie operacyjnym (par. 9 ust. 2 pkt 2a), co rozumie się przez OSR. Była to analiza wpływu regulacji na:

- dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego;
- rynek pracy;
- konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki;
- sytuację i rozwój regionalny.

Powyższa definicja jest w tym sensie znamienna, że występujący w Regulaminie nacisk na analizy gospodarcze w porównaniu do innych obszarów działalności państwa (np. społecznego i kulturowego) daje się zauważyć w polskim prawie regulującym proces OW do dzisiaj.

Zgodnie z Regulaminem, OSR powinna być tworzona przed opracowaniem projektu aktu normatywnego, wspomagając proces decyzyjny. Co ważne, w Regulaminie pojawiła się sugestia, że OSR ma być dokonywana w zgodzie z zasadami i zakresem określonymi przez Radę Ministrów, przy koordynacji i wsparciu Rządowego Centrum Legislacji. Niestety, w związku z zawirowaniami politycznymi końca kadencji Sejmu, w roku 2001 nie uchwalono stosownej instrukcji OSR.

W roku 2002, w kolejnej kadencji Sejmu, został uchwalony nowy Regulamin pracy Rady Ministrów, zawierający stwierdzenia bardzo podobne do tych

z roku 2001, precyzując m.in. zakres analiz związanych z dostosowaniem polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. W par. 10 ust. 2 pkt 4 stwierdzono np., że analizy te powinny zawierać tabelaryczne zestawienie przepisów prawa Unii Europejskiej, których wdrożenie jest celem projektu ustawy dostosowawczej i projektowanych przepisów prawa polskiego, oraz określenie terminu wejścia ustawy lub przepisów z odniesieniem do strategii akcesyjnej i wymogów procesu dostosowawczego.

Co równie ważne, w Regulaminie rozszerzono i bardziej dookreślono zakres informacji wymaganych w dokumentacji OSR, która powinna zawierać:

- 1** określenie podmiotów, na które oddziałuje akt normatywny;
- 2** wyniki przeprowadzonych konsultacji, zwłaszcza gdy obowiązek ich zorganizowania wynika z przepisów prawa;
- 3** przedstawienie wyników analizy wpływu aktu normatywnego w szczególności na:
 - sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego;
 - rynek pracy;
 - konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki;
 - sytuację i rozwój regionalny.
- 4** określenie źródeł finansowania, zwłaszcza jeśli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W roku 2002 zostało również ogłoszone Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zawierało ono kluczowe – i obowiązujące do dzisiaj – zasady opisujące fundamenty procesu legislacyjnego w Polsce. W par. 1 ust. 1 Rozporządzenie stanowi, że podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy musi być poprzedzone:

- wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy oraz wskazaniem pożądanych kierunków zmiany;

- ustaleniem potencjalnych – prawnych i pozaprawnych – środków oddziaływania umożliwiających realizację celów;
- określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozwiązań;
- zasięgnięciem opinii interesariuszy;
- dokonaniem wyboru sposobu interwencji organów władzy publicznej.

Choć termin „test regulacyjny” nie pojawił się bezpośrednio w Rozporządzeniu, par. 1 stanowił podłoże pod wprowadzenie w kolejnych latach tego narzędzia – kluczowego dziś elementu OW. Co ważne, Rozporządzenie wskazywało bezpośrednio na rolę analizy wariantowej na etapie poprzedzającym powstanie założeń projektu ustawy – analizy, która współcześnie jest prowadzona pobieżnie lub fasadowo.

W par. 1 ust. 2 Rozporządzenie określa również, co powinno nastąpić po zapadnięciu decyzji o przygotowaniu projektu ustawy. Na tym etapie należy:

- zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z obowiązującymi ustawami oraz zobowiązaniami międzynarodowymi;
- ustalić skutki dotychczasowych uregulowań w tej dziedzinie;
- określić cele, które planuje się osiągnąć dzięki ustawie;
- ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogłyby skutecznie zrealizować zakładane cele;
- sformułować prognozy skutków alternatywnych rozwiązań;
- określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań prawnych wraz z określeniem źródeł ich pokrycia;
- dokonać wyboru optymalnego, w danych warunkach, rozwiązania prawnego.

Par. 1 Rozporządzenia wyraźnie określa, na czym powinna polegać różnica między analizą prowadzoną przed przygotowaniem założeń do projektu regulacji (TR) a analizą poprzedzającą stworzenie projektu regulacji (OSR). O ile ta pierwsza powinna zawierać opis kilku prawnych i pozaprawnych rozwiązań problemu zdefiniowanego przez organ wnioskujący, o tyle ta druga powinna się skupiać na analizie

wariantów opierających się na interwencji legislacyjnej. Niektóre z tych różnic będą odzwierciedlone we wprowadzonych kilka lat później formularzach TR i OSR.

Lata 2006–2015

Przyjęcie Programu Reformy Regulacji w roku 2006 rozpoczęło nowy rozdział w dziejach prac nad doskonaleniem procesu OW w Polsce – rozdział, który trwa do dzisiaj.

Najważniejszym dokumentem regulującym rządowy proces legislacyjny jest Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dn. 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP, poz. 979). Dodatkowo, przebieg procesu legislacji oraz OW determinują następujące ustawy i rozporządzenia (zob. RCL 2015):

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., Nr 78, poz. 483, ze zm.);
- Ustawa z dn. 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392);
- Ustawa z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743, ze zm.);
- Ustawa z dn. 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172, ze zm.);
- Ustawa z dn. 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U., Nr 169, poz. 1414, ze zm.);
- Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U., Nr 161, poz. 1277);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U., Nr 239, poz. 2039, ze zm.);
- Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dn. 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu;
- Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dn. 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (MP, nr 9, poz. 79, ze zm.);
- Zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dn. 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (MP, poz. 1);

- Zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dn. 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (MP, poz. 986).

Wymienione wyżej regulacje nie wyczerpują katalogu dokumentów tworzących kontekst instytucjonalny procesu OW w Polsce. Na jakość OW oraz procesu legislacji mają również pośrednio wpływ następujące dokumenty:

- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. (załącznik do Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 17 stycznia 2012 r.);
- Zasady techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U., Nr 100, poz. 908);
- Rządowy Program „Lepsze Regulacje 2015” (załącznik do Uchwały nr 13 Rady Ministrów z dn. 22 stycznia 2013 r.);
- Formularz TR, formularz OSR oraz formularz OSR ex post (przyjęte przez Komitet Rady Ministrów dn. 12 września 2013 r.);
- Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego opracowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów⁸.

W kolejnych podrozdziałach prezentowane są najważniejsze, z punktu widzenia procesu OW w Polsce, dokumenty regulujące przebieg tworzenia prawa opartego na dowodach.

Programy reformy regulacji z lat 2006 i 2012

Opublikowany przez Ministerstwo Gospodarki w roku 2006 Program Reformy Regulacji (MG 2006a) był pierwszym, obszernym dokumentem opisującym podejście

⁸ Na dzień 31 grudnia 2014 roku *Wytyczne* znajdują się w opracowaniu po zakończeniu konsultacji publicznych. Sam dokument integruje obowiązujące *Wytyczne* do oceny skutków regulacji z 2006 roku, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* z 2009 roku oraz *Siedem zasad konsultacji* z 2012 roku.

Rządu do polityki regulacyjnej w kontekście wewnętrznych i zewnętrznych wymogów związanych z rozwojem gospodarczym i legislacyjnym. Program został stworzony na podstawie założeń Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 w celu realizacji zawartych w nich działań związanych z poprawą jakości stanowionego w Polsce prawa. W świetle nowego, opublikowanego w roku 2013, Programu „Lepsze Regulacje 2015” (MG 2013a) dokument ten jest już nieaktualny.

W ramach Programu z roku 2006 szczególnie istotne z punktu widzenia procesu OW (określanej wtedy jedynie terminem OSR) były dwa działania:

- Działanie nr 4: „Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji” zakładało m.in. opracowanie i wdrożenie *Wytycznych do oceny skutków regulacji*, zmianę Regulaminu pracy Rady Ministrów, przeprowadzanie szkoleń z zakresu OSR w administracji rządowej, wprowadzenie OSR ex post, analizę funkcjonowania i efektywności nowego systemu oraz stworzenie centralnej bazy danych OSR;
- Działanie nr 5: „Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych” zakładało m.in. wstępną identyfikację aktów prawnych priorytetowych z punktu widzenia generowanych obciążeń administracyjnych, włączenie metodologii do systemu OSR, analizę ilościową kosztów administracyjnych oraz ewaluację wyników i rozpoczęcie pomiaru bazowego.

Program Reformy Regulacji z roku 2006 w dużej mierze udało się zrealizować – przynajmniej na poziomie formalnym. Szczególnie istotne dla procesu OW było przyjęcie w roku 2006 *Wytycznych do oceny skutków regulacji* (MG 2006b), a w 2009 roku, w bezpośredniej konsekwencji założeń Programu, Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych (MG 2009).

Aktualnie obowiązujący, opublikowany w roku 2013 Program „Lepsze Regulacje 2015” jest najważniejszym dokumentem strategicznym opisującym i regulującym obszar OW w Polsce. W Programie zostały opisane działania realizowane oraz planowane do realizacji do końca 2015 roku.

Dokument jest programem rozwoju zgodnie z art. 15 Ustawy z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, będąc przy tym realizacją Założeń

systemu zarządzania rozwojem Polski na poziomie wdrożeniowym. Podstawą dla Programu jest Strategia Rozwoju Kraju 2020 (MRR 2012) oraz dwie strategie rozwoju: Strategia „Sprawne Państwo 2020” (MAiC 2013) i Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (MG 2013b).

Za podstawowy cel Programu autorzy uznali „zapewnienie rozwiązań systemowych organizacyjnych, niezbędnych do tworzenia dobrego prawa i późniejszej jego oceny”⁹. Jak sugeruje dokument, celem działań podejmowanych przez Radę Ministrów powinno być tworzenie prawa na podstawie rzetelnych analiz ekonomicznych.

Działania, na które wskazuje Program, a które są niezbędne do realizacji trzech głównych celów – tworzenia przejrzystego prawa, doskonalenia otoczenia prawnego i poprawy komunikacji z interesariuszami – dotyczą kilku celów szczególnych, związanych z systemem tworzenia prawa. Z punktu widzenia OW najistotniejszym z nich jest drugi cel szczegółowy, czyli **rozwój systemu oceny wpływu (badanie potrzeby, celów i skutków społeczno-gospodarczych regulacji) przez m.in. opracowanie wytycznych do przeprowadzania takiej oceny wraz z zasadami prowadzenia konsultacji społecznych i dokonywanie przeglądu prawa obowiązującego.**

Jak zakłada Program, OW jest jednym z najistotniejszych elementów realizacji programu poprawy jakości regulacji w Polsce. W ramach drugiego celu szczegółowego („I.B. Rozwój systemu oceny wpływu”) Program wskazuje na następujące działania jako kluczowe do realizacji do roku 2015:

- I.B.1. Opracowanie wytycznych do przeprowadzania OW, w tym zasad przeprowadzania konsultacji, z terminem realizacji przypadającym na II kw. 2014 r.;
- I.B.2. Opracowanie podręcznika do identyfikacji i pomiaru kosztów regulacyjnych wraz z narzędziami informatycznymi, z terminem realizacji przypadającym na II kw. 2015 r.;
- I.B.3. Zapewnienie koordynacji w każdym ministerstwie w zakresie zapew-

⁹ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-programu-lepsze-regulacje-2015-przedlozona.html> odczyt 29.01.2015.

nienia jakości OW, z terminem realizacji przypadającym na III kw. 2013 r.;

- I.B.4. Wdrożenie testu wpływu na sektor małych i średnich przedsiębiorstw (test MŚP jako element OSR), z terminem realizacji przypadającym na IV kw. 2015 r.;
- I.B.5. Wdrożenie analizy procesowej obiegu informacji w wybranych aktach prawnych o charakterze proceduralnym (jako elementu OSR), z terminem realizacji przypadającym na IV kw. 2015 r.;
- I.B.6. Wypracowanie rekomendacji w zakresie współpracy pomiędzy Rządem a Parlamentem RP mających na celu tworzenie prawa opartego na dowodach, z terminem realizacji przypadającym na IV kw. 2013 r.;
- I.B.7. Przeprowadzenie audytu wewnętrznego zleconego OW, z terminem realizacji przypadającym na II kw. 2015 r.;
- I.B.8. Przygotowanie ustandaryzowanego formularza OSR ex post, z terminem realizacji przypadającym na II kw. 2014 r.;
- I.B.9. Przygotowywanie okresowych OSR ex post, z terminem realizacji przypadającym na IV kw. 2015 r.;
- I.B.10. Szkolenia z zakresu OW, z terminem realizacji przypadającym na III kw. 2015 r.;
- I.B.11. Uzupełnianie i doskonalenie platformy elektronicznej OW, z terminem realizacji przypadającym na IV kw. 2015 r.

Dokument jest również bardzo ważnym kompendium wiedzy i definicji kluczowych dla zrozumienia procesu OW oraz wizji, jaką ma Rada Ministrów odnośnie do roli OW w procesie tworzenia prawa w Polsce.

OW, według opisu zawartego w Programie, jest również związana z opracowaniem trzech dokumentów w ramach procesu tworzenia prawa. Te dokumenty to:

- 1** Test regulacyjny (TR) – przedstawiający syntetyczne wyniki OW na etapie projektu założeń projektu aktu prawnego;
- 2** Ocena skutków regulacji ex ante (OSR ex ante) – przedstawiająca wyniki OW na etapie projektu aktu prawnego;

3 Ocena skutków regulacji ex post (OSR ex post) – przedstawiająca wyniki OW na etapie obowiązującego aktu prawnego.

Zarówno wzory formularzy, jak i idealny schemat OW zawarte w Programie zostaną opisane w kolejnych podrozdziałach.

Program „Lepsze Regulacje 2015” był krokiem milowym na drodze wprowadzenia w Polsce wysokich standardów tworzenia prawa opartego na dowodach, wskazując przy tym na kolejne – często realizowane – kroki podnoszące jakość stanowionego prawa. Niestety, na podstawie analizy treści Programu można stwierdzić, iż proces OW regulacji w Polsce jest w tym dokumencie formułowany bardzo często w języku efektów finansowych, co docelowo może się przełożyć – i częstokroć się przekłada – na skrzywienie procesu w kierunku analiz ekonomicznych kosztem analizy innych, równie ważnych obszarów, na które mają wpływ regulacje.

Ustawa o finansach publicznych

Bardzo istotna z punktu widzenia OW jest Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a szczególnie jej art. 50. Regulacja ta jest traktowana jako rozszerzenie art. 118 ust. 3 Konstytucji RP, mówiącego o tym, iż „wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”.

Według art. 50 ust. 1 Ustawy przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, powinny zawierać w uzasadnieniu:

- określenie wysokości tych skutków;
- wskazanie na źródła ich sfinansowania;
- opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów.

Nie jest to jedyny obowiązek, który prawodawca nakłada na organy wnioskujące. Zgodnie z ust. 1a w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek

sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, określa się w treści projektu maksymalny limit tych wydatków, wyrażony kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na: budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. W wypadku projektów ustaw, które przewidują obowiązywanie przepisów w okresie krótszym niż 10 lat budżetowych, maksymalne limity wydatków, o których mowa w ust. 1a, określa się na ten okres.

W przypadku ustaw zmieniających długoterminowo poziom wydatków sektora finansów publicznych¹⁰ Rada Ministrów przedstawia Sejmowi, trzy lata przed upływem okresu dziesięcioletniego, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

Podobne przepisy dotyczą ustaw skutkujących zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego – w tym wypadku, według ust. 2, od wnioskodawcy wymaga się określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania na źródła ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ponadto, projekty regulacji zmieniających w wymiarze ponad dziesięcioletnim poziom wydatków publicznych powinny zawierać opis mechanizmów korygujących, stosowanych w wypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków. Mechanizmy te powinny polegać na:

¹⁰ Wyjątkiem jest zwiększenie następujących wydatków: 1) na obsługę długu publicznego; 2) środków własnych Unii Europejskiej oraz obligatoryjnych składek wpłacanych do organizacji międzynarodowych; 3) na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w tym wydatków budżetu środków europejskich; 4) wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz finansowania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy; 5) składek na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urlopie wychowawczym i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne; 6) świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażeń sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku; 7) dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.

- limitowaniu liczby udzielanych świadczeń w zależności od środków przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej;
- uzależnieniu wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego;
- zmianie kryterium dochodowego lub majątkowego uprawniającego do nabycia świadczeń finansowanych ze środków publicznych;
- zmianie kosztów realizacji zadań publicznych wykonywanych na rzecz obywateli.

Dodatkowo, w projekcie ustawy powinien zostać określony właściwy organ monitorujący wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych, odpowiadający jednocześnie za wdrożenie ww. mechanizmów. Wskazanych zobowiązań nie da się ominąć – nieuwzględnienie ich jest możliwe jedynie w wypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium RP oraz stanu klęski żywiołowej na całym terytorium RP.

Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, choć nie dotyczy bezpośrednio procesu OW w Polsce, ma na niego przemożny wpływ, który zostanie opisany szczegółowo w kolejnych rozdziałach. Wysoce restrykcyjne podejście do określenia oczekiwanych wydatków z budżetu państwa w poszczególnych regulacjach prowadzi często do zaniżania wielkości spodziewanych kosztów regulacji, co przekłada się w konsekwencji na efekt odwrotny względem zakładanego w Programie – rezygnację z zasady oparcia procesu legislacyjnego na dowodach.

Regulamin pracy Rady Ministrów

Regulamin pracy Rady Ministrów (Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dn. 29 października 2013 r.) to jeden z kluczowych elementów wdrażania Programu „Lepsze Regulacje 2015”, którego celem jest uporządkowanie działań Rady Ministrów i jej członków oraz, w konsekwencji, zwiększenie przejrzystości i jakości rządowego procesu legislacyjnego.

Regulamin jest jednym z najistotniejszych dokumentów związanych z wdrażaniem w życie Programu „Lepsze Regulacje 2015”. Głównym celem Regulaminu jest „uporządkowanie przepisów dotyczących funkcjonowania Rady Ministrów i jej

członków, co ma zwiększyć przejrzystość rządowego procesu legislacyjnego, czyli – w praktyce – poprawić tryb pracy nad dokumentami rządowymi”¹¹.

W Regulaminie, obowiązującym od początku 2014 r., „zwiększono nacisk na przeprowadzanie konsultacji publicznych projektów dokumentów rządowych”, oczekując, że doprowadzi to do wzrostu udziału „obywateli i ich przedstawicieli w procesie stanowienia prawa”¹².

Oprócz zmian związanych z konsultacjami publicznymi (chodzi m.in. o obowiązkowy i otwarty charakter konsultacji na każdym etapie legislacji), Regulamin wprowadził wiele poprawek w działaniu Rady Ministrów odnośnie do procesu legislacyjnego, m.in. zasadę, która polega na tym, że jeśli strona zgłosi uwagi, lecz nie pojawi się na posiedzeniu, to uznaje się, że odstąpiła od zgłoszonych uwag. Regulamin wprowadził również zmianę w terminach minimalnych konsultacji dla projektów założeń, projektów ustaw, projektów rozporządzeń i rozporządzeń ministra.

Z punktu widzenia procesu OW regulacji w Polsce najważniejsze zmiany dotyczą jednak ujednoczenia zasad tworzenia kluczowych dokumentów opisujących skutki regulacji (TR i OSR). Według założeń Regulaminu ma to doprowadzić do zwiększania przejrzystości, rzetelności i porównywalności dokumentów tworzonych w ramach procesu OW.

Jedną z największych innowacji, którą wprowadza Regulamin, jest właśnie test regulacyjny. Par. 102 określa, że do wniosku o wprowadzenie projektu założeń projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów organ wnioskujący łączy TR przedstawiający wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, zawierający w szczególności:

- zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- określenie celu i istoty interwencji;
- informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;

¹¹ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-regulamin-pracy-rady-ministrow.html> odczyt 05.09.2014.

¹² Ibid.

- wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych;
- porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

W par. 28, który dotyczy zakresu OSR przygotowanej jako część uzasadnienia projektu aktu, dookreślone są elementy OSR. Oprócz elementów obecnych w poprzednich regulaminach (zdefiniowanie podmiotów, na które oddziałuje akt, źródła finansowania oraz przedstawienie wyników analiz wpływu) występują tu dodatkowo „informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych” oraz „wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń”. Co ciekawe, w porównaniu do Regulaminu z 2002 r., do analiz wpływu na konkurencyjność dodano funkcjonowanie przedsiębiorców, usunięto zaś wpływ na sytuację i rozwój regionalny. Ten sam paragraf określa w ust. 3 i 4, że OSR powinna również zawierać informacje umożliwiające porównanie z danymi zawartymi w TR, a w wypadku odstąpienia od konsultacji publicznych – wskazanie przyczyn takiej rezygnacji. Regulamin wprowadza także konieczność stosowania w tworzeniu OSR formularzy zamieszczonych przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z par. 29 za koordynację sporządzania OSR jest odpowiedzialny Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM). Co ważne, na wniosek Szefa KPRM organ wnioskujący sporządza OSR do projektu dokumentu rządowego innego niż akt normatywny. Choć w rzeczywistości nie zdarza się to często, Szef KPRM może sporządzić OSR do projektu dokumentu rządowego opracowanego przez inny organ wnioskujący, pod warunkiem, że uzna wysoką wagę takiego dokumentu lub zostanie mu to zlecone przez Prezesa Rady Ministrów.

OSR same podlegają ocenie. W myśl par. 32 skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu aktu normatywnego może nastąpić po dokonaniu oceny OSR przez Szefa KPRM na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego, przy czym projekt aktu normatywnego do oce-

ny OSR kieruje organ wnioskujący. Zgodnie z ust. 3 Szef KPRM dokonuje oceny OSR w szczególności pod względem jej zakresu, zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu, oraz przedstawia stanowisko w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu. Nieprzedstawienie stanowiska dotyczącego OSR w ww. terminie jest równoznaczne z wydaniem oceny pozytywnej. Szef KPRM może zgłosić uwagi do OSR – w takiej sytuacji, zgodnie z par. 33 ust. 1, organ wnioskujący uwzględnia uwagi albo zajmuje stanowisko wobec zgłoszonych uwag.

Regulamin przewiduje również sytuację, gdy postępowanie z projektem dokumentu rządowego omija standardowy tryb działania. Według par. 99 tryb odrębny może w szczególności polegać na:

- 1** powierzeniu opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia albo powierzeniu niektórych z tych czynności Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji lub właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów;
- 2** określeniu szczególnych warunków opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności;
- 3** rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, projektu dokumentu rządowego, który nie spełnia wymogów określonych niniejszą uchwałą dla danego rodzaju dokumentu rządowego, lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych uchwałą;
- 4** skróceniu terminów przeprowadzania czynności określonych niniejszą uchwałą.

Kolejną innowacją wprowadzoną przez Regulamin jest OSR ex post, czyli ocena funkcjonowania ustawy. Zgodnie z par. 152 członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych daną ustawą przygotowuje ocenę jej funkcjonowania, jeżeli Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie lub jeśli wynika to z TR założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub z OSR projektu

ustawy przyjętego przez Radę Ministrów. Dodatkowo, członek Rady Ministrów może przygotować OSR ex post z własnej inicjatywy. Dobrowolne jest również przedstawienie projektu OSR ex post do konsultacji podmiotom reprezentującym adresatów ustawy.

O ile przeprowadzenie odpowiedniej analizy społeczno-gospodarczej na etapie projektu aktu normatywnego jest obowiązkowe, o tyle nie ma obowiązku przeprowadzania OSR ex post w wypadku aktów prawnych tworzonych w Radzie Ministrów. Może to prowadzić do wytworzenia luki w wiedzy zarówno w zakresie efektywności samego aktu prawnego, jak i poczynionych przy jego tworzeniu założeń.

Na OSR ex post, zgodnie z par. 154 Regulaminu, składają się następujące elementy:

- określenie podmiotów, na które oddziałuje ustawa i jej zakresu przedmiotowego;
- zwięzłe przedstawienie zakładanych celów ustawy wraz z określeniem stopnia ich dotychczasowej realizacji;
- zwięzłe przedstawienie środków zmierzających do osiągnięcia celów, o których mowa w pkt. 2, wraz z oceną ich funkcjonowania;
- zwięzłe porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ustawy z faktycznie występującymi w odniesieniu do poszczególnych grup jej adresatów;
- zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy, w szczególności zgłaszanych przez jej adresatów, wraz ze stanowiskiem członka Rady Ministrów;
- wnioski, a także rekomendację członka Rady Ministrów w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących, w szczególności przeprowadzenia nowelizacji ustawy.

Zgodnie z par. 155 członek Rady Ministrów przedstawia OSR ex post Radzie Ministrów lub jej organowi pomocniczemu. Przedtem, członek Rady Ministrów wnosi OSR ex post do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy mogą w razie potrzeby wezwać członka Rady Ministrów, który przygotował OSR ex post, do jej uzupełnienia w wyznaczonym zakresie.

Podsumowując, Regulamin pracy Rady Ministrów jest najważniejszym, obok Programu „Lepsze Regulacje 2015”, opracowaniem dotyczącym prawnego tła tworzenia OW regulacji w Polsce. Uprawnienia Rady Ministrów w zakresie OW opisane w Regulaminie wydają się bardzo szerokie (np. tworzenie OSR przez Szefa KPRM do projektów z innych źródeł). Kwestią oddzielną, kluczową dla procesu OW, jest to, w jakim zakresie Szef KPRM z tych uprawnień korzysta – badania pokazują, że w niewielkim.

Wytyczne do oceny skutków regulacji i oceny wpływu z lat 2006 i 2014

Przyjęty przez Radę Ministrów w roku 2006 dokument *Wytyczne do oceny skutków regulacji* pełnił przez 8 lat funkcję jedynie szczegółowego opracowania wytycznych do procesu OSR opisanych w przyjętych wcześniej założeniach Programu Reformy Regulacji. *Wytyczne*, które identyfikowały kluczowe problemy z ustawodawstwem w Polsce, były bardzo szczegółowymi ramami teoretycznymi, metodologicznymi i analitycznymi dla procesu OW. Miały przynieść odpowiedź na podstawowe pytania dotyczące sposobu wyznaczania i oceniania celów regulacji, prowadzenia konsultacji społecznych i publicznych, realizacji analizy kosztów i korzyści oraz tworzenia planu wprowadzenia nowej regulacji.

Wytyczne z 2006 roku to dokument bardzo dojrzały, dokładnie definiujący proces OSR, określający zarówno rolę ministra, KPRM, jak i Rządowego Centrum Legislacji, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Komitetu Stałego Rady Ministrów. Jednocześnie, *Wytyczne* zawierają załączniki, które jasno określają wartość dokumentów będących częścią procesu OSR. Lektura dokumentu wskazuje na znaczne zmiany, jakie zaszły w rozumieniu OW oraz samej terminologii w okresie 2006–2012 w dokumentach rządowych – jedną z najistotniejszych wydaje się całkowite pominięcie OSR ex post oraz nieposługiwanie się terminem OW w dokumencie z 2006 roku.

Opracowywany w roku 2014 dokument *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* (MG 2014)¹³ jest kluczowym elementem realizacji Programu „Lepsze Regulacje 2015” przyjętego przez Radę Ministrów w styczniu 2013 roku. *Wytyczne* jednoznacznie

13 Zob. przyp. 2

określają zasady, które, zgodnie z par. 24 ust. 3 i par. 36 ust. 1 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dn. 29 października 2013 r. (Regulamin pracy Rady Ministrów), należy wdrażać w zakresie analiz przewidywanych społecznych i gospodarczych skutków prawa oraz w zakresie społecznych i publicznych konsultacji założeń i projektów regulacji.

Dokument, integrując dotychczasowe regulacje (*Wytyczne do oceny skutków regulacji z 2006 roku, Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych z 2009 roku oraz Siedem zasad konsultacji z 2012 roku*, zob. MAiC 2012), tworzy jeden, spójny i obowiązujący podręcznik w zakresie wytycznych do OSR. Jako adresatów *Wytycznych* określono osoby biorące udział w prowadzeniu OSR, osoby zainteresowane udziałem w procesie legislacyjnym oraz funkcjonowaniem państwa i procesem tworzenia prawa.

Wytyczne, zorganizowane hierarchicznie (pierwsza sekcja zawiera wprowadzenie do problematyki OW i konsultacji publicznych oraz podstawowe definicje, druga zawiera odpowiedzi na określone pytania związane z kolejnymi krokami tworzenia OW, a trzecia zawiera załączniki), składają się z następujących treści:

- Część I, wyjaśniając podstawowe założenia, rolę i zadania OW, zawiera m.in. następujące elementy:
 - Ocena wpływu – definicje i miejsce w procesie legislacyjnym;
 - Rola konsultacji publicznych w procesie oceny wpływu;
 - Metodyka przygotowania oceny wpływu;
- Część II, formułując praktyczne wskazówki do poszczególnych wytycznych, zawiera m.in. odpowiedzi na następujące pytania:
 - Jakie zasady obowiązują podczas przeprowadzania oceny wpływu?
 - Jak przeprowadzić konsultacje publiczne?
 - Jak przygotować test regulacyjny i ocenę skutków regulacji?
- Część III, czyli załączniki, zawiera wystandaryzowane wzory dokumentów, które mają być wykorzystywane w ramach procesu tworzenia TR, OSR oraz OSR ex post.

Wytyczne zawierają dodatkowo przydatny słowniczek pojęć oraz sekcję najczęściej zadawanych pytań wraz z odpowiedziami (np. „Kto dokonuje OW?”).

„Czy OW jest obowiązkowa?”, „Czy można być zwolnionym z wykonania OW?”).

Dokument zawiera ponadto kilka elementów ułatwiających podejmowanie decyzji i wykorzystywanie narzędzi w procesie OW i konsultacji społecznych, m.in. odniesienia do słowniczka pojęć i załączników, przykłady legislacji oraz TR i OSR, definicje wskaźników definicji, formuły matematyczne czy najczęściej popełniane błędy.

Wytyczne, według założeń ich autorów, mają „wpłynąć na przejrzyste tworzenie prawa skutecznie rozwiązującego rzeczywiste problemy, czyli osiągnięcie jednego z celów szczegółowych Programu „Lepsze Regulacje 2015” (MG 2014: 2). Z kolei wykorzystanie *Wytycznych* w codziennej operacyjnej pracy poszczególnych resortów „zapewni wysoką jakość przeprowadzanych ocen wpływu, dzięki którym wprowadzane będą regulacje przy możliwie najniższych kosztach, bez zbędnych obciążeń administracyjnych wobec obywateli i przedsiębiorców” (ibid.).

Wytyczne z roku 2014 należy uznać za dokument bardzo praktyczny i przejrzysty. Jego format, nawiązujący do najlepszych międzynarodowych wzorców typu *manual*, pozwala na przejście, krok po kroku, przez wszystkie elementy przygotowania dobrej OW oraz konsultacji społecznych i publicznych. Zawartość *Wytycznych* wskazuje jednocześnie na znaczne zmiany, jakie zaszły w rozumieniu OW oraz samej terminologii w okresie 2006–2014 – jedną z najistotniejszych wydaje się wprowadzenie OSR ex post oraz szersze posługiwanie się terminem OW w miejsce OSR w porównaniu do dokumentu z roku 2006. Wprowadzenie *Wytycznych* będzie kamieniem milowym w unifikacji praktyk związanych z OW w Polsce.

Wzory formularzy TR, OSR ex ante, OSR ex post

Na podstawie zaleceń OECD i UE oraz zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów, OW regulacji rozpoczyna się jeszcze przed opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, pozwalając na analizę założeń, ocenę potencjalnych skutków aktu prawnego oraz wybór jednego, optymalnego rozwiązania spośród kilku analizowanych opcji. W kolejnych krokach, na etapie opracowania projektu ustawy, wybrany wariant jest poddawany dalszej analizie i ocenie. Ostatnim etapem OW jest analiza konsekwencji, jakie obowiązujące prawo przyniosło w zakresie wyznaczonych przez ustawodawcę celów.

W celu ułatwienia przeprowadzenia tego procesu Rada Ministrów przyjęła i wprowadziła trzy formularze, które w przejrzysty sposób przedstawiają wyniki prac na każdym z opisanych wyżej kroków. Formularze OW mają formę tabel, co pozwala na rozszerzenie treści o ważne analizy i dodatkowe pola.

Na podstawie ustaleń Programu „Lepsze Regulacje 2015” Rada Ministrów przygotowała trzy wzory formularzy OW:

- TR;
- OSR;
- OSR ex post.

Wprowadzone zmiany polegają głównie na modyfikacji w dotychczas stosowanym formularzu TR, stworzeniu od podstaw formularza OSR oraz przeniesieniu na poziom KPRM formularza OSR ex post, stosowanego do tej pory jedynie w Ministerstwie Gospodarki.

Najważniejsze jest to, iż nowe wzory dokumentów „zawierają podobny (standardowy) zestaw informacji, które są zbierane i uzupełniane w czasie całego procesu legislacyjnego (przyczyny wprowadzenia rozwiązania, cele, skutki, koszty i korzyści, wyniki konsultacji)” oraz że „w każdym z nich eksponowane są inne, charakterystyczne dla każdego etapu informacje”¹⁴. Standaryzacja ta ma umożliwić porównywanie informacji, założeń i efektów między dokumentami oraz zwiększać transparentność procesu tworzenia prawa.

Treść formularzy odzwierciedla wyzwania związane z procesem OW. Analiza wariantowa – kluczowy element każdego procesu analiz polityk publicznych – jest obecna jedynie na etapie tworzenia TR. Z kolei OW przedstawiona w formularzu OSR ex ante dotyczy w głównej mierze sektora finansów publicznych oraz przedsiębiorstw, a w mniejszym stopniu wymiaru społecznego. Całkowicie pominięty jest obszar edukacyjny, a inne obszary, takie jak demografia czy środowisko naturalne, są uwzględnione, jednak w jednym punkcie, z jednym ogólnym polem tekstowym na przedstawienie odpowiedniego opisu wpływu. Co ciekawe, tabele OW z TR i OSR ex ante różnią się między sobą, co może utrudnić ich wzajemne zestawianie.

¹⁴ <http://www.mg.gov.pl/node/19377> odczyt 05.09.2014.

Dodatkowo, formularz OSR ex post jest przygotowany na podstawie formatu znacznie odbiegającego od formularza TR i OSR ex ante, co może w dużym stopniu utrudniać ewaluację efektywności stanowienia prawa i porównywanie dokumentów na poszczególnych etapach procesu legislacji.

Podsumowanie: idealny rządowy proces legislacyjny

Na podstawie analizy obowiązujących dokumentów tworzących kontekst instytucjonalny procesu stanowienia prawa jest możliwe stworzenie mapy procesu przeprowadzania OW w Polsce.

W myśl omówionych wyżej dokumentów OW rozpoczyna się przed opracowaniem założeń projektu aktu normatywnego, obejmując identyfikację i analizę problemu. W dalszych krokach przygotowuje się projekt założeń projektu aktu normatywnego wraz z TR (nie zawsze obligatoryjnie), projekt aktu normatywnego wraz z OSR ex ante (z wyjątkami określonymi w odrębnym trybie postępowania), a po uchwaleniu aktu normatywnego OSR ex post. Integralnym, i w założeniach ważnym, elementem procesu OW są konsultacje społeczne i publiczne.

Warunkiem wpisu projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* jest uzyskanie akceptacji Zespołu ds. Programowania Prac Rządu (wspieranego merytorycznie i organizacyjnie przez Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji KPRM) na podstawie przedstawionych wyników oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (TR) oraz formularza zgłoszenia do *Wykazu*. TR musi być dołączony nawet w sytuacji, gdy projekt aktu normatywnego nie był tworzony na bazie projektu założeń¹⁵. Wyjątkiem są projekty rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, które obligatoryjnie powinny być opatrzone tylko OSR ex ante¹⁶.

¹⁵ W wypadku trybu opracowywania projektu ustawy na podstawie projektu założeń organ wnioskujący współpracuje z Rządowym Centrum Legislacyjnym.

¹⁶ Inny tryb dotyczy projektów rozporządzeń właściwych ministrów, które nie są zgłaszane do Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, lecz są wpisywane do wykazu prac legislacyjnych odpowiedniego ministra, a ich bieg formalny kończy się na konsultacjach publicznych i uzgodnieniach międzyresortowych.

Zespół ds. Programowania Prac Rządu jest pierwszym filtrem, który w założeniach ma blokować procedowanie projektów nie spełniających minimalnych wymagań oraz poprawiać jakość OSR przed opracowaniem i skierowaniem projektu do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych. W wyjątkowych sytuacjach, wymagających dodatkowego uzasadnienia, jest dopuszczalna rezygnacja z konsultacji publicznych, natomiast w pozostałych wypadkach organ wnioskujący jest zobowiązany do przedstawienia raportu z konsultacji.

Po uzyskaniu wpisu do *Wykazu* następuje przygotowanie projektu założeń aktu prawnego lub projektu aktu prawnego (choć dane z wywiadów pokazują, że często są to dokumenty przygotowane wcześniej, o czym świadczy m.in. krótki czas między uzyskaniem wpisu a przedstawieniem projektu założeń lub projektu aktu prawnego) oraz jego konsultowanie, opiniowanie i uzgadnianie (w zależności od trybu możliwe jest najpierw zasięgnięcie opinii Szefa KPRM, a dopiero później skierowanie projektu do konsultacji i uzgodnień). Tak przygotowany projekt założeń lub projekt aktu prawnego jest jeszcze weryfikowany przez KPRM, aby po uzyskaniu „zielonego światła” trafić do odpowiednich komitetów, Stałego Komitetu Rady Ministrów i, ostatecznie, do Rady Ministrów, skąd przekazywany jest do prac sejmowych.

Przedstawiony proces legislacyjny, oparty na prawie piętnastoletniej ewolucji systemu tworzenia polityk publicznych w Polsce, określa kolejne kroki realizacji ideału prawa opartego na dowodach, nie odstając od najlepszych wzorców międzynarodowych (Bardach 2007). Niestety, rzeczywistość instytucjonalna i organizacyjna rzadko odzwierciedla rzeczywistość prawną. Zderzenie tych dwóch obszarów i jego konsekwencje dla jakości procesu OW w Polsce będą przedmiotem analizy w kolejnych rozdziałach.

Literatura cytowana

Bardach Eugene, 2007, *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązywania problemów*, przeł. Aleksander Surdej, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UE.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

MAiC (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), 2012, *Siedem zasad konsultacji*, https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf odczyt 29.01.2015.

MAiC (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), 2013, *Strategia „Sprawne Państwo 2020”. Załącznik do Uchwały nr 17 Rady Ministrów z dn. 12 lutego 2013 r.* (MP, poz. 136).

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2006a, *Program Reformy Regulacji*, http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/8B7D02A4-0E03-47D9-8A9E-E0157C8F26A9/56451/ProgramReformyRegulacji_20062008.pdf odczyt 29.01.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2006b, *Wytyczne do ocenyskutkówregulacji (OSR)*, <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/49F92D8B-5D7B-4D1E-AB62-F9E12365DFB9/56421/Wytycznedoocenyskutkowregulacji1.pdf> odczyt 29.01.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2009, *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*, http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/99D977A7-2C60-4BB6-85C6-6C9668947B03/56403/publikacja_4.pdf odczyt 29.01.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2013a, *Program „Lepsze Regulacje 2015”*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/18120/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_Regulacje_2015_zalacznik_do_uchwaly_nr_13.pdf odczyt 29.01.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2013b, *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/17492/Strategia.pdf> odczyt 29.01.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2014, *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*.

MRR (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), 2012, *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf odczyt 29.01.2015.

OECD, 1995, *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, C(95)21, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128> odczyt 29.01.2015.

Paczocha Janusz i Wojciech Rogowski, 2007, *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji*, [w:] Włodzimierz Szpinger i Wojciech Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa: C.H. Beck, s. 176–211.

RCL (Rządowe Centrum Legislacji), 2015, *Rządowy Proces Legislacyjny*, http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_content&view=category&id=41&Itemid=70 odczyt 29.01.2015.

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. (Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 17 stycznia 2012 r.), <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> odczyt 29.01.2015.

Rogowski Wojciech i Włodzimierz Szpinger, 2007, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?*, [w:] Włodzimierz Szpinger i Wojciech Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa: C.H. Beck, s. 3–18.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U., Nr 100, poz. 908).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U., Nr 239, poz. 2039, ze zm.).

Szpringer Włodzimierz i Wojciech Rogowski (red.), 2007, Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy, Warszawa: C.H. Beck.

Uchwała nr 125 Rady Ministrów z dn. 4 września 2001 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP, nr 33, poz. 547).

Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dn. 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (MP, nr 9, poz. 79, ze zm.).

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP, poz. 979).

Uchwała nr 20 Rady Ministrów z dn. 12 lutego 1991 r. w sprawie Regulaminu pracy Rady Ministrów (MP, nr 7, poz. 47).

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz.U., Nr 13, poz. 221, ze zm.).

Ustawa z dn. 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172, ze zm.).

Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U., Nr 157, poz. 1240).

Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U., Nr 161, poz. 1277).

Ustawa z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743, ze zm.).

Ustawa z dn. 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U., Nr 169, poz. 1414, ze zm.).

Ustawa z dn. 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392).

Zarządzenie nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (MP, poz. 1).

Zarządzenie nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dn. 8 maja 2008 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu.

Zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (MP, poz. 986).

Rozdział 3.

Wykorzystanie oceny wpływu w procesie tworzenia polityk publicznych w Polsce

Grzegorz Żmuda, Piotr Prokopowicz, Weronika Felcis, Marianna Król

W niniejszym rozdziale zaprezentujemy najważniejsze wyniki i wnioski z przeprowadzonych w drugiej połowie 2014 i na początku 2015 r. badań empirycznych na temat uwarunkowań tworzenia i wykorzystywania oceny wpływu (dalej: OW) w Polsce¹⁷. W ramach prac badawczych przeprowadzono m.in. 16 eksperckich pogłębionych wywiadów z przedstawicielami kluczowych grup interesariuszy procesu OW (byli i obecni decydenci polityczni, dyrektorzy generalni ministerstw, osoby zaangażowane w opracowywanie systemu i procesu OW w Polsce, członkowie ministerialnych zespołów ds. oceny skutków regulacji (dalej: OSR), analitycy oraz urzędnicy merytoryczni).

Przeprowadzono również analizę zawartości 72 dokumentów wynikowych OW, w tym 19 testów regulacyjnych (dalej: TR), 22 OSR ustaw, 22 OSR rozporządzeń oraz 7 OSR ex post. Dodatkowo, przeanalizowano zawartość 36 uzasadnień projektów aktów normatywnych oraz treść 163 pism z uwagami zgłaszanymi przez partnerów społecznych w toku 36 procesów konsultacji publicznych¹⁸. Prezentowane tu wnioski oparte są również na 3 pogłębionych studiach przypadku tworzenia i wykorzystywania TR, OSR ex ante oraz OSR ex post. Prace badawcze objęły również

¹⁷ Badania zrealizowane pod kierownictwem prof. dr. hab. Jarosława Górniaka przez zespół badawczy w składzie: dr Piotr Prokopowicz, dr Grzegorz Żmuda, Weronika Felcis, Marianna Król, Agnieszka Otręba-Szklarczyk oraz Bartłomiej Baryła.

¹⁸ Wszystkie analizowane w ramach prac badawczych dokumenty zostały wylosowane z bazy Rządowego Centrum Legislacji (<http://legislacja.rcl.gov.pl>). Dotyczą one procesów legislacyjnych z roku 2014 lub 2015 prowadzonych przez poszczególne ministerstwa i KPRM z wykorzystaniem nowych formularzy TR i OSR.

przeprowadzenie ilościowych badań ankietowych zrealizowanych pośród członków ministerialnych zespołów ds. OSR (na 113 osób, do których dotarła ankieta, pełnej odpowiedzi udzieliły 63 osoby).

Na kształt prowadzonych prac duży wpływ wywarło również kilka opublikowanych wcześniej opracowań dotyczących OW w Polsce, w tym przede wszystkim ekspertyza dotycząca potencjału analitycznego kadr administracji rządowej przygotowana na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) (Olejniczak i in. 2014), raport Fundacji im. Stefana Batorego (Kopińska i in. 2014) oraz raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC 2014). Wszystkie te działania miały na celu diagnozę sytuacji w zakresie stosowania OW w Polsce oraz rozpoznanie kluczowych czynników, które mają zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na możliwość tworzenia polityk publicznych opartych na dowodach.

Prezentowane w tym rozdziale treści są refleksją o charakterze krytycznym, niemniej chcielibyśmy już na początku zwrócić uwagę na to, iż pomimo licznych niedoskonałości i ograniczeń można mówić o pewnych sukcesach w budowaniu coraz sprawniejszego systemu OW na etapie prac rządowych. Niemal wszyscy eksperci zgadzają się co do tego, że jakość OW systematycznie się poprawia. Różne, z reguły negatywne, są oceny tempa tych zmian, jednak można mówić o pozytywnych trendach rozwojowych, skutkujących poprawą jakości przygotowywanych przez rząd propozycji (por. Kopińska i in. 2014; HFPC 2014). Jako krok w bardzo dobrym kierunku oceniane jest wprowadzenie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów, w tym konieczność opracowywania TR przed wpisaniem projektu założeń aktu normatywnego do wykazu prac legislacyjnych. Zauważalna jest poprawa w sposobie przeprowadzania konsultacji publicznych (por. OFL 2014a), lepiej oceniana jest skuteczność i jakość weryfikacji OSR dokonywanej przez KPRM oraz wsparcie Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) udzielane przy opracowywaniu rządowych projektów ustaw. Pośród pozytywnych trendów dostrzeganych przez ekspertów można wreszcie wymienić pozytywne nastawienie dyrektorów generalnych oraz – m.in. w wyniku intensywnych programów szkoleniowych – zwiększanie świadomości wagi OW i oczekiwań dotyczących przygotowywanych dokumentów wynikowych.

Te pozytywne aspekty są ważne również dlatego, że czas, w którym były przeprowadzane badania, był dość specyficzny. Rok 2014 to z punktu widzenia OW

okres przyswajania i powolnego krystalizowania się zmian spowodowanych m.in. wprowadzeniem nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów, wdrożeniem nowych formularzy TR, OSR i OSR ex post czy funkcjonowaniem zespołów ds. OSR w poszczególnych ministerstwach. Oznacza to, że z jednej strony nie wszystkie wprowadzane w ostatnim czasie zmiany już funkcjonują i są na stałe wpisane w praktyki w poszczególnych resortach, a z drugiej zaś dość wyraźnie zarysowuje się ocena trendów dotyczących OW wystawiana przez poszczególnych interesariuszy, którzy oprócz pozytywnych zmian dostrzegają również wiele zagrożeń i wyzwań. Jest bowiem tak, że z większością wymienionych wyżej pozytywnych zjawisk dotyczących funkcjonowania OW wiążą się również konkretne bariery i ograniczenia, które będą przedmiotem analizy w dalszej części rozdziału i książki.

Systemowe uwarunkowania skuteczności OW

O ile można mówić o pozytywnym trendzie w zakresie jakości rządowych propozycji legislacyjnych, o tyle cały proces tworzenia polityk publicznych w Polsce ciągle pozostawia wiele do życzenia. Zarówno Regulamin pracy Rady Ministrów, jak i Program „Lepsze Regulacje 2015” dotyczą wyłącznie aktów prawnych stworzonych przez ministerstwa i Radę Ministrów, a ignorują prawo tworzone przez inne podmioty posiadające inicjatywę ustawodawczą. Z przeprowadzonych wywiadów eksperckich oraz badań ilościowych jednoznacznie wynika, iż jedną z najważniejszych barier systemowych OW w Polsce jest ograniczenie stosowania OSR wyłącznie do prac rządowych i ich brak na poziomie parlamentarnym¹⁹. Brak wymogu przygotowywania OW projektowanych interwencji odnosi się w tym kontekście zarówno do poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak i poprawek do przedkładanych projektów rządowych. Diagnozę tę potwierdzają również raporty Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC 2014) oraz Fundacji im. Stefana Batorego (Kopińska i in. 2014). Sytuacja ta może przekładać się, choć trudno tu mówić o związku przyczynowo-skutkowym, na przygotowywanie aktów prawnych nieopartych na dowodach.

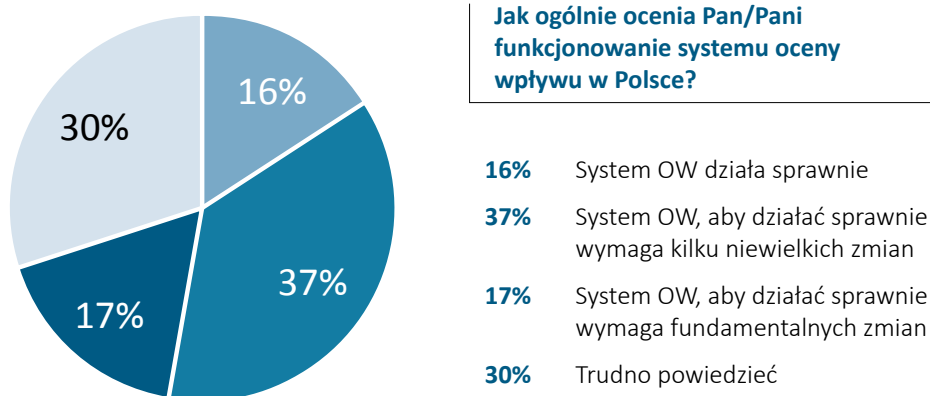
¹⁹ Pojawiają się również rekomendacje objęcia systemem OW jednostek samorządu terytorialnego.

Nieprzystawalność procedur rządowych i parlamentarnych dotyczących OW wiąże się również z wprowadzaniem na etapie prac parlamentarnych zmian w projektach ustaw rządowych (a dzieje się tak w przypadku ok. 80% ustaw). Rodzi to dwie konsekwencje. Po pierwsze, w związku z tym, że zmiany wprowadzone na tym etapie nie podlegają OW i nie są uwzględniane w dokumencie OSR, utrudniona jest ocena aktu prawnego OSR ex post w postaci proponowanej przez Regulamin. Formularz OSR ex post za punkt wyjścia do oceny funkcjonowania aktu prawnego przyjmuje założenia wyrażone w OSR ex ante, a skoro mogą one być zupełnie nieaktualne (gdyż dotyczą przewidywanych skutków aktu prawnego sprzed wprowadzonych poprawek), to brakuje podstaw do przeprowadzania analizy efektów. Druga konsekwencja ma wymiar psychologiczny. Jak pokazują wywiady z analitykami i urzędnikami merytorycznymi, sytuacja ta działa demotywująco i obniża wiarę w sensowność i praktyczne znaczenie przygotowywanych analiz.

Wydaje się, że oprócz systematycznego doskonalenia procedur, narzędzi i budowania adekwatnej kultury organizacyjnej, niezbędne są jakościowe zmiany w funkcjonowaniu całego systemu. Opracowanie takich ogólnych ram, które umożliwią sprawne i spójne funkcjonowanie systemu OW, powinno być przedmiotem intensywnej współpracy rządowo-parlamentarnej, opierającej się na przekonaniu, że zmiany tego typu są konieczne. Z przeprowadzonych badań wynika, że choć przekonanie to jest dość powszechne wśród przedstawicieli administracji rządowej, to brakuje wiary w to, że zmiany są możliwe do wprowadzenia. Pośród barier wymienia się m.in. brak woli politycznej i obawy natury konstytucyjnej, związane z rozdziałem władzy wykonawczej i ustawodawczej. Znajduje to odzwierciedlenie w postrzeganiu procesu OW jako domeny administracji rządowej, a nie całego systemu tworzenia polityk publicznych. Taka interpretacja wyjaśniałaby, dlaczego tylko 17% spośród przebadanych członków ministerialnych zespołów ds. OSR uważa, że system OW wymaga fundamentalnych zmian, pomimo twierdzenia, że możliwość modyfikacji projektu aktów prawnych przez parlament bez konieczności aktualizacji OSR ma negatywny wpływ na jakość polityk publicznych w Polsce (zob. rysunek 1).

Regulacje dotyczące OW oraz ich sukcesywne porządkowanie i doskonalenie można uznać za jeden z najbardziej pozytywnych aspektów omawianego systemu²⁰

²⁰ Podobnego zdania są członkowie ministerialnych zespołów ds. OSR – w opinii 40% z nich jakość prawo-



Rysunek 1. Ogólna ocena funkcjonowania systemu OW w Polsce według członków zespołów ds. OSR (n=63)

(zob. rozdział 2). Ważnym krokiem było wprowadzenie wraz z nowym Regulaminem obowiązku przygotowania TR do projektów założeń projektów aktów prawnych. Ten dodatkowy filtr w procesie ma za zadanie zwiększyć prawdopodobieństwo przeprowadzania OW już na wstępnym etapie definiowania interwencji, a tym samym umożliwić wstrzymanie prac nad projektami, które nie są wystarczająco uzasadnione. W tym kontekście wątpliwości budzi sposób wprowadzenia tego rozwiązania, a w szczególności konstrukcja formularza TR, w której zrezygnowano z obowiązku przedstawienia szczegółowych analiz różnych wariantów rozwiązań²¹. Obecnie TR wymaga przedstawienia szczegółowych danych wyłącznie na temat rekomendowanego rozwiązania oraz skrótowych informacji na temat rozwiązań odrzuconych (odpowiedź na pytanie: „Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegisłacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano?”). Oznacza to, że obowiązki dotyczące zakresu informacji zawartych w TR różnią się od wymogów wyrażonych w Programie „Lepsze Regulacje 2015”:

Polityka oparta na dowodach [...] to podstawowa zasada przyjęta przy przeprowadzaniu oceny wpływu, oznaczająca podejmowanie świadomych decyzji

dawstwa dotyczącego OSR jest silną stroną systemu (17% z nich twierdzi, że jest to słaba strona).

²¹ W poprzedniej wersji schematu raportu końcowego OSR rekomendowane było szczegółowe zaprezentowanie wyników analiz przynajmniej trzech wariantów.

politycznych w oparciu o możliwie wszechstronną informację i uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów danego problemu (dane analityczne). Ideą tej zasady jest zapewnienie, aby w procesie decyzyjnym zostały zebrane i przeanalizowane wszystkie potencjalnie dostępne informacje (MG 2013: 3).

O ile brak obowiązku prezentacji szczegółowych informacji na temat różnych rozwiązań nie wyklucza gromadzenia i analizy danych, o tyle z pewnością ogranicza możliwości podejmowania świadomych decyzji politycznych, gdyż decydenci i partnerzy społeczni otrzymują jedynie informację na temat jednego, rekomendowanego rozwiązania. Decyzję o wyborze rozwiązania podejmuje urzędnik lub analityk (ewentualnie TR stanowi tylko uzasadnienie podjętej już wcześniej decyzji), a inni uczestnicy procesu mogą się jedynie do niej odnieść, przyjąć ją lub odrzucić. Przy utrzymaniu obecnej logiki procesu OW lepszym rozwiązaniem byłoby ograniczenie formularza TR do przedstawienia analiz problemu (jego przejawów przyczyn) oraz szczegółowej prezentacji kilku wariantów rozwiązań. Pozwoliłoby to, według niektórych ekspertów, znacznie trafniej określać rzeczywiste obszary problemowe wymagające interwencji, jak również w większym stopniu odpowiadałoby oczekiwaniom partnerów społecznych, którzy mogliby wносить swój wkład również na etapie definiowania przyczyn problemu.

W obecnym systemie OW jest również dostrzegalna sprzeczność między kształtem wymaganych dokumentów (TR, OSR, OSR ex post) a doktryną *explicite* wyrażającą konieczność zachowania zasady proporcjonalności. Z jednej strony *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* (MG 2014b) określają, że nakłady pracy i środków przeznaczonych na przygotowanie OW powinny być proporcjonalne do obszaru i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego, z drugiej zaś formularze wymagają przedstawienia dokładnie takich samych informacji i danych niezależnie od wagi problemu²². Eksperti biorący udział w badaniach twierdzili, iż pożądana byłaby bardziej elastyczna forma dokumentów wynikowych OW, szczególnie w wypadku

²² Dobrym przykładem bardzo ograniczonej użyteczności OSR są oceny rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie przedterminowych wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego lub organów wykonawczych (np. burmistrza czy wójta) przed upływem kadencji.

interwencji o charakterze delegacji ustawowych oraz dostosowujących polskie prawo do wymagań Unii Europejskiej.

Jako jedną z podstawowych zasad wytyczne wymieniają zasadę przejrzystości i jawności (zakładającą wymóg przeprowadzania i zaprezentowania wyników konsultacji publicznych, podawania źródeł informacji wykorzystywanych w analizach oraz bieżącego zdawania sprawy z postępów prac nad regulacją). Wydaje się, że rozwiązanie prawne umożliwiające rezygnację z konsultacji publicznych projektu ustawy, jeśli wcześniej były konsultowane założenia projektu, narusza tę zasadę. Zwracając na to uwagę partnerzy społeczni, podkreślając, że między projektem założeń a projektem ustawy występują nierzadko spore różnice (zob. OFL 2014a; 2014b).

Same konsultacje publiczne – choć, jak podkreślają zgodnie partnerzy społeczni, tu postęp jest chyba najbardziej widoczny – również wymagają zmian. Poza nie do końca jasnymi regułami doboru zapraszanych do konsultacji partnerów, istotnym problemem jest czas, jaki mają oni na zgłoszenie uwag. Regulamin wspomina o czasie nie krótszym niż 14 dni, przy czym w związku z mnogością możliwych sposobów konsultacji (zaproszenie e-mailowe, wystosowanie pisma, publikacja na platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego [dalej: RPL], wykorzystanie portalu do konsultacji online) nie do końca wiadomo, od kiedy należy liczyć owe 14 dni (por. OFL 2014b).

Organizacja procesu OW na poziomie ministerstw

Bezpośredni wpływ na funkcjonowanie systemu OW ma sposób organizacji pracy nad OW na poziomie poszczególnych ministerstw. Regulamin i Wytyczne wskazują na obszary interakcji z KPRM, wyznaczają obowiązki (np. przygotowywanie TR i OSR na zatwierdzonych formularzach), formułują zalecenia i oczekiwania (np. stworzenie zespołów ds. OSR) oraz dostarczają wsparcia (w postaci narzędzi i szkoleń), ale nie narzucają praktycznie niczego w zakresie praktyk organizacyjnych ministerstw, które dysponują dużą swobodą i niezależnością (Olejniczak i in. 2014). W konsekwencji mamy do czynienia z wieloma schematami, które różnią się nawet między komórkami organizacyjnymi tego samego resortu.

Analiza wywiadów eksperckich wykazała, że zdecydowanie najczęściej prace nad OW polegają na indywidualnym zaangażowaniu urzędników, którzy opracowują zarówno dokumenty TR i OSR oraz uzasadnienia, jak i tekst projektu aktu prawnego lub jego założeń²³. W wypadku bardziej skomplikowanych projektów budowane są zespoły, w tym zespoły złożone z przedstawicieli różnych departamentów, częściej angażowane są również departamenty analityczne. Nie można jednak mówić o regule, gdyż nie pozwala na to znaczne zróżnicowanie, często nieskodyfikowanych, praktyk organizacyjnych. Pomimo tych różnic, zgłaszane przez ekspertów trudności i wyzwania organizacyjne stojące przed procesem OW w Polsce mają bardzo podobny charakter.

Funkcjonowanie zespołów ds. OSR

Jednym z rozwiązań organizacyjnych postulowanych w Programie „Lepsze Regulacje 2015” jest stworzenie w każdym ministerstwie zespołów ds. OSR, których zadaniem będzie dbałość o wysoką jakość przygotowywanych OW, wsparcie w tym zakresie komórek organizacyjnych i współpraca z KPRM. Na koniec 2014 roku takie zespoły funkcjonowały w 15 ministerstwach, przy czym ich faktyczne znaczenie i rola w procesie OW były bardzo zróżnicowane. Tam, gdzie duże znaczenie mają departamenty analityczne, funkcjonowanie zespołów ds. OSR rodzi z reguły pewne napięcia. Kompetencje zespołów często pokrywają się z zadaniami (formalnymi lub nieformalnymi) departamentów analitycznych (a w przypadku Ministerstwa Gospodarki również Departamentu Doskonalenia Regulacji). Wyjątkowe rozwiązanie zastosowano w Ministerstwie Sprawiedliwości, gdzie przypisanie tworzenia OW Departamentowi Strategii i Deregulacji ma źródło w odpowiednim zarządzeniu ministra²⁴. Większe zaangażowanie, polegające na ścisłej współpracy w tworzeniu lub współtworzeniu dokumentów OW, występuje w:

²³ Wyjątkiem są prace nad tekstem projektu ustawy, który powstaje na podstawie przygotowanych wcześniej założeń – w takim wypadku projekt aktu normatywnego tworzony jest w RCL przy współpracy z urzędnikami merytorycznymi.

²⁴ Zarządzenie nr 125/13/DPK Ministra Sprawiedliwości z dn. 13 lutego 2013 roku zmienione Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dn. 21 lutego 2014 roku (poz. 73).

- Departamencie Analiz i Prognoz Ministerstwa Edukacji Narodowej;
- Departamencie Informacji o Środowisku Ministerstwa Środowiska;
- Departamencie Analizy i Komunikacji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji;
- Departamencie Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa.

W trzech ostatnich departamentach współpraca nie jest obligatoryjna, a jedynie fakultatywna – w każdym jednak wypadku wymagane jest opiniowanie bądź konsultowanie OSR. Zestawienie roli zespołów ds. OSR z zadaniami komórek analitycznych (zob. tabela 1) zostało zaprezentowane w raporcie przygotowanym na zlecenie KPRM przez zespół pod kierownictwem Bartosza Ledziona i Karola Olejniczaka (Olejniczak i in. 2014).

		Departament analityczny				
		Brak	Brak zadań w zakresie OSR	Jedynie opiniuje OSR	Uczestniczy w przygotowywaniu, opiniuje	Uczestniczy, samodzielnie przygotowuje
Zespół ds. OSR	Opiniuje OSR	MSW, MSZ, MIIR	MSiT	MF, MG, MPiPS, MNiSW	MSP	MS
	Rola fasadowa		MKiDN, MRiRW		MŚ	MEN
	Brak			MZ	MAiC	

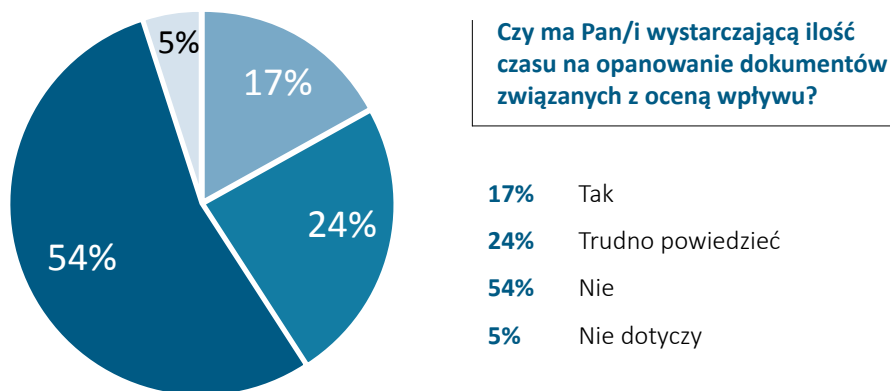
Tabela 1. Relacja między rolą departamentów analitycznych a rolą zespołów ds. OSR.

Źródło: Olejniczak i in. (2014, s. 87).

Z badań ilościowych zrealizowanych pośród członków zespołów ds. OSR wynika, że ich główną aktywnością jest ocena dokumentów OW pod kątem merytorycznym i formalnym (84% wskazań), w mniejszym stopniu opiniowanie dokumentów OW innych ministerstw (37%), tworzenie TR, OSR i/lub OSR ex post (33%) oraz kierowanie wniosków o podjęcie prac legislacyjnych (11%). Warto dodać, że blisko jedna trzecia członków zespołów ds. OSR, którzy wzięli udział w badaniu, sama nigdy nie oceniała dokumentów związanych z OW. Struktura zespołów ds. OSR jest bardzo zróżnicowana – od kilkuosobowego zespołu do nawet kilkudziesięciu członków (jak w Ministerstwie Finansów). W większości wypadków zespoły ds. OSR nie funkcjonują jako spójne komórki organizacyjne posiadające własną tożsamość – świadczy o tym m.in. fakt, że najczęstszą formą komunikacji jest wymiana e-mailowa (78% wskazań), podczas gdy spotkania robocze należą do rzadkości (10%).

Część badanych ekspertów zauważa, że utworzenie zespołów ds. OSR nie zawsze jest postrzegane jako zasadne – w niektórych ministerstwach już wcześniej utworzono lub planowano utworzyć komórki spełniające podobne funkcje (np. w Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Edukacji Narodowej) – wskazując raczej, że bardziej efektywne byłoby osadzenie tego typu jednostek w ramach określonego departamentu. Jedną z przyczyn takiej opinii jest silosowa struktura organizacyjna resortów (o której będzie jeszcze mowa w dalszej części rozdziału) – członkowie zespołów, którzy wykonują także inne obowiązki, mają kłopot z ich pogodzeniem, jeśli nie znajdują wsparcia i zrozumienia u swoich przełożonych w departamencie macierzystym. Paradoksalnie, najtrudniejsza sytuacja jest tam, gdzie do tworzenia zespołu ds. OSR podchodzi się najbardziej poważnie – na przykład w Ministerstwie Środowiska, w którym zadbano o to, aby członkami zespołu stali się najlepsi eksperci z różnych departamentów. W tym wypadku występują szczególne trudności, gdyż są to osoby najbardziej zapracowane. Bezpośrednią konsekwencją jest dość powszechnie deklarowany przez członków zespołów ds. OSR brak czasu na rzetelne przygotowanie opinii dotyczącej OW (zob. rysunek 3).

Część ekspertów twierdzi, że zespoły borykają się też ze swego rodzaju konfliktem interesów – jako członkowie zespołu muszą czasem oceniać OSR, które sami tworzyli w departamencie wiodącym. Sama ocena jakości przygotowywanych przez

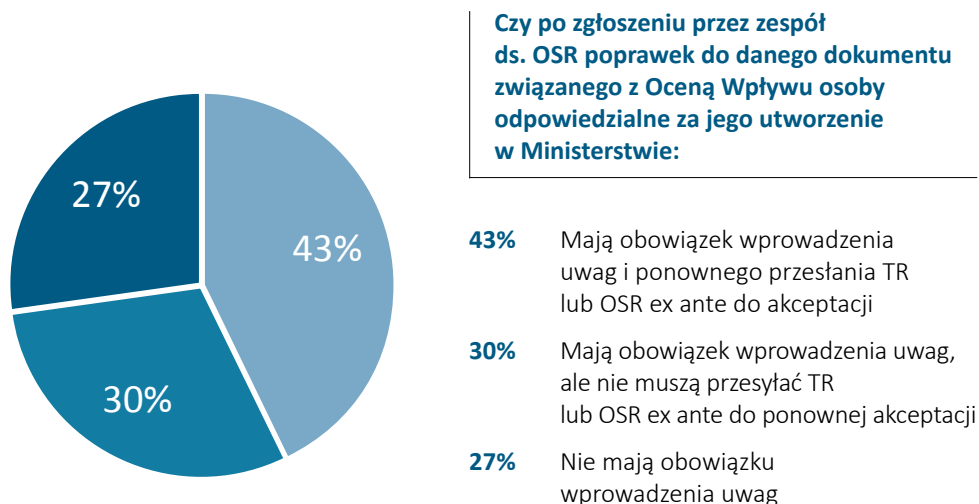


Rysunek 3. Opinia członków zespołów ds. OSR na temat możliwości poświęcenia adekwatnej ilości czasu na opiniowanie dokumentów OW (n=63)

departamenty merytoryczne dokumentów OW również jest sporym wyzwaniem. W wielu wypadkach wydaje się *stricte* formalna i skupiona wyłącznie na tym, czego brakuje („puste miejsca w tabelkach”), a nie na istocie samej interwencji, jej celowości czy proponowanym kształcie. Respondenci twierdzą, że ocena jest procesem wyjątkowo trudnym, gdyż wymaga ogromnej wiedzy merytorycznej z danego obszaru. W odniesieniu do oceny jakości TR czy OSR w dużej mierze trzeba się opierać na zaufaniu do osób przygotowujących OW, gdyż, jak, zauważa jeden z ekspertów, zespół ds. OSR w większości wypadków nie jest w stanie wychwycić, czy coś nie zostało pominięte albo ukryte. W jednym z badanych resortów każda z OSR jest przydzielana do losowo wybranych dwóch członków zespołu, niezależnie od ich doświadczeń i wiedzy, co pozwala uznać, że ocena dotyczy raczej kwestii formalnych. Sami urzędnicy przyznają, że rzadko spotykają się z dogłębną polemiką z proponowanymi przez siebie rozwiązaniami. Wyjątkiem są ewidentne błędy lub braki.

Problemem jest również to, że członkowie zespołów ds. OSR nie zawsze otrzymują informacje, czy ich uwagi zostały w jakikolwiek sposób uwzględnione, a ich możliwości zablokowania nisko ocenianego projektu, który posiada poparcie polityczne, nie są przy tym zbyt wysokie. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach badań ilościowych na temat obligatoryjności wprowadzania w życie uwag zespołów ds. OSR – niecała połowa respondentów stwierdza, że uwagi zespołu muszą być wprowadzo-

ne, a efekt przesłany do ponownego zaopiniowania. Większość badanych twierdzi, że zmiany mają być wprowadzone, ale nie jest wymagana ich ponowna ocena lub w ogóle nie ma obowiązku wprowadzania zmian (zob. rysunek 4). W tym kontekście szczególne znaczenie przypisuje się Zespołowi ds. Programowania Prac Rządu, docenianemu za wysiłek i pozytywny wkład w podnoszenie jakości OSR. Mimo wątpliwości co do rzeczywistych możliwości oceny merytorycznej poszczególnych dokumentów, część przebadanych urzędników wskazuje na coraz bardziej wnikliwy i merytoryczny charakter uwag zgłaszanych przez KPRM.



Rysunek 4. Konsekwencje uwag zgłaszanych przez członków zespołów ds. OSR (n=63)

Zasoby kadrowe i rola analityków

Choć w zakresie niedostatków kadrowych przedstawiciele resortów wskazują głównie na braki kompetencyjne (w tym głównie analityczne, zob. Olejniczak i in. 2014), warto bardziej pochylić się nad innymi aspektami funkcjonowania kadr zaangażowanych w tworzenie OW. Równie ważny co posiadane umiejętności jest sposób postrzegania swoich obowiązków przez

urzędników i ich motywacja²⁵. W opinii części ekspertów, urzędnikom brakuje orientacji zadaniowej na rozwiązywanie konkretnych problemów społecznych i gospodarczych. Swoją rolę definiują jako przygotowanie odpowiedniego dokumentu; z tego są rozliczani, a nie z efektów – innymi słowy: ważniejsze jest np. przygotowanie aktu prawnego na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego niż redukcja liczby zdarzeń drogowych. W opinii jednej z badanych osób takie myślenie jest powszechne i przesiąknięty jest nim cały system OW. Inni eksperci nie formułowali tak kategorycznych ocen, niemniej dostrzegali podobne zjawisko w sposobie funkcjonowania przynajmniej części urzędników.

Eksperci zwracają również uwagę na relatywnie słabą markę pracodawcy (*employer branding*) administracji rządowej, która utrudnia rekrutację odpowiednich pracowników. W tym kontekście wymienia się także niższe niż w sektorze biznesowym wynagrodzenie w służbie cywilnej oraz błędną politykę rekrutacyjną i selekcyjną, która polega na zatrudnianiu głównie prawników lub legislatorów, a nie analityków, ekonomistów, socjologów czy inżynierów. W rezultacie w administracji brakuje osób o kompetencjach analitycznych (osób, których głównym zadaniem jest generowanie i przetwarzanie wiedzy pochodzącej z różnych źródeł oraz wykorzystywanie jej w podejmowaniu decyzji), a co za tym idzie część zadań, z definicji analitycznych, jest wykonywana przez urzędników bez wykorzystywania odpowiednich narzędzi. Z ekspertyzy (Olejniczak i in. 2014) wynika, że spośród ponad 4000 przebadanych urzędników jedynie 600 spełnia kryteria bycia analitykiem, a co najmniej 20% nieanalityków przygotowuje OW²⁶.

W cytowanej ekspertyzie podaje się, że w zakresie rozlokowania analityków w poszczególnych resortach dominuje rozwiązanie, w którym są oni rozproszeni w wielu różnych departamentach i ich komórkach organizacyjnych (od kilku do nawet kilkunastu, np. Ministerstwo Gospodarki – 41 analityków w 15 komórkach, Ministerstwo Finansów – 53 analityków w 15 komórkach, Ministerstwo Zdrowia – 43 analityków w 12 komórkach). Autorzy raportu wskazują również na pewne ten-

²⁵ Więcej na temat uwarunkowań poziomu wykonania pracy innych niż umiejętności m.in. w: Borman i Motowidlo 1997; Weekley i Ployhart 2005; Schmidt 2002.

²⁶ W związku z charakterem cytowanego raportu, który skupiał się na wyselekcjonowanej grupie osób, można założyć, że w rzeczywistości odsetek osób, które nie mają zaplecza analitycznego, a przygotowują OW, jest znacznie większy.

dencje, które mogą świadczyć o bardziej scentralizowanym charakterze administracji rządowej – w 14 na 17 ministerstwach funkcjonują wydzielone departamenty o charakterze analitycznym (nominalnie), choć bliższe przyjrzenie się ich działalności nie pozwala stwierdzić, że wszystkie rzeczywiście takie są. Oprócz prowadzenia analiz i badań nierzadko zajmują się one również przygotowaniem strategii oraz wykonywaniem innych zadań merytorycznych i funkcjonalnych (tylko 7 z tych departamentów ma przygotowywanie OSR w zakresie swoich zadań, podobnie jak KPRM). Obowiązki i zadania analityczne są również obecne w innych departamentach, gdzie dotyczą m.in. OW prawa w zakresie konkretnych obszarów merytorycznych.

Ciekawie prezentują się także wyniki badań na temat wymiany wiedzy i informacji. Jak pokazuje ekspertyza przygotowana dla KPRM, ponad 70% analityków deklaruje, że prezentuje i dyskutuje przygotowywane analizy z kierownictwem komórki organizacyjnej (departamentu), a tylko 24% czyni to z dyrektorami generalnymi i ministrami. Autorzy raportu sugerują, że może to być konsekwencją niskiego poziomu kultury podejmowania decyzji na podstawie dowodów albo zapośredniczenia kontaktu przez dyrektorów departamentów. Jeśli chodzi o współpracę z innymi analitykami, to, jak pokazuje ekspertyza, przeważa współpraca z osobami z własnego wydziału, w mniejszym stopniu z osobami z departamentu i w zdecydowanie mniejszym stopniu z osobami z innych departamentów.

Ekspertci postulują zwiększenie liczby szkoleń z zakresu zagadnień i narzędzi analitycznych oraz ich rozszerzenie poza analizę kosztów i korzyści, która, choć ma szczególne znaczenie dla OW, nie powinna dominować w programach szkoleniowych. Waga, jaką przywiązuje się do analiz kosztów i korzyści, jest zrozumiała w tym sensie, że konieczność określenia skutków finansowych projektu ustawy wynika bezpośrednio z Konstytucji (art. 118 ust. 3) i pozwala relatywnie łatwo porównywać alternatywne rozwiązania. Jednak, zdaniem ekspertów, może to prowadzić do marginalizowania innych konsekwencji projektowanych interwencji (np. z obszaru społecznego czy kulturowego).

Generalnie, rozwój kompetencji osób związanych z OW jest w zgodnej opinii ekspertów dziedzinowych ważnym zagadnieniem i w tym zakresie resorty podejmują dodatkowe inicjatywy niezależnie od wsparcia ze strony KPRM²⁷. Tego typu

²⁷ Oprócz szkoleń pojawiają się inne inicjatywy. Np. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego zamówiło opracowanie własnego podręcznika do przygotowywania TR i OSR.

działania mają związek z założeniami *Wytycznych* (MG 2014b) – w opinii ekspertów są one bardzo dobrym wymogiem i opisem tego, jak powinien wyglądać proces, ale nie dostarczają odpowiednich instrumentów działania – innymi słowy: *Wytyczne* mówią, co robić, ale nie jak to robić, i w tym zakresie urzędnicy potrzebują wsparcia. *Wytyczne* są głównym źródłem wiedzy na temat OW w Polsce (czerpie z nich wiedzę ponad 90% przebadanych członków zespołów ds. OSR). W tym świetle dużym problemem jest to, iż przez cały rok 2014, w którym obowiązywał nowy Regulamin i nowe formularze OW, brakowało gotowego i zaakceptowanego dokumentu nowych *Wytycznych*.

Struktura organizacyjna i procesy

Jednym z ważnych problemów w zakresie funkcjonowania OW w resortach jest brak jasnych procedur dotyczących sposobu organizacji pracy. W różnych resortach oraz w obrębie resortów prace nad przygotowaniem OW przebiegają według zupełnie różnych zasad, które opierają się raczej na tradycji niż modelu racjonalnym. Z jednej strony uelastycznia to procedury, ale z drugiej może być źródłem nieefektywności całego systemu.

Duży wpływ na wewnętrzną organizację procesów i prac nad OW, na co zwrócili uwagę badani eksperci, ma silosowa struktura organizacyjna i brak podejścia procesowego. Rada Ministrów jest podzielona na poszczególne resorty, a te zorganizowane są na kształt tzw. silosów funkcjonalnych podzielonych na piony – departamenty i wydziały zajmujące się określonymi obszarami merytorycznymi. Z jednej strony prowadzi to do specjalizacji i większej znajomości danego obszaru, ale z drugiej utrudnia koordynację działań, wymianę wiedzy i informacji oraz wprowadza rywalizację o zasoby z pominięciem celów całej organizacji.

Zdaniem ekspertów skutkiem tego zjawiska jest utrudnione kształtowanie zespołów interdyscyplinarnych (międzywydziałowych, międzydepartamentowych i międzyresortowych) – pracownicy poszczególnych komórek skupiają się wyłącznie na swoim zadaniu, a współpracę z innymi traktują jako rozproszenie energii. Obecność w zespołach interdyscyplinarnych wiąże się dla urzędników z ryzykiem dodatkowego obciążenia, gdyż nie jest traktowana przez ich przełożonych jako

realizacja zadań pionu (widać to również w niektórych zespołach ds. OSR). W kilku opisanych przez respondentów wypadkach po utworzeniu zespołu złożonego z przedstawicieli różnych departamentów i tak następował sztywny podział obszarów odpowiedzialności za kształt danej polityki publicznej i OW, a w rezultacie praca nie różniła się zbyt od standardowych uzgodnień międzyresortowych.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na strukturę organizacyjną OW w resortach, o którym wspominają eksperci, jest sposób budżetowania, który nie ma charakteru zadaniowego. Budżety roczne są powiązane z komórkami organizacyjnymi, a nie z realizacją celów organizacji jako całości, w związku z czym np. oddelegowanie pracownika wiąże się w percepcji przełożonych z finansowaniem z własnych środków innych departamentów²⁸. W połączeniu z brakiem dalekosięznego planowania charakter budżetowania utrudnia optymalne wykorzystywanie środków – z jednej strony, zdaniem ekspertów, wzrastają koszty administracji i procesów pomocniczych, a z drugiej utrudnione jest zamawianie usług eksperckich na zewnątrz.

Struktura organizacyjna, która utrudnia współpracę między komórkami organizacyjnymi, wpływa pośrednio na rozczłonkowanie oraz rozproszenie wiedzy i informacji merytorycznych. Jak twierdzą eksperci, nierzadko jest tak, że dane wejściowe niezbędne do przygotowania rzetelnej analizy są dostępne w ministerstwie (w postaci bazy danych, wyników badań lub ekspertyz), ale brakuje świadomości ich istnienia, a wraz z tym możliwości ich wykorzystania. Urzędnicy powielają więc swoją pracę, „wyważając otwarte drzwi”. Potęguje to przekonanie, że największym problemem w przygotowaniu OW jest brak dostępnych danych, co nie zawsze jest prawdą.

Proces tworzenia i wykorzystywania TR i OSR²⁹

Przygotowywanie i wykorzystywanie TR, OSR i OSR ex post ma bardzo zróżnicowany charakter, podobnie jak organizacja całego procesu OW na poziomie mini-

²⁸ W tym kontekście istotna jest również podwójna podległość pracowników – z jednej strony dyrektorom generalnym, a z drugiej ministrom.

²⁹ W tym podrozdziale nie będziemy prezentować wyników analizy OSR ex post, gdyż brakuje dostępnych publicznie dokumentów, które powstały na nowych formularzach (stan na 31.12.2014). Jedyne dostępne OSR ex post (łącznie 7) zostały opublikowane w bazie wiedzy Ministerstwa Gospodarki, a ich forma odbiega od nowych założeń. Rzeczywistą wartość OSR ex post będzie można poznać dopiero za jakiś czas, gdy ewaluacji będą poddawane akty prawne stworzone na podstawie nowych *Wytycznych*.

sterstw. Aby OW miała realny i pozytywny wpływ na kształt polityk publicznych, na poziomie ogólnym muszą być spełnione co najmniej dwa warunki:

- 1** Decydenci polityczni muszą być gotowi podejmować decyzje na podstawie dowodów i takie oczekiwania jasno komunikować korpusowi służby cywilnej;
- 2** Przygotowywana OW powinna dostarczać trafnych i rzetelnych informacji pozwalających na świadome podejmowanie decyzji.

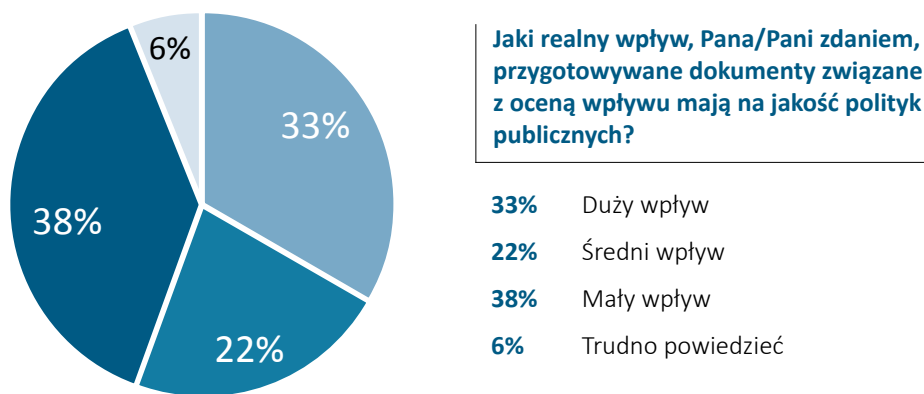
Z przeprowadzonych badań oraz analizy dokumentów wynika, że oba warunki w wielu wypadkach nie są spełniane.

Umiejscowienie podejmowania decyzji – czynnik polityczny

Jednym z ważnych problemów OW identyfikowanych przez respondentów w badaniach jakościowych jest umiejscowienie podejmowania decyzji. Choć mamy tu do czynienia z dużym zróżnicowaniem, to relatywnie często zdarza się, że decyzja o kształcie ustawy lub rozporządzenia jest podejmowana jeszcze przed jakimkolwiek procesem analitycznym (nie jest to zresztą specyfika Polski, o czym będzie mowa w rozdziale 6, poświęconym doświadczeniom międzynarodowym w zakresie OW). Wiąże się to bezpośrednio z brakiem zadaniowości, a wyraża się w zleceniu urzędnikom przygotowania aktu normatywnego w określonym kształcie. TR lub OSR ma w takiej sytuacji znaczenie fasadowe i jest przygotowywane tylko po to, by móc formalnie procedować dane rozwiązanie. OSR i TR przestają być postrzegane jako narzędzia, które wspierają proces decyzyjny i mają realny wpływ na bieg wydarzeń. Rodzi to również dodatkowe napięcie na linii zespoły ds. OSR – departamenty merytoryczne.

Gdy TR lub OSR ma charakter fasadowy, uwagi zgłaszane przez zespół są traktowane jako bezcelowe opóźnianie procesu i tworzenie dodatkowych barier wykonywania zadań przez urzędnika odpowiadającego za regulację. Nie jest to oczywiście proces, który zachodzi w każdej interwencji. Eksperti (np. przedstawiciele Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Gospodarki czy Ministerstwa Edukacji Narodowej) przywołują sytuacje, w których dobrze

przygotowane analizy pozwoliły im „obronić” proponowane rozwiązania podczas uzgodnień międzyresortowych czy konsultacji publicznych. Jest to więc kwestia odpowiedzialności i jakości podejmowania decyzji przez decydentów politycznych. Opisanie wyżej zjawiska mają wpływ na dominującą wśród członków zespołów ds. OSR opinię o ograniczonym wpływie OW na jakość polityk publicznych (zob. rysunek 5). Może to obniżać i tak nie najwyższą motywację do przygotowywania rzetelnych analiz.



Rysunek 5. Opinie na temat wpływu OW na jakość polityk publicznych (n=63)

Najbardziej wyraźnym przejawem naginania procesu legislacyjnego jest zgłaszanie projektów rządowych jako projektów poselskich. Znacznie przyspiesza to proces przyjęcia aktu prawnego, ale ma negatywny wpływ na kulturę pracy osób przygotowujących interwencję. Bardzo łatwo jest rozpoznać taki proceder – choćby po tym, że poselskie propozycje legislacyjne są zaopatrzone w rządowe dokumenty OSR.

Jednym z czynników wpływających na występowanie tego zjawiska jest brak klarownego systemu identyfikacji problemów, które mają być rozwiązane. Nie chodzi o przejrzystość całego procesu, ponieważ ta rzadziej budzi zastrzeżenia ekspertów, ale o ustrukturyzowaną formę diagnozy i formułowania problemów, które wymagają interwencji. Jednym z ważniejszych postulatów w zakresie

optymalizacji polityk publicznych jest stworzenie przejrzystych i mających szerokie poparcie polityczne strategii rozwoju kraju oraz poszczególnych obszarów dziedzinowych, które pozwoliłyby na stworzenie spójnych ram regulacyjnych i instytucjonalnych. Brak takiego fundamentu, przy uwzględnieniu innych czynników (m.in. ograniczone zaplecze kadrowe i brak podejścia zadaniowego), stwarza duże problemy dla funkcjonowania systemu OW, które przejawiają się w czterech obszarach:

- 1 Przyspieszanie interwencji.** Ze względu na brak planowania długoterminowego i klarownej strategii w różnych obszarach polityk publicznych częściej pojawiają się sytuacje kryzysowe, na które trzeba szybko zareagować ze względu na konsekwencje polityczne. Reakcja taka polega często na wypracowaniu i przedstawieniu jakiegokolwiek rozwiązania, a szybkość jego zgłoszenia staje się równie ważna, jeśli nie ważniejsza, co zawartość merytoryczna. Urzędnicy otrzymują zadania z bardzo krótkim czasem realizacji, co prowadzi do uchwalania złego prawa (które jeszcze na etapie prac sejmowych jest modyfikowane w trybie autopoprawek, ewentualnie szybkich nowelizacji, przed wejściem prawa w życie) lub, w sytuacji spadku zainteresowania społecznego, wydłużenia prac w stosunku do pierwotnie planowanego terminu. Wydłużanie prac w takich sytuacjach co prawda zwiększa szanse na wypracowanie lepszych rozwiązań, ale znacznie ogranicza możliwości zaplanowania bardziej czasochłonnych analiz i badań.
- 2 Odraczanie interwencji.** Brak wytycznych strategicznych może prowadzić do odraczania decyzji i podejmowania interwencji, zwłaszcza gdy mogą być one niepopularne społecznie. Prace nad interwencją są wówczas wstrzymywane, aby nie wysyłać niepokojących sygnałów do wyborców, a wznawiane dopiero wtedy, gdy nie ma już wyjścia (np. pod groźbą kary za brak implementacji dyrektyw unijnych). W konsekwencji, podobnie jak w wypadku interwencji o charakterze „akcyjnym”, na rzetelną analizę problemu i wypracowanie adekwatnych rozwiązań z reguły brakuje już czasu.
- 3 Pomieszanie ról.** Trzecim dostrzeżonym przez ekspertów obszarem, w którym przejawiają się braki klarownej wizji i strategii rozwoju, są próby

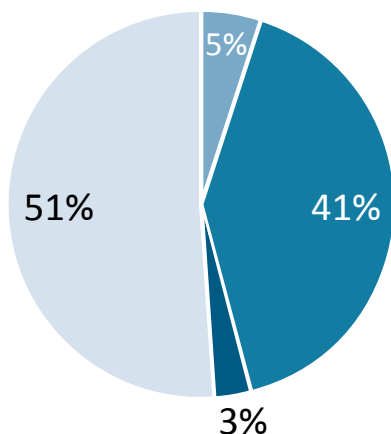
odgadywania przez urzędników intencji decydentów politycznych. Zamiast koncentrować się na analizie obszaru problemowego i prezentować możliwe opcje interwencji wraz z analizą ich możliwych konsekwencji, pracownicy ministerstw sami *de facto* podejmują decyzje o charakterze politycznym.

- 4** **Fragmentacja polityk publicznych.** Jak twierdzą eksperci, dość powszechne jest przygotowywanie w różnych ministerstwach i komórkach organizacyjnych kilku aktów normatywnych (ustaw, rozporządzeń, nowelizacji itd.) celujących w ten sam obszar problemowy. W takiej sytuacji trudniej jest zachować spójność zarówno między różnymi interwencjami, jak i w obrębie całego systemu prawnego. Dodatkowo, zwiększa to liczbę uruchamianych procesów legislacyjnych, wpływając na dodatkowe obciążenie urzędników.

Ogólna jakość przygotowywanych OW

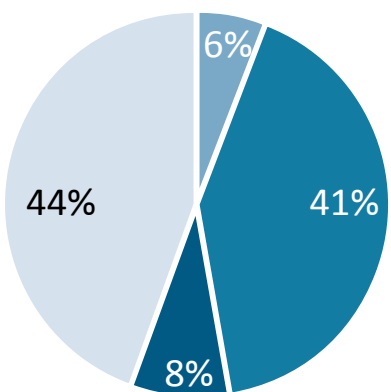
Kolejnymi czynnikami bezpośrednio związanymi z oddziaływaniem OW na kształt polityk publicznych są jakość przeprowadzanych analiz i sposób ich raportowania, które warunkują możliwość ich praktycznego wykorzystania. Do decydujących czynników wpływających na jakość dokumentów OW należą motywacja (nazywana „odpowiednim podejściem”) oraz kompetencje analityczne urzędników (m.in. w zakresie ekonomii, statystyki i obsługi programów statystycznych oraz ekonometrii). Te ostatnie są obiektem względnie dużego zainteresowania ze strony osób odpowiedzialnych za kształt OW w Polsce oraz dość intensywnych interwencji, czego przykładem są liczne szkolenia urzędników (MG 2014a)³⁰ oraz badania potencjału analitycznego kadr (Olejniczak i in. 2014). Mniej uwagi poświęca się ograniczeniom, którymi dla całego procesu są niedostatki w identyfikacji i definiowaniu problemów oraz gromadzeniu i interpretacji danych, nie wspominając o praktykach przygotowywania OSR jako narzędzia sankcjonowania podjętych wcześniej decyzji. W tym kontekście specjalistyczne kompetencje analityczne wydają się mniej ważnym elementem (choć ciągle istotnym) niż wymienione wyżej czynniki oraz powiązana z nimi kultura pracy nad OW i postrzeganie całego procesu.

³⁰ Zgodnie ze Sprawozdaniem z realizacji rządowego Programu „Lepsze Regulacje 2015” za okres 2012–2013 liczba osób przeszkolonych z zakresu OW wyniosła ponad 3000, a liczba zrealizowanych osobodni szkoleń dla legislatorów zbliżyła się do 5000.



Jakość TR

- 5%** Bardzo wysoka
- 41%** Wysoka
- 3%** Niska
- 51%** Trudno powiedzieć



Jakość OSR

- 6%** Bardzo wysoka
- 41%** Wysoka
- 8%** Niska
- 44%** Trudno powiedzieć

Rysunek 6. Ocena jakości TR i OSR według członków zespołów ds. OSR (n=63)

O ile aspekt formalny dokumentów OW relatywnie łatwo poddaje się systematycznej analizie³¹, o tyle ich treść jest do pewnego stopnia „czarną skrzynką” (potwierdzają to również członkowie zespołów ds. OSR, którzy na pytania o jakość przygotowywanych dokumentów często odpowiadali „Trudno powiedzieć”³²,

³¹ Z wyjątkiem sytuacji, gdy istotne dla procesu dokumenty nie są przez administrację publiczną udostępniane lub są udostępniane ze znaczną zwłoką.

³² Ten wynik trudno jednoznacznie zinterpretować – z jednej strony może on oznaczać średnią jakość (ani dobrą, ani złą), z drugiej zaś, w kontekście sygnalizowanych trudności z oceną jakości, może być wskaźnikiem niemożności rzetelnego wypowiedzenia się na ten temat.

zob. rysunek 6). W wielu wypadkach ocena jakości danej interwencji (tak samo jak przygotowanie OW) wymagałaby uruchomienia oddzielnego projektu badawczego. Z tego powodu do oceny jakości OW wykorzystano opinie ekspertów, a do oceny zawartości dokumentów OW – systematyczną analizę treści TR, OSR, uzasadnień projektów oraz uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych. W obu wypadkach za punkt wyjścia przyjęto możliwość wykorzystania dokumentów w procesie kształtowania polityk publicznych.

Analiza zawartości dokumentów OW

Zgodnie z zapisami w nowych *Wytycznych* dokumenty TR i OSR są głównym produktem OW. Są one syntetycznym zapisem przeprowadzonych analiz i jako takie powinny być użytecznym narzędziem wspierającym podejmowanie decyzji w zakresie polityk publicznych i zapewniającym przejrzystość całego procesu. Zarówno opinie ekspertów, jak i wnioski z analizy treści wykazują, że obie te funkcje są mocno upośledzone.

Na podstawie porównania wyników naszych analiz z informacjami zawartymi w raporcie Fundacji im. Stefana Batorego (Kopińska i in. 2014), opartym na podobnej metodologii, można stwierdzić, że względem okresu sprzed 2014 roku widać postęp zarówno w procesie przygotowywania OW (szczególnie w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych), jak i raportowania jego wyników (np. prezentowanie bardziej szczegółowych danych na temat istoty problemu oraz przewidywanego wpływu interwencji). Widać jednak, że przygotowywane dokumenty mają często charakter fasadowy i pod tym względem niewiele się zmieniło. Jedną z najważniejszych podstaw do wyciągnięcia takiego wniosku jest to, iż w większości wypadków wciąż nie raportuje się szczegółowych analiz porównawczych różnych wariantów rozwiązań. W opinii osób odpowiedzialnych za nadzór nad jakością OSR, jeśli jakieś analizy zostały przeprowadzone, są z reguły raportowane. Uprawniony jest więc wniosek, iż większość analiz, które umożliwiałyby porównanie wariantów, nie jest wykonywana. Jest to większy problem w odniesieniu do TR niż OSR.

Powyzsze wnioski znajdują potwierdzenie w wynikach badań ilościowych przeprowadzonych wśród członków zespołów ds. OSR (zob. rysunek 7). Za najwięk-

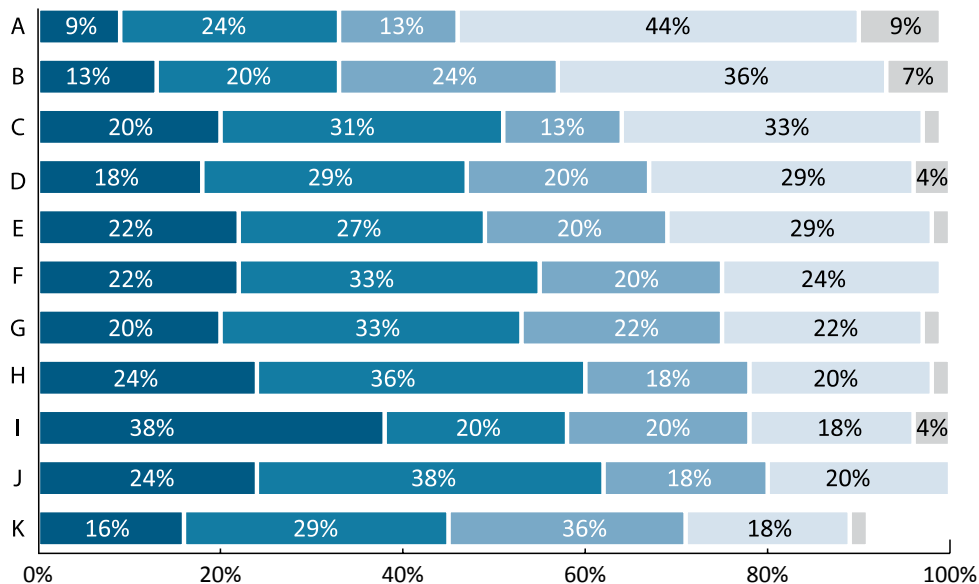
szy problem związany z dokumentacją OW uznano brak określenia alternatywnych rozwiązań, brak stosowania norm umożliwiających pomiar stopnia osiągnięcia zakładanych celów oraz błędne sformułowanie problemu. Jak widać, są to elementy, które warunkują możliwość podejmowania decyzji na podstawie dowodów, a jednocześnie nie są związane wyłącznie ze specjalistycznymi umiejętnościami w zakresie statystyki i metodologii.

Zawartość TR

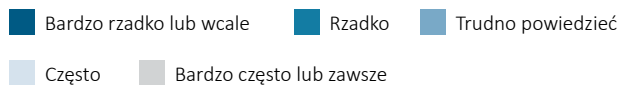
Największym niedostatkim TR jest brak prezentowania szczegółowych danych na temat przewidywanych konsekwencji różnych wariantów interwencji lub rozwiązań (zob. tabela 4). Spośród 19 przeanalizowanych dokumentów tylko w jednym zaprezentowano, w dodatku w sposób budzący wątpliwości, dane dotyczące scenariusza bazowego (opcja „nic nie rób”), w trzech przedstawiono alternatywy pozalegislacyjne, a w dwóch zawarto analizy innych opcji. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na podkreślane przez ekspertów ograniczenie przygotowywania TR wyłącznie do sytuacji, gdy istnieje chęć zastosowania rozwiązania w postaci aktu prawnego – jeśli nie ma woli wprowadzenia nowej regulacji prawnej, TR po prostu nie jest tworzony. Dodatkowo, punkt 3 formularza: „Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegislacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano?” wymusza wybór między rozwiązaniem legislacyjnym i pozalegislacyjnym, zamiast wspierać ich integrację. Biorąc pod uwagę dominującą w administracji kulturę prawną, taka alternatywa zdecydowanie częściej będzie prowadzić do wprowadzania interwencji legislacyjnych.

Pośród urzędników i ich przełożonych zdaje się pokutować pogląd, że rozwiązanie prawne (regulacyjne) świadczy o tym, iż do danego zagadnienia przywiązuje się dużą wagę. W jednej ze szczegółowo analizowanych OW osoby odpowiedzialne za przygotowanie regulacji wyraźnie podkreślały, że najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby uchylene danego aktu prawnego i pozostawienie regulowanego obszaru w gestii prawa ogólnego (Kodeks postępowania cywilnego, Prawo zamówień publicznych). Uznano jednak, iż mogłoby to być odczytane jako dowód przypisywania danemu obszarowi mniejszego znaczenia i w rezultacie wprowadzono ustawę, która ma charakter zupełnie nieregulacyjny. Przekonanie, że sprawy ważne muszą posiadać umocowanie na poziomie ustawy, może prowadzić,

Jak często w ocenianych dokumentach OW występują poniżej opisane problemy?



- A Brak określenia alternatywnych rozwiązań
- B Nie zastosowano miar umożliwiających pomiar stopnia osiągnięcia celu regulacji
- C Problem był sformułowany niepoprawnie
- D Autorzy dokumentów przy opracowaniu analiz nie korzystali ze zróżnicowanych źródeł danych
- E Nie wszystkie podmioty, na które oddziałuje projekt, zostały zidentyfikowane
- F Skutki wejścia w życie zmian zostały przedstawione w krótkiej perspektywie czasowej
- G Oszacowanie kosztów bądź korzyści wejścia w życie zmian budzi wątpliwości w zakresie poprawności metod
- H Cele regulacji zostały określone niepoprawnie
- I Brak planowania konsultacji na etapie inicjacji projektu
- J Koszty i korzyści wejścia w życie zmian zostały przedstawione w krótkiej perspektywie czasowej
- K Koszty i korzyści wejścia w życie zmian zostały przedstawione w krótkiej perspektywie czasowej



Rysunek 7. Najczęstsze problemy w dokumentach związanych z OW według członków zespołów ds. OSR (n=45)

i z reguły prowadzi, do przeregulowania oraz pomniejszania roli rozwiązań innych niż legislacyjne, które być może lepiej odpowiadałyby na określone potrzeby i wyzwania.

W niemal połowie analizowanych TR (9) poprawnie sformułowano problem, ale rzadziej szczegółowo zdefiniowano proponowane rozwiązanie (7) oraz zakładane efekty (1). W żadnym z analizowanych TR nie zaprezentowano analizy ryzyk związanych z rekomendowanym rozwiązaniem, ani nie uwzględniono analizy różnych wariantów uwarunkowań zakładanych efektów. W mniej niż połowie TR (7) zaprezentowano szczegółowo rozwiązania funkcjonujące w innych krajach. Prawie połowa analizowanych dokumentów zawierała szczegółowe informacje na temat podmiotów, na które będzie oddziaływać regulacja. Duże wątpliwości budził sposób prezentacji informacji na temat wdrażania zakładanego rozwiązania – szczegółowy harmonogram przedstawiono w dwóch TR (w 15 były to harmonogramy niepełne), nie podawano też wskaźników i miar, pozwalających na ocenę, czy poszczególne działania implementacyjne zakończyły się powodzeniem, ani ryzyk związanych z implementacją regulacji. Podobnie wyglądała prezentacja informacji na temat zakładanej ewaluacji efektów projektu.

Raportowanie odniesień do wykorzystanych materiałów jest dość ubogie i rzadko pozwala na szczegółowe ustosunkowanie się do prezentowanych danych. Nie oznacza to, że te informacje nie istnieją, jednak ze względu na to, że nie zostały ujawnione, nie są dostępne np. dla partnerów społecznych. Z powodu problemów z analizą danych dotyczących prezentowanego wpływu interwencji na poszczególne podmioty nie będziemy ich szczegółowo opisywać (w dokumentach nie pojawiają się argumenty przemawiające za brakiem wpływu, trudno więc jednoznacznie ocenić, czy mamy do czynienia z brakiem analiz, czy też prezentowany jest zerowy wpływ). Można jednak stwierdzić, iż mimo dużego nacisku w doktrynie na prezentację analizy wpływu w kategoriach pieniężnych, prezentowano – poza skutkami dla budżetu państwa – wyniki o charakterze niepieniężnym. Z reguły wskazywano też na źródła, z których czerpano dane (11 TR).

Tabela 2. Zestawienie wyników analizy treści TR (n=19)

Lp.	Opis kryterium ³³	„0” ³⁴	„1”	„2”	b.d.
1. Jaki problem jest rozwiązywany?					
A	Definicja problemu (czy przedstawiono rozwiązywany problem?)	1	9	9	0
2. Jakie jest rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt?					
A	Definicja rozwiązania (czy przedstawiono proponowane rozwiązanie/rozwiązania?)	3	9	7	0
B	Definicja oczekiwanego efektu/celu (czy przedstawiono oczekiwane efekty/cele planowanej interwencji?)	9	9	1	0
C	Ryzyka (czy przedstawiono ryzyka związane z rekomendowanym rozwiązaniem?)	19	0	0	0
D	Warianty uwarunkowań (czy przedstawiono oczekiwane efekty w kontekście różnych scenariuszy rozwoju uwarunkowań społeczno-ekonomicznych?)	19	0	0	0
3. Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegislacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano?					
A	Scenariusz bazowy (czy zaprezentowano wyniki analizy opcji polegającej na wstrzymaniu się z interwencją?)	18	1	0	0

³³ Ocena „0” oznacza brak danego elementu lub przedstawienie go w sposób niepoprawny, „1” oznacza przedstawienie w sposób nieoptymalny, budzący wątpliwości, „2” oznacza przedstawienie w sposób co najmniej dobry (np. 1A: Definicja problemu: 0 – brak definicji problemu/problem zdefiniowany zdawkowo; 1 – problem zdefiniowany w niepełny sposób/wadliwie/problem zdefiniowany przez cele; 2 – problem zdefiniowany poprawnie). Wyjątkiem są pozycje oznaczone gwiazdką (*), które były oceniane na skali: 0 – nie, 1 – tak.

³⁴ Ocena „0” oznacza brak danego elementu lub przedstawienie go w sposób niepoprawny, „1” oznacza przedstawienie w sposób nieoptymalny, budzący wątpliwości, „2” oznacza przedstawienie w sposób co najmniej dobry (np. 1A: Definicja problemu: 0 – brak definicji problemu/problem zdefiniowany zdawkowo; 1 – problem zdefiniowany w niepełny sposób/wadliwie/ problem zdefiniowany przez cele; 2 – problem zdefiniowany poprawnie). Wyjątkiem są pozycje oznaczone gwiazdką (*), które były oceniane na skali: 0 – nie, 1 – tak.

Lp.	Opis kryterium ³³	„0” ³⁴	„1”	„2”	b.d.
B	Alternatywa pozalegisacyjna (czy zaprezentowano wyniki analizy opcji polegającej na zastosowaniu rozwiązań pozalegisacyjnych?)	16	3	0	0
C	Zakres analiz innych rozwiązań (czy zaprezentowano wyniki analiz odrzuconych rozwiązań?)	17	2	0	0
4. Jeżeli projekt wdraża prawo UE, jakie są przewidywane rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?					
A	Dodatkowe rozwiązania (czy interwencja przewiduje rozwiązania poza wymaganymi przez UE?)	15	4	0	0
5. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich OECD/UE?					
A	Zakres analizy (czy zaprezentowano wyniki analiz rozwiązań stosowanych w innych krajach?)	7	5	7	0
6. Podmioty, na które oddziałuje projekt					
A	Identyfikacja podmiotów podlegających wpływowi regulacji (czy zidentyfikowano pełną paletę podmiotów, na które może oddziaływać regulacja i sposób jej oddziaływania?)	0	9	10	0
B	Informacje na temat podmiotów podlegających wpływowi regulacji (czy zaprezentowano aktualne i adekwatne informacje na temat zidentyfikowanych podmiotów?)	3	8	8	0
7. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji					
A	Zakres konsultacji (czy do procesu konsultacji zaproszono wszystkie zidentyfikowane podmioty?)	4	8	7	0
B	Czas trwania i metoda (czy czas trwania i metoda konsultacji społecznych były adekwatne?)	6	7	4	2
C	Wnioski z konsultacji (czy zaprezentowano wnioski z przeprowadzonych konsultacji społecznych?)	13	3	1	2

Lp.	Opis kryterium ³³	„0” ³⁴	„1”	„2”	b.d.
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z rekomendowanego rozwiązania					
A	Analiza obciążeń regulacyjnych (czy zaprezentowano wyniki analizy obciążeń regulacyjnych?)	10	8	1	0
9. Wyniki analizy wpływu³⁵					
A	Uzasadnienie analiz (czy zaprezentowano źródła danych i uzasadnienia dla przeprowadzonych analiz w sposób umożliwiający weryfikację danych?)	6	2	11	0
10. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego					
A	Plan wdrożenia (czy zaprezentowano szczegółowy harmonogram wdrożenia regulacji i jej instrumentów?)	2	15	2	0
B	Wskaźniki (czy zaprezentowano wskaźniki i miary pozwalające na ocenę, czy poszczególne działania szczegółowe zakończyły się powodzeniem?)	19	0	0	0
C	Egzekwowanie regulacji (czy zaprezentowano informacje na temat możliwych ryzyk związanych z przestrzeganiem nowego prawa i sposobu jego egzekwowania?)	19	0	0	0
11. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?					
A	Plan ewaluacji – harmonogram (czy zaprezentowano szczegółowy harmonogram ewaluacji efektów interwencji?)	8	10	1	0
B	Plan ewaluacji – miary (czy przedstawiono miary stosowane w ewaluacji efektów interwencji?)	5	12	2	0
C	Adekwatność wskaźników do celów regulacji (czy przedstawione wskaźniki odpowiadają celom regulacji?)	5	10	4	0

³⁵ W tej sekcji nie prezentujemy szczegółowo wyników analizy sposobu prezentowania danych na temat wpływu (pieniężnego, niepieniężnego i niemierzalnego) na poszczególne podmioty, gdyż w dokumentach nie pojawiają się argumenty przemawiające za brakiem wpływu. Trudno więc jednoznacznie ocenić, czy mamy do czynienia z brakiem analiz, czy też prezentowany jest zerowy wpływ.

Lp.	Opis kryterium ³³	„0” ³⁴	„1”	„2”	b.d.
12. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)					
A	Kompleksowość (czy prezentowane dane i istotne dokumenty mają wyczerpujący charakter i pozwalają na odtworzenie analiz?)	15	1	3	0
B	Wykorzystanie danych zastanych, wtórnych (czy w analizach wykorzystano dane zastane?)*	16	-	3	0
C	Wykorzystanie badań własnych, danych wywołanych (czy w analizach wykorzystano badania własne, dane wywołane?)*	16	-	3	0
D	Wykorzystanie zamówionych ekspertyz, opracowań (czy w analizach wykorzystano ekspertyzy, zamówione opracowania?)*	18	-	1	0

Zawartość OSR ex ante

Analiza treści OSR ex ante (48 losowo wybranych dokumentów dotyczących projektów ustaw i rozporządzeń) wskazuje na zjawiska podobne co w wypadku TR (szczegółowe wyniki analizy przedstawia tabela 2). Jeśli chodzi o sposób przedstawienia problemu rozwiązywanego przez proponowaną regulację, to w 21 OSR (blisko 44%) nie budził on żadnych wątpliwości, a tylko w 5 (ok 10%) uznano, iż definicja problemu nie spełnia zakładanych wymogów. W zakresie rekomendowanego rozwiązania mocną stroną badanych OSR jest opis proponowanego rozwiązania (w 29 OSR nie budził on żadnych wątpliwości), dość poprawnie formułowane są oczekiwane efekty/cele regulacji (w 5 OSR nie było w tym zakresie żadnych uchybień, w 27 stwierdzono pewne braki). Praktycznie w ogóle nie są przedstawiane ryzyka związane z proponowanym rozwiązaniem (43) oraz różne warianty uwarunkowań (46). Tylko w 22 OSR przedstawiono analizy rozwiązań stosowanych w innych krajach. Większość OSR (31) zawiera obszerną listę podmiotów, na które będzie oddziaływać regulacja, ale w wielu badanych dokumentach brakuje szczegółowych informacji na temat tych podmiotów (9) lub podane informacje budzą wątpliwości (14).

W odniesieniu do konsultacji publicznych większość analizowanych OSR uwzględnia podmioty reprezentujące grupy, na które będzie oddziaływać regulacja,

choć prezentowane w nich dane zawierają spore braki w zakresie informacji na temat czasu trwania konsultacji i wpływających z nich wniosków.

W niepełny sposób są prezentowane dane na temat analizy zmian w obowiązkach informacyjnych – w zbyt wielu OSR z góry przyjmuje się, że nowa lub modyfikowana regulacja nie wprowadza zmian. W OSR znacznie częściej niż w TR prezentuje się założenia dotyczące planu wdrożenia regulacji (13 OSR nie budziło żadnych wątpliwości, 31 zawierało pewne uchybienia), choć brakuje informacji i wskaźników, pozwalających na ocenę efektywności rekomendowanego sposobu implementacji oraz ryzyk związanych z wdrożeniem regulacji (oba braki wystąpiły w blisko 40 OSR). Wątpliwości budzą prezentowane informacje w zakresie planowanej ewaluacji funkcjonowania aktu prawnego – szczegółowy harmonogram ewaluacji znajdował się tylko w 5 analizowanych dokumentach, a w 21 nie był obecny. Bogatsze niż w TR są prezentowane źródła danych, choć tylko w niemal połowie (17) pozwalają na odniesienie się do logiki przedstawianych analiz. Z uzyskanych informacji na temat źródeł danych wynika, iż w większości są to dane zastane (21), a znacznie rzadziej dane wywołane (8) i zamówione ekspertyzy (2).

Znacznie solidniej niż w TR wygląda sekcja OSR dotycząca analiz wpływu regulacji. Szczególną wagę urzędnicy przykładają do danych na temat oddziaływania na sektor finansów publicznych (w ponad połowie badanych OSR informacje te nie budziły wątpliwości lub posiadały drobne uchybienia). W tym kontekście szczególnie i nie zawsze pozytywną rolę odgrywa Ministerstwo Finansów. Jak twierdzą eksperci i urzędnicy, przedstawiciele Ministerstwa niemal zawsze analizują te fragmenty OW, które dotyczą korzyści i kosztów finansowych (szczególnie względem budżetu państwa). Wywiera to presję, by te elementów OSR były przygotowywane ze szczególną troską. Zdarzają się jednak sytuacje, gdy dochodzi do wynaturzenia tego procesu – jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, Ministerstwo jest w stanie zablokować niemal każdą inicjatywę, która generuje dodatkowe koszty, nawet gdy jej wprowadzenie jest obligatoryjne. W konsekwencji, bardzo często zaniża się wysokość kosztów proponowanej interwencji lub w ogóle się ich nie wykazuje, nawet jeśli przeprowadzone analizy wskazują na coś zupełnie innego. Jak pokazuje kilka przypadków analizowanych w badaniach jakościowych, wyjątkiem są sytuacje, gdy

dobrze przygotowany TR lub OSR był w stanie „obronić” proponowane rozwiązanie przez pokazanie szerokiego spektrum oddziaływania, w tym pozytywnego bilansu kosztów i korzyści (nie tylko finansowych).

Tabela 3. Zestawienie wyników analizy treści OSR ex ante (n=48)

Lp.	Opis kryterium ³⁶	„0”	„1”	„2”	nd.	bd.
1. Jaki problem jest rozwiązywany?						
A	Definicja problemu	5	22	21	0	0
2. Jakie jest rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt?						
A	Definicja rozwiązania	0	19	29	0	0
B	Definicja oczekiwanego efektu/celu	16	27	5	0	0
C	Ryzyka	43	3	1	1	0
D	Warianty uwarunkowań	46	1	0	1	0
3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności w krajach członkowskich OECD/UE?						
A	Zakres analizy	22	12	10	1	3
4. Podmioty, na które oddziałuje projekt						
A	Identyfikacja podmiotów podlegających wpływowi regulacji	0	17	31	0	0
B	Informacje na temat podmiotów podlegających wpływowi regulacji	9	14	25	0	0
5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji						
A	Zakres konsultacji	14	10	20	2	2
B	Czas trwania i metoda	9	9	11	5	14
C	Wnioski z konsultacji	19	1	11	7	10

³⁶ Zob. przyp. 17 i 18.

Lp.	Opis kryterium ³⁶	„0”	„1”	„2”	nd.	bd.
6. Wpływ na sektor finansów publicznych						
A	Horyzont czasowy analiz (czy zaprezentowano wyniki analizy w pełnym horyzoncie czasowym?)	22	0	21	0	5
B	Źródła finansowania (czy zaprezentowano propozycje źródeł finansowania?)	14	9	19	1	5
C	Uzasadnienie analiz	14	10	23	0	1
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe						
A	Uzasadnienie analiz	32	4	10	0	2
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z rekomendowanego rozwiązania						
A	Analiza obciążeń regulacyjnych	22	13	7	2	4
B	Dodatkowe rozwiązania (czy interwencja przewiduje obciążenia poza wymaganymi przez UE?)	33	6	0	3	6
9. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego						
A	Plan wdrożenia	3	31	13	0	1
B	Wskaźniki	38	3	3	0	4
C	Egzekwowanie regulacji	40	3	4	0	1
10. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?						
A	Plan ewaluacji – harmonogram	21	20	5	1	1
B	Plan ewaluacji – miary	18	21	6	2	1
C	Adekwatność wskaźników do celów regulacji	13	13	11	9	2
11. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)						
A	Kompleksowość	31	8	9	0	0
B	Wykorzystanie danych zastanych, wtórnych*	27	-	0	0	0
C	Wykorzystanie badań własnych, danych wywołanych*	40	-	8	0	0
D	Wykorzystanie zamówionych ekspertyz, opracowań*	46	-	2	0	0

Zawartość uzasadnień projektów aktów prawnych

Uzupełnieniem analizy TR i OSR było badanie zawartości właściwych uzasadnień projektów (36 losowo wybranych dokumentów, zob. tabela 4). W trakcie analizy często można było odnieść wrażenie, że uzasadnienie projektu powstawało przed TR i OSR, a następnie część informacji zawartych w uzasadnieniu była kopiowana do dokumentów OW. Większość analizowanych uzasadnień projektów ustaw była bogatsza w treść niż projekty uzasadnień rozporządzeń. W części opisowej częściej niż w OSR występowały odniesienia do natury problemu (i jego przyczyn), prezentacja obecnej sytuacji i dokładny opis planowanych zmian. Źle wypadają wyniki w kategorii analizy wariantowej, której nie było w żadnym z analizowanych uzasadnień. Na podobnym do OSR poziomie są prezentowane skutki planowanej interwencji (11 uzasadnień bez wątpliwości, 11 z pewnymi wątpliwościami, 14 budziły duże wątpliwości). W 19 uzasadnieniach zaprezentowano model przyczynowy, wskazujący na związek między planowanym rozwiązaniem a zakładanymi efektami, a w 25 opisano kryteria, którymi kierowano się przy wyborze danej interwencji. W uzasadnieniach zupełnie nie analizowano natomiast efektów zamierzonych i niezamierzonych danego aktu ani ryzyk związanych z interwencją (w 32 dokumentach).

Tabela 4. Zestawienie wyników analizy treści uzasadnień projektów aktów prawnych (n=36)

Lp.	Opis kryterium ³⁷	„0”	„1”	„2”
1. Opis problemu				
A	Czy zaprezentowano definicję problemu?	11	6	19
B	Czy przedstawiono przyczyny opisywanego problemu?	10	3	23
C	Czy przedstawiono obecną sytuację (stan faktyczny) w dziedzinie podlegającej interwencji?	7	4	25
2. Potrzeba i cel regulacji				
A	Czy przedstawiono oczekiwane efekty/cele planowanej interwencji?	10	1	25
B	Czy oczekiwane efekty interwencji stanowią odpowiedź na zdiagnozowany problem/ przyczyny problemu?	10	0	26

³⁷ Zob. przyp. 17 i 18.

Lp.	Opis kryterium ³⁷	„0”	„1”	„2”
C	Czy zaprezentowano dowody uzasadniające potrzebę wprowadzenia proponowanej regulacji?	3	1	32
D	Czy w uzasadnieniu zaproponowano dodatkowe działania (pozalegislacyjne) wspomagające uzyskanie zakładanych efektów/ celów interwencji?	34	1	1
3. Rekomendowane rozwiązanie				
A	Czy przedstawiono proponowane rozwiązanie/rozwiązania?	2	4	30
B	Czy zaprezentowano przewidywane skutki (koszty i korzyści) rekomendowanych rozwiązań?	14	11	11
C	Czy zaprezentowano oddzielnie efekty zamierzone i niezamierzone (planowane i nieplanowane) rekomendowanego rozwiązania?	36	0	0
D	Czy zaprezentowano model przyczynowy interwencji, pokazujący związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami a zakładanymi efektami?	17	0	19
E	Czy zaprezentowano kryteria wyboru rekomendowanego rozwiązania?	9	2	25
F	Czy przedstawiono ryzyka związane z rekomendowanym rozwiązaniem?	32	1	3
4. Analiza wariantowa				
A	Czy zaprezentowano wyniki analizy opcji, polegającej na wstrzymaniu się z interwencją?	36	0	0
B	Czy zaprezentowano wyniki analiz innych odrzuconych rozwiązań legislacyjnych?	36	0	0
C	Czy zaprezentowano wyniki analizy opcji, polegającej na zastosowaniu rozwiązań pozalegislacyjnych?	36	0	0
D	Czy dokonano syntetycznego porównania różnych rozważanych opcji?	36	0	0

Zawartość uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych

W tabelach 5 i 6 zaprezentowano wyniki analizy treści uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych w toku konsultacji publicznych (36 procesów legislacyjnych, w tym 17 ustaw i 19 rozporządzeń). W badaniu wykorzystano informacje opublikowane w bazie RPL – w związku z tym konieczne jest pewne zastrzeżenie. W odniesieniu do co najmniej kilku analizowanych dokumentów istniały poważne wątpliwości, czy w bazie zamieszczono komplet materiałów – dostrzec to można wyraźnie na przykładzie projektu Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie sposobu i trybu finansowania z budżetu państwa świadczeń opieki zdrowotnej, w którym opublikowano dwa pisma z uwagami, choć zaproszenie do konsultacji otrzymało blisko 60 partnerów społecznych. Na ten problem zwraca również uwagę raport z obserwacji RPL (OFL 2014a; 2014b) – często występuje sytuacja, gdy uwagi partnerów społecznych nie są publikowane lub są zamieszczane ze sporym opóźnieniem i bez odpowiedniego raportu z konsultacji.

Przeprowadzone badania wyraźnie pokazują, że dokumenty związane z OW nie są przedmiotem wnikliwej analizy ze strony partnerów społecznych, a przynajmniej nie wskazuje na to liczba i treść zgłaszanych uwag. Spośród 163 przeanalizowanych pism tylko dwa (1,2%) odnosiły się bezpośrednio do TR lub OSR. Częściej, choć znacznie rzadziej niż w wypadku uwag w sprawie samych zapisów aktu normatywnego (93,9%), partnerzy społeczni zgłaszali uwagi do przeprowadzonych analiz (3,7%), przyjętej definicji problemu (3,1%) czy zakładanych celów (14,1%) i efektów regulacji (13,5%).

Wynik ten niewątpliwie świadczy o słabości procesu konsultacji publicznych. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów i analizy innych raportów można wskazać na kilka tego przyczyn. Jedną z nich może być przyjęcie racjonalnej i instrumentalnej perspektywy, która zakłada, że jeśli konsultacje dotyczą już opracowanej propozycji aktu prawnego, to zgłaszanie uwag do dokumentów zawierających jej przesłanki może być bezcelowe. W tej sytuacji rekomendowane jest rozpoczęcie konsultacji publicznych wcześniej, nawet na etapie definiowania problemu (tzw. prekonsultacje). Innej przyczyny można upatrywać w zbyt krótkim czasie przeznaczonym na konsultacje publiczne – mimo iż obserwowana jest znaczna poprawa, to 14 dni to ciągle zdecydowanie zbyt mało, aby móc rzetelnie przeanalizować OSR czy TR i zgłosić do nich konstruktywne uwagi.

Wypowiedzi niektórych ekspertów, a do pewnego stopnia również raport Fundacji im. Stefana Batorego (Kopińska i in. 2014), zwracają uwagę na spore zróżnicowanie samych partnerów społecznych – w konsultacjach uczestniczą zarówno mocne organizacje o charakterze rzeczniczym, które dysponują znacznym potencjałem analitycznym, jak i niewielkie podmioty opierające swoje działania na pracach wolontariackich. Różne są też motywacje uczestników procesu – relatywnie często są one związane z partykularnymi interesami, które najłatwiej jest zrealizować przez forsowanie określonych zapisów w akcie prawnym (w tej sytuacji rzetelna OW mogłaby być nierzadko problemem). Wreszcie, przyczyny słabości procesu konsultacji publicznych mogą leżeć w sposobie ich przeprowadzania – z reguły wnioskodawca nie formułuje żadnych konkretnych pytań ani oczekiwań względem partnerów społecznych, a taka praktyka mogłaby znacznie zwiększyć jakość i użyteczność procesu konsultacji.

Tabela 5. Liczebności przeanalizowanych pism z uwagami partnerów społecznych

Lp.	Kategoria	Liczba pism
1	Liczba przeanalizowanych pism przesłanych przez partnerów społecznych, w tym:	204
2	pisma bez uwag	41
3	pisma z uwagami	163

Tabela 6. Analiza zawartości uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych (n=163)

Lp.	Kategoria	Liczba uwag %
Obszar zgłaszanych uwag		
A	Proces konsultacji	7 (4,3%)
B	Treść konsultowanego aktu prawnego	153 (93,9%)
C	Treść innych aktów prawnych (np. niezgodność, interakcje)	46 (28,2%)
D	Dokumenty OW (TR/OSR)	2 (1,2%)

Lp.	Kategoria	Liczba uwag %
Zakres zgłaszanych uwag		
A	Przyjęta definicja problemu	5 (3,1%)
B	Zakładane cele regulacji	23 (14,1%)
C	Zakładane efekty regulacji	22 (13,5%)
D	Proponowany sposób implementacji	39 (23,9%)
E	Inne niż regulacja sposoby interwencji	12 (7,4 %)
F	Przeprowadzone analizy	6 (3,7%)

Podsumowanie

O ile sam system prawny i proces OW jest przez ekspertów oceniany pozytywnie, o tyle jego rzeczywiste funkcjonowanie jest dość powszechnie krytykowane. Nie zawsze jest to krytyka uzasadniona – różnice w ocenie wynikają przede wszystkim ze znacznych dysproporcji w jakości OW nie tylko między różnymi resortami czy departamentami, lecz nawet w obrębie samych departamentów. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że dość powszechna jest praktyka przygotowywania analiz i dokumentów OW już po sporządzeniu projektu aktu prawnego, wyłącznie po to, aby móc formalnie przeprowadzić proces legislacyjny. W wielu wypadkach brakuje woli politycznej, by opierać decyzje na dowodach, ale też (a być może w związku z tym) sam proces OW nie dostarcza wystarczająco dobrego wsparcia dla podejmowania decyzji. Skupiając się na niedostatkach, łatwo pominąć te sytuacje, w których mamy do czynienia z autentycznie otwartymi na argumenty decydentami politycznymi i urzędnikami, którzy widzą sens swojej pracy analitycznej i tworzenia prawa opartego na dowodach. Rezultatem są bardzo dobrej jakości procesy OW, skutkujące opracowywaniem efektywnych interwencji publicznych. Choć nie są to wyjątki, ciągle wydają się stanowić zdecydowaną mniejszość.

Jako podsumowanie prezentowanych w niniejszym rozdziale rozważań, poniżej przedstawiamy kilkanaście kluczowych obszarów przesądzających o sile i słabości polskiego systemu OW. Wyniki przeprowadzonych wywiadów eksperckich, badań

ilościowych i analizy zawartości dokumentów pokazują, że do **mocnych stron i pozytywnych trendów OW w Polsce można zaliczyć następujące elementy:**

- 1 Regulacje dotyczące OW na etapie prac rządowych.** Doskonalenie regulacji dotyczących rządowego procesu legislacyjnego można uznać za jeden z najbardziej pozytywnych aspektów całego systemu OW w Polsce. Wprowadzenie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów w 2014 roku w zgodnej opinii ekspertów jest ważnym krokiem w kierunku najlepszych międzynarodowych standardów, porządkując i doprecyzowując proces oraz oczekiwania względem przygotowywania OW aktów normatywnych. Pozytywnym aspektem jest wsparcie, którego RCL udziela na etapie przygotowywania projektów aktów prawnych. Dobrze jest oceniany pomysł standaryzacji formularzy OW, choć ich obecna forma budzi zastrzeżenia w związku z brakiem elastyczności, który uniemożliwia dopasowanie prezentowanych danych do specyfiki zagadnienia.
- 2 Wprowadzenie TR.** Eksperci pozytywnie oceniają ideę TR i jego obowiązkowe opracowywanie przed wpisaniem projektu założeń aktu prawnego do wykazu prac legislacyjnych. Rozwiązanie to motywuje do wcześniejszego rozpoczynania prac nad OW. Wątpliwości budzi kształt formularza TR, a w szczególności brak obowiązku przedstawiania szczegółowych OW dla różnych wariantów interwencji.
- 3 Zwiększająca się skuteczność oceny jakości TR i OSR.** Pomimo trudności w ocenie merytorycznych aspektów dokumentów OW, w opinii ekspertów i urzędników podniosła się w ostatnim czasie jakość ich weryfikacji, a uwagi w coraz większym stopniu nie mają tylko formalnego charakteru, ale również trafnie identyfikują słabości przygotowywanej OW. Pozytywną rolę w tym procesie odgrywa Zespół ds. Programowania Prac Rządu oraz tworzenie ministerialnych zespołów ds. OSR.
- 4 Poprawiająca się jakość TR i OSR.** W zgodnej opinii niemal wszystkich ekspertów, którą potwierdza analiza zawartości dokumentów OW, systematycznie poprawia się jakość przygotowywanych OW. Wiąże się to z efektami funkcjonowania Programu „Lepsze Regulacje 2015” – uporządkowaniem

Regulaminu pracy Rady Ministrów, intensywnym programem szkoleniowym (w tym wizyt stażowych), większą świadomością wagi OW wśród urzędników i umiejętnościami jej prawidłowego przeprowadzenia.

- 5 Liderzy pozytywnych zmian.** Bardzo ważną rolę we wprowadzaniu zmian w OW odgrywają osoby, które swoim pozytywnym nastawieniem i konsekwencją w działaniu animują cały proces. W tym kontekście często wspomina się o roli osób odpowiedzialnych za kształt OW (zarówno po stronie KPRM, jak i Ministerstwa Gospodarki), dyrektorów generalnych, kierownictwa departamentów analitycznych oraz części urzędników.

Lista słabości OW jest dłuższa i obejmuje zagadnienia o różnym poziomie ogólności. Zidentyfikowane niedostatki OW dotyczą po części tych samych czynników, które wymienione zostały pośród pozytywnych trendów. Wynika to z faktu, iż mimo obserwowanej poprawy w danym obszarze, OW w jego obrębie ciągle nie jest satysfakcjonująca. Jak pokazują przeprowadzone badania, **najważniejsze słabe strony systemu OW w Polsce to:**

- 1 Ograniczenie OW do prac rządowych.** Czynnikiem, który ma ogromny wpływ na wykorzystywanie OW w kształtowaniu polityk publicznych, jest ograniczenie stosowania OW wyłącznie do rządowych prac legislacyjnych. Liczne poprawki w proponowanych rozwiązaniach wprowadzane na etapie prac parlamentarnych obniżają rangę OW – zarówno na etapie przygotowania interwencji, jak i późniejszej oceny ich funkcjonowania.
- 2 Brak akceptowanych politycznie i społecznie długoterminowych strategii rozwoju.** Braki w tym zakresie utrudniają trafną diagnozę obszarów, które wymagają interwencji, oraz negatywnie wpływają na spójność systemu polityk publicznych. Zwiększa się też prawdopodobieństwo podejmowania interwencji w trybie zarządzania kryzysowego, które charakteryzują się fragmentacją, krótką perspektywą czasową i ograniczoną skutecznością. Zmiana w tym obszarze ułatwiłaby podejmowanie bardziej przemyślanych i spójnych prac, które wymagają nierzadko długotrwałego procesu analitycznego.

- 3 Stosunek decydentów politycznych do OW.** OW w Polsce ciągle brakuje odpowiedniego wsparcia politycznego – OW jest często traktowana jako narzędzie uzasadnienia podjętej uprzednio decyzji, a nie instrument wspierający proces decyzyjny. Lekceważący stosunek do OW negatywnie wpływa na motywację do przygotowywania rzetelnych analiz, które w takiej sytuacji tracą praktyczne znaczenie. Dominacja aspektu politycznego czyni konieczność przeprowadzenia OW wymogiem fasadowym, co objawia się m.in. w niskiej sprawczości ministerialnych zespołów ds. OSR w zakresie egzekwowania zmian w przygotowywanych OW.
- 4 Ograniczona użyteczność treści zawartych w dokumentach OW.** Główną wadą przygotowywanych dokumentów OW jest brak przedstawiania szczegółowych analiz wariantowych, które umożliwiłyby świadomy wybór między jasno określonymi alternatywami rozwiązań, oraz braki w analizie ryzyk. Sporo do życzenia pozostawia też sposób prezentowania informacji dotyczących istoty rozwiązywanego problemu, zamierzonych celów interwencji oraz sposobu ewaluacji jej efektów. W największym stopniu dotyczy to TR, w nieco mniejszym OSR i uzasadnień. TR, co być może wiąże się z relatywnie krótką ich historią, cieszą się najmniejszą akceptacją urzędników.
- 5 Etap, na którym przygotowywana jest OW.** Dość często TR i OSR powstają już po wypracowaniu treści projektu założeń lub projektu aktu prawnego. O ile w wypadku OSR nie rodzi to negatywnych konsekwencji, o tyle TR niemal całkowicie pozbawia sensu. Choć formalnie prace nad tekstem założeń projektu mogą się rozpocząć dopiero po wpisaniu go do wykazu prac legislacyjnych, w wielu wypadkach bardzo krótki czas między wpisaniem do wykazu a przedstawieniem projektu dowodzi, że kolejność była odwrotna.
- 6 Trudności w ocenie jakości TR i OSR.** Ekspertki zwracają uwagę na ogromne problemy związane z merytoryczną oceną dokumentów OW. Nastąpiła w tym obszarze pozytywna zmiana, aczkolwiek mocno podkreślane są braki. Członkowie zespołów ds. OSR zaznaczają, iż weryfikacja TR czy OSR wymaga dziedzinowej wiedzy specjalistycznej, której nierzadko brakuje. Dodatkowo, członkowie zespołów muszą czasem dokonywać oceny doku-

mentów własnego autorstwa, co stawia ich w sytuacji konfliktu interesów. Do zawartości OW rzadko zgłaszają uwagi partnerzy społeczni w toku konsultacji publicznych. W tym kontekście zasadne wydaje się rozważenie powołania niezależnej instytucji weryfikującej efekty OW na wzór holenderskiej Actal (zob. rozdział 6).

- 7 Brak elastyczności formularzy OW.** Standaryzacja oczekiwań wobec dokumentów wynikowych OW jest oceniana przez ekspertów dobrze, natomiast idąca za nią sztywność formularzy jest przedmiotem krytyki. Brak możliwości modyfikacji formularzy utrudnia realizację zasady proporcjonalności OW, o której mowa w *Wytycznych*.
- 8 Ryzyka w funkcjonowaniu OSR ex post.** OSR ex post w formie proponowanej przez Regulamin jeszcze nie funkcjonuje (na stronach RPL brak jest jakiegokolwiek informacji o zakończonych procesach, a zgodnie z Regulaminem powinna być tam umieszczana). W tym zakresie będzie można powiedzieć więcej dopiero wtedy, gdy oceniane będzie funkcjonowanie aktów prawnych powstałych w 2014 roku. Jednak już teraz eksperci wskazują na ryzyko związane z modyfikacjami aktów prawnych na etapie prac parlamentarnych bez konieczności aktualizacji OSR. W związku z tym, że OSR jest punktem wyjścia do ewaluacji ex post, sytuacja ta może mocno ograniczyć racjonalność procesu.
- 9 Brak podejścia zadaniowego.** Brak podejścia zadaniowego w połączeniu z wewnętrzną konkurencją o zasoby jest jednym z większych ograniczeń tworzenia interdyscyplinarnych zespołów (np. złożonych z przedstawicieli różnych wydziałów, departamentów czy resortów), wymiany wiedzy i praktyk, ich integracji oraz wspólnego wypracowywania rozwiązań w obszarach problemowych. Prace nad interwencjami publicznymi, również w związku z silosową strukturą organizacyjną, są prowadzone w rozproszeniu i koncentrują się na regulacjach prawnych jako głównym instrumencie kształtowania polityk publicznych, obniżając efektywność całego systemu.
- 10 Braki kadrowe i kompetencyjne.** Słabą stroną systemu OW w Polsce jest ciągle niedostatecznie rozwinięte zaplecze kadrowe, zarówno w odniesieniu do liczby zatrudnionych analityków, jak i posiadanych przez nich kompetencji.

Jest to obszar intensywnych działań szkoleniowo-warsztatowych, niemniej wymagana jest również zmiana polityki rekrutacyjnej ministerstw, które w większym stopniu powinny dążyć do zatrudnienia pracowników posiadających wiedzę i umiejętności z zakresu analizy danych, ekonomii czy socjologii. Pomimo relatywnie dużej liczby dostępnych materiałów edukacyjnych, odczuwalny jest brak praktycznych poradników dotyczących przygotowywania OW – *Wytyczne* opracowane przez Ministerstwo Gospodarki i KPRM bardzo precyzyjnie określają, co należy zrobić, ale w wielu miejscach nie pokazują, jak tego dokonać.

11 Ograniczone zasoby. Eksperti i urzędnicy zwracają uwagę na niedostępność adekwatnych zasobów (finansowych, czasowych, informacyjnych), niezbędnych do przygotowania OW. Często okazuje się, że, mimo ograniczeń, zarówno środki finansowe na przeprowadzanie badań lub ekspertyz, jak i niezbędne dane i informacje byłyby możliwe do spożytkowania, gdyby sam proces przygotowania OW został zaplanowany z należyтым wyprzedzeniem. Niemożność wykorzystania odpowiednich zasobów wynika więc nie tylko z obiektywnych przeszkód, ale również z prowadzenia prac w sposób „akcyjny”, zależny od bieżących wydarzeń. Możliwość wykorzystania zasobów informacyjnych utrudnia brak spójnego systemu zarządzania wiedzą (gromadzenia, katalogowania, przetwarzania i udostępniania) oraz nieusystematyzowany, póki co, sposób organizacji procesu OW na poziomie resortów.

12 Brak wystarczającej presji społecznej na wykorzystywanie OW. Słabością polskiego systemu OW jest niedostateczne zainteresowanie tą kwestią wśród partnerów społecznych – w uwagach zgłaszanych w konsultacjach publicznych niezwykle rzadko znajdują się odniesienia do TR i OSR. Zwiększenie presji społecznej w tym zakresie mogłoby skutkować zwiększeniem wagi, jaką do OW przykładają decydenci polityczni i urzędnicy. Działanie takie wymagałoby od partnerów społecznych większego zaangażowania i wzmocnienia własnego potencjału analitycznego.

Rozważania prezentowane w tym rozdziale wskazują na kilka mocnych stron i pozytywnych trendów rozwojowych, ale i wiele słabości oraz barier ograniczają-

cych wpływ OW na jakość polityk publicznych. Aby ten wpływ wzmocnić, konieczne jest kontynuowanie rozwoju OW w tych obszarach, gdzie osiągnięto sukcesy, oraz odniesienie się do najważniejszych obszarów problemowych. Na uwarunkowania skuteczności OW trzeba patrzeć szerzej niż tylko przez pryzmat samego procesu przygotowywania TR, OSR i OSR ex post. Pogłębioną analizę kluczowych problemów i potrzeb systemu OW w Polsce zawiera następny rozdział.

Literatura cytowana

Borman Walter C. i Stephan J. Motowidlo, 1997, *Task performance and contextual performance: The meaning for personnel selection research*, „Human Performance”, t. 10, s. 99–109.

HFPC (Helsińska Fundacja Praw Człowieka), 2014, *Prawa człowieka, proces legislacyjny, wymiar sprawiedliwości – uwagi na tle działalności HFPC*, <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2014/07/Raport-koncowy.pdf> odczyt 11.02.2015.

Kopińska Grażyna, Grzegorz Makowski, Piotr Wąglowski i Marcin Michał Wiszowaty, 2014, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf odczyt 11.02.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2013, *Program „Lepsze Regulacje 2015”*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/18120/PL_MG_DDR_Program_Lepsze_Regulacje_2015_zalacznik_do_uchwaly_nr_13.pdf odczyt 11.02.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2014a, *Sprawozdanie z realizacji rządowego Programu „Lepsze Regulacje 2015” za okres 2012–2013*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/21323/Sprawozdanie%20LR2015_2012-2013.pdf odczyt 11.02.2015.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2014b, *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <http://konsultacje.gov.pl/node/3598> odczyt 11.02.2015.

National Audit Office, 2001, *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments*, London: NAO.

National Audit Office, 2007, *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2006–2007*, London: NAO.

National Audit Office, 2009, *Delivering High Quality Impact Assessments*, London: NAO.

National Audit Office, 2012, *Submission of evidence: controls on regulation*, London: NAO.

OFL (Obywatelskie Forum Legislacji), 2014a, *Główne wnioski z pierwszej obserwacji procesu legislacyjnego dokonanej między 10 czerwca a 12 września 2014 r.*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Informacja%20o%20projekcie%20i%20obserwacji_Zatw_I.pdf

OFL (Obywatelskie Forum Legislacji), 2014b, *Główne wnioski z drugiej obserwacji procesu legislacyjnego dokonanej między 12 września a 27 listopada 2014 r.*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat-II_Informacja.pdf odczyt 11.02.2015.

Olejniczak Karol, Anna Bugalska, Tomasz Kupiec, Bartosz Ledzion, Paweł Śliwowski, Grzegorz Truszczyński, Rafał Trzczyński, Dominika Wojtowicz, 2014, *Potencjał analityczny kadr administracji rządowej*, Warszawa: KPRM.

Schmidt Frank L., 2002, *The Role of General Cognitive Ability and Job Performance: Why There Cannot Be a Debate*, „Human Performance”, t. 15, nr 1/2, s. 187–210.

Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dn. 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz.U., Nr 13, poz. 221, ze zm.).

Weekley Jeff A. i Robert E. Ployhart, 2005, *Situational judgment: Antecedents and relationships with performance*, „Human Performance”, t. 18, s. 81–104.

Zarządzenie nr 125/13/DPK Ministra Sprawiedliwości z dn. 13 lutego 2013 r. zmienione zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 lutego 2014 (poz. 73).

Rozdział 4.

Wyzwania dla systemu oceny wpływu regulacji w Polsce

Jarosław Górniak, Stanisław Mazur

Wstęp

W wyniku konfrontacji koncepcji oceny wpływu (dalej: OW), jako istotnej składowej analizy polityk publicznych (dalej: APP), z wynikami przeprowadzonych badań nad jej stosowaniem w kraju i za granicą wyłania się katalog problemów, przed którymi stoi system OW w Polsce. Problemy te stały się punktem wyjścia dla sformułowania wyzwań oraz programu korekt, które należy wprowadzić w Polsce (o tym programie będzie mowa w następnym rozdziale).

Zanim zidentyfikujemy główne problemy i wyzwania, warto zwrócić uwagę na silne strony tego, czego w ostatnich latach dokonano w polskiej administracji rządowej w zakresie budowania systemu OW.

Mocne strony systemu oceny wpływu regulacji w Polsce

Przełomem w budowaniu systemu OW w Polsce było wprowadzenie w Regulaminie pracy Rady Ministrów obligatoryjnej zasady przygotowywania OW dla projektów aktów prawnych, w tym przedstawiania wyników testu regulacji przed wpisaniem projektu do wykazu prac legislacyjnych. Niezależnie od tego, że oceny te mają różny poziom merytoryczny, cechują się różną użytecznością, a nierzadko sporządzane są *pro forma*, należy zmianę tę potraktować jako punkt zwrotny i początek drogi w kierunku zinstytucjonalizowania systemowej APP w procesie stanowienia

prawa. Wprowadzenie tego instytucjonalnego rozwiązania przyczyniło się do zdecydowanego wzrostu świadomości wagi OW – w postaci oceny skutków regulacji (dalej: OSR) i testów regulacyjnych (dalej: TR) – wśród urzędników, a także w kręgach poinformowanej opinii publicznej. Pozytywną rolę odegrała w tym zakresie m.in. promocja OW przez Program „Lepsze Regulacje 2015”. W jego ramach przeprowadzono intensywne szkolenia urzędników i utworzono ministerialne zespoły ds. OSR. Spotkało się to z wyraźnym wsparciem ze strony dyrektorów generalnych ministerstw i urzędów centralnych.

Dostrzec należy także poprawę efektywności weryfikacji jakości OSR ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Opracowane wytyczne są klarowne i oparte na dobrych praktykach (z wyjątkiem zbyt słabego nacisku na diagnozę problemu, która wykraczałaby poza definicję deficytu regulacyjnego i opracowanie wariantów rozwiązań), formułują jasne oczekiwania, „zaszyte” także w konstrukcji formularzy OSR i TR. Coraz sprawniej przebiega proces konsultacji społecznych. Organizacje pozarządowe częściej i intensywniej angażują się w proces monitorowania jakości prawa i samą OW. Wszystko to, wraz z aktywnością Rządowego Centrum Legislacji, sprzyja podniesieniu jakości procesu projektowania aktów prawnych.

Wzmacnianiu systemu OW sprzyja też rozwój kultury ewaluacyjnej, która pojawiła się wraz z projektami finansowanymi ze środków pomocowych. Jej ekspansja związana była z korzystaniem z funduszy przedakcesyjnych, a następnie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Głównie z tym właśnie obszarem jest nadal związana, gdyż projekty rozwojowe w Polsce są finansowane przede wszystkim z udziałem środków unijnych. Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U., Nr 227, poz. 1658) wprowadziła ewaluację uprzednią (ex ante) jako obligatoryjny element procesu przygotowania strategii, polityki rozwoju czy programu operacyjnego. Ponadto, nałożyła na instytucje zarządzające obowiązek ewaluacji ex post. Także kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych ma w swej istocie silny komponent ewaluacyjny. To wszystko sprzyja uruchomieniu różnych procesów pozyskiwania wiedzy o sprawności realizacji interwencji publicznych, zarówno ex ante, jak i ex post. OW jest jednym z takich procesów. Państwo jest nade wszystko regulatorem: jego organy stanowią prawo i dbają o jego egzekwowanie. Logiczne jest więc, by akty prawne, które są środkami polityki

publicznej, podlegały ewaluacji, tak jak instrumenty o charakterze alokacyjnym czy kampanie perswazyjne.

Ważne dla upowszechniania dobrych standardów w zakresie OW są także działania podejmowane przez OECD oraz wzorce rozwijane w niektórych krajach, zwłaszcza anglosaskich. To ważne źródło informacji, którego umiejętne wykorzystanie może prowadzić do zdynamizowania wysiłków Polski na rzecz budowania potencjału systemu OW.

Wymienione wyżej mocne strony pozwalają spoglądać z pewną dozą optymizmu w przyszłość systemu OW w Polsce. Wiele jest jednak jeszcze do zrobienia. Prezentację najważniejszych wyzwań stojących na drodze rozwoju tego systemu zaczniemy od problemów operacyjnych, możliwych do przewyciężenia dzięki dalszemu doskonaleniu działań administracji i tworzeniu odpowiednich warunków prawnych, organizacyjnych, kadrowych i finansowych. W dalszej części zajmiemy się bardziej generalnymi problemami w dziedzinie sposobu stanowienia prawa w Polsce. Część końcową poświęcimy omówieniu tych ogólnych uwarunkowań sprawowania władzy, które w największym stopniu warunkują jakość i dynamikę budowania systemu OW w Polsce. Kolejność ta w znacznej mierze odzwierciedla trudność zmian, które w reakcji na takie wyzwania należałoby wprowadzić.

Wyzwania na poziomie operacyjnym

W toku badań przeprowadzonych przez zespół projektu MORE zidentyfikowano szereg problemów, które utrudniają wykorzystanie obecnego potencjału systemu OW. Określono także kierunki działań, których podjęcie uznać należy za konieczne dla jego dalszego doskonalenia.

- 1** Brak obowiązku przedstawiania wyników analizy poszczególnych wariantów branych pod uwagę w procesie OW. W dotychczasowych formularzach TR jest miejsce na przedstawienie wariantów, które były rozważane. Dobrą praktyką (znaną choćby z Wielkiej Brytanii) jest przedstawianie w załączniku do raportu z OW dokumentacji analiz wariantów, które były rozważane. Wpływa to na podniesienie jakości całego procesu OW i służy uniknięciu

fasadowości, która polega na sprowadzaniu OW do uzasadniania decyzji podjętych bez należytych analiz.

- 2** Konieczność wprowadzenia standardów w zakresie definiowania problemów, które mają być rozwiązywane dzięki regulacji. Powinno się unikać definiowania problemów w kategoriach deficytów regulacyjnych, gdyż regulacje są tylko środkiem rozwiązywania problemów. W analizie wariantowej powinny zostać uwzględnione działania niewymagające regulacji, które mogą doprowadzić do rozwiązania problemu.
- 3** Podniesienie rangi TR, które powinny koncentrować się na pogłębionej analizie problemu. W APP podkreśla się, jak ważne jest rozpoczęcie przygotowań od trafnej analizy problemu, a nie od uzasadnienia, dlaczego konieczne jest wprowadzenie nowej regulacji. Należy przy tym stanowczo unikać definiowania problemu jako deficytu lub defektu regulacji. Ważne jest też, aby na podstawie starannie zgromadzonych dowodów dążyć do ustalenia mechanizmu generującego problem. Zrozumienie zależności przyczynowych sprzyja z kolei trafnemu definiowaniu instrumentów, także w zakresie regulacji. Opierając się na kryteriach ewaluacji wariantów, TR powinien być podstawą dla podjęcia przez uprawnione podmioty decyzji o zasadności interwencji, wyborze wariantu interwencji — regulacyjnego lub pozaregulacyjnego — oraz wprowadzeniu prac nad projektem do wykazu prac legislacyjnych. Oznacza to zmianę istoty TR: test przestaje być określany jedynie na podstawie powiązania z etapem tworzenia założeń aktu prawnego, a staje się operacyjnym ujęciem fundamentalnego etapu APP. Przygotowaniu TR, który ma silnie analityczny charakter, mogą towarzyszyć konsultacje merytoryczne i społeczne, wzbogacające rozumienie problemu i spektrum wariantów rozwiązań. System APP powinien uwzględniać zagadnienie wyboru skutecznej metody osiągania celów w politykach publicznych, a nie zajmować się kwestią wyboru rodzaju regulacji lub wręcz koncepcji jej wdrożenia. Decyzja, czy w ogóle potrzebna jest nowa lub zmieniona regulacja, powinna poprzedzać rozstrzygnięcie dotyczące tego, jaka ma być regulacja. Wymaga to oparcia decyzji o zmiksowaniu narzędzi polityki publicznej na metodycznie prowadzonej APP, a nie wyłącznie na analizie wpływu regulacji.

- 4** Zbyt wąskie kryteria oceny wariantów interwencji. APP zwraca uwagę na ważny element, którego nie uwzględnia OW: konieczność precyzyjnego ustalenia kryteriów wyboru rozwiązania — ewaluacji alternatyw w zakresie polityki publicznej. OW skupia się przede wszystkim na uzyskaniu ilościowych wyników analizy kosztów i korzyści. Nie kwestionując znaczenia tego ważnego elementu, warto podkreślić, że w faktycznym procesie podejmowania decyzji brane są pod uwagę jeszcze inne kryteria, w tym także zasady konstytucyjne czy pryncypia polityczne, np. zasada sprawiedliwości. Dobrze rozpoznanie i zdefiniowanie kryteriów ewaluacji wariantów interwencji zbliży OW do układu odniesienia decydentów publicznych.
- 5** Zbyt powierzchowne podejście do planowania OSR ex post na etapie OSR ex ante. Należy dążyć do podniesienia jakości planów OSR ex post (ewaluacji), klarownego przedstawiania kryteriów oceny i sposobu pomiaru stopnia ich osiągnięcia. Warto w tym zakresie skorzystać z dorobku metodologii ewaluacji wpływu, m.in. z tzw. podejścia kontrfaktycznego, czyli oceny rzeczywistego, przyczynowego wpływu interwencji. OSR ex post to nie tylko wiarygodne narzędzie weryfikacji jakości wprowadzonych regulacji, ale i sposób na legitymizowanie działań państwa i jego struktur.
- 6** Braki kadrowe i kompetencyjne. Wykonywanie analiz niezbędnych dla przeprowadzenia wszechstronnej OSR czy TR wymaga dysponowania dobrze przygotowanymi pracownikami. Wprawdzie w badaniu ankietowym ponad połowa respondentów dobrze oceniła potencjał ministerstw pod tym względem, jednak w wywiadach eksperckich ta pozytywna ocena nie znajdowała potwierdzenia. Problem ma głębsze podstawy i sięga deficytów w zakresie treści i metod kształcenia w polskich uczelniach, zwłaszcza w zakresie prowadzenia złożonych analiz z wykorzystaniem metod ilościowych. Ten deficyt można przezwyciężyć przez zorganizowanie odpowiednio sprofilowanego procesu kształcenia kadry. Dotyczy to zarówno podnoszenia kompetencji pracowników, jak i współpracy pomiędzy administracją publiczną a najlepszymi uczelniami w zakresie wprowadzenia stosownych programów kształcenia. Wymaga to określenia profilu kompetencyjnego analityków polityk publicznych, który mógłby stać się podstawą zaplanowania właściwych

efektów kształcenia i sposobów ich osiągnięcia w uczelniach. Ponadto istotne jest, by przygotowani pracownicy byli rzeczywiście zaangażowani do prac analitycznych, co wymaga rozwiązań organizacyjnych, zorientowanych na zbudowanie silnego zaplecza analitycznego procesów decyzyjnych.

- 7** Braki w zakresie dostępu do danych niezbędnych dla przygotowania dobrej jakości OSR. Ten problem był akcentowany w odpowiedziach osób objętych badaniami ankietowymi. W wywiadach pogłębionych przedstawiano pogląd, że dane mogą być pozyskane, jednak często brakuje w tym zakresie rozeznania i umiejętności. W istocie oba te problemy występują w praktyce urzędów publicznych. W OSR potrzebne są dane ze źródeł administracyjnych, które zwykle nie są przygotowane do analizy i/lub są trudno dostępne dla analityków ze względów formalnych. Potrzebne są też dane z zasobów statystyki publicznej. W przypadku tych ostatnich problemem często bywa ich nieaktualność lub brak dostępności w układzie potrzebnym do analiz. Wreszcie, w analizie kosztów i korzyści potrzebne są dane do wyceny dóbr zarówno rynkowych, jak i nierynkowych. Dobrze zorganizowane repozytorium danych przydatnych w OSR i TR, na bieżąco rozbudowywane i doskonalone oraz łatwo dostępne dla analityków, jest ciągle wyzwaniem.
- 8** Potrzeba podręczników, wzorców i narzędzi wspierających prowadzenie OSR. Taka baza wiedzy: zasób wzorcowych raportów, poradników, instrukcji, a także oprogramowania, będzie się z czasem rozwijać. Warto jednak na początkowym etapie jej budowania stworzyć ramy, które uczynią z niej systematyczny proces organizacyjny. Zasoby wytwarzane w tym procesie byłyby jednym z głównych instrumentów organizacyjnego uczenia się.
- 9** Ułatwienia w zakresie współpracy ministerstw i urzędów centralnych z kluczowymi ekspertami zewnętrznymi. Rozwiązania prawne i organizacyjne powinny ułatwiać współpracę z otoczeniem eksperckim i wybór konsultantów na podstawie kryteriów kompetencyjnych. Systematyczność takiej współpracy i przeznaczenie na nią środków umożliwi powstanie i ustabilizowanie się akademickich i pozarządowych ośrodków zajmujących się profesjonalną oceną konsekwencji i obciążeń generowanych przez akty prawne.

Warto stworzyć i systematycznie rozwijać bazę ekspertów w zakresie poszczególnych polityk publicznych, metodologii OW i tworzenia legislacji.

- 10** Zapewnienie odpowiedniego publicznego finansowania prac analitycznych i badawczych związanych z OSR *ex ante* i *ex post*, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Ważne jest także zapewnienie środków, które umożliwiłyby ciągłe doskonalenie metodologii badań.
- 11** Kontynuacja doskonalenia standardów OW oraz ich upowszechniania w ministerstwach i urzędach centralnych. Podjęcie inicjatyw na rzecz budowania kultury OW poprzez:
 - zbudowanie sieci współpracy między analitykami z wszystkich resortów, która służyłaby wymianie doświadczeń, dobrych praktyk i wewnętrznego doradztwa;
 - systematyczne spotkania analityków z osobami odgrywającymi istotną rolę w procesie tworzenia i decydowania o kształcie regulacji;
 - organizację konferencji popularyzujących OW, służących upowszechnianiu dobrych wzorów krajowych i zagranicznych oraz rozwijaniu nowych podejść (dobrym przykładem są konferencje poświęcone ewaluacji organizowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości);
 - stymulowanie publikacji na temat teorii, metodologii i praktyki OW (tu także dobrych przykładów dostarcza obszar ewaluacji).
- 12** Wprowadzenie zasady prezentacji wyników TR i OSR w procesie podejmowania decyzji. Służy to podniesieniu rangi OW oraz poczucia sprawstwa i jakości pracy analityków.
- 13** Powiązanie prac nad OW z planową, systematyczną pracą analityczną w ramach wyspecjalizowanych komórek analitycznych w ministerstwach, oparte na intencji ograniczenia spontaniczności działań i mobilizacji *ad hoc*.

Przedstawione powyżej problemy i wyzwania mogą zostać podjęte w ramach doskonalenia systemu OW. Może się to odbyć poprzez realizację kolejnego programu rządowego dotyczącego poprawy regulacji. Nie wymaga on daleko idących zmian ram prawnych czy systemu tworzenia prawa. Jego efektem powinna być poprawa

jakości i użyteczności oraz statusu OW w procesie podejmowania decyzji. Zmiany te, choć potrzebne, nie są jednak wystarczające dla poprawy jakości legislacji, gdyż nie rozwiązują problemów na poziomie całego systemu stanowienia prawa.

Problemy i wyzwania na poziomie systemu stanowienia prawa

Jakość stanowienia prawa w Polsce zależy nie tylko od tego, jak przygotowywane są projekty aktów prawnych przez administrację rządową, lecz także od aktywności innych podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą. Ponadto projekty legislacyjne, które przechodzą złożony proces prac w komisjach sejmowych i senackich, nierzadko ulegają istotnej modyfikacji. Rodzi to szereg problemów.

- 1** Zmiany wprowadzane w projektach ustaw w toku prac legislacyjnych mogą prowadzić do poważnych modyfikacji w zakresie ostatecznego kształtu i konsekwencji regulacji.
- 2** Zmiany wprowadzane na poziomie parlamentarnym nie podlegają OW. Nie są poddawane metodycznym analizom i często zależą od bilansu argumentów w procesie lobbingu lub kalkulacji *ad hoc* konsekwencji politycznych. W związku z tym osłabia się wpływ argumentów opartych na wiedzy na rzecz argumentów opartych na władzy i interesach.
- 3** Jedynie rządowe projekty ustaw poddawane są obowiązkowej OW. Obowiązkiem OW powinny być objęte wszystkie projekty ustaw.
- 4** W procesie prac parlamentarnych rozmywa się odpowiedzialność za ostateczny kształt procedowanego projektu. Należy dążyć do personalizacji odpowiedzialności za ostateczny kształt projektu. Proces wnoszenia uwag i poprawek powinien mieć charakter konsultacji projektu, najważniejszych i wyróżnionych, ale jednak konsultacji. Ostateczny projekt powinien przedstawiać, po ewentualnym uwzględnieniu poprawek, podmiot inicjujący, korzystający ze swojej inicjatywy ustawodawczej. Ostateczny projekt poddawany pod głosowanie Sejmu i Senatu RP powinien być zaopatrzony w raport OSR odnoszący się do jego ostatecznego kształtu, po którego sporządzeniu

projekt nie mógłby podlegać dalszym zmianom, a jedynie podlegałby głosowaniu.

- 5 Brak rozwiązań w zakresie OW dla projektów ustaw powstających poza rządem. OSR dla tych projektów powinna być przygotowana poza administracją rządową. Organem odpowiedzialnym za przygotowanie ich oceny może być odrębna instytucja lub Najwyższa Izba Kontroli, która musiałaby zbudować potencjał w tym zakresie. Dodatkową kompetencją takiej instytucji lub NIK powinna być zewnętrzna ewaluacja rządowych OW w celu podniesienia ich jakości. Ustanowienie takiego podmiotu odpowiedzialnego za OW jest ważnym wyzwaniem systemowym.
- 6 Konieczne jest wprowadzenie konsultacji społecznych w procesie OW projektów przedkładanych przez inne podmioty niż rząd. Przygotowanie OW dla tych projektów otwiera przestrzeń do przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych według standardów właściwych dla OW.
- 7 Ograniczenie inflacji prawa. Ekspansja państwa i poszerzanie zakresu jego ingerencji prowadzi do masowej „produkcji” reguł prawa. Reguły te w coraz większym stopniu mają charakter interwencjonistyczny, instrumentalny i szczegółowy. Prowadzi to do ich detalizacji, a w konsekwencji inflacji. Ich zmienność i niejednoznaczność wprowadzają w przestrzeń życia publicznego normatywny chaos, poczucie niepewności i zagubienia. W takich okolicznościach nawet najbardziej wyrafinowany system OW może okazać się nieskuteczny.

Podjęcie powyższych systemowych wyzwań ma centralne znaczenie dla podniesienia jakości całego procesu legislacyjnego i oparcia go na wiedzy. Wprowadzanie zmian w tym zakresie nie będzie łatwe ze względu na silnie ugruntowane wzorce działania w polskim parlamentarzystwie. Z pewnością stymulatorem tych przemian byłoby sprawne funkcjonowanie systemu OW na poziomie rządowym. Ważne jest także akcentowanie kontrastu pomiędzy opracowaniem i uzasadnianiem aktów prawnych przygotowanych z wykorzystaniem aparatu OW z efektami mechanizmu opartego na przetargu politycznym i lobbingu, nawet z dużym udziałem mądrej intuicji i doświadczenia parlamentarzystów.

Wyzwania i problemy na poziomie systemu rządzenia i prowadzenia polityk publicznych

OW jest elementem szerszego procesu wykorzystywania wiedzy w procesach rządzenia i wprowadzania mechanizmów organizacyjnego uczenia się do administracji publicznej. W przeprowadzonych badaniach spotykaliśmy się z opiniami, że decydenci polityczni są generalnie rzadko zainteresowani wynikami OW oraz podejmują decyzje bez uwzględniania wyników analiz. Bez względu na to, na ile wynika to z samej jakości TR i OSR, trzeba przyznać, że – pomimo postępu – prowadzenie polityk publicznych opartych na wiedzy jest w Polsce ciągle wyzwaniem. Coraz częściej w uzasadnieniach znajdujemy przyzwoite, opisowe diagnozy sytuacji i eksperckie opinie na temat rekomendacji rozwiązań. Jednak działanie pod presją agendy politycznej, stymulowanej kampaniami medialnymi, często prowadzi do wyboru drogi na skróty, na której OSR staje się zaledwie powierzchownym uzasadnieniem uprzednio podjętych decyzji.

Wydaje się, że skłonność „chodzenia na skróty” wynika w dużej mierze z braku strategiczno-koordynacyjnego centrum rządu, które byłoby odpowiedzialne za wytyczanie celów polityki państwa oraz za strategiczną koordynację ich wdrażania. Brak tego systemowego rozwiązania skutkuje resortowością programów i polityk publicznych, ich niezadowalającą spójnością programową oraz problemami implementacyjnymi.

Z jednej strony, popyt na wiedzę pochodzącą z rzetelnych, opartych na metodzie naukowej badań jest ograniczony. Wynika to z braku zwyczaju korzystania z wyników badań i analiz w procesie podejmowania decyzji, ograniczeń finansowych oraz braku zaufania ze strony decydentów do środowisk naukowych i eksperckich, zwłaszcza w zakresie ich zdolności dostarczania użytecznej wiedzy. Z drugiej strony, ograniczona jest także podaż użytecznej wiedzy ze strony nauki. Instytucje naukowe zbyt rzadko zajmują się tworzeniem wiedzy możliwej do wykorzystania w prowadzeniu polityk publicznych. Rozwojowi takich badań służyły środki europejskie w ostatnim okresie programowania, jednak był to proces słabo skoordynowany w skali kraju. Jakość wielu badań, zamawianych na podstawie Prawa zamówień publicznych, pozostawiała wiele do życzenia. Ograniczony jest także potencjał ośrod-

ków naukowych w zakresie zdolności dostarczania wiedzy opartej na najnowszych osiągnięciach w zakresie metodologii badań. Potrzebne są więc inwestycje i zmiany zarówno po stronie popytu na wiedzę, jak i po stronie podaży.

Nie ma w Polsce dobrego systemu zamawiania badań pod kątem prowadzenia polityk publicznych. Nie pełni tej funkcji ani system konkursów grantowych na badania podstawowe w ramach Narodowego Centrum Nauki, z natury rzeczy nie podporządkowany kryteriom użyteczności wiedzy, ani też technologicznie zorientowane Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Zlecenia badań z uwzględnieniem Prawa zamówień publicznych nastrożają często problemów, jeśli nie z wyłonieniem wykonawcy gwarantującego wysoką jakość pracy, to ze sztywnością procesu realizacji, narzucaną przez ramy kontraktów opartych na zamówieniach publicznych. Problemy te są dobrze znane administracji publicznej i były wielokrotnie podnoszone, jednak ciągle nie doczekaliśmy się przełomu w próbie ich rozwiązania.

Wykorzystaniu wiedzy w procesie podejmowania decyzji nie sprzyja też typowa dla administracji publicznej kultura procedur i ostrożność w stosunku do eksperymentów i innowacji. Pewien konserwatyzm administracji może być zaletą, gdyż obliczalność jest cnotą, jednak w sytuacji podejmowania zmian potrzebna jest zdolność „przełączenia się” na innowacyjność.

Dużą rolę w procesie modernizacji administracji, otwarcia jej na wykorzystanie wiedzy i wzrostu znaczenia OW odgrywa przywództwo polityczne. To liderzy polityczni nadają ton i wnoszą wizję do pracy struktur władzy. Jeśli oni będą oczekiwać solidnej wiedzy jako podstawy w procesie podejmowania decyzji, to taka wiedza zacznie być z czasem dostarczana. Jeśli przywódcy polityczni docenią znaczenie strategicznego rządzenia, to zostaną powołane jednostki organizacyjne zdolne do wykonywania strategicznych analiz, których obecnie brakuje. Jeśli liderzy będą zdeteminowani, by poprawić jakość prawa, to znacznie wzrośnie ranga OW.

Dziś zmiany w obrębie administracji publicznej są często inicjowane przez pasjonatów sprawnego państwa. W każdej dużej organizacji, a taką jest administracja publiczna, ważne jest jednak, by jej członkowie mieli świadomość strategicznego kierunku działań. To motywuje i pozwala podejmować trafne decyzje w warunkach niepewności. Przywództwo polityczne opiera się na wiedzy o tym, gdzie się zmierza i jak dotrzeć do celu. Mądrzy przywódcy zawsze doceniali wiedzę. Podwójne

znaczenie angielskiego słowa *intelligence*, które oznacza zarówno zdolność zdobywania i wykorzystywania wiedzy oraz umiejętności, jak i wywiad, czyli gromadzenie informacji mających wartość dla polityki lub wojska, dobrze oddaje rolę wiedzy w procesie rządzenia.

Przemiany w zakresie kultury sprawowania władzy są długotrwałe. Przyspiesza je wzrost poziomu kompetencji ludzi. Na ten czynnik należy postawić w Polsce. Tylko wtedy reguły i mechanizmy zarządzania sprawami publicznymi przekształcą się w system, w którym wiedza będzie podstawą racjonalnych, ekonomicznie i społecznie legitymizowanych decyzji publicznych. Bez tej podstawy zarządzanie sprawami publicznymi będzie oparte wyłącznie na politycznych intuicjach i partyjnych kalkulacjach, z pominięciem wiarygodnych dowodów. Nie służyłoby to interesom państwa i jego obywateli.

Rozdział 5.

Inspiracje z ewaluacji – najlepsze praktyki

*Stanisław Bienias, Weronika Felcis,
Katarzyna Hermann-Pawłowska, Rafał Trzciński*

Wprowadzenie – dlaczego ewaluacja?

Od wieków państwo interweniuje w gospodarkę. Dyskusja wśród czołowych ekonomistów nie sprowadza się do tego, czy interweniować, lecz kiedy państwo może lub powinno interweniować i jaka powinna być skala tej interwencji. Najczęściej uznaje się, że przestrzeń dla takiej interwencji pojawia się wtedy, gdy gospodarka nie jest efektywna w rozumieniu osiągnięcia optimum Pareto. W największym skrócie: optimum to sprowadza się do okoliczności, w których nie można poprawić sytuacji jednego podmiotu gry rynkowej bez pogorszenia sytuacji innego. Za Josephem E. Stiglitzem możemy wskazać na kilka różnych sytuacji (zwanych w ekonomii zawodnością rynku – *market failure*), które mogą prowadzić do powstania takiej nierównowagi:

- zawodność konkurencji (tworzenie się monopolu i oligopolu);
- brak możliwości zapewnienia tzw. dóbr publicznych;
- efekty zewnętrzne;
- brak lub niekompletność rynków;
- niepełna informacja rynkowa (asymetria informacji) (Stiglitz 2004: 90–99).

Interwencja państwa przybiera na ogół dwie podstawowe formy: finansową (tu przykładem mogą być interwencje związane z wykorzystaniem w Polsce fundu-

szy UE w ramach polityki spójności) oraz regulacyjną (np. akta legislacyjne). Niestety, podjęcie interwencji przez państwo nie zawsze rozwiązuje problem. W ekonomii powstał nawet nurt (w ramach teorii wyboru publicznego) badający zawodność samego państwa (*government failure*) i starający się zrozumieć mechanizmy, które prowadzą do takich sytuacji (zob. Winston 2006; Wolf 1978). Nie trzeba jednak wchodzić w obszar rozważań naukowych – nasze codzienne doświadczenia (wynikające chociażby ze śledzenia doniesień mediów) pokazują, że działania państwa nie zawsze są skuteczne. Z tego względu tak ważne jest szczegółowe analizowanie efektów interwencji publicznych (zarówno na etapie przewidywanego wpływu, jak i oceny rzeczywistych rezultatów działania władz).

Ze względu na wyraźną potrzebę oceny efektów interwencji publicznych na instytucje publiczne nałożony został obowiązek prowadzenia odpowiednich analiz w tym zakresie. Na gruncie interwencji regulacyjnych rozwinął się system oceny wpływu (*regulatory impact assessment*, dalej: OW), a w ramach interwencji finansowych – ewaluacja. Ciekawe, że obie dziedziny, mimo wyraźnych podobieństw, rozwijają się równolegle, lecz niemalże osobno. Jest to szczególnie widoczne w Polsce.

Istotne podobieństwa między tymi procesami są następujące:

- 1 oceniają interwencję państwa w sferze społeczno-gospodarczej;
- 2 polegają na wygenerowaniu nowej wiedzy;
- 3 metodą naukową dążą do określenia efektów interwencji;
- 4 dokonują oceny interwencji państwa zarówno na etapie *ex ante*, jak i *ex post*;
- 5 służą planowaniu i realizacji skutecznych interwencji publicznych;
- 6 są wykonywane przez osoby (urzędników lub analityków), które powinny mieć odpowiedni zakres wiedzy i kompetencji;
- 7 są wykonywane przez te same instytucje (najczęściej ministerstwa);
- 8 borykają się z tym samym wyzwaniem, związanym z odpowiednim wykorzystaniem wyników swoich prac;
- 9 są zagrożone brakiem obiektywizmu (ocenie efektów własnej pracy).

W kontekście ograniczonych zasobów, jakimi dysponuje państwo, i potrzeby ich jak najefektywniejszego wykorzystania, dziwi tak wyraźne rozdzielanie obydwu procesów. Co ciekawe, nie jest to okoliczność charakterystyczna wyłącznie dla Polski – często występuje w innych krajach. W wypadku Polski mamy jednak do czynienia ze specyficzną sytuacją, gdy oba procesy, wprowadzane wymogami UE, rozwijały się w różnym tempie. System ewaluacji (w obszarze wykorzystania funduszy UE) zmieniał się od roku 2004 bardzo dynamicznie. Ze stanu zarodkowego rozwinął się do roku 2009 na tyle (w ocenie Komisji Europejskiej), by stać się wzorem dla innych krajów UE i dalej intensywnie ewoluował w kolejnych latach. W tym samym czasie system oceny skutków regulacji (dalej: OSR) był w stagnacji – dopiero w ostatnich 2–3 latach, dzięki zmianom w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM) i Ministerstwie Gospodarki (dalej: MG), zaczął dynamicznie zyskiwać na znaczeniu.

W tym kontekście ważne wydaje się przeanalizowanie rozwiązań wypracowanych na gruncie tworzenia systemu ewaluacji polityki spójności i wykorzystanie skutecznych rozwiązań tego systemu (w tym uniknięcie błędów) na gruncie tworzenia systemu OW regulacji.

Nasze rozważania podzieliliśmy na sześć bloków (nazwanych w tytule nieco zaczepnie „inspiracjami”). W rozdziale analizujemy kolejno kwestie związane z:

- 1 organizacją samego systemu;
- 2 interesariuszami procesu;
- 3 potencjałem administracyjnym;
- 4 potencjałem instytucji zewnętrznych;
- 5 warsztatem badawczym służącym przygotowaniu analiz;
- 6 wykorzystaniem wiedzy.

W ramach każdego z podrozdziałów przedstawiamy ogólne uwarunkowania, które wskazują na istotę danego elementu, opisujemy istniejące rozwiązania wypracowane na gruncie ewaluacji polityki rozwoju w Polsce oraz formułujemy wnioski pod kątem udoskonalenia systemu OW regulacji. Na końcu rozdziału syntetycznie podsumowujemy nasze rozważania.

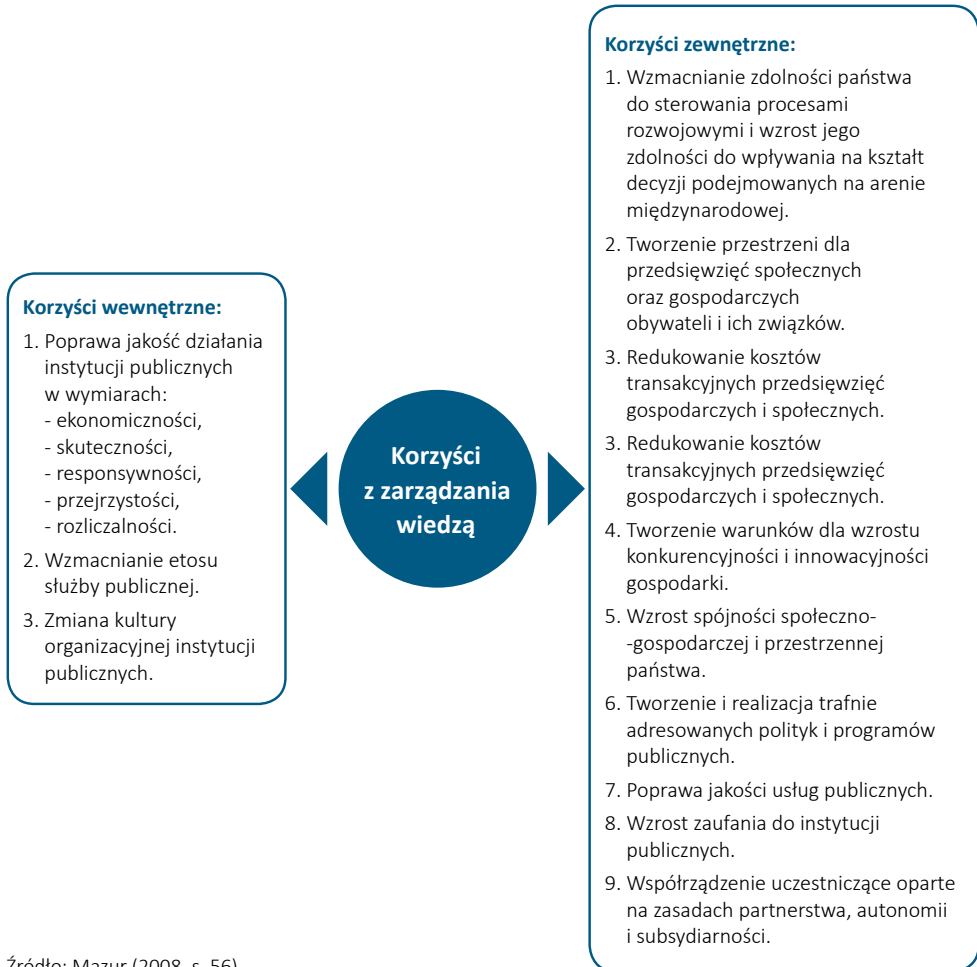
System prawno-instytucjonalny ewaluacji

Podstawowym powodem, dla którego system OW może czerpać z doświadczeń systemu ewaluacji polityki rozwoju w Polsce, jest to, iż oba te sposoby generowania wiedzy są często tworzone przez te same struktury administracji publicznej. Wciąż możemy podpisywać się pod diagnozą z 2010 roku, w której Stanisław Mazur ocenił, że: „Polska administracja publiczna jest przykładem systemu, w którym występuje nadmiar danych, niepełny zasób informacji i ograniczony potencjał wiedzy, która stanowiłaby podstawę racjonalnych ekonomicznie i społecznie decyzji oraz działań publicznych” (Mazur 2010: 201). Rzeczywiście, Główny Urząd Statystyczny prężnie rozwija coraz to nowe bazy danych, które, przynajmniej w teorii, powinny zasilać bardziej racjonalne budowanie polityk publicznych, ponadto mamy już setki napisanych badań ewaluacyjnych oraz podobnie wiele OSR, a jednak informacje te nie łączą się w jedną całość, która mogłaby być zarządzana i wykorzystywana przez sprawnych analityków.

Unifikacja oraz sieciowanie tych rodzajów wiedzy w obrębie jednego systemu zarządzania wiedzą może być bardzo korzystne z wielu powodów (zob. rysunek 1). Przede wszystkim, może prowadzić do ekonomizacji działań administracji publicznej, w dalszej kolejności do budowania lepszego prawa, a na jego podstawie do bardziej trafnych i skuteczniejszych polityk publicznych. Oba elementy łączą się oczywiście z rozliczalnością władzy w systemie demokratycznym, gdzie wartością nadrzędną jest racjonalność wydatków oraz transparentność i akceptacja działań reprezentantów politycznych wybranych przez obywateli w wolnych wyborach. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że rozumienie ewaluacji i OSR jako współzależnych podmiotów tego samego systemu zarządzania wiedzą stanowi korzyść dla samego systemu instytucjonalnego, ponieważ oba te narzędzia mogą rozwijać wspólny potencjał analityczny jednostki.

W zakresie ewaluacji wypracowano już odpowiedni potencjał analityczny, który za granicą jest zazwyczaj traktowany jako wspólne pole badań – z zakresu ewaluacji i OW prowadzone są wspólne szkolenia, kluczowe na arenie międzynarodowej firmy konsultingowe mają w swej ofercie oba typy analiz, powstają też publikacje, które łączą temat metodologii monitoringu, ewaluacji i OW.

Rysunek 1. Korzyści płynące z zarządzania wiedzą w instytucjach publicznych



Źródło: Mazur (2008, s. 56).

System prawno-instytucjonalny ma kluczowe znaczenie, ponieważ wyznacza podstawy tworzenia wiedzy – wytyczne, rozporządzenia i ustawy, na których podstawie są następnie tworzone analizy, określają ich kształt, a przez wyznaczenie zasobów kadrowych i finansowych po części także ich treść. Ewaluacja jest narzędziem już poniekąd zakorzenionym w polityce publicznej Polski. Doszło do tego w tak krótkim czasie – niecałych dwóch dekad – dzięki odpowiedniemu

finansowaniu i strategicznemu tworzeniu systemu oraz znaczącej niezależności w wypracowaniu możliwie najbardziej dostosowanego do polskich warunków systemu prawno-instytucjonalnego. Z jednej strony, w tworzenie tego systemu zainwestowano istotne środki unijne – nie tylko w rozbudowanie struktury instytucjonalnej, ale także w budowę potencjału administracyjnego i wzmocnienie rozwoju kultury ewaluacyjnej. Z drugiej strony, strategiczne decyzje osób odpowiedzialnych za budowę systemu pozwoliły na zaprojektowanie rozwiązań niepowtarzalnych w skali europejskiej.

System prawno-instytucjonalny ewaluacji w ciągu ostatnich 10 lat przechodził istotne zmiany. Obecnie jest silnie zdecentralizowany, a odpowiedzialność za tworzenie ewaluacji w dużej mierze spoczywa na regionalnych jednostkach ewaluacyjnych (ulożonych w urzędach marszałkowskich) oraz jednostkach umiejscowionych w większości urzędów centralnych. Nie oznacza to jednak braku koordynacji. Jednostki ewaluacyjne muszą działać na podstawie z góry określonych planów ewaluacji, które same przedstawiają komitetowi monitorującemu. Za koordynację odpowiada Krajowa Jednostka Ewaluacji, która nie tylko wspiera merytorycznie wszystkie jednostki ewaluacyjne, lecz także odpowiada za syntezy wyników ewaluacji oraz gromadzenie i wykorzystanie wyników badań ewaluacyjnych przy użyciu odpowiednich narzędzi informatycznych (Bazy Badań Ewaluacyjnych oraz Systemu Wdrażania Wniosków i Rekomendacji).

System prawny ewaluacji polityki spójności w Polsce jest oparty na kilku dokumentach:

- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr1303/2013 z dn. 17 grudnia 2013 r.;
- Guidance Document on Monitoring and Evaluation. European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund (Komisja Europejska, marzec 2014);
- Umowie Partnerstwa z Komisją Europejską;
- Wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 (dokument ten jest obecnie w fazie uzgodnień)³⁸.

³⁸ Każdy z wymienionych dokumentów miał swój odpowiednik w okresie programowania 2007–2013. Zdecydowaliśmy się odwoływać w tym rozdziale do najbardziej aktualnych rozwiązań systemu ewaluacji polityki rozwoju.

Z kolei podmioty zaangażowane w proces ewaluacji polityki spójności to:

- **Krajowa Jednostka Ewaluacji (KJE)**, odpowiedzialna za koordynację systemu (w tym za tworzenie odpowiednich dokumentów systemowych oraz wytycznych do prowadzenia ewaluacji i zarządzanie horyzontalnymi narzędziami obsługi systemu), powoływanie, obsługę i udział w spotkaniach Zespołu Sterującego Procesem Ewaluacji Polityki Spójności 2014–2020 oraz monitorowanie prac jednostek ewaluacyjnych, a także realizację procesu ewaluacji horyzontalnych na poziomie Umowy Partnerstwa;
- **Instytucje zarządzające programami operacyjnymi**, w których odpowiednie jednostki ewaluacyjne (JEIZPO) odpowiadają za realizację ewaluacji na poziomie programów operacyjnych (dalej: PO);
- **Instytucje na niższych poziomach wdrażania PO**, na które może być delegowana część obowiązku ewaluacji PO;
- **Zespół Sterujący Procesem Ewaluacji Polityki Spójności 2014–2020**, który jest forum koordynacji systemu, prowadzony przez KJE i powoływany spośród JEIZPO;
- **Grupy sterujące ds. ewaluacji PO** – w zależności od potrzeb powoływane przez JEIZPO,
- **Grupy sterujące ds. ewaluacji wybranych obszarów i zagadnień tematycznych oraz badań horyzontalnych na poziomie UP** – w zależności od potrzeb powoływane przez KJE;
- **Komitety monitorujące realizację PO**, które monitorują realizację planów ewaluacji, rekomendują tematy, które powinny zostać poddane ewaluacji i które zapoznają się z wynikami badań;
- **Komitet Koordynacyjny Umowy Partnerstwa**, odpowiedzialny za kwestie horyzontalne w procesie ewaluacji polityki spójności 2014–2020;
- **Partnerzy społeczni**, którzy powinni być włączani w proces ewaluacji, a także w prace komitetów monitorujących oraz, przede wszystkim, w konsultacje planów ewaluacji.

Oprócz KJE najważniejszymi instytucjami w systemie są jednostki ewaluacyjne.

W obecnym okresie programowania szczególną zasadą jest **funkcjonalna niezależność** prowadzonych ewaluacji, która gwarantuje taki przebieg procesu ewaluacji, aby był realizowany w sposób obiektywny i niezależny od podmiotów instytucjonalnych odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie danej interwencji. Jest to możliwe w trzech wypadkach (za: *Wytyczne...*: 8–9):

- 1 powierzenia realizacji ewaluacji ekspertom lub podmiotom zewnętrznym względem instytucji odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie interwencji;
- 2 powierzenia realizacji ewaluacji podmiotowi funkcjonującemu w danej instytucji, ale zlokalizowanemu w innej jednostce niż podmioty odpowiedzialne za programowanie i wdrażanie danego PO lub jego części;
- 3 realizacji ewaluacji przez podmiot funkcjonujący w ramach jednostki odpowiedzialnej za programowanie i wdrażanie danego PO lub jego części przy jednoczesnym restrykcyjnym i klarownym wydzieleniu i opisanu obowiązków pracowników realizujących ewaluację.

Jest to zasada ważna szczególnie w kontekście naszych rozważań na temat inspiracji z tworzenia systemu ewaluacji dla systemu OW. Zapewnia ona obiektywność procesu oceny interwencji publicznej. Ważne jest, by na jednostkach realizujących badania nie spoczywała żadna presja ze strony wydziałów odpowiedzialnych za wdrażanie programu. **Warto to jeszcze raz podkreślić w kontekście rozwiązań prawno-instytucjonalnych systemu OW, który obecnie opiera się niemal wyłącznie na analizach prowadzonych w tzw. trybie *in house*. Dodatkowo, definiowane zasady realizacji OW abstrahują od problemu niezależności opracowywanych analiz. OW jest w praktyce przypisana urzędnikom funkcjonalnie odpowiedzialnym za opracowanie regulacji. Ogranicza to możliwość zapewnienia bezstronności procesu oceny, wpływa na jakość wniosków popartych odpowiednimi dowodami oraz wymaga zapewnienia odpowiedniego potencjału analitycznego w resortach.**

System instytucjonalny ewaluacji polityki rozwoju jest zdecentralizowany aż do poziomu regionalnego. Chociaż nie jest to rozwiązanie optymalne dla systemu bu-

dowania prawa, to warto się na nim wzorować w zakresie jasnego podziału obowiązków między główną jednostką koordynującą i zarządzającą systemem a jednostkami na poziomie resortowym. W udoskonalającym się obecnie systemie OW wciąż nie jest jasne, która instytucja nadzoruje, monitoruje, rozbudowuje i analizuje całość systemu. Kompetencje w zakresie zarządzania procesem są dzielone między KPRM i MG. Wskazane wydaje się jasne zdefiniowanie podmiotu (na poziomie departamentu), którego głównym zadaniem byłaby budowa i koordynacja systemu. Jednocześnie, bardzo ważnym elementem jest partycypacyjność procesu ewaluacji oraz rosnące znaczenie udziału interesariuszy, nie tylko na etapie konsultacji, ale także poprzez komitety monitorujące, których doświadczenia mogą się przydać przede wszystkim resortowym zespołom ds. OSR. Drugim istotnym ciałem w kontekście możliwych zapożyczeń są jednostki ewaluacyjne na poziomie resortów (JEIZPO), których rozbudowany potencjał (na podstawie szkoleń metodologicznych, studiów podyplomowych i publikacji) może wesprzeć analityków zajmujących się OSR.

Kolejnym rozwiązaniem instytucjonalnym, które można wykorzystać w budowie systemu instytucjonalnego OSR, jest działalność krajowego obserwatorium i regionalnych obserwatoriów terytorialnych powołanych na podstawie *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*. Rolą tych ośrodków jest tworzenie systemu analityczno-diagnostycznego polityk publicznych i poniekąd konsolidowanie wiedzy płynącej z różnych źródeł (wyniki ewaluacji oraz innych badań i analiz, dane pochodzące z różnych rejestrów instytucjonalnych, dane GUS itd.). Obserwatoria mają zasilać proces tworzenia i realizacji polityk rozwoju poprzez dostarczanie odpowiedniej jakości danych. Wydaje się, że mogłyby one być istotnym zapleczem analitycznym dla OW – mogłyby optymalizować ocenę funkcjonowania ustawy (OSR ex post), dostarczać danych diagnostycznych do OSR ex ante (szczególnie w zakresie wpływu terytorialnego regulacji) i wspomagać etap analizy wariantowej w testach regulacyjnych (dalej: TR).

Szczególnie istotną zasadą systemu ewaluacji, która mogłaby być przeniesiona na grunt systemu OW, jest funkcjonalna niezależność. Instytucjonalne oddzielenie procesu tworzenia interwencji od jej oceny pozwoli przede wszystkim zapewnić bezstronność procesu OSR. Rozwiązania instytucjonalne przyjęte w systemie ewaluacji (wydzielenie komórek odpowiedzialnych za ewaluację bądź zamawianie badań

ewaluacyjnych na zewnątrz) mogłyby się stać inspiracją dla systemu instytucjonalnego OSR.

Interesariusze procesu ewaluacji

Zarówno prowadzenie polityki publicznej, jak i stanowienie prawa dotyczą szerokiego spektrum interesariuszy, takich jak: decydenci polityczni, wysokiej rangi urzędnicy i twórcy interwencji, menedżerowie sektora publicznego, beneficjenci oraz potencjalni odbiorcy interwencji, lobbyści i grupy interesu, eksperci i akademicy, media i opinia publiczna. Te wszystkie osoby, społeczności, instytucje, organizacje i urzędy, które mogą wpływać na dany proces i są zainteresowane jego sprawnością. Jednocześnie, siła wpływu i aktywność tych aktorów jest zróżnicowana (Haber 2014), ale im bardziej są oni zaangażowani w proces, tym większe są szanse, że będzie on użyteczny.

W ewaluacji powstało wiele podejść opartych na zaangażowaniu interesariuszy w proces ewaluacji (*participatory evaluation, utilization-focused evaluation, participatory action research* oraz wiele innych). Angażowanie wielu stron ma oczywiście swoje zalety i wady. Te drugie można ograniczyć, jeśli proces ten będzie prowadzony umiejętnie (Cullen, Coryn i Rugh 2011). Powstaje wystraszająco wiele poradników³⁹ i podręczników (np. Pankaj, Welsh i Ostenso 2011) oraz narzędzi (np. MEASURE 2011), które mogą wspomagać ten proces.

W Polsce proces ewaluacji polityki spójności dotyczył od początku bardzo wielu partnerów, a z czasem, w kolejnych perspektywach programowania, ich liczba wzrastała. W tym miejscu skupimy się jedynie na najważniejszych z nich, do których zaliczają się:

- Komisja Europejska;
- KJE;
- partnerzy instytucjonalni;
- środowisko akademickie;
- Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne;

³⁹ Zob. *A Focus on Evaluation: A Stakeholder Evaluation Handbook*, http://www.michigan.gov/libraryofmichigan/0,2351,7-160-18668_54901_18688-59315--,00.html odczyt 02.02.2015.

- zespoły interesariuszy zorientowane na wykorzystanie wyników;
- partnerzy społeczni.

Podstawowym partnerem w omawianym procesie ewaluacji jest Komisja Europejska, która zobligowała Polskę – jako beneficjenta środków unijnych – do ewaluacji ich sposobu wydatkowania. Oprócz prawnego zobowiązania Komisja Europejska starała się od początku wspierać ten proces poprzez odpowiednie szkolenia (m.in. finansowanie i udostępnianie wiedzy ekspertów zagranicznych), dokumenty (wytyczne, poradnik *Evalsed*⁴⁰), pomoc metodologiczną (presja na wykorzystywanie najbardziej rygorystycznych metod badawczych). Warto pamiętać, że również w kontekście OSR Komisja ma do zaoferowania wiele narzędzi, poradników metodologicznych i wypracowanych dobrych praktyk⁴¹.

Podstawowym interesariuszem procesu ewaluacji polityki spójności w Polsce jest KJE, umiejscowiona w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (MliR), o której roli w systemie pisaliśmy wyżej. Bez wątpienia istotnym elementem efektywności ewaluacji środków unijnych w Polsce jest umiejętność wdrażania strategicznej wizji rozwoju systemu w Polsce i intensywne wspieranie budowy kultury ewaluacyjnej od 10 lat. Od dekady KJE wydaje wiele publikacji diagnostycznych, metodologicznych i analitycznych, prowadzi szkolenia dla różnorodnych interesariuszy, zarządza stroną ewaluacja.gov.pl, Bazą Badań Ewaluacyjnych oraz Systemem Wdrażania Wniosków i Rekomendacji, a ponadto organizuje najważniejszą w Europie Środkowo-Wschodniej konferencję ewaluacyjną. Dzięki wyodrębnieniu osobnej komórki, która strategicznie zarządza całym procesem i umiejętnie nim koordynuje, zaledwie w ciągu kilku lat Polska stała się partnerem w zakresie tworzenia tego procesu, a obecnie sama wyznacza trendy prowadzenia ewaluacji środków polityki spójności w UE (posiada m.in. najbardziej zdecentralizowany system prowadzenia ewaluacji i najbardziej zaawansowany system wdrażania rekomendacji).

Bardzo ważnym partnerem procesu jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Jest to agencja rządowa MG, utrzymywana ze środków krajowych

⁴⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf
odczyt 02.02.2015.

⁴¹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm odczyt 02.02.2015.

i unijnych, której zadaniem jest wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz wsparcie rozwoju regionalnego. PARP od perspektywy 2007–2013 realizuje ze środków unijnych także działania w ramach PO. Jest strategicznym partnerem dla MiiR w organizacji ogólnopolskiej konferencji ewaluacyjnej i prowadzi najbardziej zaawansowane metodologicznie badania ewaluacyjne oparte na metodach kontrfaktycznych. Wiedzą na temat prowadzenia badań dzieli się w publikacjach opracowywanych przez swoją jednostkę ewaluacyjną, do których zaprasza najważniejszych światowych ekspertów.

W procesie ewaluacji polityki spójności bardzo istotnym elementem jest wsparcie świata akademickiego. Akademy nie tylko prowadzą szkolenia i studia podyplomowe z zakresu ewaluacji (o czym więcej w podrozdziale o budowie potencjału administracyjnego), ale również sami przeprowadzają diagnozy, ewaluacje i realizują istotne projekty oceniające cały system. Niekiedy funkcjonują wręcz na granicy dwóch światów: akademickiego i społecznego, będąc ich łącznikami i dostarczając niezbędnej wiedzy teoretyczno-metodologicznej praktykom ewaluacji. Sami także często prowadzą badania.

Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (PTE) to organizacja zrzeszająca zarówno teoretyków i praktyków ewaluacji, zamawiających i wykonawców badań, akademików i studentów. PTE jest programowo autonomiczna i finansowana niezależnie od instytucji rządowych. Jej zadaniem jest budowanie kultury ewaluacyjnej, upowszechnianie w Polsce ewaluacji jako demokratycznego i społecznego procesu, organizowanie i integracja środowiska ewaluatorów, wzbogacanie wiedzy na temat ewaluacji w celu zapewnienia jakości badań i działań ewaluacyjnych. PTE realizuje projekty i szkolenia, odpowiada za wymianę doświadczeń z innymi towarzystwami, instytucjami i jednostkami, organizuje spotkania i seminaria, prowadzi działalność konsultacyjną i doradczą. W 2008 roku w szerokim gronie interesariuszy stworzyła standardy, obecnie powszechnie stosowane w obszarze ewaluacji. Fundamentalnym atutem PTE jest fakt, że jest to jedyna organizacja integrująca tak wiele środowisk i włączająca do głównego dyskursu na temat ewaluacji również jej mniej atrakcyjne i nie tak dobrze finansowane jak ewaluacja polityki spójności rodzaje. Nie ma w Polsce organizacji zrzeszającej osoby zajmujące się OSR, a w kontekście różnorodności tego narzędzia (*social impact assessment, environmental impact assessment* itd.) taka

niezależna jednostka uwzględniająca wiele stron procesu OW i reprezentująca polskie doświadczenia na forum międzynarodowym mogłaby okazać się wyjątkowym wsparciem.

W systemie ewaluacji polityki spójności istnieją również ciała, do których należą decydenci polityczni, wysokiej rangi urzędnicy i twórcy interwencji czy menedżerowie sektora publicznego – osoby, dla których wykorzystanie wyników ewaluacji jest kluczowe, a które poza spotkaniami komitetów monitorujących i grup sterujących nie mają możliwości indywidualnego wykonania analizy wyników takich badań ze względu na ograniczone zasoby czasowe.

Szczególną rolę w nowym okresie programowania 2014–2020 odgrywają interesariusze społeczni – organizacje pozarządowe czy związki zrzeszające grupy wspólnych interesów. Ich zaangażowanie zaczyna się już na etapie konsultowania planów ewaluacji, które powinny określać sposób współpracy z tą kategorią interesariuszy na każdym poziomie administracji. Interesariusze społeczni mogą być członkami komitetów monitorujących. Niezwykle ważnym elementem włączania ich w proces ewaluacji jest udostępnianie im wyników badań. Pozwala to na większe wykorzystanie wniosków przez *think tanki* i organizacje pozarządowe, a przez to podniesienie roli ewaluacji jako narzędzia gromadzenia wiedzy już nie tylko bardzo wyspecjalizowanej, ale także publicznie dostępnej, a dzięki tej współpracy – lepiej rozumianej.

Powyższa lista interesariuszy jasno wskazuje na wielowymiarowe zaangażowanie różnych grup w proces ewaluacji na kolejnych jej etapach. Wspomaga to szanse identyfikacji interesariuszy ze środowiskiem ewaluacji poprzez szeroką wymianę opinii oraz akceptację wyników i wykorzystywanie ich w debacie opartej na dowodach. Takie zaangażowanie, wykraczające poza etap czysto formalnych konsultacji społecznych, jest również kluczowe w systemie OW. Tylko z takim zaangażowaniem uda się w pełni wykorzystać narzędzia wspierające system w budowaniu przejrzystego i użytecznego prawa.

Budowa potencjału administracyjnego

Czynniki i determinanty uczenia się w polskich resortach zostały opisane w publikacji z projektu *Ministerstwa uczące się*, w której autorzy zwracają szczególną

uwagę na rolę dostępności wiedzy, impulsów, sieci powiązań z otoczeniem i narzędzi do adaptacji zmian (Możdżeń i in. 2014). Biorąc pod uwagę wnioski przedstawione w tej diagnozie, warto podkreślić kilka praktyk, których przejęcie z systemu ewaluacji może być bardzo korzystne dla systemu OW.

Najważniejszym wsparciem edukacyjnym dla pracowników administracyjnych z zakresu ewaluacji jest Akademia Ewaluacji zorganizowana już siedmiokrotnie przez EUROREG – Uniwersytet Warszawski. Są to roczne studia podyplomowe finansowane z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna (a więc darmowe dla ich uczestników), tworzone na zlecenie MiiR. Studia mają na celu wzmacnianie procesów nowoczesnego zarządzania w polskim sektorze publicznym przez kształcenie pracowników sektora publicznego w dziedzinie skutecznego zarządzania, współdziałania i wykorzystania ewaluacji w zarządzaniu rozwojem kraju. Dostarczają one uczestnikom najnowszą wiedzę teoretyczną, metodologiczną i empiryczną z zakresu ewaluacji polityk publicznych dzięki współpracy z kluczowymi na arenie europejskiej i światowej naukowcami i ewaluatorami. Zajęcia prowadzone są w formie warsztatów z zastosowaniem metod mind mappingu oraz praktycznej pracy projektowej. Dużym atutem studiów jest to, że ukończyło je wielu kierowników i dyrektorów resortowych, co ma bezpośrednie przełożenie na rozumienie i szanse wykorzystania ewaluacji w prowadzeniu polityk publicznych.

Jak dotąd, najistotniejszym wydarzeniem w kalendarzu ewaluacyjnym jest Konferencja Ewaluacyjna współorganizowana przez PARP i MiiR corocznie od 2005 roku. Od początku zawsze bierze w niej udział przedstawiciel Komisji Europejskiej. O randze tego wydarzenia świadczą także prelekcje wielu czołowych ewaluatorów o światowej sławie. I choć program konferencji zawsze odpowiada etapowi okresu programowania środków unijnych, to metodologicznie – poprzez odniesienie do kluczowych raportów badawczych na poziomie europejskim i praktyczne warsztaty często towarzyszące konferencji – wyznacza ona standardy na wielu polach poza polityką spójności.

Innym wsparciem dla administracji publicznej w procesie ewaluacji polityki spójności jest opracowany przez zespół KJE bezpłatny poradnik z 2012 roku: *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Można w nim znaleźć teoretyczne i metodologiczne podstawy ewaluacji, ale także praktyczną

informację, jak umiejętnie zamówić trafnie sformułowane i rzetelnie przeprowadzone badanie, jak ocenić oferty i wybrać najlepszą, a także jak wykorzystać wyniki badań. Jest to pozycja dostępna w Internecie⁴² i chętnie wykorzystywana przez pracowników jednostek ewaluacyjnych, ponieważ umiejętność zlecenia i odbierania prac badawczych wymaga czasu i specjalnych kompetencji. Poradnik został napisany przez osoby mające duże doświadczenie w pracy w administracji publicznej, a ich wiedzę i doświadczenia przekazuje w sposób przystępny dla urzędnika państwowego.

Bardzo ważnym elementem budowania potencjału administracyjnego jest współpraca jednostek ewaluacyjnych w zakresie organizowanych regionalnie konferencji, seminariów i szkoleń. Spotkania komitetów monitorujących i grup sterujących także są organizowane regionalnie. Nawet w tak rozbudowanym systemie, jakim jest ewaluacja polityki spójności, pozwala to na wzajemne poznanie się osób zaangażowanych w system i umożliwia bardziej otwartą postawę. Jest to szczególnie istotny element, gdyż z diagnozy przeprowadzonej w ramach niniejszego projektu wynika, że wielu analitykom pracującym nad OSR brakuje kontaktu bezpośredniego z pracownikami innych resortów, którzy mają podobne doświadczenia.

Jak zostało wspomniane wyżej, KJE stworzyła zestaw narzędzi do obsługi systemu ewaluacji polityki spójności. Podobnie jak strona Rządowego Centrum Legislacyjnego, tak strona ewaluacja.gov.pl zawiera najświeższe wiadomości w temacie, zestaw informacji podstawowych oraz rozległe archiwum dokumentów systemowych i analiz. Narzędziem szczególnie wartym poznania z punktu widzenia OSR (zwłaszcza w kontekście ocen funkcjonowania ustawy, czyli OSR ex post) jest Zintegrowany System Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami, czyli system wspierający wykorzystanie wniosków z ewaluacji. Każda rekomendacja stworzona na podstawie przeprowadzonych analiz jest wpisywana do takiego systemu i odpowiednio zaklasyfikowana pod względem rangi, a przebieg jej wdrożenia można śledzić na bieżąco. Warto podkreślić, że narzędzia te są nieustannie usprawniane.

W kontekście przedstawionych informacji o systemie ewaluacji polityki spójności można sformułować postulat jak najszerzej konsolidacji intensywnie

⁴² https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/EWALUACJA_z%20okladkami.pdf odczyt 02.02.2015.

usprawnianego systemu OW z systemem ewaluacji, zarówno na poziomie narzędzi, jak i samych jednostek oraz kadr. Jest to zasadne m.in. w związku z doświadczeniami zagranicy, gdzie od dawna OW i ewaluacja funkcjonują w wielu wymiarach wspólnie.

Z punktu widzenia analityków OW najważniejsze obecnie wydaje się wprowadzenie większej liczby szkoleń dotyczących m.in. poprawy umiejętności definiowania problemu, tworzenia wskaźników realizacji celów, opisu oddziaływania aktu normatywnego na konkurencyjność i rynek pracy, a szczególnie oddziaływania społecznego wprowadzanych zmian prawnych – wszystkie te elementy były już wielokrotnie analizowane, wyjaśniane oraz wykładane w publikacjach i szkoleniach dotyczących ewaluacji. Należy jednak w większym stopniu zachęcać zainteresowane osoby do udziału w wydarzeniach ewaluacyjnych, do lektury istniejącej już literatury, a jednocześnie opracowywać nowe broszury, poradniki i podręczniki z zakresu OSR oraz dopasowywać program konferencji ewaluacyjnych i studiów w zakresie metodologii do możliwości jego wykorzystania w stanowieniu prawa. Na rozwój metodologii w tym zakresie zwrócono uwagę w Programie Operacyjnym „Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020”, po którego opublikowaniu pojawiła się szansa, że w nowym okresie programowania finansowanie takich działań będzie łatwiejsze.

Jednocześnie, dla pracowników zespołów ds. OSR ważna jest lepsza współpraca międzyresortowa. Tu kolejny raz może się przydać opisywany wyżej system ewaluacji polityki spójności. Szczególnie korzystne wydaje się nawiązywanie współpracy między zespołami ds. OSR a resortowymi jednostkami ewaluacyjnymi. Równie istotne jest czerpanie z doświadczeń Komisji Europejskiej – w tym kontekście warto rozważyć zapraszanie reprezentantów Komisji na wydarzenia krajowe i dzielenie się swoją wiedzą oraz stosowanymi narzędziami informatycznymi. Jak pisaliśmy wyżej, był to ważny stymulator rozwoju systemu ewaluacji w Polsce.

Wykorzystanie potencjału podmiotów zewnętrznych

Prowadzone w Polsce badania ewaluacyjne są w większości realizowane przez szerokie grono wyspecjalizowanych wykonawców zewnętrznych. Na blisko tysiąc

ewaluacji wykazanych w Bazie Badań Ewaluacyjnych⁴³, zrealizowanych w latach 2002–2014, jedynie 3%⁴⁴ było przeprowadzonych w ramach tzw. ewaluacji wewnętrznych (tj. przez pracowników instytucji planujących daną ewaluację). Zdecydowana większość badań została zakontraktowana podmiotom zewnętrznym, w znacznej mierze specjalizującym się w obszarze prowadzenia ewaluacji oraz świadczenia usług badawczych i doradczych dla sektora publicznego. Rynek wykonawców kształtował się w ciągu ostatnich kilkunastu lat w odpowiedzi na popyt, który powstał wraz z wykorzystywaniem na dużą skalę funduszy europejskich przez Polskę.

Na rynku działa obecnie ponad 150 podmiotów mających doświadczenie w realizacji badań ewaluacyjnych⁴⁵. Warto od razu zaznaczyć, że nie jest to grupa jednorodna. Należą do niej m.in. uczelnie, instytuty badawcze, organizacje pozarządowe oraz firmy prywatne. Szacunki dokonane przez PTE pokazują, że w 2011 roku ewaluacją oraz innymi badaniami realizowanymi dla sektora publicznego zajmowało się zawodowo około 11–13 tys. osób⁴⁶. Co prawda dużą część tej grupy stanowili badacze terenowi (ankieterzy, rekruterzy, koordynatorzy), jednak nie ma wątpliwości, że mamy obecnie do czynienia z w rozwiniętym rynkiem wykonawców badań dla podmiotów publicznych.

Powierzenie realizacji badań wyspecjalizowanym w tym polu przynosi trzy ważne korzyści:

- obiektywizuje proces oceny;
- ułatwia dostęp do specjalistycznej wiedzy;
- zwiększa potencjał realizacyjny.

Obiektywizm jest jedną z naczelných zasad, których dochowania oczekuje się od podmiotów koordynujących proces ewaluacji. Jego brak podważa sens

⁴³ www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx, odczyt 31.01.2015.

⁴⁴ Stan na 17 grudnia 2014 r., *ibidem*.

⁴⁵ Na podstawie Bazy Badań Ewaluacyjnych MliR, *ibid*.

⁴⁶ Katalog Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, edycja I, <http://www.pte.org.pl/attachments/article/576/KatalogPTE2011PDF.pdf> odczyt 02.02.2015.

prowadzenia jakichkolwiek badań, analiz i ocen, które w założeniu mają służyć doskonaleniu realizowanych polityk publicznych. Częściowym gwarantem zachowania bezstronności w procesie realizacji badań ewaluacyjnych jest wymagana transparentność raportowania wyników badań (wszystkie badania ewaluacyjne muszą być upubliczniane). Przede wszystkim jednak, obiektywizm realizowanych badań jest gwarantowany przez wymóg włączania podmiotów zewnętrznych (wyłączając konflikt interesu) w proces analizy oraz oceny polityk i programów publicznych (*Wytyczne...*).

Dostęp do specjalistycznej wiedzy to drugi istotny aspekt badań ewaluacyjnych zleczanych podmiotom zewnętrznym. Rynek badań ewaluacyjnych wykształcił i aktywował, poza bazą podmiotów – wykonawców badań szeroką sieć ekspertów w dużej mierze mających korzenie akademickie. Włączenie tej grupy ekspertów w proces badawczy dało wyjątkowy i niepodważalny wkład w jakość przygotowywanych ewaluacji, a co za tym idzie również w jakość prowadzonych analiz polityk publicznych. Kompetencje osób włączanych do zespołów eksperckich są każdorazowo precyzowane przez podmioty zlecające badania. Rozwiązanie to pozwala dobrać ekspertów adekwatnych względem analizowanej problematyki badawczej. Administracja publiczna rzadko dysponuje bazą wewnętrznych ekspertów, którzy są w stanie zaspokoić wszystkie potrzeby informacyjne pojawiające się podczas projektowania i oceny nowych rozwiązań. Pozyskanie tej wiedzy poza własną instytucją w formie zewnętrznych usług eksperckich jest czasem jedynym możliwym rozwiązaniem.

Wreszcie, nawet jeśli założyć, że polska administracja publiczna posiada wystarczająco wykształcone i doświadczone kadry, pozostaje problem ich ograniczonej liczby. Powszechny jest brak wystarczająco licznej grupy osób, która mogłaby w odpowiednim stopniu zaangażować się w proces przygotowania szczegółowych analiz. Rzadko zachodzą sytuacje, kiedy jednostki publiczne posiadają własne rozbudowane komórki analityczne. Co więcej, organy administracji publicznej praktycznie nie mają żadnych zasobów, które umożliwiłyby im prowadzenie badań terenowych (zarówno ilościowych, jak i jakościowych). Z tego powodu, ponownie, realizacja prac badawczych musi być powierzana wyspecjalizowanym w tym zakresie podmiotom.

System, w którym opisane wyżej usługi badawcze są w większości zlecane podmiotom zewnętrznym, nie jest oczywiście pozbawiony ograniczeń. Po pierwsze, realizacja każdego badania i jego odbiór trwa. Czas prowadzenia badania należy przy tym wydłużyć o czas przeznaczony na wyłonienie wykonawcy danej usługi. Jest on szczególnie długi w wypadku postępowań prowadzonych na podstawie Ustawy z dn. 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (w obszarze badań ewaluacyjnych to zdecydowana większość przedsięwzięć). Po drugie, usługi badawcze kosztują, a to narzuca konieczność wygospodarowania w budżecie dodatkowych środków finansowych oraz zasobów, które będą nimi zarządzać i je rozliczać. Po trzecie, zlecenie i odbiór badań wymagają odpowiedniego przygotowania, kompetencji i wiedzy – zarówno w obszarze czysto technicznym (stosowanie Ustawy z dn. 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, procedur związanych z rozliczaniem środków itp.), jak i metodycznym (znajomość metodyki prowadzenia badań).

W wypadku OSR proces ich tworzenia wygląda zgoła odmiennie – dominuje model przygotowywania wewnętrznych analiz. Zlecenie wykonania OSR podmiotom zewnętrznym należy raczej do wyjątków. Z pewnością przyczyn tej sytuacji należy częściowo upatrywać we wskazanych wyżej ograniczeniach. Wydaje się jednak, że przynajmniej do pewnego stopnia można byłoby je wykluczyć, jeśli udałoby się wykorzystać doświadczenia administracji publicznej w obszarze ewaluacji polityk publicznych. Cennym zasobem doświadczenia jest również wykształcony i dojrzały rynek podmiotów realizujących badania ewaluacyjne. Kompetencje tych podmiotów mogą w dużej mierze odpowiadać na potrzeby pojawiające się podczas przygotowywania poszczególnych OSR.

Stosowane metody, techniki i podejścia badawcze

Jednym z ważniejszych celów badań ewaluacyjnych jest ustalanie, czy podejmowane działania publiczne przynoszą zakładane skutki, oraz zrozumienie mechanizmów, które to umożliwiają (lub uniemożliwiają). Pozyskana w tym obszarze wiedza ma w założeniu służyć ciągłemu doskonaleniu podejmowanych interwencji w myśl koncepcji realizacji polityk publicznych opartych na dowodach (*evidence-based policy*).

Zadania przypisywane ewaluacji znajdują odzwierciedlenie w stosowanej metodycie prowadzonych badań. Metody i techniki wykorzystywane w ewaluacji czerpią przede wszystkim z aparatu narzędziowego rozwijanego na gruncie szeroko pojętych nauk społecznych, w tym ekonomicznych (Stern 2005). Warto przy tym odnotować, że wiele podejść i metod badawczych, obecnych we współczesnych naukach społecznych, jest rozwijanych pod wpływem wyzwań, przed którymi stoi sama ewaluacja (Rossi i in. 1999). Sytuacja ta dotyczy w szczególności problematyki szacowania wpływu, która wiąże się z koniecznością ustalania związków o charakterze przyczynowo-skutkowym. W tym kontekście ewaluacja stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu zrealizowane działania publiczne przyczyniły się (lub, patrząc prospektywnie, mogą się przyczynić) do rozwiązania określonych problemów społeczno-gospodarczych.

Metodyka badań ewaluacyjnych wykorzystywana na potrzeby szacowania efektów zrealizowanych programów czy inaczej ustalania wpływu interwencji jest zakorzeniona w podejściu nawiązującym do analizy stanów kontrfaktycznych (*counterfactual approach*). Podejście to stara się pomóc w ustaleniu, co by się stało, gdyby dana interwencja nie została zrealizowana, oraz jaka byłaby sytuacja wspartych podmiotów, gdyby w rzeczywistości nie zostały objęte pomocą w ramach danego programu publicznego – czy byłaby lepsza, taka sama, czy jak bardzo? A jeśli gorsza, to o ile? Poszukiwana jest więc sytuacja kontrfaktyczna – stan nieobserwowany w rzeczywistości, ale hipotetycznie możliwy do wystąpienia (Holland 1986). Warto zauważyć, że przed analogicznym problemem stają analitycy przeprowadzający OSR, którzy starają się oszacować „wariant zerowy” dla regulacji, tj. stan, który by wystąpił, gdyby do otoczenia prawnego nie wprowadzono żadnych zmian.

Najbardziej klasycznym rozwiązaniem metodycznym, reprezentującym praktyczne zastosowanie podejścia kontrfaktycznego, jest metoda eksperymentalna z randomizacją grupy objętej wsparciem i grupy kontrolnej. O przypisaniu podmiotów do którejś z tych grup decyduje wyłącznie mechanizm losowy. Z tego powodu ewentualna różnica między obiema grupami – obserwowana po udzieleniu wsparcia jednej z nich – jest utożsamiana z wpływem lub efektem danej interwencji. Należy zauważyć, że wykorzystanie metod eksperymentalnych w obszarze realizacji polityk publicznych jest ograniczone. Ma to swoją przyczynę zarówno w specyficznych

właściwościach metody eksperymentalnej, obejmujących złożoność samej procedury badawczej oraz jej koszty, jak i wątpliwościach natury etycznej. Nie wchodząc w szczegóły debaty na temat zasadności stosowania eksperymentów w odniesieniu do oceny skuteczności polityk publicznych (por. Donaldson i Christie 2004), należy zauważyć, że są one punktem odniesienia dla innych podejść stosowanych w szacowaniu skutków ewaluowanych działań (Bryson i in. 2002).

Ze względu na wskazane ograniczenia metod eksperymentalnych intensywnie i równoległe są rozwijane podejścia, które z jednej strony posiadają część przydatnych właściwości metody eksperymentalnej, a z drugiej minimalizują jej cechy niepożądane. Owe techniki i metody badawcze, czasem nazywane quasi-eksperymentami, podejmują wyzwanie przewidywania nieobserwowanych, hipotetycznych stanów kontrfaktycznych (związanych najczęściej z brakiem udzielania wsparcia publicznego) poprzez wykorzystanie odpowiednio zdefiniowanych punktów odniesienia. Tymi punktami mogą być np. grupy porównawcze dobrane z wykorzystaniem technik statystycznych. W odróżnieniu do metody eksperymentalnej, w technikach quasi-eksperymentalnych, grupa kontrolna dobierana jest najczęściej *ex post*, a więc po realizacji danej interwencji.

W tym obszarze, począwszy od lat 80. XX wieku, popularność zyskują m.in. techniki związane ze statystycznym doбором grup kontrolnych. Należą do nich takie podejścia, jak metody łączenia grup na podstawie ustalonego wektora zmiennych (*matched samples*), wśród których szczególną popularność zdobyła technika *propensity score matching*, opracowana w 1983 roku przez statystyków Paula R. Rosenbauma i Donalda B. Rubinę. Stosowane są też podejścia jak np. metoda zmiennych instrumentalnych (*instrumental variables*), metoda podwójnej różnicy (*difference in differences*) i metoda nieciągłości w równaniu regresji (*regression discontinuity design*). Dziedzina metod poświęconych zagadnieniu ilościowego szacowania wpływu stale się rozwija, zarówno na gruncie teoretycznym, jak i wdrożeniowym – większość ze stosowanych technik analitycznych została uwzględniona w najbardziej popularnych pakietach do statystycznej analizy danych.

Nie wchodząc w szczegóły techniczne poszczególnych metod (o czym więcej w poradniku), należy zauważyć, że szacowanie wpływu jest istotnym, lecz nie jedynym wyzwaniem badań ewaluacyjnych. Oszacowanie wpływu interwencji

pozwała odpowiedzieć na pytanie, czy dane działanie publiczne było skuteczne, czy nie. Odpowiedź ta przyjmuje najczęściej formę raportu statystycznego, wskazującego na kierunek, wielkość i poziom istotności statystycznej szacowanego efektu. Wiedza ta, niezbędna do ustalenia skuteczności danego działania, jest jednak niewystarczająca do pełnej oceny przedmiotowego działania (White 2011). Nie pozwala bowiem udzielić odpowiedzi na pytanie o przyczyny skuteczności (lub braku skuteczności) analizowanej interwencji. Bez odpowiedzi pozostaje więc pytanie, dlaczego zdiagnozowany wpływ wystąpił lub nie. Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, jeśli ocena ma charakter prospektywny, tj. gdy podejmuje się próbę oszacowania efektów działań zaplanowanych do realizacji w przyszłości. W tym kontekście kluczowe jest zrozumienie mechanizmu działania interwencji. Zagadnienie to jest nieodłącznym elementem procesu ewaluacji działań publicznych.

Na gruncie badań ewaluacyjnych każda interwencja publiczna jest rozumiana jako swoista teoria zmiany. Decydenci oraz menedżerowie programów publicznych wyznaczają na podstawie prowadzonych systematycznie diagnoz obszary problemowe wymagające interwencji w danej dziedzinie funkcjonowania państwa. Najczęściej należą do nich typowe problemy związane z sytuacją społeczno-gospodarczą obywateli (np. problem bezrobocia) lub podmiotów gospodarczych (np. niska konkurencyjność przedsiębiorstw). Niezależnie od obszaru tematycznego projektowane programy i działania są za każdym razem swego rodzaju konstrukcją teoretyczną na temat tego, w jaki sposób dana interwencja publiczna wpłynie na rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Przykładowo, decydenci pokazują, że problem bezrobocia można przynajmniej częściowo rozwiązać przez podniesienie kompetencji osób bezrobotnych, np. skierowanie ich na odpowiednie kursy szkoleniowe. Abstrahując od podstaw teoretycznych takich twierdzeń, należy zauważyć, że wprowadzenie każdej konkretnej interwencji wiąże się z przyjęciem założenia, że dane rozwiązanie będzie skuteczne:

- w określonym czasie;
- dla wskazanej grupy docelowej;
- przy dostępnych zasobach;
- w danym otoczeniu gospodarczym, instytucjonalnym oraz porządku prawnym.

Co więcej, zakłada się, że zbiór konkretnych działań tworzących dany program publiczny umożliwi grupie docelowej wsparcia (beneficjentom) pozyskanie niezbędnych zasobów (w przykładzie wsparcia osób bezrobotnych jest nim wiedza), które pozwolą rozwiązać zdiagnozowane problemy. Co istotne, większość z tych założeń nie jest wyrażona *explicite*. Typową sytuacją w procesie projektowania polityk publicznych jest przyjmowanie za pewnik, że dane działanie publiczne (zdarzenie A) jest warunkiem niezbędnym i wystarczającym osiągnięcia pewnej pozytywnej zmiany obserwowanej na poziomie grupy docelowej (zdarzenie B). Oprócz tego najczęściej przyjmuje się, że owa zmiana na poziomie wspartej grupy przełoży się wprost na szersze otoczenie społeczno-gospodarcze (zdarzenie C).

Przykładem takiej logiki jest wsparcie publiczne udzielane przedsiębiorcom w ramach programów unijnych (np. dotacje w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – POIG). W przypadku wielu działań w ramach POIG uzasadnieniem dla udzielania wsparcia publicznego jest zdiagnozowana niska innowacyjność i konkurencyjność firm funkcjonujących w Polsce. Niska konkurencyjność firm ogranicza ich rozwój i ma negatywne przełożenie na inne aspekty funkcjonowania państwa (np. poziom bezrobocia). Źródeł zdiagnozowanych problemów upatruje się najczęściej w braku wystarczających środków finansowych na realizację strategicznych inwestycji w przedsiębiorstwach – np. zakup nowoczesnych maszyn i urządzeń, rozbudowę jednostek badawczo-rozwojowych, prowadzenie prac badawczych. Programy europejskie i udzielane na ich podstawie wsparcie (zdarzenie A) mają ten problem rozwiązywać przez umożliwienie firmom dokonywania odpowiednich inwestycji, które mają przełożyć się bezpośrednio na poziom ich innowacyjności i konkurencyjności (zdarzenie B). Jednocześnie, oczekuje się, że przy osiągnięciu odpowiedniej „masy krytycznej” efekty wsparcia udzielonego w ramach programu wpłyną nie tylko na jego beneficjentów, ale i na całą gospodarkę (zdarzenie C) – np. przyczynią się do zmniejszenia poziomu bezrobocia, wpłyną na ogólny wzrost gospodarczy kraju itp.

Oczywiście, owa logika – na poziomie programowanych interwencji – bywa często znaczącym uproszczeniem. W rzeczywistości relacje między zdarzeniami A, B i C nie są jednoznacznie określone, bowiem współzależą od wielu powiązanych z sobą czynników. Interwencje publiczne są złożonymi działaniami, realizowanymi

w skomplikowanym otoczeniu społeczno-gospodarczym, prawnym i instytucjonalnym. Aby schemat „A powoduje B, zaś B powoduje C” faktycznie wystąpił, musi być spełnionych wiele założeń i warunków. Zwykle próżno szukać ich uwzględnienia w oficjalnych dokumentach programowych. Często pozostają jedynie w głowach decydentów i osób tworzących programy (Pawson i Tilley 1997). Z tego powodu jednym z zadań ewaluatorów jest odtworzenie w ramach ewaluacji logiki analizowanej interwencji.

Przez ową logikę należy rozumieć zestaw powiązanych z sobą działań, założeń i warunków krytycznych dla osiągnięcia celu lub celów danego przedsięwzięcia. Założenia dotyczą występowania zależności między elementami zaplanowanej interwencji i oczekiwanymi efektami (np. zakłada się, że dotacje na zakup nowych maszyn i urządzeń przyczynią się do podniesienia innowacyjności przedsiębiorstw). Warunki z kolei dotyczą zasobów i innych czynników umożliwiających spełnienie przyjętych założeń (np. jednym z krytycznych warunków realizacji innowacyjnych inwestycji jest poprawnie zaprojektowany i funkcjonujący system selekcji projektów). Jednym z kluczowych zadań ewaluacji, po odtworzeniu logiki ocenianej interwencji, jest weryfikacja, na ile owe założenia i warunki okazały się spełnione. Jeśli któreś z nich nie były trafne, relacja przyczynowo-skutkowa zakładana na poziomie zaprogramowanego działania może nie występować w rzeczywistości.

Ramy teoretyczne nadają opisywanemu wyżej podejściu rozwijane od ponad 40 lat⁴⁷ prace w obszarze tzw. ewaluacji opartej na teorii (*theory-based evaluation*). Ewaluacje wykorzystujące to podejście szczegółowo analizują, a następnie weryfikują mechanizmy (teorie działania interwencji), które według twórców polityk publicznych powodują, że projektowane przez nich działania są skuteczne. W praktyce badawczej ewaluacja oparta na teorii składa się z dwóch nierozzerwalnych i następujących po sobie etapów (Leeuw 2012). Pierwszy – koncepcyjny – polega na wyartykułowaniu pełnej logiki interwencji. Drugi – empiryczny – polega na testowaniu przyjętej logiki.

Etap testowania obejmuje m.in. analizę wpływu interwencji z wykorzystaniem metod, o których była mowa wyżej. Zarówno na etapie odtwarzania, jak i testowa-

⁴⁷ Por. *Theory-based evaluation* – tekst opracowany przez Komisję Europejską na podstawie materiału przygotowanego przez Fransa L. Leeuwa, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/pdf/impact/theory_impact_guidance.pdf odczyt 02.02.2015.

nia teorii interwencji stosowane są rozmaite metody i techniki gromadzenia oraz analizy danych – zarówno jakościowe, jak i ilościowe. Podejście oparte na teorii nie faworyzuje żadnej z metod, rekomendowane jest wręcz wykorzystanie podejść mieszanych (White 2009), w których metody ilościowe są uzupełniane wiedzą pochodzącą z analizy danych jakościowych, włączając w to zarówno analizę danych zastanych, jak i pozyskanych w terenie. Kluczem do poprawnego odtworzenia teorii interwencji, a następnie jej weryfikacji, jest zrozumienie kontekstu realizacji danego działania, uwarunkowań środowiskowych i prawnych, a także rozmaitych zależności na poziomie międzyinstytucjonalnym. Tak kompleksowa wiedza rzadko dana jest wprost, stąd potrzebne jest jej pozyskanie w drodze dodatkowych badań i analiz.

Opisane wyżej podejścia mogą być z powodzeniem włączone do warsztatu metod wykorzystywanych podczas prowadzenia OSR. Zdecydowana większość wprowadzanych w życie aktów prawnych to nic innego jak wdrożenie rozwiązań, które mają służyć realizacji określonych celów publicznych. Organy wnioskujące, które ustanawiają określone regulacje, mają na względzie osiągnięcie określonych skutków prawnych. Czynią to, przyjmując określone założenia na temat tego, jak wprowadzone zmiany będą oddziaływać na rzeczywistość, w szczególności na jednostki i grupy objęte daną regulacją prawną. Jak pokazuje doświadczenie, bywa, że część założeń jest przyjmowana błędnie lub nie są one poprawnie identyfikowane. Niedoskonałości poszczególnych regulacji są weryfikowane dopiero po wejściu w życie poszczególnych aktów prawnych. Typową sytuacją jest konieczność dokonywania ich korekty, np. poprzez odpowiednie nowelizacje ustaw.

Wreszcie, ostatnie zmiany – włączające do OW proces OSR ex post – narzucają konieczność wykorzystania podejść metodycznych, które umożliwiają pomiar faktycznych efektów regulacji już po ich wprowadzeniu w życie. Wykorzystanie w tym celu metod, które są stosowane na gruncie badań ewaluacyjnych, wydaje się nieuniknione.

Wykorzystanie wiedzy z prac badawczych

Analizy i badania prowadzone w ramach OSR powinny zasilać proces przygotowania danej regulacji prawnej i wpływać na jej ostateczny kształt w celu

stworzenia dobrej jakości prawa. Jak pokazują badania, proces wykorzystania wiedzy płynącej z badań przez jej docelowych użytkowników jest procesem skomplikowanym, w którym zebrana wiedza konkuruje z innymi źródłami informacji (Weiss 1979: 427–428). Kluczowe jest w związku z tym stworzenie odpowiednich mechanizmów zarządzania wiedzą zebraną w trakcie TR oraz OSR *ex ante* i *ex post*. Rozwiązania przyjęte w ramach systemu ewaluacji polityki spójności mogą być tu cenną inspiracją.

Ponadto, w odniesieniu do organizacji samego procesu przeprowadzenia TR i OSR rekomendowane jest czerpanie doświadczenia przede wszystkim z modelu ewaluacji partycypacyjnej i rozwojowej (*developmental evaluation*, Patton 2008: 137–138, 182–183, 277–282). Są to modele szczególnie zorientowane na ścisłe powiązanie procesu badawczego z procesem ciągłej zmiany przy równoczesnym zaangażowaniu odbiorców badań w procesy badawcze. Na proces wykorzystania wiedzy płynącej z badań wpływają takie czynniki jak (Ferry i Olejniczak 2008: 8):

- charakterystyka odbiorcy badań i polityki będącej przedmiotem ewaluacji;
- przyjęte podejście badawcze (włączające lub nie włączające użytkowników badań w proces ewaluacji);
- jakość raportu ewaluacyjnego;
- moment przeprowadzenia badania ewaluacyjnego.

W związku z tym ostatnim zakłada się, że dobry timing oznacza realizację badania w czasie umożliwiającym wykorzystanie jego wyników w procesie decyzyjnym (Saunders 2014). Dodatkowymi czynnikami mogą być adaptacyjność organizacji (*ibidem*), kontekst (tematyka o wysokiej lub niskiej polaryzacji opinii, Contandriopoulos i Brousselle 2012: 70)⁴⁸ oraz koszt i korzyści uzyskania wiedzy (*ibidem*: 64). Czynniki te powinny być brane pod uwagę przy planowaniu przebiegu OSR.

⁴⁸ Autorzy zwracają uwagę na znaczenie kontekstu dla procesu wykorzystywania wyników ewaluacyjnych. Im bardziej spolaryzowana opinia wśród potencjalnych użytkowników wiedzy, tym większe prawdopodobieństwo wykorzystania wiedzy.

Proces wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji został zinstytucjonalizowany w systemie realizacji polityki spójności UE w Polsce w postaci Zintegrowanego Systemu Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami oraz przez utworzenie ogólnie dostępnej bazy przeprowadzonych badań ewaluacyjnych. System powstał w odpowiedzi na potrzebę koordynacji procesu wdrażania rekomendacji płynących z ewaluacji. Miał być również podstawą do wyciągania strategicznych wniosków z procesu ewaluacji dla poprawy planowanych interwencji publicznych⁴⁹. Trzema głównymi etapami procesu zarządzania rekomendacjami są:

- wypracowanie decyzji o zakresie i sposobie wdrożenia rekomendacji w drodze konsultacji z jej głównymi adresatami;
- wdrożenie rekomendacji;
- monitorowanie procesu wdrażania rekomendacji.

System zarządzania wnioskami i rekomendacjami wraz z bazą danych badań ewaluacyjnych (w której badania przyporządkowane są do wydzielonych kategorii tematycznych) pozwala na inicjowanie i prowadzenie debaty opartej na dowodach na temat przyszłych interwencji i kierunków zmian w prowadzonych politykach.

W kontekście skutecznego wykorzystania ewaluacji w procesach decyzyjnych inspirującym doświadczeniem z realizacji polityki spójności UE w Polsce jest proces ewaluacji *ex ante* PO. Proces ten w wypadku programów na lata 2014–2020 przybrał częściowo charakter partycypacyjny. Rekomendowany w okresie programowania 2014–2020 model partycypacyjny zakłada równoległy z procesem programowania przebieg ewaluacji⁵⁰. Pozwala to włączyć ewaluację na wczesnym etapie programowania w celu wykorzystania wniosków o charakterze strategicznym w procesie przygotowania programu. Oznacza to konieczność ścisłej współpracy między

⁴⁹ *Zintegrowany System Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, luty 2012, http://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Strony/Dokumenty_systemowe.aspx odczyt 02.02.2015.

⁵⁰ *Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014–2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, listopad 2012, https://www.mir.gov.pl/ministerstwo/zamowienia_publiczne/aktualne_zamowienia/Documents/Zal_5_do_SOPZ_Zalecenia_ex_ante_130_KS_12_13.pdf odczyt 02.02.2015.

ewaluatorem a osobami odpowiedzialnymi za programowanie, tak by móc na bieżąco uzgadniać i wprowadzać zmiany wynikające z procesu badawczego w przyjętą dla programu logikę interwencji. Oprócz wysokiej użyteczności wypracowanych rekomendacji i znaczącego stopnia ich zastosowania w praktyce ewaluacja partycypacyjna ma również tę zaletę, że pozwala na rozwój myślenia ewaluacyjnego (Patton 2008: 172) uczestników procesu oceny *ex ante*, którzy ściśle współpracują z ewaluatorem. Jak zauważa Michael Q. Patton, ewaluacja partycypacyjna jest procesem oddolnym w tym sensie, że głównymi graczami są sami jego uczestnicy, a ewaluator pełni funkcję doradcy, współpracownika, nauczyciela, facylitatora (ibidem: 172).

Warto również zwrócić uwagę na to, że w warunkach dynamicznie przebiegającego procesu programowania, na który wpływa nie tylko ewaluacja, ale również uwarunkowania zewnętrzne⁵¹, ewaluacja *ex ante* może przybierać postać ewaluacji rozwojowej, stale towarzyszącej procesowi programowania w dostosowywaniu się do zmiennych warunków otoczenia. Co więcej, ewaluacja rozwojowa zakłada zmianę nie tylko programu, ale też szerszego otoczenia organizacyjnego, które wpływa na proces przygotowania programu (ibidem: 184). W tym sensie jest ona szczególnie przydatna w organizacjach, w których zachodzi proces zmiany związany z wprowadzaniem nowych procedur i/lub nowych struktur organizacyjnych, albo w dynamicznym, otwartym i adaptacyjnym środowisku, które elastycznie reaguje na zmiany w otoczeniu.

W końcu, ewaluacja *ex post* realizowana w ramach polityki spójności UE jest przykładem ewaluacji, która dostarcza informacji na temat efektów prowadzonych interwencji. W odniesieniu do tej ewaluacji doświadczenia polityki spójności UE wskazują na konieczność zachowania większej niezależności ewaluatora niż w wypadku ewaluacji *ex ante*. Wiąże się to z rolą ewaluatora, który dokonuje całościowej oceny efektów po zakończeniu realizacji programu. Wyniki ewaluacji *ex post* powinny zasilać debatę opartą na dowodach z udziałem szerokiego grona interesariuszy polityki spójności. Wspólna refleksja nad efektami zakończonych działań powinna z kolei uruchamiać proces zmian w kolejnym cyklu programowania.

Opisane wyżej doświadczenia z realizacji ewaluacji w ramach polityki spójności

⁵¹ Chodzi o zmieniający się kontekst unijny (przyjmowanie rozporządzeń i innych dokumentów warunkujących programowanie na poziomie krajowym) oraz zmieniające się uwarunkowania krajowe (przyjmowanie dokumentów wyższego rzędu, m.in. Umowa Partnerstwa, konsultacje wewnętrzne i zewnętrzne projektów programu, kontekst polityczny).

UE wskazują na trzy możliwe zastosowania dobrych praktyk ewaluacyjnych w OSR. Po pierwsze, doświadczenia z ewaluacji ex ante PO wskazują na dużą użyteczność modelu ewaluacji partycypacyjnej dla procesu OSR, która integruje proces przygotowania regulacji z procesem jej oceny w formie TR i OSR ex ante. Poprawne zastosowanie OSR na etapie tworzenia regulacji wymaga ścisłej współpracy między osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie aktu prawnego a przeprowadzającymi TR oraz OSR ex ante (przy zachowaniu funkcjonalnej niezależności obu podmiotów). Pozwala to skutecznie wykorzystać wyniki przeprowadzanych analiz i badań, tak by wpływały one na ostateczny kształt regulacji. Dodatkową korzyścią zastosowania modelu partycypacyjnego jest uczenie się podejścia badawczego przez uczestników tego procesu. Niewykluczone, że współpraca przy przygotowaniu regulacji wpłynie również na taką zmianę otoczenia organizacyjnego, która pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie wniosków z prowadzonych badań.

Po drugie, dla sprawnego zarządzania wiedzą powstałą w procesie OSR konieczne jest stworzenie systemu zbierającego i udostępniającego analizy i badania przeprowadzone w ramach tego procesu – wzorem może być Zintegrowany System Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami oraz towarzysząca mu baza badań. Co więcej, zbieranie danych w wydzielonych obszarach tematycznych (np. wpływ na finanse publiczne, konkurencyjność i przedsiębiorczość, rynek pracy, rozwój regionalny, środowisko) pozwoli na głębsze i bardziej kompleksowe analizy wpływu regulacji na dany obszar życia społeczno-gospodarczego. Można sobie wyobrazić połączenie takiej bazy z bazą wyników badań z ewaluacji prowadzonej w ramach polityki spójności. Powstały w ten sposób zasób informacji byłby podstawą prowadzenia debaty publicznej opartej na dowodach na temat wpływu publicznych interwencji (zarówno tych wprowadzanych regulacjami, jak i programami publicznymi) na życie społeczno-gospodarcze w Polsce.

Po trzecie, elementem wspierającym prowadzenie debaty opartej na dowodach jest OW ex post, która powinna dostarczać obiektywnych informacji na temat wpływu i efektów przyjętej regulacji, zasilając w ten sposób proces zmiany regulacji. Warunkiem właściwego wykorzystania wiedzy płynącej z OW regulacji ex post jest zaangażowanie szerokiego grona interesariuszy w debatę na temat wyników OSR ex post i możliwych do wprowadzenia zmian regulacji dla poprawy jakości polskiego prawa.

Podsumowanie

Analiza procesu ewaluacji polityki rozwoju w Polsce pozwala zidentyfikować kilka potencjalnie interesujących rozwiązań, które mogą być wykorzystane na gruncie rozwijania systemu OW regulacji.

Pierwszym istotnym postulatem jest utworzenie odpowiednich ram systemowych, które nie tylko pokazują, co trzeba zrealizować, lecz również w jaki sposób i kto jest za co odpowiedzialny. Administracja publiczna potrzebuje jasnych zakresów kompetencji oraz konkretnych instytucji odpowiedzialnych za daną sprawę. W wypadku ewaluacji od początku występował jeden podmiot odpowiedzialny za tworzenie ram systemowych, rozwijanie potencjału i koordynację systemu (KJE). Na gruncie OW działania te (choć w dużo węższym zakresie) są prowadzone przez dwie instytucje (KPRM i MG). Jasne określenie, że wymagane kompetencje zostaną zlokalizowane w jednej jednostce (odpowiednio wyposażonej w uprawnienia i kadry) uprościłoby system i mogłoby wpłynąć na podniesienie jakości jego funkcjonowania. Jasne będzie wówczas, kto jest odpowiedzialny za rozwiązywanie pojawiających się problemów. Ponadto, w poszczególnych ministerstwach i instytucjach centralnych wydaje się wskazane zlokalizowanie kompetencji w zakresie dokonywania OW regulacji w konkretnych jednostkach (na wzór jednostek ewaluacyjnych). Wówczas zwiększone zostaną szanse na budowę trwałych i kompetentnych struktur odpowiedzialnych za ten aspekt pracy w urzędzie. Funkcjonalne oddzielenie tych jednostek od zakresu zadań twórców regulacji zwiększyłoby również niezależność całego procesu (twórca regulacji sam się nie ocenia).

Poza jasnym określeniem kompetencji kluczowych podmiotów należy również uwzględnić innych interesariuszy procesu. W ramach ewaluacji grono zaangażowanych interesariuszy jest bardzo szerokie: Komisja Europejska, przedstawiciele komitetów monitorujących (reprezentujących społeczeństwo), eksperci, akademicy. Od 15 lat funkcjonuje też PTE. W wypadku OW wymiar społeczny ograniczony jest do obowiązku przeprowadzenia konsultacji publicznych. W związku z tym proces prawie całkowicie ogranicza się do samej administracji. Krótkookresowo taka sytuacja jest dla administracji wygodna ze względu na brak społecznej kontroli nad jej działaniami oraz minimalizację zagrożeń związanych z posądzeniem o „niejasne relacje”. W dłuższej perspektywie brak otwarcia na dyskusję i zamknięcie OSR

w świecie samej administracji może się stać głównym elementem upośledzającym cały proces.

Kolejnym istotnym postulatem jest stworzenie potencjału administracyjnego po stronie samej administracji. Budowa kompetentnych kadr (zarówno w odniesieniu do przygotowywania wewnętrznych analiz w ramach instytucji, jak i zlecenia części lub całości analiz ekspertom zewnętrznym) wymaga lat pracy. Na gruncie ewaluacji wypracowano już pewne systemowe rozwiązania, które są stałym elementem systemu (coroczna konferencja ewaluacyjna – 10 lat tradycji, Akademia Ewaluacji, czyli darmowe studia dla pracowników administracji publicznej – sześć kolejnych edycji, systematycznie spotykający się Zespół ds. ewaluacji, będący forum wymiany doświadczeń i wiedzy między praktykami). Wiele z tych rozwiązań można wykorzystać przy budowie systemu OW regulacji.

Jednym z największych sukcesów systemu ewaluacji w Polsce jest stworzenie silnej strony podażowej rynku (firm i instytucji, które realizują badania na zlecenie administracji). W Polsce funkcjonuje obecnie szeroki rynek podmiotów zewnętrznych, walczących o klienta zarówno ceną, jak i jakością usług. Kompetencje niektórych z tych podmiotów są porównywalne (a często wyższe) z zagranicznymi firmami obsługującymi np. Komisję Europejską. W kontekście kilkukrotnie niższych kosztów świadczenia usług po stronie polskiej, stwarza to wielki potencjał do wykorzystania na gruncie OSR. Dodatkowym argumentem za otwarciem się administracji na zlecenie części badań na zewnątrz jest stały niedobór kadr administracyjnych (w szczególności zespołów analityków) oraz możliwość uzyskania wiedzy specjalistycznej w określonych obszarach. Zlecenie części zadań na zewnątrz wymaga posiadania wysokich kompetencji po stronie samego zamawiającego (zastosowanie prawa zamówień publicznych na gruncie zamawiania wiedzy). Kompetencje te posiadają już osoby zajmujące się w urzędach ewaluacją.

Co ciekawe, obszar, w którym powinna panować największa jednolitość podejścia, a więc metodyka badania wpływu interwencji, jest obecnie najbardziej zróżnicowany. OW regulacji sprowadza się prawie wyłącznie do analizy kosztów i korzyści, realizowanej na bazie prostych prac statystyczno-analitycznych z uwzględnieniem danych ilościowych. Warsztat OW systematycznie się rozszerza, niemniej wykorzystuje zaledwie niewielką część podejść stosowanych już od lat na gruncie ewaluacji.

Szczególnie cenne może się okazać włączenie do metod stosowanych w OSR podejść opartych na teorii. Analiza teorii interwencji lub danej regulacji, a w dalszej kolejności jej testowanie, powinny być nieodłącznym elementem przygotowywanych OSR. Wykorzystanie tych podejść oznacza jednak konieczność włączenia szerszego niż dotychczas wachlarza metod i technik badawczych, zarówno ilościowych, jak i jakościowych.

W zakresie wykorzystania wiedzy płynącej z przeprowadzonych prac badawczych ewaluacja dostarcza inspiracji ze stosowania modelu ewaluacji partycypacyjnej. Ewaluacja partycypacyjna pozwala na ścisłą współpracę między urzędnikami odpowiedzialnymi za przygotowanie interwencji publicznej (w tym wypadku regulacji) a osobami odpowiedzialnymi za proces OW tej regulacji na sferę społeczno-gospodarczą i instytucjonalną (niezależnie od tego, czy są to podmioty zewnętrzne, czy wewnętrzne). Taka współpraca ułatwia wdrażanie wniosków z badań. Dla skutecznego wykorzystania wiedzy płynącej z przeprowadzonych badań konieczne jest również zapewnienie odpowiedniego systemu przepływu informacji, budowy bazy danych zbierającej wszystkie analizy przeprowadzone w ramach OSR oraz tworzenia instytucjonalnych podstaw prowadzenia debaty na temat efektów interwencji publicznych opartych na dowodach (przeprowadzone wyniki badań).

Powyższe rozważania wskazują na wiele możliwości wykorzystania doświadczeń z budowy i zarządzania procesem ewaluacji w Polsce na gruncie dynamicznie rozwijającego się systemu OW regulacji. Większość z zaprezentowanych rozwiązań mogłaby mieć analogiczne odpowiedniki na gruncie OSR. W tym miejscu należy jednak zadać sobie pytanie, czy takie rozwiązania idą z duchem gospodarności funkcjonowania administracji publicznej. Czy zamiast dublować rozwiązania, nie byłoby wskazane podjęcie jednej odważnej decyzji, by połączyć oba procesy? System ocen regulacji mógłby być wówczas oparty na kompetentnych kadrach jednostek ewaluacyjnych (budowanych przez lata za miliony euro uzyskanych z UE). Wydaje się, że takie rozwiązanie byłoby zarówno najtańsze (wystarczyłoby wzmocnić kadry i kompetencje już istniejących jednostek), jak i najbardziej stymulujące wykorzystanie potencjału i synergii obu procesów. Praktyka funkcjonowania instytucji publicznych pokazuje jednak, że podjęcie prostych i sensownych, acz trudnych decyzji zajmuje nieraz wiele lat.

Literatura cytowana

Bryson Alex, Richard Dorsett i Susan Purdon, 2002, *The use of propensity score matching in the evaluation of active labour market policies. A study carried out on behalf of the Department for Work and Pensions*, London: Policy Studies Institute i National Centre for Social Research.

Contandriopoulos Damien i Astrid Brousselle, 2012, *Evaluation models and evaluation use*, „Evaluation”, t. 18, nr 1, s. 61–77.

Cullen Anne E., Chris L. S. Coryn i Jim Rugh, 2011, *The Politics and Consequences of Including Stakeholders in International Development Evaluation*, „American Journal of Evaluation”, t. 32, nr 3, s. 345–361.

Donaldson Steward I. i Christina A. Christie, 2004, *The 2004 Claremont Debate: Lipsey vs. Scriven. Determining Causality in Program Evaluation and Applied Research: Should Experimental Evidence Be the Gold Standard?*, „Journal of MultiDisciplinary Evaluation”, nr 3, s. 60–77.

Ferry Martin i Karol Olejniczak, 2008, *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Warszawa: Ernst&Young.

Holland Paul W., 1986, *Statistics and Causal Inference*, „Journal of the American Statistical Association”, t. 81, nr 396, s. 945–960.

Komisja Europejska, 2014, *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. European Regional Development Fund and Cohesion Fund, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy*. European Social Fund, marzec.

Leeuw Frans L., 2012, *Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions*, „Evaluation”, t. 18, nr 3, s. 348–363.

Mazur Stanisław, 2008, *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, [w:] Agnieszka Haber i Maciej Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Warszawa: PARP, s. 51–70.

Mazur Stanisław, 2010, *Krajowy porządek instytucjonalny polityki spójności*, [w:] Bartosz Ledzion i Karol Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004–2006*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Mazur Stanisław, 2011, *Władza dyskrecyjna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

Mazur Stanisław, 2013, *Mechanizmy uczenia się w politykach publicznych*, [w:] Jerzy Juchnowski i Robert Wiszniowski (red.), *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*, Toruń: Adam Marszałek, s. 196–208.

MEASURE, 2011, *Tools for Data Demand and Use in Health Sector, Stakeholder engagement tool. MEASURE Evaluation*.

Możdżeń Michał, Karol Olejniczak, Łukasz Widła i Paweł Śliwowski, 2014, *Jak uczą się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się*, Warszawa Wydawnictwo Naukowe: Scholar.

Pankaj Veena, Myia Welsh i Laura Ostenso, 2011, *Participatory Analysis. Expanding stakeholder involvement in evaluation*, http://www.innonet.org/client_docs/innovation_network-participatory_analysis.pdf odczyt 02.02.2015.

Patton Michael Q., 2008, *Utilization-Focused Evaluation*, London: Sage.

Pawson Ray i Nicholas Tilley, 1997, *Realistic Evaluation*, London: Sage.

Rosenbaum Paul R. i Donald B. Rubin, 1983, *Reducing bias in observational studies using subclassification on the propensity score*, „Journal of the American Statistical Association”, t. 79, s. 516–524.

Rossi Peter H., Mark W. Lipsey i Howard E. Freeman, 1999, *Evaluation: A Systematic Approach. 6th edition*, London: Sage.

Saunders Murray, 2014, *The use and usability of research outputs: making a difference*, <http://www.lancaster.ac.uk/fass/events/hecu7/docs/ThinkPieces/saunders.pdf> odczyt 02.02.2015.

Stern Elliot (red.), 2005, *Evaluation Research Methods*, London: Sage.

Stiglitz Joseph E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, przeł. Ryszard Rapacki i in., Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Weiss Carol H., 1979, *The Many Meanings of Research Utilization*, „Public Administration Review”, t. 39, nr 5, s. 426–431.

White Howard, 2009, *Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice. International Initiative for Impact Evaluation, Working Paper 3*, http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2012/05/07/Working_Paper_3.pdf

Winston Clifford, 2006, *Government failure versus market failure: microeconomics policy research and government performance*, Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, <http://kennison.name/files/uploads/government/Market-Government-Failures.pdf> odczyt 02.02.2015.

Wolf Charles, 1979, *Theory of non-market failure. Framework for implementation analysis*, Santa Monica: The Rand Corporation.

Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności w ramach perspektywy finansowej 2014–2020, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wiadomosci/Documents/Wytyczne_w_zakresie_ewaluacji.pdf odczyt 02.02.2015.

Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014–2020, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, listopad, https://www.mir.gov.pl/ministerstwo/zamowienia_publiczne/aktualne_zamowienia/Documents/Zal_5_do_SOPZ_Zalecenia_ex_ante_130_KS_12_13.pdf odczyt 02.02.2015.

Zintegrowany System Zarządzania Wnioskami i Rekomendacjami, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, luty, http://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Strony/Dokumenty_systemowe.aspx

Rozdział 6.

Inspiracje międzynarodowe – najlepsze praktyki w zakresie oceny wpływu

Piotr Prokopowicz, Grzegorz Żmuda

Polski model oceny wpływu (dalej: OW) od samego początku jest tworzony na podstawie pośrednio i bezpośrednio prowadzonego dialogu między krajowymi instytucjami zajmującymi się reformą regulacji a międzynarodowymi i zagranicznymi podmiotami lansującymi model tworzenia prawa opartego na dowodach. W niniejszym rozdziale zostały pokazane najciekawsze rozwiązania i dobre praktyki związane z procesem OW w krajach o największych i najbardziej rozległych doświadczeniach w tym zakresie. Poszczególne rozwiązania systemowe i operacyjne są opisane i poddane krytycznej analizie ze szczególnym uwzględnieniem możliwości ich wykorzystania w Polsce.

Ocena wpływu: wprowadzenie do kontekstu międzynarodowego

Początki systematycznego podejścia do analizy wpływu prawodawstwa na środowisko gospodarcze (głównie na inflację) łączą się z polityką administracji Stanów Zjednoczonych w połowie lat 70. XX wieku, przy czym przyjmuje się, że pierwszy sformalizowany system oceny skutków regulacji (dalej: OSR) powstał tam dopiero w roku 1981 (Rogowski i Szpringer 2007).

Wprowadzenie systemu OSR w USA dało początek bardzo szybkiej ekspansji międzynarodowej rozmaitych form RIA⁵² (Paczocho i Rogowski 2007). Wśród

⁵² Jako że terminologia związana z systemami OW i OSR opiera się w znacznej mierze na powszechnie akceptowanym słowniku międzynarodowym, w rozdziale będą wymiennie stosowane, poza polskimi, również akronimy anglojęzyczne: IA (*impact assessment*) oraz RIA (*regulatory impact analysis/ regulatory impact assessment*).

pierwszych krajów wdrażających politykę reform regulacji znalazły się Wielka Brytania, Australia oraz Nowa Zelandia. Ich sukces zachęcił do reform kolejne kraje członkowskie OECD (Gruening 2001). W połowie lat 90. XX wieku systemy OW zostały wprowadzone w 12 krajach OECD.

W marcu 1995 roku OECD przyjęła zalecenie C(95)21, które rekomendowało krajom członkowskim podjęcie kilku konkretnych kroków zwiększających jakość i transparentność prac legislacyjnych. W związku z publikacją dokumentu działania organizacji w tym zakresie przyspieszyły, a do roku 2000 ponad dwie trzecie krajów OECD zdecydowały się wprowadzić rekomendowane procedury, narzędzia i instytucje OW (OECD 2002c). Obecnie, również w wyniku działań rzeczniczych i politycznych Banku Światowego, zdecydowana większość krajów OECD wdraża RIA – w formie zbliżonej lub zmienionej względem zaleceń OECD.

Co ważne, każdy kraj członkowski wprowadzający system OW, inspirując się rozwiązaniami wykorzystywanymi w innych miejscach świata, przyjmuje zwykle specyficzną dla siebie perspektywę rozumienia i wdrożenia systemu OSR, dostosowując ją do swojej tradycji, kultury politycznej i aktualnych wyzwań prawnych (Malyshev 2015; por. Renda 2010; OECD 1997; 2001; 2002b; 2005; 2008; 2010a; 2012; 2014). Dzięki temu regulacje w zakresie RIA stosowane na całym świecie tworzą swoisty wachlarz rozwiązań politycznych, narzędzi i instytucji, które mogą być wykorzystane podczas konstruowania modelu OW najlepszego z punktu widzenia poszczególnych systemów polityczno-społecznych, w tym Polski.

Inspiracje międzynarodowe

W tym podrozdziale zostaną skrótowo zaprezentowane rozwiązania w zakresie OW stosowane w pięciu krajach: Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Szwecji oraz Holandii. W odniesieniu do każdego opisywanego państwa zostanie przedstawiona ogólna charakterystyka jego systemu polityczno-społecznego, specyfika procesu tworzenia polityk publicznych oraz dobre praktyki i wyzwania związane z działaniem systemu OW.

Stany Zjednoczone⁵³

System OW w Stanach Zjednoczonych posiada ugruntowaną i stabilną pozycję – wiele rozwiązań uznawanych dzisiaj na świecie za podstawowe elementy systemów OSR zostało opracowanych właśnie w USA. Począwszy od początku lat 70. XX wieku aż do dziś Stany Zjednoczone są poligonem doświadczalnym najciekawszych rozwiązań w zakresie tworzenia legislacji opartych na dowodach, zachowując jednocześnie znaczną odrębność związaną ze specyficzną kulturą polityczną i gospodarczą (por. OECD 1999b; 1999c).

Charakterystyka systemu

Federalny system polityczny Stanów Zjednoczonych jest oparty na zasadzie równoważenia się i wzajemnej kontroli organów państwa. Władza ustawodawcza należy do Kongresu, składającego się z dwóch izb: niższej (Izby Reprezentantów) oraz wyższej (Senatu). Władza wykonawcza leży w gestii prezydenta, któremu podległe są departamenty (odpowiedniki polskich ministerstw), agencje wykonawcze oraz komisje regulujące działanie różnych segmentów rynku. Z racji opartej na precedensach kultury prawnej szczególną rolę odgrywa w USA władza sądownicza – ze względu na to, że wiele ustaw federalnych trafia do sądów za pośrednictwem różnych grup interesu, sądy i ich wyroki odgrywają rolę ostatecznego regulatora wielu kluczowych segmentów gospodarki i życia społecznego. System ten jest również zgodny z filozofią stanowienia prawa, która traktuje prawa jednostki i wolność indywidualną jako naczelną wartość. Prowadzi to do definicji państwa minimalnego, rozumianego jako wyłącznie stróż porządku i wolnej konkurencji.

System OW w Stanach Zjednoczonych, oparty w znacznej mierze na dekrete prezydenckim nr 13563 z 2011 roku, ma za zadanie dostarczać decydom danych, dowodzących, że tworzona i wdrażana regulacja przynosi więcej pożytku niż szkody (Dudley i Brito 2012). Przeprowadzenie RIA jest obowiązkowe dla wszystkich regulacji, gospodarczych bądź społecznych, które zostały zakwalifikowane jako posiadające „duże znaczenie” (powyżej 100 milionów USD kosztów lub korzyści).

⁵³ Ta część powstała na podstawie opracowania *Praktyka oceny skutków Regulacji w Stanach Zjednoczonych* (Olejniczak 2015).

Według zasad stosowanych na etapie przygotowania analiz OSR powinna składać się z następujących elementów:

- 1** identyfikacja problemu lub ułomności rynku;
- 2** identyfikacja i analiza alternatywnych rozwiązań problemu;
- 3** ocena korzyści i kosztów, mająca na celu identyfikację rozwiązania maksymalizującego korzyści netto;
- 4** przeprowadzenie analiz rozwiązania opartych na dowodach naukowych i rzetelnych danych;
- 5** analiza zakładanej wstępnie grupy docelowej regulacji;
- 6** krytyczne rozważenie możliwego konfliktu regulacji z podstawowymi prawami jednostki (w tym wolności, godności i własności).

Instytucje federalne odpowiedzialne za przygotowanie OW korzystają głównie z wewnętrznych zespołów eksperckich, czasami sięgając po pomoc zewnętrznych konsultantów oraz instytucji – think tanków. Dużym wsparciem dla tworzonych analiz są wytyczne publikowane regularnie przez Office of Management and Budget (OMB). Kluczowym elementem systemu jest również Office for Information and Regulatory Affairs (OIRA), około pięćdziesięciosobowe biuro, którego celem jest weryfikacja jakości analiz OW, koordynacja działań legislacyjnych oraz wsparcie prezydenta w zakresie tworzenia prawa. Żadna regulacja nie może być stworzona i zatwierdzona bez konsultacji i zgody OIRA, które koncentruje się głównie na ekonomicznym wymiarze tworzonych regulacji. W zakresie prawa kluczowego z punktu widzenia prezydenta OIRA zajmuje się budowaniem szerokiej koalicji politycznej wokół konkretnych legislacji.

Najczęściej stosowane w USA narzędzia analityczne RIA to analiza kosztów-korzyści, analiza ryzyka oraz analiza kosztów-efektywności. Co ważne, narzędzia stosowane w ewaluacji programów publicznych, takie jak modele logiczne i teoria zmiany, nie są używane powszechnie w OW pomimo ich popularności w innych obszarach analizy działań publicznych w USA.

Najważniejszą i niepowtarzalną na arenie międzynarodowej cechą systemu RIA w Stanach Zjednoczonych jest to, że posiada on rzeczywisty wpływ na tworzone

regulacje. Kreując rzeczywistą platformę dialogu opartego na faktach, OW angażuje kluczowych graczy politycznych – decydentów, grupy interesu, interesariuszy regulacji – w racjonalną debatę na temat faktów. Mimo że RIA nie jest jedynym – ani najważniejszym – czynnikiem wpływającym na jakość amerykańskiego prawa, to stanowi kluczowy i zakorzeniony w debacie publicznej element rzeczywistości politycznej.

Dobre praktyki

Wśród dobrych praktyk systemu OW w Stanach Zjednoczonych należy wyróżnić:

- Przyjęcie perspektywy „ograniczonego zaufania” do nowych regulacji, przekładającej się na wysoki popyt na uzasadnienia konieczności wprowadzenia nowego prawa;
- Obecność systemu zachęt motywujących do tworzenia wysokiej jakości OSR, m.in.:
 - bezpośredniej odpowiedzialności agencji pilotującej regulację za jej kształt i jakość analiz;
 - centralnego ośrodka kontrolującego jakość OW – OIRA;
 - silnych interesariuszy zewnętrznych, którzy mogą podważyć regulację przed sądem;
 - inicjatyw nagradzających, takich jak prowadzona przez Alę Gore’a Reinventing Government, w których agencje otrzymują wyróżnienia za upraszczanie procedur.
- Wysokiej jakości politykę informacyjną, aktywizującą szerokie grono interesariuszy regulacji, w tym bezpośrednich odbiorców prawa;
- Stałe rozwijanie metodyki analizy korzyści i kosztów.

Wyzwania

Do wyzwań stojących przed systemem OW w Stanach Zjednoczonych należą:

- Ograniczony zakres wykorzystania analiz ex post (ten rodzaj ocen jest przygotowywany sporadycznie i powierzchownie);

- Zróżnicowany poziom analiz OW w zależności od departamentu (niektóre departamenty z powodu zaangażowania w bieżącą politykę tworzą RIA głównie jako legitymizację wcześniej podjętych decyzji);
- Brak wykorzystania potencjału metodologii ewaluacji dla celów RIA.

Podsumowanie

Stany Zjednoczone, jako kolebka ruchu reformatorskiego na rzecz oparcia legislacji na dowodach, ciągle są inspiracją dla krajów pragnących zwiększyć efektywność procesu legislacyjnego. Wyjątkowe połączenie kultury politycznej i zaawansowanych technik analitycznych sprawia, że polski system OW może skorzystać z wielu dobrych amerykańskich praktyk i strategii komunikacyjnych oraz doświadczeń budowania relacji z interesariuszami.

Wielka Brytania⁵⁴

Zjednoczone Królestwo ma długą, w porównaniu z innymi krajami, tradycję reformatorską w zakresie wdrażania procedur związanych z politykami publicznymi opartymi na dowodach. W tej części rozdziału zostaną skrótkowo opisane zmiany, jakim podlegał system OW w Wielkiej Brytanii, by ostatecznie stać się, w opinii wielu instytucji międzynarodowych, systemem wzorcowym dla innych krajów członkowskich OECD (por. OECD 2010d; Kirkpatrick i Parker 2007).

Charakterystyka systemu

O wyjątkowości systemu społeczno-politycznego Wielkiej Brytanii decydują dwie jego cechy. Po pierwsze, prawo w Wielkiej Brytanii – monarchii nieposiadającej konstytucji – jest w dużej mierze określane za pośrednictwem precedensów. Po drugie, o ile nowe regulacje są efektem polityki rządu (przede wszystkim poszczególnych ministrów), o tyle za ich stanowienie odpowiada parlament. OSR podlegają wszystkie nowe akty prawne, które są przygotowywane przez ministerstwa (tzw. *central government*).

⁵⁴ Ta część powstała na podstawie opracowania *Ocena skutków regulacji w Wielkiej Brytanii* (Śliwowski 2015).

Początki systemu OW w Wielkiej Brytanii sięgają roku 1985, kiedy rząd Margaret Thatcher powołał do życia Jednostkę ds. Przedsiębiorstw i Deregulacji (Enterprise and Deregulation Unit), której zadaniem było sporządzenie indeksu obciążeń, jakie na brytyjski biznes nakładają poszczególne regulacje. Nieco później wprowadzono również Compliance Cost Assessments (CCAs), które miały m.in. definiować cel wprowadzenia konkretnej regulacji, wymieniać sektory, na które będzie miało wpływ określone prawo oraz określać koszty i korzyści wynikające ze stosowania nowego prawa dla różnych podmiotów społecznych.

1 stycznia 2013 roku została wprowadzona kolejna reforma, znana pod nazwą procesu *one-in, two-out* (tzw. OI-TO process). W myśl zasady OI-TO każdy funt wskazany w IA jako koszt po stronie przedsiębiorstw powinien się przełożyć na dwa funty oszczędności dla biznesu – w ten sposób prawo powinno dążyć do zmniejszenia, a nie zwiększenia regulacji (to idea bardzo bliska opisanemu wcześniej modelowi państwa minimalnego w USA).

Kluczową i w opinii wielu międzynarodowych instytucji odpowiedzialną za sukces brytyjskiego systemu OW jest jednostka Better Regulation Executive (BRE), do której zadań należy tworzenie wewnętrznych regulaminów tworzenia regulacji, formułowanie wytycznych legislacyjnych i współpraca z urzędami w zakresie ich wdrażania oraz prace doradcze w zakresie tworzenia regulacji. Ważnym elementem działań BRE jest również komunikacja z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi w zakresie polityki tworzenia prawa. BRE jest ulokowana w strukturach Departamentu Biznesu, Innowacji i Umiejętności (Department for Business, Innovation and Skills, BIS) głównie dlatego, że IA przygotowywane przez BRE dotyczą najczęściej wpływu regulacji na przedsiębiorstwa.

Opracowany przez BRE podręcznik *Impact Assessment Toolkit* (BIS 2013) identyfikuje kolejne etapy przygotowywania dokumentów OW:

- 1 identyfikacja problemu;
- 2 określenie oczekiwanych celów interwencji;
- 3 identyfikacja alternatywnych sposobów realizacji zakładanych celów;
- 4 OW poszczególnych opcji;

- 5 oszacowanie kosztów i korzyści proponowanych opcji wraz z wyborem najkorzystniejszej;
- 6 analiza elementów związanych z wdrożeniem regulacji;
- 7 zaplanowanie ewaluacji wdrożonej regulacji.

Istotnym elementem systemu brytyjskiej OW jest istniejący od 2009 roku, częściowo niezależny od rządu, Regulatory Policy Committee (RPC). Komitet pełni funkcję analogiczną do tej, którą w latach 2002–2010 pełniło National Audit Office (por. NAO 2001; 2007; 2009; 2012), tj. kontroli jakości IA. RPC ocenia, używając prostej metafory trzech świateł używanych w ruchu drogowym⁵⁵, formalne aspekty dokumentów OW, m.in. określając, czy dana OSR prezentuje wiarygodne koszty wprowadzenia prawa, oraz decydując, czy dana regulacja może zostać dopuszczona do dalszych etapów procesu legislacyjnego.

Ostatnim, kluczowym aspektem IA w Wielkiej Brytanii, o którym należy wspomnieć w kontekście porównań międzynarodowych, jest to, że nie jest on oparty – jak np. w Nowej Zelandii – na żadnej regulacji (ustawie, regulaminie), która nakładałaby na urzędy obowiązek przygotowania IA. OW jest więc w Wielkiej Brytanii bardziej częścią kultury tworzenia prawa niż częścią jej systemu prawnego.

Dobre praktyki

Dobre praktyki w brytyjskim systemie OW to:

- odpowiedzialność osobista za OW – każdy dokument IA jest podpisywany przez właściwego ministra;
- powiązanie systemu OW z filozofią tworzenia „lepszyc regulacji” oraz odpowiedzialności i przejrzystości w działaniach administracji;
- wprowadzenie niezależnych mechanizmów kontroli jakości (audyt IA prowadzony początkowo przez NAO, a obecnie przez RPC);

⁵⁵ RPC ocenia jakość dokumentów na trzypostopniowej skali. Kolor czerwony: istnieją poważne wątpliwości co do jakości dowodów i analiz zawartych w OSR. Kolor żółty: OSR może osiągnąć swój cel, jeśli zostanie poprawiona jakość przedstawionych dowodów lub analiz. Kolor zielony: nie stwierdzono istotnych wątpliwości lub dostrzeżone wątpliwości dotyczą elementów nieistotnych dla celów OSR.

- wprowadzenie matrycowej struktury organizacyjnej, która umożliwia współpracę w ramach zespołów zadaniowych między twórcami polityk i analitykami;
- utworzenie BRE, która jest centralą systemu IA.

Wyzwania

Do wyzwań brytyjskiego systemu OW należą:

- niski poziom samokontroli podczas tworzenia OW, związany z brakiem obowiązujących regulacji RIA;
- stosunkowo niski poziom realizacji siedmiu kroków tworzenia IA, zawartych w podręczniku BRE;
- niski rygor w zakresie stosowania metod i wykorzystywania danych w OSR.

Podsumowanie

Wielka Brytania jest, nomen omen, koronnym przykładem zastosowania w praktyce postulatów Nowego Zarządzania Publicznego i w tym sensie bardzo wartościowym źródłem inspiracji dla krajów pragnących doskonalić proces OW.

Nowa Zelandia⁵⁶

Rozwiązania przyjęte w Nowej Zelandii są pod wieloma względami przeciwieństwem zaawansowanego systemu prawnego regulującego OW w Stanach Zjednoczonych, a pod innymi przypominają system brytyjski (por. The New Zealand Productivity Commission 2014). Kontekst kulturowy, w którym kształtowało się RIA w Nowej Zelandii, doprowadził do tego, że – choć przygotowanie OSR nie jest wymagane prawnie – OW jest powszechnie stosowana w procesie kształtowania polityk publicznych.

⁵⁶ Ta część powstała na podstawie opracowania RIA w Nowej Zelandii (Kupiec 2015).

Charakterystyka systemu

W Nowej Zelandii – monarchii konstytucyjnej opartej na systemie westminsterskim – władzę ustawodawczą ma parlament (House of Representatives), a władzę wykonawczą – rząd (Cabinet), z ministrami i premierem formalnie desygnowanym przez królową, jednak w rzeczywistości wskazywanym przez większość parlamentarną. Nowa Zelandia należała do liderów reform zarządzania publicznego, głównie przez wprowadzenie systemu podejmowania decyzji na podstawie OSR.

Oficjalnie, system OSR Nowa Zelandia wprowadziła w roku 1998, opierając się głównie na rozwiązaniach australijskich oraz rekomendacjach OECD (1995). Za funkcjonowanie systemu odpowiada Minister ds. Reform Regulacji, natomiast podstawą praktyczną jest *Podręcznik Prac Gabinetu*, który nakazuje, iż „wszystkim propozycjom przedkładanym Gabinetowi i mogącym prowadzić do przyjęcia regulacji musi towarzyszyć RIS (*regulatory impact statement*)” (Cabinet Office 2008: 72).

Usytuowany w strukturach Ministerstwa Finansów Zespół ds. Analizy Skutków Regulacji (Regulatory Impact Analysis Team, RIAT) jest najważniejszym ciałem odpowiedzialnym za nadzór i koordynację systemu RIA oraz doradztwo w zakresie tworzenia dokumentów OW. Przygotowane przez RIAT wytyczne do RIA (New Zealand Government, The Treasury 2013) zakładają, iż analizy związane z OW powinny być przeprowadzane dla wszystkich – z pewnymi wyjątkami – inicjatyw politycznych, które:

- rozważają przyjęcie, modyfikację lub uchylenie regulacji;
- będą skutkować propozycją przedkładaną Gabinetowi do akceptacji.

Co ważne, wymaganie to nie jest umocowane prawnie, a jedynie administracyjnie, co oznacza, że, teoretycznie, cały proces przygotowania legislacji mógłby być w Nowej Zelandii przygotowany z pominięciem RIA. Takie sytuacje zdarzają się dość często, jednak spotykają się one z coraz większą dezaprobatą i krytyką ze strony opozycji, która nierzadko wykorzystuje efekty RIA w debatach parlamentarnych.

Według wytycznych przygotowanych przez RIAT, proces analizy *ex ante* (analizy *ex post* nie są regulowane i bardzo rzadko wdrażane) opiera się w Nowej Zelandii na następujących krokach:

- 1 przygotowanie wstępnego szacunku oddziaływania i ryzyk (*preliminary impact and risk assessment, PIRA*) w momencie identyfikacji potrzeby inicjatywy prawodawczej w departamencie;
- 2 analiza PIRA w Ministerstwie Finansów – w wypadku stwierdzenia istotnego wpływu na budżet w proces tworzenia RIA angażuje się RIAT, a w pozostałych sytuacjach OW jest przygotowana przez jednostkę tworzącą prawo;
- 3 tworzenie RIS (*regulatory impact statement*) w konsultacji z RIAT (w wypadku legislacji wysokiego wpływu lub ryzyka);
- 4 przygotowanie dokumentu (*RIS disclosure statement*) wskazującego na ograniczenia przedstawionych analiz – dokument tworzy i osobiście podpisuje menedżer odpowiedzialny za analizę;
- 5 uzyskanie gwarancji jakości (*quality assurances, QA*) ze strony RIAT lub niezależnego panelu wewnątrz departamentu;
- 6 załączenie RIS do projektu regulacji przesyłanego do Gabinetu;
- 7 publikacja RIS na stronie WWW Ministerstwa Finansów oraz zainteresowanego departamentu;
- 8 przygotowanie *disclosure statement* dla gotowego projektu rządowego.

Jak w każdym analizowanym w tym rozdziale przykładzie, idealny proces OW nie przekłada się stuprocentowo na rzeczywistość. Największym problemem w Nowej Zelandii jest podejmowanie decyzji o tworzeniu analiz regulacyjnych i zaangażowaniu RIAT dopiero po decyzji podjętej przez departament w zakresie wdrożenia określonej regulacji. Oznacza to, że spośród regulacji, do których powstają RIA (a dzieje się tak w odniesieniu do jednej trzeciej wszystkich regulacji), niewiele skupia się na rzeczywistej analizie rozwiązań alternatywnych wobec legislacji. W efekcie RIA jest często traktowana jako zbędny dodatek do polityki.

Dobre praktyki

Do dobrych praktyk obecnych w nowozelandzkim systemie OW należy zaliczyć:

- wykorzystanie efektów RIA przez wielu interesariuszy (głównie opozycję) w debacie parlamentarnej;

- prowadzenie corocznych przeglądów jakości RIA;
- obowiązek przygotowania *disclosure statement*, który wskazuje na ograniczenia analiz OW;
- zlecenie poszczególnych elementów analiz podmiotom zewnętrznym.

Wyzwania

Do wyzwań systemu OW w Nowej Zelandii należą:

- brak rozwiązań w zakresie analiz regulacji *ex post*;
- niski odsetek regulacji objętych RIA;
- podejmowanie działań związanych z RIA po podjęciu decyzji politycznej na temat regulacji;
- negatywna opinia na temat RIA wśród odbiorców analiz, głównie ministrów;
- braki w zakresie metodologii oraz mało rygorystyczne zasady porównywania opcji;
- niedobory w kadrze analityków zajmujących się RIA;
- braki w danych ilościowych;
- brak czasu na przygotowanie rzetelnych RIA.

Podsumowanie

Nowa Zelandia, choć jest pionierem wdrażania rozwiązań RIA, stoi przed wieloma wyzwaniami, które przypominają sytuację w Polsce (niedobory kadrowe, niewielkie wykorzystanie efektów analiz przez ministerstwa, mały zakres stosowania analiz *ex post*). Mimo to, może być ciekawym źródłem inspiracji w zakresie „miękkiego” wykorzystania analiz w debacie publicznej i parlamentarnej.

Szwecja⁵⁷

System OW w Szwecji jest oparty z jednej strony na wyraźnym rozgraniczeniu funkcji tworzenia i wdrażania polityk publicznych, a z drugiej na głęboko zakorzenionej w kulturze politycznej zasadzie poszukiwania konsensusu. Ciekawe, że

⁵⁷ Ta część powstała na podstawie opracowania *Raport o RIA: Szwecja* (Wojnar 2015).

jednym z głównych źródeł inspiracji dla reformy polityk publicznych opartych na dowodach była w Szwecji potrzeba rozwiązania problemów gospodarczo-ekonomicznych z początku lat 90. XX wieku. W tej części rozdziału zostanie przedstawione tło historyczne przemian systemu RIA w Szwecji ze szczególnym uwzględnieniem roli interesariuszy (por. NNR 2007; OECD 2007a; 2007b; 2007c; 2007d; 2007e; 2007f; 2010b).

Charakterystyka systemu

System społeczno-polityczny w Szwecji jest bardzo głęboko zakorzeniony w zasadzie konsensusu. Odzwierciedla się to w procesie tworzenia polityk publicznych, w którym znaczącą rolę odgrywają szeroko zakrojone konsultacje społeczne, na których podstawie prawodawca tworzy projekty ustaw. Kolejną kluczową cechą systemu legislacyjnego w Szwecji jest bardzo silne rozgraniczenie prerogatyw związanych z tworzeniem i wdrażaniem prawa. Rozdzielenie polityki od korpusu cywilnego jest w Szwecji bardzo wyraźne, co sprawia, że ingerencje prawodawcy w realizację prawa czy, na wczesnych etapach, prace analityczne związane z OW, są bardzo ograniczone.

Najważniejszym impulsem rozwoju systemu OSR w Szwecji były i wciąż są czynniki ekonomiczne związane z konkurencyjnością szwedzkich przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej. W latach 1984–1986 w celu uproszczenia prawa przeprowadzono inwentaryzację regulacji, kierując się tzw. zasadą gilotyny, w myśl której brak rejestracji danego prawa w indeksie centralnym prowadził automatycznie do anulowania jego obowiązywania. Na fali entuzjazmu spowodowanego redukcją obciążeń regulacyjnych w 1987 roku uchwalono rozporządzenie, które zobowiązywało agencje rządowe i instytucje publiczne do analizowania skutków oddziaływania nowych regulacji. To właśnie z reformą regulacji z lat 90. XX wieku, która doprowadziła do otwarcia się rynku szwedzkiego oraz zniesienia licznych ograniczeń rynków wewnętrznych, jest często wiązane ożywienie gospodarcze Szwecji po kryzysie początku lat 90. Kolejne rządy kontynuowały ten trend – w 2006 roku rząd przyjął kilka reform, które dotyczyły m.in. OW (Fölster i Kreicbergs 2014).

Podobnie jak w innych krajach rozpatrywanych w tym rozdziale, wytyczne do tworzenia RIA w Szwecji opierają się na kilku krokach, które powinny prowadzić do stworzenia regulacji opartych na dowodach:

- 1 określenie problemu, na który ma odpowiadać przygotowywana regulacja, łącznie z określeniem skutków braku jej wprowadzenia;
- 2 definicja alternatywnych rozwiązań problemu;
- 3 analiza interesariuszy, którzy będą się znajdować pod wpływem regulacji;
- 4 analiza konsekwencji, głównie finansowych, wraz z określeniem rozwiązań wariantowych;
- 5 ocena zgodności proponowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej;
- 6 analiza ram czasowych i wymagań informacyjnych niezbędnych do skutecznego wdrożenia regulacji (Erlandsson 2011).

Głównymi podmiotami zaangażowanymi w proces OSR są instytucje rządowe: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Pozostałe ministerstwa i agencje rządowe mają własne wewnętrzne jednostki zajmujące się OSR. Ważną funkcję koordynacji i ewaluacji procesu OSR pełni powołana w 2008 roku Rada ds. Lepszych Regulacji (Regelrådet), odpowiedzialna za wsparcie rządu i administracji w zakresie działań nakierowanych na uproszczenie prawa i redukcję obciążeń dla przedsiębiorców.

Dobre praktyki

Do dobrych praktyk szwedzkiego systemu OW należy zaliczyć:

- prowadzenie konsultacyjnego procesu legislacyjnego, angażującego w tworzenie prawa szerokie grono interesariuszy, w większości bardzo dobrze przygotowanych analitycznie;
- rozbudowanie i ujednolicenie instrumentów analizy i szacowania kosztów administracyjnych na podstawie standardowego modelu kosztów kalkulowanych z wykorzystaniem bazy danych Malin i opartej na niej aplikacji kalkulatora kosztów regulacji (Regelräknaren).

Wyzwania

Za istotne wyzwania systemu OW w Szwecji należy uznać:

- niskie zainteresowanie publikowanymi analizami ze strony interesariuszy, mediów i polityków;
- umieszczenie analiz OW na końcu procesu legislacyjnego (gdy decyzje są już podjęte), co często sprowadza rolę analizy OSR jedynie do legitymizowania przyjętych rozwiązań;
- mały zakres analiz pozagospodarczych (społecznych, kulturowych itp.) w ramach OW;
- niewielkie zróżnicowanie warsztatu metodologicznego i związany z tym niski stopień wykorzystania zaawansowanych technik analitycznych.

Podsumowanie

System OW w Szwecji jest bezpośrednim odzwierciedleniem konsensualnej kultury politycznej tego kraju. Pokazuje to, jak ważne jest tworzenie systemu OW w zgodności z systemem polityczno-społecznym wspólnoty, w której ma on funkcjonować, oraz obrazuje, jak duże znaczenie ma tworzenie rozwiązań na miarę zasobów – również społecznych i kulturowych – którymi dysponuje administracja danego kraju.

Holandia⁵⁸

Ostatnim krajem, którego system OW będzie przeanalizowany w tym rozdziale, jest Holandia. Czerpiąc z bogatych doświadczeń swojego systemu polityczno-społecznego, rząd holenderski stworzył wyjątkowy i dość złożony proces OSR (por. OECD 1998; 1999a; 1999d; 2010c), który może się stać znaczącą inspiracją dla innych systemów w Europie. Szczególną uwagę warto zwrócić na funkcjonowanie instytucji Actal (Adviescollege toetsing regeldruk) – niezależnego i zewnętrznego ciała doradczego, które zajmuje się wspieraniem redukcji obciążeń regulacyjnych i działaniami na rzecz tworzenia lepszego prawa.

⁵⁸ Ta część powstała na podstawie opracowania *Raport o RIA w Holandii* (Ledzion 2015).

Charakterystyka systemu

Holandia, będąca monarchią konstytucyjną, jest państwem unitarnym o trzech szczeblach władzy (rząd centralny, prowincje i gminy). Rząd centralny działa na podstawie umów koalicyjnych, które określają ramy polityki prowadzonej w ciągu czteroletniego cyklu wyborczego.

Fundamentem holenderskiego podejścia do tworzenia polityk publicznych jest tradycja poszukiwania szerokiego konsensusu politycznego dla najważniejszych regulacji na poziomie państwowym. Holenderska kultura polityczna przejawia się przede wszystkim w aktywnym poszukiwaniu wspólnych stanowisk w procesie konsultacji społecznych (Olejniczak 2012). Drugim kluczowym aspektem systemu polityk publicznych w Holandii są próby podejmowania decyzji politycznych na podstawie dowodów – m.in. z tego powodu tak znaczącą rolę w procesie legislacyjnym odgrywają zewnętrzne ośrodki badawcze i doradcze (*Podniesienie jakości...* 2011).

Koordinacja i tworzenie regulacji w Holandii angażuje wiele instytucji, przede wszystkim komitety ministerialne oraz agencje regulacyjne podległe poszczególnym resortom. Proces tworzenia polityk publicznych jest realizowany w następujących krokach:

- 1** identyfikacja i wewnętrzna konsultacja potrzeb i zakresu danej polityki publicznej w departamentach prawnych poszczególnych ministerstw;
- 2** konsultacje społeczne i ocena ex ante wpływu na środowisko naturalne i gospodarcze;
- 3** przekazanie wniosków i rekomendacji z badań resortom wykorzystującym RIA do uzasadnienia proponowanych rozwiązań;
- 4** przekazanie RIA do parlamentu, gdzie projekt regulacji wraz z RIA podlega konsultacji w różnych gremiach roboczych;
- 5** publikacja regulacji w Dzienniku Ustaw i Dekretów.

Co ważne, jeśli proponowane rozwiązania regulacyjne na wstępnym etapie prac zostaną zidentyfikowane jako potencjalnie wpływające na zwiększenie obciążeń administracyjnych, w procesie analitycznym należy je również przedłożyć Actal,

niezależnej instytucji zajmującej się doradztwem w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych państwa. Zadaniem Actal jest identyfikacja i analiza potencjalnych obciążeń administracyjnych oraz sporządzanie rekomendacji i raportów dla rządu. Actal sugeruje, czy regulację należy przyjąć, czy odrzucić – bez uwag lub warunkowo. Actal przygotowuje raporty jedynie dla około jednej czwartej recenzowanych projektów (przykładowo, w latach 2003–2005 raporty powstały dla 198 z 730 przedłożonych do recenzji regulacji).

Kręta droga, jaką musi przejść regulacja – od identyfikacji potrzeb do zatwierdzenia przez parlament – może stanowić dowód na to, że proces tworzenia polityk publicznych w Holandii jest żmudny i długotrwały. I rzeczywiście – najwyższej jakości regulacje powstają nawet przez pięć lat. Jednocześnie, projekty ustaw są dość często zmieniane w trakcie konsultacji, w związku z czym prowadzenie polityk publicznych opiera się często na regulacjach niższego szczebla – rozporządzeniach i zarządzeniach – wprowadzanych na każdym z trzech poziomów władzy.

Dobre praktyki

W obrębie dobrych praktyk holenderskiego systemu OW należy wyróżnić:

- autonomiczność, siłę sprawczą i restrykcyjność komórek kontrolnych, również w poszczególnych resortach;
- jednoznaczne nakierowanie tworzenia polityk publicznych na ograniczanie obciążeń administracyjnych;
- zastosowanie metodologii kosztów standardowych (Standard Cost Methodology, SCM) nakierowanej na redukcję obciążeń administracyjnych, co poniekąd wymusza stosowanie twardych danych ilościowych w podejmowaniu decyzji politycznych;
- powołanie Actal, specjalnej instytucji, która zajmuje się oceną jakości projektów regulacji pod względem oparcia ich na dowodach.

Wyzwania

Holenderski system OW stoi przed kilkoma wyzwaniami, do których zaliczają się:

- brak systematyczności i konsekwencji w prowadzeniu analiz ex post;

- ograniczony zakres stosowania zaawansowanych metod badawczych w procesie OSR;
- stosunkowo niskie kompetencje kadr administracyjnych w zakresie stosowania metod ilościowych;
- brak zachęty do tworzenia RIA dla dokumentów nadrzędnych o charakterze strategicznym;
- duża złożoność i długi czas konieczny do zakończenia procesu tworzenia i przyjęcia prawa.

Podsumowanie

Pod wieloma względami systemy holenderski i szwedzki są do siebie podobne – oparte na konsensusie i zintegrowane z kulturą polityczną, a jednocześnie nieco mniej wyrafinowane analitycznie niż system brytyjski czy amerykański. Przykład Holandii pokazuje, z jakimi zagrożeniami i korzyściami może się wiązać tworzenie systemu, któremu – przy zachowaniu szerokiego zakresu konsultacji społecznych – brakuje elastyczności systemu tworzenia prawa na poziomie krajowym.

Podsumowanie: inspiracje międzynarodowe dla polskiego systemu oceny wpływu

Bogate doświadczenia międzynarodowe w zakresie polityk, narzędzi i instytucji związanych z systemem OW mogą być jednocześnie błogosławieństwem i przekleństwem. Z jednej strony dostarczają dużej liczby gotowych do wykorzystania praktyk i zastosowań, z drugiej jednak mogą prowadzić do bezrefleksyjnego kopiowania rozwiązań, bez dostosowania ich do lokalnej specyfiki politycznej, gospodarczej czy kulturowej. Poniżej przedstawiamy syntetyczne wnioski z analiz międzynarodowych, które mogą pomóc usprawnić polski system OW:

- 1** Na podstawie analizy roli systemu OW w procesie tworzenia polityk publicznych w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Szwecji i Holandii można stwierdzić, że stojące przed systemem wyzwania są uniwersalne i dotyczą:

- stosunkowo niskiego wpływu analiz na podejmowanie decyzji;
- niskiej jakości kadry;
- specyficznego skrzywienia analiz w kierunku ekonomicznym;
- ograniczonego zakresu narzędzi analitycznych.

Problemy te dają się umieścić na pewnego rodzaju kontinuum, ale ich powszechność jest wyraźnie zauważalna i sugeruje systemowy problem opierania decyzji politycznych na dowodach.

- 2** Z trzech elementów wymienianych przez OECD (2002c): polityk, narzędzi instytucji, najmniejsze znaczenie mają polityki. Wszystkie opisane wyżej kraje posiadają podobny system sekwencyjnego tworzenia prawa – począwszy od identyfikacji problemu, poprzez analizę alternatywnych rozwiązań i ich konsekwencji dla szerokiego spektrum interesariuszy, aż po ostateczną decyzję oraz plan wdrożenia i ewaluacji działań. Tym, co odróżnia systemy skuteczne od mniej skutecznych, jest kultura polityczna oraz powiązanie systemu OW z szerszym kontekstem społecznym (rola opozycji, mediów itp.).
- 3** W kulturze politycznej opartej na szukaniu szerokiego konsensusu rola OW wydaje się tyleż istotna, co nie do końca zgodna z założeniami systemu OSR. Prawo w takich systemach jest tworzone na podstawie ustaleń między wieloma interesariuszami, natomiast OW pełni rolę legitymizacji decyzji konsensualnych.
- 4** Z punktu widzenia jakości legislacji kluczowym elementem wydaje się zainteresowanie odbiorców OW efektami pracy. Tam, gdzie wyniki OW są wykorzystywane w działaniach politycznych, przez media i opozycję, zainteresowanie pracami analitycznymi wzrasta. Niestety, wydaje się, że żaden z omówionych wyżej krajów nie sprostął temu wyzwaniu całkowicie.
- 5** Duże znaczenie ma jakość narzędzi, z których korzystają urzędnicy. Choć wiąże się to z zagrożeniem „automatyzacji” niektórych czynności, a przez to z pozbawieniem ich wysokiego stopnia refleksyjności, to udostępnienie wysokiej jakości narzędzi analitycznych (np. baz danych, kalkulatorów kosztów, jasnych analiz demograficznych) mogłoby podnieść jakość dokumentów tworzonych w procesie OW w Polsce.

Literatura cytowana

BIS (Department for Business, Innovation and Skills), 2013, *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for Government Officials*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf odczyt 20.02.2015.

Dudley Susan E. i Jerry Brito, 2012, *Regulation: A Primer*, Washington DC: Mercatus Center at George Mason University.

Fölster Stefan i Johan Kreicbergs, 2014, *Twenty five years of Swedish reforms*, Stockholm: Reforminstitutet.

Gruening Gernod, 2001, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, „International Public Management Journal”, nr 4, s. 1–25.

Kirkpatrick Colin i David Parker, 2007, *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Kupiec Tomasz, 2015, *RIA w Nowej Zelandii*, Materiał niepublikowany – raport częściowy przygotowany w ramach zadania 2 projektu „MORE – Ocena skutków regulacji oparta na dowodach”.

Ledzion Bartosz, 2015, *Raport o RIA w Holandii*, Materiał niepublikowany – raport częściowy przygotowany w ramach zadania 2 projektu „MORE – Ocena skutków regulacji oparta na dowodach”.

Malyshev Nick, 2015, *The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf> odczyt 20.02.2015.

NAO (National Audit Office), 2001, *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments*, London: NAO.

NAO (National Audit Office), 2007, *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2006–2007*, London: NAO.

NAO (National Audit Office), 2009, *Delivering High Quality Impact Assessments*, London: NAO.

NAO (National Audit Office), 2012, *Submission of evidence: controls on regulation*, London: NAO.

New Zealand Government, The Treasury, 2013, *Regulatory Impact Analysis Handbook*, <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/ria-handbk-jul13.pdf> odczyt 20.02.2015.

NNR, 2007, *The NNR Regulation Indicator for 2007. An evaluation of the Swedish Government's progress towards better regulation*, http://www.nnr.se/assets/files/publikationer/NNR_regulation_indicator_2007.pdf odczyt 20.02.2015.

OECD, 1997, *Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 1998, *Netherlands – The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, <http://www.oecd.org/regreform/2507059.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 1999a, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Netherlands*, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-the-netherlands-1999_9789264173774-en#page1 odczyt 20.02.2015.

OECD, 1999b, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the United States*, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-regulatory-reform-in-the-united-states-1999_9789264173989-en#page1 odczyt 20.02.2015.

OECD, 1999c, *Regulatory Reform in the United States. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2478900.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 1999d, *Regulatory Reform in the Netherlands. Regulatory reform in Telecommunications Industry*, <http://www.oecd.org/regreform/2507100.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2001, *Improving Policy Instruments through Impact Assessment, SIGMA Papers, No. 31*, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/improving-policy-instruments-through-impact-assessment_5kml60vnhc6h-en#page1 odczyt 20.02.2015.

OECD, 2002a, *OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom. Challenges at the Cutting Edge*, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-united-kingdom-2002_9789264199255-en#page1 odczyt 20.02.2015.

OECD, 2002b, *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/7.RegulatoryPoliciesOECDCountries.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2005, *RIA in OECD Countries and Challenges for Developing Countries*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2007a, *OECD Reviews Of Regulatory Reform Regulatory Reform In Sweden. Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Sweden*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38286959.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2007b, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Sweden 2007. Achieving Results for Sustained Growth*, Paris: OECD.

OECD, 2007c, *OECD Reviews Of Regulatory Reform Regulatory Reform In Sweden. Regulatory Reform And The Environment*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38287582.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2007d, *OECD Reviews Of Regulatory Reform Regulatory Reform in Sweden. Multi-Level Regulatory Capacity in Sweden*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38287547.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2007e, *OECD Reviews Of Regulatory Reform Regulatory Reform in Sweden. Enhancing Market Openness Through Regulatory Reform*.

OECD, 2007f, *OECD Reviews Of Regulatory Reform Regulatory Reform in Sweden. The Role Of Competition Policy in Regulatory Reform*, <http://www.oecd.org/regreform/sectors/38898675.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2008, *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2010a, *Better Regulation in Europe. Executive summaries*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079126.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2010b, *Better regulation in Europe: Sweden*, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/45419072.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2010c, *Better regulation in Europe: Netherlands*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropenetherlands.htm> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2010d, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/44912232.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2012, *Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment Systems in Selected OECD Countries and the European Commission*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD%282011%296-FINAL.pdf> odczyt 20.02.2015.

OECD, 2014, *Preliminary synthesis of findings – first EU 15 reviews*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44983092.pdf> odczyt 20.02.2015.

Olejniczak Karol, 2015, *Praktyka Oceny Skutków Regulacji w Stanach Zjednoczonych*, Materiał niepublikowany – raport cząstkowy przygotowany w ramach zadania 2 projektu „MORE – Ocena skutków regulacji oparta na dowodach”.

Paczocha Janusz i Wojciech Rogowski, 2007, *Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji*, [w:] Włodzimierz Szpinger i Wojciech Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa: C.H. Beck, s. 176–211.

Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Raport, 2011, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://www.psdb.com.pl/Raport%20PL.indd.pdf> odczyt 20.02.2015.

Renda Andrea, 2010, *The Development Of RIA in The European Union: An Overview*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1679764 odczyt 20.02.2015.

Rogowski Wojciech i Włodzimierz Szpinger, 2007, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?*, [w:] Włodzimierz Szpinger i Wojciech Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa: C.H. Beck, s. 3–18.

Sakowicz Marcin (red.), 2010, *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Szpringer Włodzimierz i Wojciech Rogowski (red.), 2007, *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa: C.H. Beck.

Śliwowski Paweł, 2015, *Ocena skutków regulacji w Wielkiej Brytanii*, Materiał niepublikowany – raport cząstkowy przygotowany w ramach zadania 2 projektu „MORE – Ocena skutków regulacji oparta na dowodach”.

The New Zealand Productivity Commission, 2014, *Regulatory institutions and practices*, <http://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/regulatory-institutions-and-practices-final-report.pdf> odczyt 20.02.2015.

Wojnar Katarzyna, 2015, *Raport o RIA: Szwecja*, Materiał niepublikowany - raport cząstkowy przygotowany w ramach zadania 2 projektu „MORE – Ocena skutków regulacji oparta na dowodach”.

Villarreal Jacobo Pastor García, 2010, *Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45083032.pdf> odczyt 20.02.2015.

Rozdział 7.

Ocena wpływu: model dla Polski

*Jarosław Górniak, Piotr Prokopowicz, Grzegorz Żmuda,
Stanisław Bienias, Stanisław Mazur, Rafał Trzciński,
Katarzyna Hermann-Pawłowska, Weronika Felcis*

Wprowadzenie

Efektywność systemu analizy polityk publicznych (dalej: APP) jest uzależniona od kontekstu instytucjonalnego, w którym ten system działa. Nawet najlepiej dopasowane rozwiązania metodologiczne wdrażane przez najlepszych analityków na podstawie najwyższej jakości danych empirycznych nie będą w stanie poprawić jakości polityk publicznych, jeśli nie staną się częścią szerszej kultury podejmowania decyzji politycznych opartych na dowodach.

W tym rozdziale przedstawimy najważniejsze rekomendacje dotyczące rozwoju systemu oceny wpływu (dalej: OW) w Polsce w bezpośrednim związku z rozwojem całego systemu zarządzania politykami publicznymi. Proponowane rozwiązania oparte są m.in. na doświadczeniach międzynarodowych oraz inspiracjach związanych z systemem ewaluacji. Staraliśmy się uwzględnić również osiągnięcia i potencjał obecnego systemu OW, tak aby rekomendowane zmiany w największym stopniu były dopasowane do specyficznego kontekstu i uwarunkowań OW w Polsce. Ważne było dla nas zdefiniowanie nie tylko wyzwań zaobserwowanych podczas badań empirycznych, ale również ich głębszych przyczyn. Te zaś często leżą poza samym systemem OW i dotyczą w dużej mierze swoistej kultury politycznej oraz podejścia do tworzenia polityk publicznych w Polsce.

Przedstawiane w rozdziale rekomendacje można podzielić na trzy ogólne obszary:

- 1 Stworzenie warunków programowania polityk publicznych na podstawie dowodów (rekomendacje 1–3);
- 2 Stworzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych (rekomendacje 4–6);
- 3 Optymalizacja procesu OW (rekomendacje 7–8).

1. Strategiczne programowanie polityk publicznych

Jedną z kluczowych rekomendacji wynikających z przeprowadzonych badań dotyczy szerszego kontekstu funkcjonowania OW i oznacza **postulat zwiększenia roli strategii w programowaniu polityk publicznych**. Należy pamiętać, że zarówno OW, jak i ewaluacja są tylko narzędziami wspierającymi proces tworzenia polityk publicznych opartych na dowodach i nie mogą zastąpić strategicznego zarządzania rozwojem państwa (zob. rysunek 1).

Rysunek 1. Rola strategii w programowaniu polityk publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie PMSU (2004: 3).

Strategia powinna dostarczać jasnych wytycznych co do pożądaney **wizji przyszłości, celów strategicznych i efektów**, które należy uzyskać. Rolą polityk publicznych jest wypracowanie spójnych rozwiązań w różnych dziedzinach, które umożliwią zrealizowanie założonej w strategii wizji (por. SPMT 1999). W sytuacji braku perspektywy strategicznej jej funkcję częściowo przejmują procesy wspierające, takie jak ewaluacja lub OW, ale jest to sytuacja daleka od optymalnej (por. Górniak i Mazur 2012).

Wytyczenie jasnych kierunków strategicznych sprzyja wykorzystaniu potencjału OW lub ewaluacji do programowania polityk publicznych opartych na dowodach m.in. przez:

- lepszą identyfikację obszarów problemowych, które wymagają interwencji;
- lepsze zaplanowanie prac i zadań do wykonania;
- ukierunkowanie prac analitycznych na optymalizację zakładanych efektów;
- zwiększenie spójności między interwencjami podejmowanymi w różnych obszarach i zapobieganie ich fragmentacji;
- dostarczenie wskazówek i wytycznych do kryteriów oceny różnych wariantów rozwiązań;
- umożliwienie bardziej przejrzystej i trafnej oceny funkcjonowania przyjętych rozwiązań i uzyskiwanych dzięki nim efektów pośrednich i bezpośrednich;
- zmniejszenie liczby sytuacji, w których interwencje są podejmowane w trybie zarządzania kryzysowego;
- wzmocnienie funkcji politycznej na wczesnych, strategicznych etapach procesu przy jednoczesnym wzmocnieniu funkcji analitycznej na etapach operacyjnych;
- zapewnienie większej przejrzystości procesu i ułatwienie rozliczania odpowiedzialności przez opinię publiczną.

Strategiczne ukonstytuowanie całego procesu zarządzania politykami publicznymi z pewnością nie jest zadaniem łatwym – o ile można założyć, że niemal wszyscy uczestnicy procesu zgodzą się, że jest ono potrzebne, o tyle znaczna ich

część uzna jednocześnie, iż wypracowanie szeroko akceptowanych (społecznie i politycznie) strategii jest po prostu niemożliwe. Jest to zrozumiałe, ponieważ proces strategiczny dotyka spraw fundamentalnych, w których odzwierciedlają się różne i nierzadko sprzeczne **wartości, zasady i ideologie**. Jednak nawet w sytuacji ostrego sporu podjęcie wysiłku i szerokiej debaty na temat kierunków strategicznego rozwoju ma swoją wartość zgodnie z maksymą przypisywaną Dwightowi D. Eisenhowerowi: *Plans are nothing, planning is everything*. Planowanie strategiczne pozwala zidentyfikować te obszary, w których osiągnięcie ponadpolitycznego porozumienia jest możliwe, a tam gdzie, rozbieżności są nie do pogodzenia, pozwala na identyfikację i wyartykułowanie przyczyn tego stanu rzeczy.

Formułowanie wizji i wyznaczanie celów strategicznych posiada mocny komponent polityczny, ale nie jest pozbawione elementów technokratycznych. Przeciwnie, w tym procesie ważną rolę odgrywa szczegółowa analiza interesariuszy, otoczenia społecznego i międzynarodowego, obowiązujących trendów i scenariuszy rozwoju, związków przyczynowo-skutkowych, ryzyk, szans i zagrożeń. Wymaga to przyjęcia specyficznej perspektywy analitycznej o nieco innym profilu niż OW czy ewaluacja. Strategie, podobnie jak polityki publiczne, powinny podlegać zmianom w reakcji na zmieniające się warunki i rzeczywiste efekty podejmowanych interwencji. Informacje zwrotne na temat skuteczności i efektywności polityk powinny umożliwiać weryfikację całego systemu – w tym kontekście jest ważne, aby cały kompleks podejmowanych działań charakteryzował się spójnością i wzajemnymi powiązaniem, o czym będzie mowa w rekomendacji zintegrowania funkcji analitycznych w administracji. W odniesieniu do samej funkcji strategicznej **nieodzowne jest odbudowanie i wzmocnienie rządowego centrum koordynacyjno-strategicznego odpowiedzialnego za wytyczanie celów polityki państwa i koordynację działań związanych z ich implementacją**.

2. Zwiększenie zapotrzebowania na polityki oparte na dowodach

Jednym z podstawowych warunków tworzenia wysokiej jakości APP jest sprzyjający kontekst społeczny i kulturowy. Sukces każdej reformy systemu regulacji musi

być oparty z jednej strony na instytucjach umożliwiających optymalizację procesu tworzenia prawa, z drugiej zaś na systemie wartości, w którym badania społeczne i dowody są uznawane za kluczowy element tworzenia dobrych polityk publicznych. **Nawet najlepszy system APP jest skazany na porażkę, jeśli odbiorcy wytworzonej wiedzy lekceważą ją w procesie podejmowania decyzji, a otoczenie społeczne nie jest zainteresowane wynikami analiz lub ich nie rozumie.**

Aby podnieść jakość stanowionego prawa i innych interwencji, **wiedza tworzona w trakcie APP powinna być wykorzystywana w procesie programowania polityk publicznych.** W celu zwiększenia motywacji do wykorzystywania efektów OW przez decydentów można stworzyć system zachęt do wykorzystania wiedzy w procesie decyzyjnym. Po pierwsze, kluczowe jest wprowadzenie mechanizmu rozliczalności za przygotowywanie dokumentów OW. Oznacza on – jak w wielu krajach OECD – podpisywanie wypełnionych oceny skutków regulacji (dalej: OSR) przez dyrektorów departamentów, w których powstają regulacje, lub, jeśli to możliwe, przez odpowiednich ministrów. Po drugie, niezbędne jest dalsze zwiększanie transparentności procesu analizy, którą można uzyskać dzięki zamieszczaniu na internetowej platformie Rządowego Procesu Legislacyjnego wszystkich wersji dokumentów związanych z OW, łącznie z przeprowadzanymi analizami, w pliku umożliwiającym kopiowanie treści oraz wszystkich uwag zgłaszanych przez partnerów społecznych bezpośrednio po ich otrzymaniu.

Jednym z narzędzi wzrostu zapotrzebowania na OW jest również zwiększenie presji społecznej na tworzenie polityk publicznych opartych na dowodach. W tym celu niezbędne jest zwiększenie roli OW w debacie publicznej poprzez budowę kultury OSR i uwrażliwienie otoczenia społecznego (w tym mediów, organizacji pozarządowych i biznesowych, instytucji edukacyjnych oraz think tanków) na rolę i wagę OW. Może w tym pomóc m.in. tworzenie portali monitorujących dokumenty OW, zachęcanie do spotkań analityków z interesariuszami na etapie przygotowania dokumentów OW, organizowanie konferencji na temat OW oraz stymulowanie publikacji naukowych i popularyzacyjnych na temat OW. Ważne jest także zachęcanie mediów do wykorzystywania prac analitycznych jako narzędzia lepszego zrozumienia i potencjalnej krytyki tworzonego prawa – aby zalecenie to miało szansę na powodzenie, niezbędne jest jednak komunikowanie wyników prac w sposób

zrozumiały i atrakcyjny. **Ogromną rolę w tym procesie odgrywają partnerzy społeczni, którzy uczestniczą w konsultacjach publicznych – dopóki będą się oni skupiać, jak dotychczas, niemal wyłącznie na forsowaniu konkretnych rozwiązań bez odniesień do OW, dopóty znaczenie OW w procesie stanowienia prawa będzie ograniczone.**

Zapotrzebowanie na OW można również zwiększyć przez wyłonienie silnego partnera dla decydentów, który reprezentowałby interesy sektora APP. Tę rolę może odegrać silna jednostka o randze departamentu, jednak warto również powołać organizację pozarządową, która zrzeszałaby analityków zaangażowanych w OW. Dodatkowo, powołanie takiej instytucji mogłoby pomóc w długofalowym budowaniu tożsamości analityka OW, analogicznie do sukcesywnie kształtowanej w Polsce tożsamości analityka wyspecjalizowanego w ewaluacji polityk publicznych.

Wymienione wyżej rekomendacje mogą się przyczynić do budowy kultury dyskursu publicznego opartego na dowodach – warunku niezbędnego dla efektywnego działania systemu OW w Polsce.

3. Objęcie oceną wpływu wszystkich podmiotów o inicjatywie ustawodawczej

Znane są i szeroko omawiane – również w niniejszej publikacji – negatywne konsekwencje braku stosowania OW do interwencji innych niż propozycje rządowe, w tym do modyfikacji wprowadzanych w projektach Rady Ministrów. **System programowania polityk publicznych opartych na dowodach, aby sprawnie działać, wymaga objęcia OW również prac sejmowych i senackich oraz inicjatyw Prezydenta RP** (por. HFPC 2014, Kopińska i in. 2014). Pożądanym byłby również transfer najlepszych rozwiązań z poziomu centralnego na poziom lokalnych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie wymaga **znacznego wzmocnienia funkcji analitycznej w partiach politycznych i klubach parlamentarnych oraz rozbudowania procesów wspierających przeprowadzanie OW w Sejmie, Senacie i Kancelarii Prezydenta RP.**

Szczególnym przypadkiem są projekty kierowane do prac parlamentarnych przez Radę Ministrów, do których na tym etapie są wprowadzane poprawki. Biorąc pod uwagę przyjętą w Konstytucji RP zasadę trójpodziału władz oraz ustawodawczą

funkcję Sejmu i Senatu (art. 95, ust. 1), proponujemy, by **zmiany do rządowych aktów prawnych wprowadzanych podczas prac parlamentarnych objąć obowiązkiem przygotowywania OW** na jeden z trzech alternatywnych sposobów:

- 1** opracowywanie OW do wprowadzanych na etapie parlamentarnym zmian przez podmioty, które je proponują;
- 2** aktualizowanie przez stronę rządową OSR do danego projektu przed ostatecznym uchwaleniem ustawy w sytuacji wprowadzania zmian do projektu aktu prawnego na etapie prac parlamentarnych;
- 3** wprowadzenie reguły zero-jedynkowej – przyjmowania lub odrzucania w całości projektu Rady Ministrów przy równoczesnym wzmocnieniu procesu konsultacji na etapie przygotowywania projektu. Odrzucony w głosowaniu projekt, opatrzone komentarzami wynikającymi z prac komisji sejmowych i debaty parlamentarnej, powinien wówczas trafić do ponownego opracowania.

Ostatnie z proponowanych wyżej rozwiązań ma charakter zmiany najbardziej radykalnej, jednak **znacznie zwiększa szansę na przygotowanie wysokiej jakości propozycji z przekonującym uzasadnieniem. Zapobiega również rozmyciu odpowiedzialności za ostateczną treść regulacji oraz zwiększa przejrzystość procesu dla partnerów społecznych, a równocześnie wzmacnia funkcję ustawodawczą i kontrolną Parlamentu RP.**

Rozszerzenie katalogu podmiotów stosujących OW wymaga **zmian w otoczeniu systemu tworzenia polityk publicznych, w szczególności w uczelniach i jednostkach badawczych.** Muszą one rozbudować swój **potencjał kształcenia absolwentów o odpowiednich kompetencjach i kapitale intelektualnym oraz wspierania procesu OW adekwatnym warsztatem metodologicznym.** Obecnie obie te funkcje w dużej mierze nie są realizowane.

Wraz z rozszerzeniem instytucjonalnego zakresu stosowania OW niezbędne jest zwiększenie znaczenia zasady proporcjonalności i ograniczenie obowiązku przygotowywania OW wyłącznie do najważniejszych propozycji (nawet do kilkudziesięciu procent, zgodnie z zasadą „mniej, lecz lepiej”). Opracowany przez brytyjski

Departament Biznesu, Innowacji i Umiejętności podręcznik do OW (BIS 2011) wskazuje na kilka kluczowych czynników, które należy wziąć pod uwagę przy decyzji na temat zakresu przeprowadzania OW:

- poziom zainteresowania i wrażliwości społecznej odnośnie do obszaru danej interwencji;
- poziom kontrowersyjności, nieodwracalności i innowacyjności interwencji;
- waga oczekiwanego wpływu;
- poziom niepewności dotyczącej prawdopodobnego wpływu;
- dostępność czasu na opracowanie interwencji.

4. Rekonstrukcja instytucjonalnego otoczenia systemu

Jednym z podstawowych problemów systemu OW w Polsce jest brak instytucjonalnego rozdzielenia funkcji kontrolnej oraz doradczo-szkoleniowej w strukturach administracyjnych zajmujących się APP, które występuje w wielu krajach OECD oraz w systemie ewaluacji. **Zgrupowanie istniejących instytucji w dwa niezależne od siebie podmioty, z których jeden udzielałby wsparcia w zakresie tworzenia analiz OW oraz szkolił i rozwijał personel analityczny, a drugi kontrolował i monitorował jakość tworzonych APP, pozwoliłoby na stworzenie systemu bodźców, który doprowadziłby do zwiększenia jakości tworzonych polityk publicznych.**

Takimi dwoma niezależnymi podmiotami mogłyby być jednostki organizacyjne, których powołanie postulujemy: Departament rozwoju APP oraz Biuro monitoringu APP. Poniżej przedstawiamy skrótowo potencjalny zakres ich odpowiedzialności i działań:

- Departament rozwoju APP (w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, np. na podstawie funkcjonującego tam Departamentu Programowania i Oceny Skutków Regulacji):
 - tworzenie i publikowanie wytycznych do OW;
 - tworzenie, publikowanie i prowadzenie programów szkoleniowych z zakresu OW;

- wsparcie departamentów APP w tworzeniu OW;
- rozwój kompetencji wynikających z analizy potrzeb szkoleniowych opartych na analizie pracy (szkolenia, mentoring, coaching, wizyty studyjne, studia podyplomowe, kursy doszkolające);
- rozwój systemu zarządzania zasobami ludzkimi w systemie OW (budowa modelu kompetencyjnego, analiza pracy, opis stanowisk, udoskonalenie systemu rekrutacji i selekcji, budowanie marki pracodawcy departamentów analitycznych).
- Biuro monitoringu APP (instytucja niezależna):
 - bieżąca ocena jakości OW połączona z prerogatywami zablokowania legislacji, które nie posiadają OW lub posiadają OW niskiej jakości;
 - regularna ocena jakości OW połączona z publikowaniem wyników ewaluacji jakości OW w Polsce;
 - komunikacja z otoczeniem w zakresie jakości OW w Polsce.

Dodatkowo, pożądanym przekształceniem w otoczeniu instytucjonalnym mogłoby być **utworzenie w każdym ministerstwie komórki analitycznej o randze departamentu poświęconej APP (jest to rekomendacja połączona z postulatem zintegrowania OW z ewaluacją polityk publicznych)**. Zatrudnione w departamencie ds. APP osoby, w odróżnieniu od tych, którzy tworzą dziś analizy zasilające formularze TR i OSR, byłyby skoncentrowane jedynie na zadaniach analitycznych. Koncentracja wyłącznie na pracy analitycznej przyniosłaby szereg korzyści – pozwoliłaby na budowanie ekspertyzy analitycznej w komórkach, zwiększyłaby motywację do rozwoju oraz uwolniłaby czas, poświęcany obecnie na realizację innych zadań.

Tak daleko idąca zmiana struktury organizacyjnej musiałaby jednak być powiązana z innymi działaniami, m.in. **dbałością o zapewnienie analitykom odpowiednich zasobów (sprzęt, oprogramowanie, dostęp do baz danych) oraz – tam, gdzie to możliwe – zbliżeniem wynagrodzeń do poziomu rynkowego**. Ważne jest również podnoszenie kompetencji analitycznych na wzór systemu ewaluacji, tj. poświęcenie większej uwagi takim umiejętnościom jak: zdolność trafnego definiowania problemu, tworzenie adekwatnych wskaźników realizacji założonych celów, analiza oddziaływania aktu prawnego na konkurencyjność gospodarki, rynek pracy i inne obszary społeczne.

Ponadto analitycy powinni mieć możliwość uzyskania systematycznego wsparcia ze strony ekspertów zewnętrznych, co wymusiłoby zmiany w zasadach zatrudnienia ekspertów z rynku, zarówno pod względem finansowym (poziom wynagrodzenia), jak i formalnym (wymagania związane z pracą w korpusie cywilnym).

5. Integracja funkcji analitycznych

Rekomendacja zintegrowania funkcji analitycznych jest naturalną pochodną postulatu mocnego osadzenia OW (ale i ewaluacji, audytu efektywnościowego oraz analiz strategicznych) w obszarze strategicznego programowania polityk publicznych, wzmocnienia roli analityków w relacji z decydentami politycznymi oraz rekonstrukcji instytucjonalnego otoczenia systemu. Aby w pełni wykorzystać potencjał oparcia polityk publicznych na dowodach, konieczne jest **zintegrowanie różnorodnych funkcji analitycznych w mocnych jednostkach o randze departamentów w poszczególnych resortach i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**, ściśle współpracujących z departamentami merytorycznymi. Jednostki te można by zbudować z wykorzystaniem dostępnych zasobów kadrowych departamentów analitycznych, uzupełniając je o doświadczonych specjalistów ds. analiz strategicznych, kontroli zarządczej oraz audytu efektywnościowego, OW i ewaluacji.

Z takim rozwiązaniem wiąże się szereg korzyści:

- rzeczywiste wzmocnienie pozycji i roli analityków w relacji z przedstawicielami departamentów merytorycznych oraz decydentami politycznymi;
- uniknięcie konfliktu interesów i negatywnych procesów natury psychologicznej związanych z przygotowaniem i oceną OW przez te same podmioty. Ma to szczególne znaczenie podczas poszukiwania alternatywnych rozwiązań problemu (TR) oraz dokonywania oceny funkcjonującego aktu prawnego (OSR ex post);
- ułatwienie transferu wiedzy i umiejętności wynikających z różnych doświadczeń analitycznych, które obecnie są rozproszone w różnych departamentach, wydziałach i zespołach. Wykorzystanie wyjątkowych doświadczeń z przygotowywania analiz strategicznych, audytów, OW i ewaluacji do

przygotowywania lepszej jakości danych, na których powinno się opierać podejmowanie decyzji;

- łatwiejsze gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie wiedzy, informacji i danych, w tym pełne wykorzystanie potencjału obserwatoriów terytorialnych;
- zwiększenie skuteczności merytorycznej i efektywności kosztowej prowadzonych działań szkoleniowych i edukacyjnych. Nakłady finansowe przeznaczane na rozwój kompetencji analitycznych będą bardziej efektywne, gdy osoba wykonująca zadania analityczne poświęci na nie cały swój czas, zamiast realizować również inne zadania;
- ułatwienie i optymalizacja procesu rekrutacji i selekcji oraz rozwoju pracowników poprzez zwiększenie dopasowania i unifikacji charakteru wykonywanej pracy (tzw. *person-job fit*, por. Kristof-Brown, Zimmerman i Johnson 2005; Lauver i Kristof-Brown 2001; Saks i Ashforth 1997).

Proponowana zmiana wymaga niewielkiej modyfikacji ministerialnych zespołów ds. OSR, które – przy zachowaniu obecnych zadań – powinny zostać rozszerzone o przedstawicieli departamentów merytorycznych i w większym stopniu skupić się na merytorycznej ocenie OW.

6. Zwiększenie komunikacji między podmiotami zaangażowanymi w ocenę wpływu

W ramach diagnozy systemu OW w Polsce zostały zdefiniowane problemy związane z umiejscowieniem komórek ds. OW w systemie tworzenia polityk publicznych. Jednym z istotnych wyzwań w tym zakresie jest tzw. silosowa struktura resortów. Bardzo często urzędnicy przeprowadzają analizy oraz tworzą raporty w izolacji, na podstawie łatwo dostępnych danych oraz własnego rozeznania sytuacji. Aby zapobiec tego rodzaju działaniom, wskazane jest **tworzenie interdyscyplinarnych zespołów zadaniowych zajmujących się analizą OW w ramach postulowanych wyżej departamentów ds. APP**. W takich grupach zadaniowych powinni współpracować twórcy polityk publicznych (pracownicy merytoryczni),

z doświadczenia znający obszary problemowe i specyfikę konkretnych rozwiązań, oraz analitycy polityk publicznych, stosujący metody badawcze i analityczne umożliwiające udzielanie odpowiedzi na pytania powstałe w trakcie prób rozwiązania konkretnych problemów. Warto w takich zespołach zatrudniać także prawników, którzy przekładaliby wnioski z analiz na język ustaw.

Tworzenie takich interdyscyplinarnych struktur pozwoliłoby zoptymalizować działania w obszarze APP, szczególnie dzięki usunięciu zbędnych kroków komunikacyjnych oraz uwzględnianiu różnych perspektyw w procesie analitycznym – urzędnicy przygotowujący OW nie posiadają przecież wiedzy z każdego obszaru problemowego, którego dotyczą tworzone polityki publiczne. Ostatnią, niezwykle trudną do wdrożenia sugestią, jest **włączenie do zespołu decydentów** – dyrektorów departamentów oraz polityków. Z jednej strony mogłoby to zwiększyć realizm podejmowanych działań, ale z drugiej naraziłoby pracę zespołu na dodatkowe ryzyka.

Innym ważnym postulatem jest **organizacja częstych spotkań przedstawicieli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów i pozostałych kluczowych resortów**. Przedmiotem spotkań byłoby uszczegółowianie oczekiwań w zakresie OSR oraz ujednoczanie podejścia do OW. Regularne spotkania analityków z różnych ministerstw (np. w postaci kwartalnych międzyresortowych mini-konferencji analitycznych) pozwoliłyby również szybko zidentyfikować konkretne problemy oraz dzielić się wiedzą.

7. Optymalizacja procesu oceny wpływu

Jakkolwiek większość opisanych wyżej rekomendacji jest związana ze zmianami systemowymi, nie możemy zapominać o samej OW. W zgodnej ocenie niezależnych ekspertów i uczestników przeprowadzonych przez zespół MORE badań, logika systemu OW w Polsce w znacznej części pokrywa się z logiką najlepszych systemów państw członkowskich OECD. Warto jednak zastanowić się, jakiego rodzaju zmiany mogłyby zoptymalizować i lepiej dostosować system OW do specyfiki polskiego systemu tworzenia polityk publicznych.

Główną rekomendacją wyłaniającą się z analizy materiału badawczego jest **zwiększenie zastosowania zasady proporcjonalności w APP w Polsce**. W myśl tej

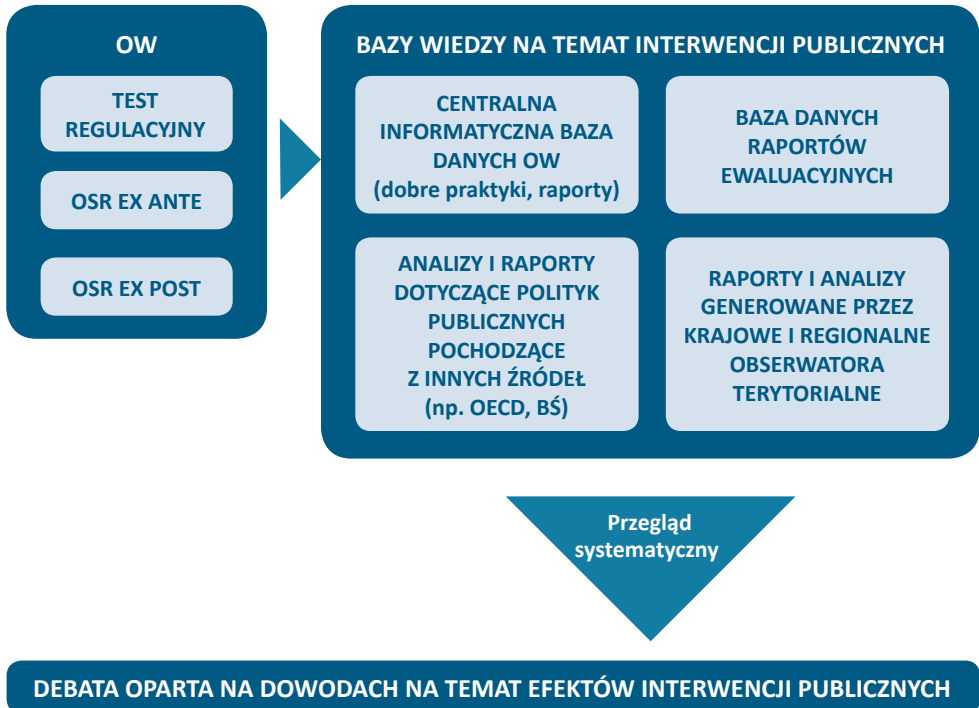
zasady prawodawca w procesie tworzenia polityk publicznych powinien stosować środki, które są niezbędne do osiągnięcia określonego celu, uwzględniając jednocześnie ograniczenie kosztów – społecznych, finansowych i biurokratycznych – podejmowanych działań. Zasada ta powinna również obowiązywać w odniesieniu do OW. Dziś nierzadko zdarza się, że OSR są tworzone do rozporządzeń i ustaw automatycznie – nawet wtedy, gdy ich zasadność jest bardzo ograniczona.

Więcej uwagi powinno się poświęcać sposobowi zarządzania cyklem APP. Analizy powinny odnosić się bezpośrednio do problemów społecznych, a nie zawęźać się wyłącznie do regulacji. Rekomendacja ta przekłada się na sugestię **dokładnego analizowania w ramach OW pozaregulacyjnych form rozwiązywania problemów społecznych oraz prezentowania ich w formie załączników do formularza TR.** APP to proces, a nie projekt, i tak rozumiana powinna być częścią strategicznego planowania polityk publicznych w Polsce.

Istotne rekomendacje dotyczą również formularzy wykorzystywanych w systemie OW. Powinny być **bardziej elastyczne i dostosowane do problemu**, który jest źródłem ocenianej regulacji – obowiązujące na początku 2015 roku formularze narzucają zbyt sztywną strukturę prezentowania analiz odnośnie do rozwiązywanego problemu.

W ramach systemu OW proponujemy również **integrację różnych baz danych w celu utworzenia podstawy dla debaty opartej na dowodach zasilających OW oraz całego procesu tworzenia i realizacji interwencji publicznych** (zob. rysunek 2). Wydaje się to bardziej użyteczne niż tworzenie zintegrowanego systemu zarządzania wnioskami i rekomendacjami z OSR ex post (wzorowanego na systemie ewaluacji). Szerszy zakres systemu pozwoliłby na wykorzystywanie wiedzy z różnych źródeł, również dla podejmowania decyzji w procesie OW. Pozytywnym – z punktu widzenia OW – rozwiązaniem znanym z ewaluacji jest tworzenie tematycznych grup sterujących, które zajmują się zarządzaniem wiedzą w określonych obszarach polityki państwa (np. konkurencyjność i innowacyjność, rynek pracy, środowisko).

Rysunek 2. Integracja baz wiedzy na temat interwencji publicznych



Źródło: opracowanie własne.

Zintegrowany system zarządzania wiedzą umożliwiłby również efektywniejsze wykorzystanie wyników z rzadko przeprowadzanych analiz OSR ex post. Wiąże się to z kolejną rekomendacją – **wprowadzenia obowiązku przeprowadzenia analiz OSR ex post dla wszystkich aktów prawnych generujących istotne skutki finansowe dla jednostek publicznych oraz dla nowelizacji ważnych regulacji**. Wnioski z takich analiz wsparłyby proces decyzyjny, stając się strategicznym elementem cyklu tworzenia polityk publicznych. Wykorzystywanie analiz OSR ex post przyczyniłoby się do zwiększenia adaptacyjności całego systemu polityk publicznych. Trudno zrozumieć, dlaczego w całym 2014 roku nie opublikowano żadnej OSR ex post, mimo że znaczna część przygotowywanych ustaw to nowelizacje już obowiązującego prawa (nie jest to zresztą problem specyficzny wyłącznie dla polskiego systemu OW).

Tym samym konieczne jest szersze informowanie o roli i znaczeniu OSR ex post oraz zaleceniu ich przygotowywania, które zakłada Regulamin pracy Rady Ministrów. Jeśli nie przyniesie to oczekiwanych rezultatów, warto przemyśleć konstrukcję OSR ex post wraz z wprowadzeniem obowiązku jej przygotowywania przynajmniej w odniesieniu do nowelizacji aktów prawnych (np. poprzez rozszerzenie formularza OSR ex post i traktowanie go jako zamiennika z OSR ex ante i TR dla nowelizacji lub skrócenie go do formy załącznika do OSR ex ante i TR).

Dodatkową rekomendacją wynikającą z diagnozy systemu OW w Polsce jest **zwiększenie nacisku na komunikowanie analiz oraz raportów w formie jasnej, zrozumiałej i łatwej do interpretacji dla ogółu społeczeństwa oraz gotowej do przetworzenia przez media i opozycję**. Postawienie akcentu na prezentację danych w systemie OW zwiększyłoby przejrzystość procesu oraz szanse na tworzenie wysokiej jakości APP.

Ostatnią rekomendacją w tej części jest **ujednoczenie stanowiska Ministerstwa Finansów w sprawie kosztów i korzyści z wdrożenia aktów prawnych** (art. 50 Ustawy z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U., Nr 157, poz. 1240).

8. Dopasowanie metodologii oceny wpływu do obszaru problemowego oraz nacisk na analizę wariantową

Użyteczność OW (oraz innych procesów analitycznych) w znacznej mierze zależy od wiarygodności, rzetelności i trafności wykorzystywanych metod i narzędzi badawczych. W ramach OW, nie tylko w Polsce, dominuje wykorzystywanie analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*, zob. Weimer 2009). **Rekomendujemy uporzędkowanie podejść analitycznych w obszarze OW celem lepszego dopasowania wybranego sposobu postępowania do zapotrzebowania na wiedzę i charakterystyki rozwiązywanego problemu**. Doprowadzi to do rozszerzenia palety wykorzystywanych narzędzi, choć nie jest to cel sam w sobie – tam, gdzie najbardziej adekwatnym podejściem jest analiza kosztów i korzyści, właśnie ta metoda powinna być wykorzystywana. Wartością podejścia opartego na analizie kosztów i korzyści jest możliwość porównywania różnych wariantów rozwiązań. Przy braku rzeczywistego

rozważania alternatyw oraz w sytuacji, gdy kluczowe kryteria wyboru interwencji nie mają charakteru ekonomicznego, użyteczność tego narzędzia jest jednak ograniczona. Problematyka metodologii jest zagadnieniem na tyle obszernym, że poświęciliśmy mu oddzielną publikację, która przyjęła postać praktycznego poradnika przygotowywania OW (zob. Hermann-Pawłowska i Bienias, w druku).

Jednym z wartościowych podejść do konstruowania procesu analitycznego jest **ocena stopnia dopasowania wykorzystywanego planu badawczego do pytania, na które poszukuje się odpowiedzi** (tzw. platynowy standard, zob. Sanjeev i Craig 2010). Plany badawcze, rozumiane jako logiczna rama zbierania i analizy danych, mogą być uporządkowane według typologii zaproponowanej przez Karola Olejniczaka, Tomasza Kupca i Estelle Raimondo (2014; por. Bamberger, Rugh i Mabry 2011; de Vaus 2006; Petticrew i Roberts 2003; Stern i in. 2012):

- metaanaliza (systematyczny przegląd);
- eksperyment, quasi-eksperyment;
- studium statystyczne (w tym modelowanie ekonometryczne);
- gry i symulacje;
- ewaluacja oparta na teorii;
- studium przypadku;
- podejście partycypacyjne;
- opisowy plan badawczy.

Dzięki otwartości na etapie wyboru podejścia metodologicznego, OW może skuteczniej pełnić swoją funkcję, tj. **przyczynić się do ustalenia, czy zmiana, pociągająca za sobą określone koszty, przynosi faktyczne korzyści netto, które nie zaistniałyby, gdyby zmiany nie wprowadzono**. Wymaga to również położenia znacznie mocniejszego akcentu na ustalenie związku przyczynowego między interwencją a obserwowanymi efektami. Wiąże się z tym konieczność **trafnego określenia scenariusza bazowego**, który jest punktem odniesienia dla analizy funkcjonowania aktu prawnego (podejście kontrfaktyczne, *counterfactual approach*). Uwarunkowania historyczne i określona tradycja prowadzenia badań ewaluacyjnych spowodowały większe zróżnicowanie metodologiczne. Podejście ewaluacji opartej na teorii

(*theory-based evaluation*, por. Leeuw 2012; CEAPP 2010) może być szczególnie użyteczne przy przeprowadzaniu OW. Polega ono na wyartykułowaniu pełnej logiki interwencji, a następnie jej testowaniu. W tym podejściu są stosowane rozmaite metody i techniki gromadzenia oraz analizy danych, łączące często podejście jakościowe i ilościowe oraz wykorzystywanie danych zastanych i wywołanych (podejście mieszane, *mix methods approach*).

W tym kontekście **wprowadzony w polskim systemie TR powinien zostać tak przemodelowany, aby w możliwie pełny i precyzyjny sposób raportował szczegółowe konsekwencje wszystkich analizowanych wariantów interwencji**. Analiza wariantowa powinna ułatwiać podjęcie świadomej decyzji o zastosowaniu określonego rozwiązania na podstawie bogatego zestawu kryteriów wskazujących na korzyści i koszty (nie zawsze wyłącznie ekonomiczne) oraz związane z nimi ryzyka. Ma to szczególne znaczenie dla tych interwencji, które rodzą rozbieżne i niespójne konsekwencje w zależności od przyjętego kryterium.

TR ma ogromny – póki co niewykorzystywany – potencjał **podnoszenia skuteczności podejmowanych interwencji przez wykorzystanie konsultacji publicznych celem lepszego zdiagnozowania problemu (jego istoty, przyczyn i symptomów), zmapowania szerokiej palety rozwiązań oraz ich integracji w spójny system działania**. Taki efekt można byłoby osiągnąć, gdyby:

- TR ograniczyć wyłącznie do przedstawienia proponowanego rozumienia problemu, pożądaných efektów i kilku wariantów sensorych interwencji wraz z ich konsekwencjami;
- podczas konsultacji publicznych TR opatrzyć szczegółowymi pytaniami do partnerów społecznych o trafność przyjętej definicji obszaru problemowego, rzeczywistą użyteczność proponowanych efektów oraz adekwatność wariantów interwencji;
- uwagi partnerów społecznych na temat wariantów interwencji były oparte na dowodach.

Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym rozdziale rekomendacje, odpowiadające na zidentyfikowane wyzwania i potrzeby polskiego systemu OW, znacznie wykraczają poza propozycje usprawnienia sposobu przeprowadzania analiz konsekwencji wprowadzania aktów prawnych. Jest to spowodowane tym, iż mimo fundamentalnego znaczenia dla funkcjonowania polityk publicznych opartych na dowodach, OW i ewaluacja są tylko narzędziami, i w tym sensie nie są celem samym w sobie. Aby skutecznie realizować swoje zadania, wymagają spełnienia odpowiednich warunków. Zainteresowanie instytucji międzynarodowych (głównie OECD) problematyką OW i swoisty *Zeitgeist*, polegający na poświęceniu szczególnej uwagi rozwojowi potencjału OW na świecie, stwarzają bardzo sprzyjający klimat nie tylko dla usprawnienia wąsko rozumianego procesu OW, ale również całego systemu programowania polityk publicznych, które przyczyniają się do osiągnięcia dobra wspólnego. Mamy świadomość, iż część z zaproponowanych rekomendacji będzie trudna do wdrożenia. W związku z wielkim wysiłkiem instytucjonalnym włożonym w opracowanie nowego Regulaminu pracy Rady Ministrów, Wytycznych do przeprowadzania OW, utworzenie nowych formularzy OW i pracę ministerialnych zespołów ds. OSR, część rekomendowanych zmian powinna zostać odłożona w czasie, aby ich wprowadzenie nie okazało się przeciwnie skuteczne. Liczymy jednak, iż uwagi wypracowane przez nasz zespół staną się podstawą dla refleksji i inspiracją do dalszego doskonalenia systemu OW, a w konsekwencji przełożą się na sprawniejsze zarządzanie politykami publicznymi w Polsce.

Literatura cytowana

Bamberger Michael, Jim Rugh i Linda S. Mabry, 2011, *RealWorld Evaluation. Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints*, Thousands Oaks: Sage.

CEAPP (Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ), 2010, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, <http://www.portal.uj.edu.pl/documents/4628317/5fd8f097-8ce8-4ad7-af64-6c386fa6a51e> odczyt 20.02.2015.

BIS (Department for Business, Innovation and Skills), 2011, *Impact Assessment Toolkit. How to do an Impact Assessment*, London: HM Government.

de Vaus David (red.), 2006, *Research Design*, London: Sage.

Górniak Jarosław i Stanisław Mazur, 2012, *Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju*, [w:] Jarosław Górniak i Stanisław Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 185–220.

Hermann-Pawłowska Katarzyna i Stanisław Bienias, *Ocena wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej* (w druku).

HFPC (Helsińska Fundacja Praw Człowieka), 2014, *Prawa człowieka, proces legislacyjny, wymiar sprawiedliwości – uwagi na tle działalności HFPC*, <http://programy.hfpc.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2014/07/Raport-koncowy.pdf> odczyt 11.02.2015.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Kopińska Grażyna, Grzegorz Makowski, Piotr Wagłowski i Marcin Michał Wiszowaty, 2014, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf odczyt 11.02.2015.

Kristof-Brown Amy L., Ryan D. Zimmerman i Erin C. Johnson, 2005, *Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit*, „Personnel Psychology”, nr 58, 281–342.

Lauver Kristy J. i Amy L. Kristof-Brown, 2001, *Distinguishing between employees' perceptions of person-job and person-organization fit*, „Journal of Vocational Behavior”, nr 59, 454–470.

Leeuw Frans L., 2012, *Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions*, „Evaluation”, nr 18, s. 348–363.

MG (Ministerstwo Gospodarki), 2014, *Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, <http://konsultacje.gov.pl/node/3598> odczyt 26.02.2015.

Olejniczak Karol, Tomasz Kupiec i Estelle Raimondo, 2014, *Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych*, [w:] Agnieszka Haber i Karol Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 65–112.

Petticrew Mark i Helen Roberts, 2003, *Evidence, hierarchies, and typologies: horses for courses*, „Journal of Epidemiology and Community Health”, nr 57, t. 7, s. 527–529.

PMSU (Prime Minister's Strategy Unit), 2004, *Strategy Survival Guide*, London: Cabinet Office.

Saks Alan M. i Blake E. Ashforth, 1997, *A longitudinal investigation of the relationship between job information sources, applicant perceptions of fit, and work outcomes*, „Personnel Psychology”, nr 50, s. 395–426.

Sanjeev Khagram i Thomas W. Craig, 2010, *Toward a Platinum Standard for Evidence-Based Assessment by 2020*, „Public Administration Review”, grudzień, s. 100–106.

SPMT (Strategic Policy Making Team), 1999, *Professional policy making for the twenty first century*, London: Cabinet Office.

Stern Elliot, Nicoletta Stame, John Mayne, Kim Forss, Rick Davies i Barbara Befani, 2012, *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations*, Washington DC: Department of International Development, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67427/design-method-impact-eval.pdf odczyt 26.02.2015.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dn. 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (MP, poz. 979).

Weimer David L. (red.), 2009, *Cost-Benefit Analysis and Public Policy*, New York: Wiley-Blackwell.

Podsumowanie

Jarosław Górniak

Ocena wpływu regulacji zadziałała w Polsce na szczeblu administracji rządowej. Biorąc pod uwagę relatywnie krótki okres funkcjonowania tego systemu, trzeba przyznać, że uzyskano istotne postępy. Ocena skutków regulacji jest coraz rzadziej postrzegana jako wymóg formalny, a nawet swoisty rytuał, a coraz częściej jako ważne narzędzie doskonalenia regulacji dzięki wprowadzaniu systematycznych analiz antycypowanych konsekwencji do procesu przygotowania regulacji. Zbudowanie sprawnie działającego systemu oceny wpływu – więcej: systemu doskonalenia projektów regulacji przy użyciu analiz – wymaga jednak spełnienia szeregu warunków. Przeszliśmy krętą drogę, która doprowadziła nas do ujętych w ostatnim rozdziale kluczowych rekomendacji dla systemu oceny wpływu w Polsce. W istocie rzeczy chodzi o zbudowanie dobrze działającego systemu analizy polityk publicznych, którego elementem – nawet jeśli kluczowym, to jednak tylko elementem – powinna być ocena wpływu.

Na zakończenie warto sprecyzować najważniejsze kierunki działania.

1 Na poziomie operacyjnym kluczowe jest:

- 1.1. Doprowadzenie do rzeczywistej analizy wariantów w procesie testu regulacji w postaci wyboru **jednego z możliwych** sposobów przeprowadzenia interwencji. Analiza wariantów powinna być udokumentowana i dostępna publicznie. Opowiadamy się za zmniejszeniem zakresu regulacji poddawanych ocenie wpływu na rzecz jej pogłębienia i wzrostu jakości.

- 1.2. Rozszerzenie repertuaru podejść do oceny wpływu o metody wykraczające poza analizę kosztów i korzyści.
- 1.3. Podniesienie kompetencji personelu analitycznego.
- 1.4. Zbudowanie sieci współpracy z otoczeniem eksperckim.
- 1.5. Uruchomienie procesu kształcenia analityków i rozwoju metodologii oceny wpływu w uczelniach.

2 Na poziomie systemowym kluczowe jest:

- 1.1. Wyodrębnienie organizacyjne jednostek analitycznych oraz ich rozwój w zakresie kompetencji personelu i warunków działania.
- 1.2. Wyodrębnienie jednostki będącej zapleczem strategicznym rządu i wzmocnienie strategicznego wymiaru rządzenia.
- 1.3. Doprowadzenie do obowiązkowego objęcia oceną wpływu projektów głosowanych przez parlament w ich ostatecznym kształcie.

To tylko najważniejsze punkty szerokiego katalogu celów. Warto podjąć działania na rzecz ich osiągnięcia, gdyż będzie to sprzyjać jakości prowadzenia polityk publicznych. Nie da się zadekretować kultury wykorzystywania wiedzy analitycznej w procesie podejmowania decyzji. Ta wypracowywana jest w praktyce. Jednak nie doczekamy się tej kultury bez radykalnego wzrostu jakości analiz. Oczekiwanie, by to najpierw decydenci zgłaszali zapotrzebowanie na dowody, przypomina sytuację, gdy czeka się z wypuszczeniem samochodów na drogi, dopóki się konie nie przyzwyczają. Najpierw trzeba pokazać dowody, że można dostarczyć użytecznej wiedzy w procesie oceny wpływu.

Autorzy niniejszej publikacji, jak to było zasugerowane we Wprowadzeniu, mieli przede wszystkim cele poznawcze. To opracowanie ma wyznaczać ramę dla propozycji praktycznych, które zostaną przedstawione w innej publikacji. Przyjęliśmy taką kolejność, ponieważ propozycji praktycznych nie sposób uzasadnić, jeśli nie pokaże się korzeni, z których wyrastają. Żywimy nadzieję, że takie korzenie zostały w tej pracy ukazane.

Autorzy

Stanisław Bienias

Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz podyplomowych studiów z zakresu ewaluacji projektów na Uniwersytecie Warszawskim. Od 2004 r. pracownik Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, od 2006 do 2013 r. na stanowisku naczelnika Wydziału Ewaluacji (Krajowa Jednostka Ewaluacji), gdzie był odpowiedzialny za realizację procesu ewaluacji na poziomie Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 oraz negocjacje kształtu rozporządzeń UE 2014–2020 w obszarze ewaluacji i wskaźników. Reprezentował Polskę w spotkaniach „Evaluation Network” w ramach DG Regio KE, współpracował z OECD, Bankiem Światowym i innymi instytucjami krajowymi i zagranicznymi. Koordynował prace blisko 60 jednostek ewaluacyjnych zlokalizowanych w ramach instytucji zarządzających i pośredniczących we wdrażaniu polityki spójności w naszym kraju. Brał udział w realizacji przeszło 100 badań ewaluacyjnych. Organizator i prelegent licznych konferencji i seminariów dotyczących budowy kultury ewaluacyjnej w Polsce i za granicą. Prowadzi wykłady w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie i Uniwersytecie Warszawskim. Główny ekspert w zakresie ewaluacji i monitorowania European Academy for Taxes, Economic&Law w Berlinie. Autor i współautor kilkunastu publikacji w obszarze ewaluacji.

Od 2013 r. Stanisław Bienias współtworzy niezależną organizację non-profit Fundacja IDEA Rozwoju.

Weronika Felcis

Absolwentka socjologii na Uniwersytecie Jagiellońskim, doktorantka prof. Jarosława Górniaka. Studiowała na prestiżowym Uniwersytecie Warwick w Anglii. Absolwentka Interdyscyplinarnego Programu Studiów Doktoranckich „Society-Environment-Technology” i stypendystka Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w Pracowni Innowacji Społecznych „STOCZNIA”. Razem z Bałtyckim Instytutem Badań Społecznych (Ryga, Łotwa) pracowała nad oceną planowania strategicznego na Łotwie oraz wytyczne dla rozwoju Krajowego Systemu Planowania Polityk Publicznych (2013). We wrześniu 2013 r. ukończyła Szkołę Letnią dotyczącą Counterfactual Impact Evaluation (Włochy), a w lutym 2014 jej kontynuację w Trydencie (Włochy).

Prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego oraz Europejskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (EES), a w nim Grupy Roboczej ds. Profesjonalizacji Zawodu Ewaluatora. Jedyny zewnętrzny reprezentant uczestnik warsztatu dotyczącego wprowadzenia w UKES i EES pilotażowej wersji Woluntarystycznego Systemu Certyfikowania Ewaluatorów (Londyn, UK).

Członek zespołu badawczego po stronie UJ w innowacyjnym projekcie transferu metodologii badań ewaluacyjnych do oceny skutków regulacji finansowanego przez NCBiR.

Prof. dr hab. Jarosław Górniak

Socjolog i ekonomista, dziekan Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, twórca i kierownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ oraz kierownik Zakładu Socjologii Gospodarki, Edukacji i Metod Badań Społecznych w Instytucie Socjologii UJ. Profesor w dziedzinie nauk społecznych specjalizujący się w zakresie metod badań społecznych, metodologii ewaluacji i analizy polityk publicznych, socjologii gospodarki i organizacji oraz statystycznej analizie danych. Wcześniej zajmował się także metodologią badań rynku. Aktualnie jest kierownikiem naukowym kilku dużych programów badawczych, w tym systemowego projektu Bilans Kapitału Ludzkiego. Był ekspertem UNDP i Banku Światowego, jest autorem licznych opracowań i ekspertyz dla centralnej i regionalnej administracji publicznej dotyczących strategicznego zarządzania rozwojem, ewaluacji i analiz

polityk publicznych oraz polityki rynku pracy i edukacji. Służy swą opinią w ciałach doradczych na szczeblu krajowym i regionalnym. Obecnie jest członkiem Komitetu Polityki Naukowej, Rady Naukowej Ośrodka Badań nad Przedsiębiorczością PARP i Rady Naukowej Instytutu Badań Edukacyjnych.

Katarzyna Hermann-Pawłowska

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, interdyscyplinarnych podyplomowych studiów w Kolegium Europejskiego w Natolinie oraz studiów doktoranckich w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie; doktor ekonomii o specjalizacji administracja publiczna i integracja europejska. Dyrektor ds. Projektów Strategicznych w Fundacji IDEA Rozwoju.

Specjalista w zakresie rozwoju instytucjonalnego, zarządzania strategicznego, procesów europeizacji i wieloszczeblowego rządzenia. Autorka artykułów naukowych i ekspertyz, wykładowca i szkoleniowiec, członek Regional Studies Association.

Marianna Król

Psycholog, doktorantka i wykładowca w Instytucie Psychologii Uniwersytetu Jagiellońskiego, Visiting Student Research Collaborator na Uniwersytecie Princeton, NJ. Współpracownik Interdyscyplinarnego Centrum Badań i Rozwoju Organizacji oraz Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych. Współwłaściciel, trener i koordynator projektów w firmie doradczej 313 Consulting, zajmującej się tworzeniem i wdrażaniem innowacyjnych projektów rozwojowych i diagnostycznych z wykorzystaniem autorskich gier symulacyjnych. Specjalistka w zakresie innowacyjnych praktyk HR, Employer Branding i rozwoju organizacji. Współautorka książki pt. „Kompetencyjne Testy Sytuacyjne w rekrutacji, selekcji i ocenie pracowników”. Od lipca 2013 jest Koordynatorem innowacyjnego projektu rekrutacyjno – selekcyjnego do Sieci Dealerskiej SEAT w Volkswagen Group Polska.

Prof. dr hab. Stanisław Mazur

Profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej na tym uniwersytecie. Redaktor naczelny kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”. Członek Rady Służby Cywilnej. Brał udział, jako

ekspert i koordynator, w kilkudziesięciu projektach krajowych i międzynarodowych z zakresu analizy polityk publicznych; jakości rządzenia; zarządzania strategicznego; organizacyjnego uczenia się. Autor ponad 150 publikacji naukowych oraz 120 ekspertyz.

Piotr Prokopowicz

Psycholog i socjolog organizacji, adiunkt w Zakładzie Socjologii Gospodarki, Edukacji i Metod Badań Społecznych UJ. Współpracownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ, współwłaściciel, trener i partner w firmie doradczej 313 Consulting, zajmującej się tworzeniem i wdrażaniem innowacyjnych projektów rozwojowych i diagnostycznych z wykorzystaniem autorskich gier symulacyjnych. Specjalista w zakresie badań i rozwoju organizacji, rekrutacji i selekcji oraz analizy danych. Stypendysta Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund, współpracownik i wykładowca Cologne Business School i Saint Mary's University w Halifax. Koordynator zespołu ds. monitoringu wdrażania strategii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Autor i redaktor wielu opracowań, książek i artykułów na temat socjologii i psychologii zarządzania.

Rafał Trzeciński

Analityk, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Od ponad dziesięciu lat zaangażowany w prowadzenie badań ewaluacyjnych, w tym m.in. w latach 2005–2014 jako główny specjalista w Sekcji Ewaluacji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Specjalizuje się w metodyce badań ilościowych, w szczególności badań eksperymentalnych i quasi-eksperymentalnych. Autor oraz współredaktor publikacji i artykułów w tym zakresie. Członek Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego.

Grzegorz Żmuda

Socjologii i psycholog organizacji, dyrektor zarządzający Interdyscyplinarnego Centrum Badań i Rozwoju Organizacji przy Zakładzie Psychologii Społecznej w Instytucie Psychologii UJ. Współpracownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ, współwłaściciel i partner w firmie doradczej 313 Consulting, zajmu-

jącej się tworzeniem i wdrażaniem innowacyjnych projektów rozwojowych i diagnostycznych z wykorzystaniem autorskich gier symulacyjnych. Specjalista w zakresie badań i rozwoju organizacji, rekrutacji i selekcji oraz analizy danych. Członek zespołu ds. monitoringu wdrażania strategii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Członek i kierownik kilkunastu zespołów badawczych realizujących innowacyjne projekty wdrożeniowe oraz prace eksperckie w obszarze rozwoju organizacji i ludzi oraz transferu kapitału ludzkiego.

Trudno przecenić praktyczne znaczenie tej książki. W odróżnieniu od dotychczasowych opracowań dotyczących podjętego tematu zawiera ona przykłady analiz i może pełnić funkcję poradnika oceny skutków regulacji, dającego odbiorcy skuteczne narzędzie korygowania procesu tworzenia prawa. (...)

Podjęmowane w książce problemy są analizowane jednocześnie na wielu poziomach od ujęcia bardziej koncepcyjnego po stronę techniczną procesu dokonywania analizy. Jest to wielka zaleta tej książki, gdyż rozwiązuje ona doniosłe problemy teoretyczne, pełniąc jednocześnie funkcję praktycznego przewodnika, przydatnego dla wielu środowisk – profesjonalistów: pracowników organów władzy i administracji, pracowników naukowych, a także działaczy społecznych, którzy, realizując swoje partykularne cele, powinni uwzględnić wnioski płynące z tego opracowania.

Nie wątpię, że walory teoretyczne i praktyczne tej książki zapewnią jej poczesne miejsce na rynku wydawniczym.

Prof. nadzw. dr hab. Waldemar Hoff, Akademia Leona Koźmińskiego

Książka ma w dużym stopniu – choć nie wyłącznie – ambicje i walory poznawcze. Uważny czytelnik znajdzie jednak także szereg trafnych odniesień do praktyki i zmiany. (...)

Dotyka nowej dziedziny wiedzy i praktyki, o wielkim znaczeniu dla jakości interwencji publicznej w Polsce. Opiera się na wszelkich dostępnych metodach i źródłach informacji. Prezentuje liczne trafne wnioski i rekomendacje. Polecam ją gorąco wszystkim badaczom, praktykom (urzędnikom i politykom) oraz studentom zainteresowanym funkcjonowaniem administracji publicznej i politykami publicznymi. Im prędzej wiedza zawarta w tej książce zostanie upowszechniona, tym lepiej dla wszystkich.

dr hab. Marek W. Kozak, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, EUROREG

Recenzja wydawnicza książki J. Górniak (red.), 2015,
Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski, Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego