

Instytucjonalne bariery w realizacji polityki publicznej

Streszczenie

Bariery w realizacji polityki publicznej pojawiają się na długo przed przystąpieniem do jej wdrażania. Wadliwe instytucje utrudniają właściwą identyfikację problemów i formułowanie polityki. Głównym problemem jest brak określenia centrum decyzyjnego, będącego głównym podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie polityki publicznej. Funkcjonalne splecenie władzy ustawodawczej i wykonawczej pozbawia parlament wpływu na kształt polityki publicznej. Również rząd nie pełni przypisanej mu funkcji prowadzenia polityki. Dane z badań świadczą o przejęciu tej funkcji przez resorty i braku koordynacji działań legislacyjnych. Prawo jest instrumentem komunikowania wcześniej podjętych decyzji. Nie wykorzystuje się obiektywnej wiedzy ani konsultacji społecznych, które mogłyby równoważyć malejącą rolę parlamentu. Utrudnia to dobranie właściwych instrumentów realizacji polityki.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, legislacja, rządzenie, władza wykonawcza

Institutional barriers to public policy implementation

Abstract

The main obstacles in the implementation of public policies emerge at the earlier stages of the agenda setting and the formulation of goals due to institutional constraints. They comprise the ambiguities about the governing center and thus about the real actors of the public policy process. The government fully controls the legislation, although this results from a functional unity of the executive and the legislative powers rather than from formal regulations. The parliament gets deprived of its influence on public policy. The government, however, is not able to fulfill its functions, either. The evidence shows that the main actor in programming public policy is the administration, and the decision-taking process is dispersed among separate ministries without any real coordination and oversight. The law is an instrument of communicating decisions taken at the pre-legislative stage. The use of objective data and public consultations is occasional, although they

could compensate for the declining role of the parliament. This makes the selection of proper policy instruments yet more difficult.

Keywords: public policy, legislation, governance, executive

Politykę publiczną można definiować jako „zracjonalizowane działania i programy publiczne, które oparte są na zgromadzonej, względnie zobiektywizowanej wiedzy i usystematyzowanym procesie projektowania i wykonywania tych działań”¹. Sam etap realizacji polityki publicznej jest poprzedzony przygotowaniem obejmującymi przede wszystkim identyfikację problemów wymagających interwencji publicznej (tzw. agenda *setting*), w wyniku której ustalane są cele. Następnie określa się możliwe sposoby osiągnięcia tych celów, a więc konkretne możliwe do przeprowadzenia interwencje, spośród których w wyniku oceny *ex ante*, wybierana jest taka, która w świetle uzyskanej wiedzy wydaje się najskuteczniej prowadzić do osiągnięcia celu. Wybrana interwencja jest wdrażana, a po pewnym czasie oceniana pod względem osiągnięcia zakładanych celów.

Różne źródła w literaturze przedmiotu wyodrębniają nieco odmienne co do liczby i szczegółowej zawartości etapy polityki publicznej, jednak panuje ogólna zgoda co do tego, że mamy do czynienia z procesem czy raczej serią powtarzalnych procesów, przebiegających w charakterystyczny, cyrkularny sposób. W najbardziej uproszczonym modelu przyjmuje się, że kluczowe fazy to stworzenie agendy, sformułowanie polityki publicznej, jej wdrażanie, a następnie ewaluacja².

Dla zidentyfikowania barier w realizacji polityki publicznej niezbędne jest uwzględnienie wcześniejszych etapów, bowiem błędy popełnione w trakcie przygotowań rzutują na możliwości realizacyjne. W analizie barier w realizacji polityki publicznej wykorzystuję wyniki projektu badawczego, zrealizowanego z zastosowaniem założonej metodologii w latach 2011–2014³.

¹ A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, KSAP, Warszawa 2012, s. 24.

² *Nauka o administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 322; M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 34.

³ Projekt „Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego w świetle wybranych tez teorii systemów Niklasa Luhmanna”, sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS6/02386. Pełne wyniki wraz z opisem metodologii, A. Dudzińska 2015, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

Stworzenie agendy

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdziłam między innymi, że najmniej przejrzystym obszarem systemu politycznego jest działanie politycznego centrum decyzyjnego, a zwłaszcza jego usytuowanie i mandat do komunikowania „woli politycznej”⁴. Mimo konstytucyjnie zapisanej zasady podziału i równowagi władz⁵ mamy bowiem do czynienia z realnym spleceniem władzy wykonawczej, sprawowanej przez rząd, z władzą ustawodawczą.

Świadczy o tym niemal stuprocentowa efektywność legislacyjna rządu, a także prawie całkowita spójność w zakresie sposobu głosowania w obrębie klubów, przy czym najwyższy wskaźnik spójności odnotowano w klubach partii tworzących koalicję rządową⁶. Ze względu na większościowy tryb podejmowania decyzji przez parlament (zarówno w Sejmie i Senacie, jak i w komisjach) daje to rządowi, a ściślej rzecz biorąc liderom rządzącej partii, pełną kontrolę nad procesem legislacyjnym. Obserwacje poczynione w ramach projektu dowodzą, że nieformalna kontrola rządu dotyczy również wprowadzania poprawek⁷. Można z tego wnioskować, że doszło u nas do zakwestionowania roli parlamentu jako istotnego podmiotu w procesie kreowania polityki publicznej.

Problem ten dostrzegany jest przez prawników konstytucjonalistów. Odnosząc się do funkcjonalnego aspektu podziału władz, J. Kuciński i W.J. Wołpiuk dostrzegają niezwykle istotny czynnik, jakim jest polityczny charakter zarówno legislatywy, jak i egzekutywy. Autorzy ci podkreślają, że „rola odgrywana przez partie polityczne zmienia, a nawet »rozmywa« tradycyjny funkcjonalny podział władzy między legislatywą a egzekutywą. W rzeczywistości bowiem podmiotem rozstrzygającym o treści uchwalanych ustaw oraz kierunkach polityki państwa jest partia polityczna (lub koalicja) posiadająca większość w parlamencie (zwłaszcza w Sejmie) i formująca Radę Ministrów. Trudno jest więc mówić o podziale władzy w sensie politycznym między legislatywą a egzekutywą, gdy Rada Ministrów jest politycznie identyczna z większością parlamentarną. Polityczna jednolitość Rady Ministrów i sejmowej większości rządzącej kształtuje się niejako »w poprzek« zasady podziału i równowagi władz, co pociąga za sobą istotne konsekwencje ustrojowe”⁸.

⁴ Ibidem, s. 148.

⁵ Art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”.

⁶ A. Dudzińska, op.cit., s. 26, 82–83.

⁷ Ibidem, s. 60–68.

⁸ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 313.

Problem zaradzenia zmniejszeniu się roli parlamentu, wynikającemu między innymi z upartyjnienia zarówno legislatywy, jak i egzekutywy, podejmuje A. Bieć. Zdaniem tego autora ważnym środkiem łagodzącym ów „deficyt demokracji” mogą być odpowiednio prowadzone konsultacje publiczne i inne mechanizmy zwiększania obywatelskiej partycypacji w procesie stanowienia prawa⁹.

Jeśli parlament nie pełni roli kreatora polityki publicznej, gdyż większość parlamentarna scedowała ją na rzecz powołanego przez siebie rządu, to zadanie prowadzenia owych konsultacji w celu programowania polityki opartej na wiedzy i akceptowanej przez suwerena (społeczeństwo) leży po stronie rządu. Jednak istnieją przesłanki, by sądzić, że również rząd abdykował z roli twórcy i koordynatora polityki publicznej.

Formalnie władza wykonawcza sprawowana jest przez Prezydenta i Radę Ministrów¹⁰, przy czym prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej jest wprost przypisane Radzie Ministrów¹¹, a więc rządowi, zaś Prezydent ma generalnie ograniczone kompetencje. To rząd odpowiada zatem za stworzenie agendy polityki publicznej, czego formalnym jej wyrazem jest rządowy program prac legislacyjnych. Jednak nie wszystkie rządowe projekty ustaw, przedkładane parlamentowi, są uwzględniane w tym programie, choć wiele z nich jest przygotowanych na tyle wcześniej, że mogłyby zostać odpowiednio zaprogramowane¹².

Poczynione obserwacje wskazują także na przesunięcie środka ciężkości z polityki na administrację. Świadczy o tym brak koordynacji działań legislacyjnych różnych resortów. Przykładem tego była niemożność określenia stanowiska rządu podczas jednego z posiedzeń komisji senackiej. Na sali byli obecni przedstawiciele dwóch odrębnych resortów, z których jeden zakwestionował „stanowisko rządu” zaprezentowane przez drugiego. Mimo ogłoszenia przerwy nie osiągnęli oni porozumienia podczas tego posiedzenia¹³. Kontrowersja dotyczyła poprawki do projektu rządowego. Rządowe projekty ustaw powstają w ministerstwach, a następnie są przedstawiane na posiedzeniu Rady Ministrów.

⁹ A. Bieć, w: *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 94. Konieczność zwiększenia instytucjonalnej partycypacji społeczeństwa w procesie ustawodawczym dostrzega też B. Banaszak w: S. Bożyk, *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Temida 2, Białystok 2013, s. 30.

¹⁰ Art. 10 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹ Art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹² Dane o pozaplanowych projektach ustaw dla kadencji 2007–2011 podają R. Zubek, A. Cieleń, M. Matczak, T. Zalański, *Barometr legislacyjny. Analiza wykonania prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2011*, Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa 2011 s. 16–17, zaś dane dla lat 1998–2004 zawarte są w publikacji: K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość prawodawstwa*, Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, Warszawa 2005, s. 23.

¹³ Wspólne posiedzenie senackich Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych w dniu 28 listopada 2012 r., zob. A. Dudzińska, op.cit., s. 66–68.

Zaistniała sytuacja wskazuje przede wszystkim na brak wystarczającej koordynacji procesu tworzenia ustaw, jednak ukazuje również chaotyczny tryb wprowadzania poprawek do projektów, o czym piszę dalej. Jest jednak również sygnałem, iż kluczowej roli administracji resortowej nie towarzyszy spójna wizja podporządkowana najogólniejszym celom politycznym, ponieważ nie ma podmiotu, który taką wizję przedstawia i monitoruje jej realizację.

W. Staśkiewicz, który uważa, że prawo stanowi w Polsce substytut polityki, nie zaś jej narzędzie¹⁴, wskazując na konieczność istnienia wiodącej instytucji, pełniącej rolę centrum decyzyjnego w wypadku projektów ustaw, posługuje się obrazowym porównaniem: „Jeżeli dom buduje kilkunastu murarzy, spośród których większość stanowią amatorzy, to trudno się spodziewać, że ta konstrukcja będzie dziełem udanym”¹⁵.

Planowanie strategiczne bez rządu

Poniżej przedstawię dodatkowy komentarz do moich wniosków o braku centrum decyzyjnego, odpowiedzialnego za programowanie polityki publicznej i koordynację poszczególnych dziedzin polityki resortowej. Obecnie są one tworzone autonomicznie i stanowią raczej protezę polityki publicznej niż jej realizację. W toku rocznej obserwacji prac parlamentu nie odnotowałam bowiem, aby przedstawiciele rządu, czy tym bardziej parlamentarzyści, demonstrowali w wypowiedziach świadomość istnienia długookresowej strategii rozwoju kraju.

Tymczasem dokumentem o charakterze strategicznym w obszarze polityki publicznej państwa jest Strategia Rozwoju Polski do 2030, przyjęta na początku 2013 r., opracowana na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁶. W art. 2 tej ustawy zdefiniowano politykę rozwoju jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. Politykę rozwoju prowadzą Rada Ministrów i jednostki samorządu terytorialnego, zaś za koordynację realizacji różnych strategii rozwoju odpowiada minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego¹⁷.

¹⁴ W. Staśkiewicz, w: *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007, s. 66.

¹⁵ *Ibidem*, s. 72.

¹⁶ Art. 4. 1.: Politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych.

¹⁷ Art. 3. i art. 3a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Ustawa w rozdziale 2 wyodrębnia dokumenty strategiczne o różnym horyzoncie czasowym: strategię długookresową, średniookresową i bardziej szczegółowe strategie horyzontalne¹⁸. Długookresowa strategia rozwoju ma w szczególności określać główne cele, wyzwania i kierunki, wynikające z procesów zachodzących wewnątrz państwa, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym; kompleksową społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju w perspektywie długookresowej, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego. Ma także uwzględniać uwarunkowania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej¹⁹.

Warto przypomnieć, że Komisja Europejska w Białej Księdze *European Governance* z 2001 r. uznała koherencję, rozumianą jako integrację zarządzania różnymi dziedzinami polityki publicznej, zarówno europejskimi jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych, za jedno z kryteriów dobrego rządzenia²⁰. Ponadto, w roku 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wskazywało na fakt, że nie powstał dotychczas żaden dokument o charakterze strategicznym, który wyznaczałby najważniejsze kierunki reform sektora publicznego w wieloletniej perspektywie²¹. Zwracano przy tym uwagę na niekorzystny fakt odgrywania wiodącej roli przez instytucje sektorowe i wskazywano, że niewiele jednostek horyzontalnych ma zdolność i kompetencje do ustanawiania „reguł gry” w całym systemie.

¹⁸ Art. 9. Strategiami rozwoju są:

- 1) długookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat,
- 2) średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4–10 lat, realizowany przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej,
- 3) inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych.

¹⁹ Art. 10. 1. Długookresowa strategia rozwoju kraju określa w szczególności:

- 1) główne cele, wyzwania i kierunki rozwoju kraju, wynikające z procesów zachodzących wewnątrz kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym,
- 2) kompleksową społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego.
2. (uchylony).
3. Długookresowa strategia rozwoju kraju uwzględnia uwarunkowania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej.

²⁰ J. Plichta, *Idea i zasady dobrego rządzenia. Miejsce i funkcje organizacji pozarządowych w realizacji koncepcji dobrego rządzenia*, L&J Techtrading Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 18–20.

²¹ W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, zaakceptowanym przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., za: J. Plichta, op.cit., s. 41.

Opracowanie Strategii Rozwoju Polski do 2030 roku, a więc głównej strategii długookresowej, było istotnym krokiem w kierunku uporządkowania myślenia o celach rozwojowych kraju i wzbudziło znaczne społeczne zainteresowanie.

Formułowanie polityki

Moje analizy procesu legislacyjnego skłaniają mnie do określonej opinii dotyczącej znaczenia prawa w procesie kształtowania i realizacji polityki publicznej. Otóż za najtrafniejsze stanowisko uznaję to, które widzi w prawie „główne narzędzie komunikowania przez organy władzy publicznej woli i kierunków zmian w życiu społecznym”²².

Ujęcie takie oznacza jednocześnie, że władza komunikuje kierunki zmian dopiero poprzez gotowe projekty ustaw. Moje badania potwierdzają przy tym, że jest to proces jednostronny, odpowiadający odgórnemu modelowi wdrażania polityki opisanemu przez Andrzeja Zybale²³. Samo w sobie nie jest to jeszcze równoznaczne z nieskutecznością takiego modelu realizacji polityki, jeśli jednak jego skuteczność nie jest zadowalająca, może to oznaczać, że w odgórnie kształtowanych narzędziach implementacji w postaci ustaw odzwierciedlone są niewłaściwie dobrane środki do osiągnięcia zakładanych celów. Projekty te mogą też być obciążone innymi istotnymi wadami, w tym brakiem konsensusu różnych interesariuszy wokół narzuconego odgórnie rozwiązania ustawowego.

Projekty rządowe (lub zgłaszane przez posłów rządzącej partii²⁴) są procedowane tak, jakby były już podjętymi decyzjami, a więc są „skazane na sukces”. W kadencji 2011–2015 efektywność legislacyjna rządu osiągnęła rekordowy poziom 97% (uchwalono 450 z 463 przedłożonych rządowych projektów ustaw). Projekty innych inicjatorów cechują się istotnie mniejszą efektywnością, przy czym najwyższa jest ona w wypadku projektów poselskich zgłaszanych przez posłów rządzącej większości, a także projektów senackich i komisyjnych, co również może wynikać ze zdominowania tych ciał przez partie będące zapleczem politycznym rządu²⁵.

²² D. Sześciło (red. nauk.), A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014, s. 58.

²³ A. Zybala, op.cit., s. 193.

²⁴ O tzw. bypassowaniu projektów rządowych pisałam w książce, zob. A. Dudzińska, op.cit., s. 89–91.

²⁵ Wiarygodne dane na ten temat dla pełnej kadencji 2011–2015 nie są jeszcze dostępne, jednak dane cząstkowe przytoczone w mojej publikacji książkowej, A. Dudzińska, op.cit., s. 71, są zbieżne z danymi dla kadencji 2007–2011 zaprezentowanymi przez M. Żuralską z zespołem, zob. *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, red. M. Żuralska, Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012, s. 63 i 68.

Główną funkcją Sejmu i Senatu staje się legitymizowanie decyzji podejmowanych przez inne podmioty, a konkretnie przez rząd i liderów rządzącej partii. Posłowie oprócz licznych i obszernych druków sejmowych otrzymują „ściągi” partyjne, które służą do sprawnego legitymizowania decyzji w głosowaniach plenarnych. Głosowania zablokowane są w czasie, dzięki czemu odbywają się w jednym, ostatnim dniu posiedzenia Sejmu, średnio co 3 minuty. Jest zatem jasne, że zajęcie stanowiska wymaga jego wcześniejszego określenia za pomocą prostego kodu. Posłowie nie są w stanie świadomie debatować nad szczegółami wszystkich konkretnych rozwiązań ze względu na liczbę, obszerność oraz zmienność przepisów i rzeczywistości, do której one się odnoszą. Głosowanie zgodnie z wytycznymi można traktować nie tylko jako wyraz dyscypliny partyjnej, ale też jako racjonalną strategię radzenia sobie z nadmiarem informacji. Niedoskonałości systemu parlamentarnego i udziału parlamentarzystów w kreowaniu polityki publicznej wynikają zarówno ze sposobu powoływania parlamentarzystów, jak i ich pozaparlamentarnych doświadczeń zawodowych. „Większość z nich to dyletanci w kwestii doświadczeń tworzenia polityki publicznej i znajomości potrzeb publicznych”²⁶.

Brak społecznego uzgadniania doboru narzędzi do osiągnięcia wyznaczonych celów polityki publicznej wydaje się stanowić zasadniczą barierę w późniejszej jej realizacji. Jeśli idea, nawet słuszna, nie będzie przekonująco przedstawiona i nie będzie odpowiadać potrzebom otoczenia politycznego, oparta na niej polityka publiczna jest narażona na porażkę²⁷.

Bardzo charakterystyczna w tym względzie jest wypowiedź przedstawicielki organizacji pozarządowej na 175. posiedzeniu sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 9 lipca 2014 r. Odnosząc się do prezentowanego przez rząd projektu pierwszego sprawozdania z działań podjętych przez Polskę w celu wprowadzenia w życie postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, zauważyła ona:

„Powinniśmy pokazać, jak zadziałały pewne strategie, projekty i programy, a nie tylko konkretne przepisy prawa. Jest pytanie: czy jest to dobre prawo? Prawo jest dobre, ale ono nie działa. Jeżeli prawo nie działa, to znaczy, że ono nie jest dobre. To jest konkluzja”

Aby projekt ustawy miał szanse okazać się skutecznym narzędziem implementacji polityki publicznej, powinien zostać poprzedzony szerokimi konsultacjami samych jego założen²⁸. Dane na stronie Rządowego Centrum Legislacji informują jednak,

²⁶ B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, op.cit., s. 314–315.

²⁷ G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 245.

²⁸ Konieczność konsultowania projektu aktu prawnego już na etapie definiowania problemu i poszukiwania sposobów jego rozwiązania, a więc na etapie przedlegislacyjnym, podkreślają autorzy wydanej

że zaledwie co piąty rządowy projekt ustawy poprzedzony został przyjęciem założeń do niego²⁹. Oznacza to, że podmioty, których dotyczy projektowane rozwiązanie, zapoznawane są z gotową już propozycją, co *de facto* wyklucza publiczną debatę nad doborem adekwatnych środków do osiągnięcia zakładanych celów.

Parlament jako władza z mocną, pochodzącą z bezpośrednich wyborów, legitymacją, powinien być podmiotem inicjującym debatę publiczną, dotyczącą sposobów rozwiązywania konkretnych problemów społecznych. Tymczasem uderzający jest brak merytorycznej debaty, jaki stwierdzono w toku szczegółowej analizy treści protokołów z posiedzeń obu izb oraz ich komisji w odniesieniu do 25 projektów procedowanych w roku 2012³⁰. Struktura debaty zawiera niewiele odniesień o charakterze ocennym, dominują wypowiedzi nawiązujące do innych w sposób neutralny (stanowią one dwie trzecie objętości wszystkich wypowiedzi), co nadaje debacie charakter rytuału. W powiązaniu ze spójnością wewnątrzklubową w sposobie głosowania oraz spleceniem władzy wykonawczej i większości parlamentarnej w procesie legislacyjnym oznacza to, że decyzje legislacyjne nie kształtują się w toku wymiany argumentów w parlamencie, lecz zapadają poza parlamentem.

Brak poważnego traktowania ustawodawczej funkcji parlamentu przejawia się ponadto w wyznaczaniu w tych samych terminach posiedzeń różnych komisji, w znacznej absencji i fluktuacji uczestników na posiedzeniach plenarnych oraz posiedzeniach komisji, pojawianiu się parlamentarzystów tylko na głosowaniach, podpisywaniu listy obecności bez udziału w pracach komisji czy w zajmowaniu się innymi sprawami w czasie posiedzenia³¹.

Rozwiązania instytucjonalne

Nawet bez postulowania znaczących zmian w ogólnym kształcie instytucji politycznych, jak choćby jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach parlamentarnych, można wskazać na pewne elementy instytucji, które stanowią barierę w optymalizacji decyzji dotyczących polityki publicznej, a tym samym utrudniają jej realizację.

Wracając do etapów tworzenia i realizacji polityki publicznej, kluczowy element całego cyklu stanowi trafna identyfikacja problemów wymagających interwencji

przez Fundację Batorego publikacji poświęconej tworzeniu i konsultowaniu rządowych projektów ustaw. Zob. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 8.

²⁹ Według danych na stronie Rządowego Centrum Legislacji 110 z 506 projektów ustaw opracowano na podstawie założeń. Zob. rcl.gov.pl, dostęp 31.10.2015.

³⁰ Zob. A. Dudzińska, op.cit., s. 39.

³¹ O przejawach owej „fikcji parlamentarnej” zob. A. Dudzińska, op.cit., s. 102–105.

publicznej³². Również następujący potem wybór określonych narzędzi legislacyjnych powinien być oparty na wiedzy, w tym na wiedzy umożliwiającej antycypowanie wystąpienia ewentualnych hamulców we wdrażaniu decyzji. Wymaga to od kreatorów polityki sięgnięcia po instrumenty dialogu społecznego i badania empiryczne, w tym z wykorzystaniem istniejących danych. Pozyskiwanie obiektywnej wiedzy o kontekście podejmowanych decyzji jest słabym punktem decydentów. Podejmując decyzje wyłącznie na podstawie własnych przekonań na temat rzeczywistości, przejmują oni całkowitą odpowiedzialność za rozwiązania chybione, wymagające nierzadko korekt, wprowadzanych dopiero po ich wdrożeniu.

Dla przykładu, resort edukacji wprowadził politykę włączania uczniów niepełnosprawnych do głównego nurtu edukacji, a więc kształcenie ich przy odpowiednim wsparciu wraz ze zdrowymi rówieśnikami w zwykłych ogólnodostępnych szkołach, ale czyni to za pomocą wadliwie skonstruowanych instrumentów subwencyjnych. Nie uwzględniono przy ich doborze ani istnienia bodźców pro-segregacyjnych w postaci dodatków do wynagrodzeń dla nauczycieli szkół specjalnych, ani wolności samorządu terytorialnego w wydatkowaniu środków pochodzących z subwencji, niezależnie od tego, na jaki cel zostaje ona naliczona. Wiedzę o tych potencjalnych hamulcach można było i należało uzyskać za pomocą odpowiednio zaprojektowanych badań stanu prawnego oraz opinii i postaw głównych interesariuszy.

Ten sam resort wdrażał w 2009 r. reformę szkolną, polegającą na obniżeniu wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji. Popełniono błędy w komunikacji z partnerami społecznymi, które zaowocowały brakiem społecznej akceptacji dla zmian i powstaniem masowego ruchu „Ratuj maluchy”³³.

Formułowanie polityki publicznej nie może być oderwane od rzeczywistości społecznej, dokonywane zza biurka, bez analizy danych i bez ewaluacji polityki dotychczasowej. Wymaga ono określenia problemów społecznych i analizy ich przyczyn. Niezwracanie uwagi na opinie obywateli, kreowanie polityki pod wewnętrzne potrzeby systemu politycznego, odpodmiotowanie jej odbiorców może prowadzić do delegitymizacji przepisów, polegającej na społecznym przyzwoleniu na ich omijanie. Kreowanie rzeczywistości społecznej ustawami, a więc instrumentalizacja prawa, może być źródłem „ustawowego bezprawia”³⁴. Natomiast podejście konsensualne, angażujące uczestników, zwiększa zarazem ich współodpowiedzialność. Jednak głównym podmiotem formułującym politykę publiczną tego rodzaju nie może być administracja.

³² D. Sześciło (red. nauk.), A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, op.cit., s. 68.

³³ Zob. A. Chojnowska, M. Rzeźnikiewicz, M. Wiśniewska, W. Zapiec, J. Zdybel, w: *Bieżące problemy polityki społecznej i gospodarczej państwa*, red. S. Peszkowski, KSAP, Warszawa 2010, s. 192–193.

³⁴ W. Staśkiewicz, op.cit., s. 68.

Włączanie społeczeństwa obywatelskiego w tworzenie polityki publicznej i uwzględnianie w tym procesie różnych stanowisk wymaga przejrzystości procesu stanowienia prawa. W toku badań stwierdziłam niedostatki w dokumentowaniu przebiegu procesu legislacyjnego, polegające zwłaszcza na braku stenogramów czy choćby sprawozdań z posiedzeń podkomisji, a także na bardzo nieuporządkowanym sposobie wprowadzania poprawek do procedowanych projektów ustaw. Oba te zjawiska znacząco utrudniają zarówno kontrolę społeczną, jak i analizę polityczną.

W szczególności w wypadku poprawek mamy częściej do czynienia z psuciem projektów niż ich poprawianiem. Chaotyczne ich wprowadzanie jest też polem do działania silnych grup interesów. Formalnie do wnoszenia poprawek uprawnieni są: wnioskodawca, rząd oraz posłowie. Jednak znaczna ich część to poprawki innych podmiotów, przejmowane przez posłów, niekiedy nawet na bieżąco podczas posiedzenia komisji. Autorstwo poprawek przejmowanych przez posłów nie jest dokumentowane. Zdarza się, że posłowie przejmują nawet poprawki zgłaszane przez przedstawicieli rządu. Wprowadzanie poprawek, także rządowych, nie wymaga ich formalnego uzasadniania ani konsultowania ze środowiskami, których dotyczą uchwalane przepisy. Dokonuje się go *ad hoc*, niekiedy w ciągu kilku godzin. Wiele poprawek nie ma się nijak do rozpatrywanej materii.

Postulowane przez niektórych autorów „zagwarantowanie rządowi środków pozwalających mu przeforsować rozwiązania prawodawcze zgodne z wyznaczonymi przezeń kierunkami polityki państwa”, w tym zwiększenie kontroli nad możliwością poprawiania rządowych projektów³⁵ wymusiłoby większą odpowiedzialność polityczną za wdrażane decyzje. Obecny nieformalny zwyczaj uzyskiwania każdorazowo akceptacji przedstawiciela rządu dla danej poprawki nie stanowi wystarczającej przeszkody dla psucia projektów poprawkami. Bardziej radykalne są na przykład propozycje głosowania zablokowanego nad całym projektem ustawy lub częścią tekstu, co pozwoliłoby na przyspieszenie toku prac parlamentarnych z jednoczesnym zagwarantowaniem integralności tekstu ustawy³⁶. Aby zalegalizować funkcjonującą na poły nieformalnie rozległą kontrolę rządu nad procesem legislacyjnym, należałoby najpierw doprowadzić do określenia podmiotu odpowiedzialnego za kreowanie polityki publicznej i monitorowanie jej realizacji. Możliwe są tutaj różne modele – jeśli podmiotem takim nie jest rząd, to może nim być Prezes Rady Ministrów lub węższy od Rady Ministrów „gabinet”. W Polsce brakuje jednoznacznego rozwiązania tej kwestii.

³⁵ R. Puchta, w: *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 237–238.

³⁶ M. Mistygacz, w: *Parlamentarny system rządów*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012, s. 293.

Wiele do życzenia pozostawia jakość oceny skutków regulacji, która jest wymagana w wypadku projektów rządowych. Przeprowadzany przez analityków systematyczny przegląd dokumentów – *Ocena skutków regulacji i uzasadnień do rządowych projektów ustaw* – wskazuje, że w większości wypadków tworzenie uzasadnienia projektu wraz z oceną jego skutków „miało raczej na celu poszukiwanie i prezentowanie wymyślonych uzasadnień dla wcześniej podjętych decyzji natury politycznej, w mniejszym zaś stopniu było dokumentacją procesu tworzenia prawa opartego na dowodach”³⁷. I tak, w wypadku jednej czwartej rządowych projektów ustaw z roku 2012 nie przedstawiono opisu problemu, który ma być rozwiązany, a jakość takiego opisu budzi zastrzeżenia analityków w kolejnych 43% projektów. Brakuje w nich określenia przyczyn występowania danego problemu. W niewielkim stopniu wykorzystywane są dane statystyczne. Niemal we wszystkich badanych projektach precyzyjnie określono natomiast cele regulacji, jednak tylko w jednej czwartej przypadków posiłkowano się przy tym jakąkolwiek techniką przygotowywania ocen skutków regulacji i zastosowano mierzalne wskaźniki osiągnięcia celów³⁸.

Podobne spostrzeżenia sformułował wcześniej W. Rogowski w artykule opublikowanym w 2011 r. na portalu obserwatorfinansowy.pl³⁹. Autor ten zauważa, że instrument pod nazwą *Ocena skutków regulacji* został już co prawda zaakceptowany w praktyce polskich urzędów, jednak zakres i jakość analiz są wciąż na niskim poziomie:

„Większość ocen jest formułowana w oparciu o przeczucia lub opinie ekspertów i ma bardziej formalny niż merytoryczny kształt. Zdecydowana większość OSR nie rozważa alternatywnych rozwiązań (jedynie 10%), nie zawiera analizy kosztów i korzyści (jedynie jedna trzecia). Co gorsza zdecydowana większość opracowań jest anonimowa (3%), a referencje do literatury lub wyników badań wykorzystanych w trakcie analizy przywołuje jedynie 13% autorów OSR. Z drugiej strony pozytywnym praktyki OSR w ostatnich latach jest dość powszechna kalkulacja skutków budżetowych (92%), identyfikacja interesariuszy zmian (94%) oraz upowszechnienie konsultacji społecznych (90%). Bardzo rzadko ujawniane są jednak w OSR-ze stanowiska konsultowanych organizacji lub ekspertów”.

Recepty na poprawę jakości OSR-ów autor ten upatruje w ustawowym umocowaniu obowiązku ich opracowania, co zwiększyłoby odpowiedzialność tych, którzy je przygotowują. Bardzo podobną rekomendację przedstawia G. Kopińska w odniesieniu do obowiązku konsultacji⁴⁰.

³⁷ P. Wąglowski, w: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 151.

³⁸ Ibidem, s. 105–122.

³⁹ <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/skutki-regulacji-czyli-legislacja-postawiona-na-glowie/>

⁴⁰ G. Kopińska, w: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 183.

Szczególnym przypadkiem rządowych projektów ustaw są te, które stanowią wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego⁴¹. Uzasadnienia tych projektów pozostawiają na ogół sporo do życzenia pod względem merytorycznym⁴². Uwaga ta dotyczy także projektów przygotowanych w związku z implementacją przepisów Unii Europejskiej⁴³.

Niezależnie od zastrzeżeń wobec jakości oceny skutków regulacji projektów rządowych, często dochodzi także do zgłaszania projektów rządowych jako poselskich, zapewne w celu uniknięcia ich konsultowania czy tworzenia OSR lub ze względu na możliwość bardzo szybkiego przeprowadzenia całej procedury uchwalenia ustawy. Najbardziej spektakularnym przykładem takiej praktyki w kadencji 2011–2015 była tzw. ustawa górnicza (druk sejmowy 3034), której projekt podpisali posłowie PO i PSL. Ustawa wpłynęła 8 stycznia 2015 r., a jej uchwalenie zabrało raptem dwa tygodnie. By maksymalnie jej uchwalenie przyspieszyć, specjalnie zwołano dodatkowe posiedzenie Sejmu. Po kolejnych czterech dniach ustawę podpisał prezydent.

Praktykom „bypassowania” projektów rządowych można by zapobiegać na dwa sposoby. Po pierwsze, ocena skutków regulacji powinna być wymagana dla każdego projektu, nie tylko rządowego, lecz także poselskiego, senackiego, komisyjnego, prezydenckiego, a nawet obywatelskiego. Jak zauważa M. Wiszowaty, „mimo że prawny obowiązek sporządzania OSR dotyczy obecnie tylko organów Rady Ministrów, to w doktrynie są zgłaszane postulaty dokonywania OSR w każdym wypadku podejmowania decyzji o przygotowaniu aktu prawnego. Rzetelna OSR sprzyja bowiem stanowieniu prawa dobrej jakości, pomaga również w podjęciu właściwej decyzji o wyborze najkorzystniejszego w danych warunkach rozwiązania”⁴⁴.

Po drugie zaś, skutecznym narzędziem zapobiegania przepychaniu rządowych projektów ścieżką poselską byłoby odebranie inicjatywy legislacyjnej posłom rządzącej partii. M. Mistygacz zauważa, że „zgłaszanie inicjatyw ustawodawczych przez posłów tworzących większość parlamentarną jest sprzeczne z logiką systemu parlamentarno-gabinetowego. Wynika to z przyjęcia założenia, że rząd będący emanacją większości parlamentarnej realizuje program wyborczy, którego konsekwencją jest program prac legislacyjnych”⁴⁵.

⁴¹ Według danych na stronie Rządowego Centrum Legislacji projekty wykonujące orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stanowiły 7% wszystkich projektów ustaw, przygotowanych przez rząd w kadencji 2011–2015. Zob. rcl.gov.pl, dostęp 31.10.2015.

⁴² P. Wąglowski, op.cit., s. 107.

⁴³ Projekty realizujące przepisy prawa Unii Europejskiej stanowiły według danych na stronie Rządowego Centrum Legislacji niemal jedną trzecią wszystkich projektów ustaw, przygotowanych przez rząd w kadencji 2011–2015. Zob. rcl.gov.pl, dostęp 31.10.2015.

⁴⁴ M.M. Wiszowaty, w: G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, op.cit., s. 43.

⁴⁵ M. Mistygacz, op.cit., s. 294.

Kończąc, należy przypomnieć, że prawo można traktować jako narzędzie implementacji polityki publicznej. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że faktycznie mamy do czynienia z procesem decyzyjnym zachodzącym w znacznej mierze na etapie przedparlamentarnym i w związku z tym niewidocznym dla obywateli. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają uwagi W. Staśkiewicza o zjawisku jurydyzacji polityki. Zdaniem tego autora zapewniła ona obywatelom prawo do uczestniczenia w życiu publicznym i proces ten może być postrzegany jako wzmocnienie pozycji prawnej obywateli⁴⁶. Należałoby dążyć do sprowadzenia kształtowania polityki do takich form, które zapewniałyby pełną przejrzystość procesu i optymalizację decyzji opartych na wiedzy.

Obecnie system polityczny jest zamknięty i nie przyjmuje informacji z otoczenia. Decyzje polityczne podejmowane są w wyniku przetwarzania informacji pochodzących z wewnętrznego obiegu komunikacyjnego. Uniemożliwia to zarówno trafną identyfikację problemów, jak i wyznaczanie możliwych do osiągnięcia celów. Tym samym niemożliwe jest dobranie właściwych środków realizacji polityki publicznej. Przemodelowania wymaga najpierw kształt instytucjonalny państwa. Stopniowe reformy powinny umożliwić podmiotom polityki publicznej podejmowanie właściwych sobie ról.

Bibliografia

- XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, A. Mednis, M. Niziołek i J. Jakubek-Lalik, D. Sześciło (red.), Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2014.
- Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, red. M. Żuralska, Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012.
- Bieżące problemy polityki społecznej i gospodarczej państwa*, red. S. Peszkowski, KSAP, Warszawa 2010.
- Bożyk S., *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Temida 2, Białystok 2013.
- Dudzińska A., *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

⁴⁶ W. Staśkiewicz, op.cit., s. 75.

- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość prawodawstwa*, Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, Warszawa 2005.
- Kopińska G., Makowski G., Wąglowski P., Wiszowaty M.M., *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Nauka o administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Parlamentarny system rządów*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.
- Plichta J., *Idea i zasady dobrego rządzenia. Miejsce i funkcje organizacji pozarządowych w realizacji koncepcji dobrego rządzenia*, L&J Techtrading Sp. z o.o., Warszawa 2009.
- Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Liber, Warszawa 2007.
- Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czaplinski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Rogowski W., *Skutki legislacji, czyli legislacja postawiona na głowie*, „Obserwator finansowy.pl” 2011, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/02/10/skutki-regulacji-czyli-legislacja-postawiona-na-glowie/>, dostęp 31.10.2015.
- Zubek R., Cieleń A., Matczak M., Zalański T., *Barometr legislacyjny. Analiza wykonania prac legislacyjnych Rady Ministrów na I półrocze 2011*, Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, Domański Zakrzewski Palinka, Warszawa 2011.
- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, KSAP, Warszawa 2012.