

Marcin K. Zwierzdzyński
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
<https://orcid.org/0000-0003-4248-5897>

Polityka oparta na dowodach

Streszczenie

DEFINICJA POJĘCIA: Polityka oparta na dowodach to podejście do tworzenia polityki, które zakłada, że najlepsze rozwiązania polityczne można stworzyć dzięki integracji przeszłych doświadczeń, systematycznie ucząc się i badając. Istotnym celem jest tu ciągłe upewnianie się, że w procesie tworzenia polityk publicznych łączy się cztery perspektywy: doświadczenia adresatów i interesariuszy, głos ekspertów, opinię i system wartości decydentów oraz dowody z badań.

PROBLEMOWE UJĘCIE POJĘCIA: Celem rozdziału jest analiza nurtu polityki opartej na dowodach pod kątem jej istoty i genezy, argumentacji i legitymizacji, zastosowania, kontrowersji i krytyki oraz wyzwań i rekomendacji. Problem i metody badawcze opierają się na krytycznej analizie literatury przedmiotu z zakresu polityki opartej na dowodach, dotyczącej zarówno wymiaru globalnego, jak i lokalnego. Problem badawczy dotyczy założeń i zastosowań paradygmatu polityki opartej na dowodach. Wywód kolejno odpowiada na pytania o istotę polityki opartej na dowodach i określenie jej źródeł, dokonuje przeglądu argumentów na rzecz stosowania polityki opartej na dowodach i przykładów jej wdrożenia, by zakończyć omówieniem głosów krytycznych i wyzwań oraz sformułowaniem rekomendacji.

REFLEKSJA SYSTEMATYCZNA Z WNIOSKAMI I REKOMENDACJAMI: Przedstawiona analiza konstatuje, że warunkiem powodzenia polityki opartej na dowodach jest przekonanie decydentów politycznych o wartości wiedzy, ich umiejętność odróżniania wiedzy bardziej od mniej wartościowej i traktowanie wiedzy jako zasobu, którym należy zarządzać

racjonalnie i odpowiedzialnie. Rekomendacje koncentrują się na czterech wymiarach polityki opartej na dowodach: kadrowym, komunikacyjnym, metodologicznym i instytucjonalnym.

Słowa kluczowe: polityka oparta na dowodach; wiedza; władza; zarządzanie publiczne

W 2019 roku nagrodę Banku Szwecji im. Alfreda Nobla (tzw. ekonomicznego Nobla) otrzymał zespół naukowców za „eksperymentalne podejście do łagodzenia globalnej biedy”. Nagrodzeni nie badali jednak samego ubóstwa, a skupili się na obszarach powiązanych z tym problemem, głównie na edukacji i zdrowiu (Banerjee i Duflo, 2011; Duflo, Dupas i Kremer, 2011). Jednym z wniosków ich pracy było to, że z biedą można skutecznie walczyć za pomocą korepetycji czy szerokiego programu profilaktyki zdrowotnej. Nie było to przypadkowe „odkrycie”. Zaproponowane rozwiązania ugruntowano w badaniach wykorzystujących podejście eksperymentalne, a następnie wdrożono w politykach, programach i regulacjach wielu krajów na całym świecie. Komitet Noblowski oszacował, że nagrodzone badania mogły mieć pozytywny wpływ na życie ok. 400 milionów osób.

Laureaci ekonomicznego Nobla oparli się w swoich badaniach na metodzie eksperymentu terenowego. Podejście to, wywodzące się z nauk przyrodniczych, polega na przeprowadzeniu badań z udziałem losowych grup kontrolnych (*randomized controlled trial* – RCT), które porównuje się z grupami poddanymi interwencji (Duflo, Glennerster i Kremer, 2007; Dąbrowski, 2014). Chodzi o to, aby przekonać się, czy i w jakim zakresie założony przez badaczy czynnik (np. udział w korepetycjach) wpływa na życie osoby lub grupy pod jakimś względem (np. stopień ubóstwa). Tego rodzaju ustalenia, ale i szerzej – rzetelna wiedza o stanie rzeczy, możliwych wydarzeniach, zagrożeniach mogą być wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji politycznych. Niniejszy rozdział charakteryzuje podejścia, które w procesie planowania, wdrażania i oceniania polityk publicznych opierają się na wiedzy.

Istota i geneza

Polityki oparte na dowodach i tworzenie takich polityk (*evidence-based policy, evidence-based policy-making* – dalej EBP) to rozwijający się ostatnio paradygmat zarządzania publicznego i nurt nauk o polityce publicznej. Rozwój teoretycznej refleksji nad EBP w małym stopniu przekłada się na popularność tego podejścia wśród decydentów (Zybała, 2016). Chodzi tu o szersze zjawisko luki między naukami społecznymi a rzeczywistością (Brownson, Ewing i McBride, 2006; Sałustowicz,

2003). Poprawie tej sytuacji nie sprzyja słaba widoczność badań naukowych w obiegu medialnym i brak kształcenia kompetencji analitycznych w szkolnych programach nauczania, nie wyłączając szkół wyższych.

EBP jako podejście przesuwa nacisk z opinii na wiedzę, jednak gromadzenie wiedzy nie zastępuje podejmowania decyzji. Jest tylko (albo „aż”) narzędziem wsparcia decydentów w zakresie zastosowania określonego modelu decyzyjnego oraz charakteru przesłanek, na których warto się oprzeć (Pawson, 2006; Davies, Nutley i Smith, 2009). EBP pełniło tę funkcję najpierw, jak wiele innowacji społecznych, w wojsku (Zybała, 2013) i medycynie (Greenhalgh, 2010). Istotnym dla rozwoju EBP wydarzeniem było stworzenie w 1948 roku korporacji RAND, prekursora amerykańskich think tanków i pioniera instytucji badawczo-rozwojowych. Wprawdzie powołano ją na potrzeby armii, ale szybko dostrzeżono w niej wielki potencjał wsparcia amerykańskiego rządu oraz przestrzeń dla działań komercyjnych. Korporacja specjalizowała się w rekomendacjach ułatwiających racjonalne zarządzanie zasobami oraz popularyzowała analizy wariantowe w projektowaniu polityk publicznych.

W medycynie, z którą najczęściej wiąże się genezę EBP, podejście oparte na dowodach zwracało uwagę na konieczność integrowania wiedzy pochodzącej z trzech źródeł: diagnozy konkretnego pacjenta i jego sytuacji klinicznej (np. oznaczenie poziomu TSH we krwi, USG tarczycy itd.), wyników badań naukowych (z zakresu endokrynologii) oraz systemu wartości pacjenta i jego preferencji (np. stosunek do codziennego zażywania leków, trzymanie diety itd.). Takiej integracji każdorazowo dokonuje lekarz podejmujący decyzje, opierając się dodatkowo (poza wiedzą z trzech powyższych źródeł) na swoich umiejętnościach i doświadczeniu (Gajewski, Jaeschke i Brożek, 2008). Wkład medycyny w rozwój EBP wiązał się głównie z promocją podejścia eksperymentalnego. Randomizacja przy użyciu RCT wciąż traktowana jest jako element decydujący o wiarygodności badania, również poza medycyną.

Po wojsku i medycynie podejście oparte na dowodach zostało popularyzowane w zarządzaniu publicznym, głównie za sprawą laburzystowskiego rządu Tony’ego Blaira i jego technokratycznego otoczenia. Philip Davies, szef rządowego Biura Badań Społecznych w gabinecie Blaira, zdefiniował EBP jako „podejście, które pomaga ludziom podejmować ugruntowane w wiedzy decyzje na temat polityk, programów

i projektów, umieszczając najlepsze dostępne dowody z badań w samym sercu projektowania i wdrażania polityki publicznej” (Davies, 1999: s. 1). Dowody są tu synonimem efektywności planowanych, a następnie wdrażanych przedsięwzięć publicznych. Programy publiczne miały być rozliczane z uzyskanych rezultatów (model efektywnościowy), zamiast z poprawnie wykonanych procedur (model biurokratyczny) lub wykorzystanych środków (model absorpcyjny). Ważną rolę w tak skonstruowanym systemie odgrywał proces organizacyjnego uczenia się oraz konieczność przeprowadzania ewaluacji opartej na monitorowaniu wskaźników.

Sam pomysł użycia wyników badań naukowych do prowadzenia polityki nie był niczym nowym (od początku XX wieku opierano się na danych statystycznych, wynikach sondaży czy analizach urbanistycznych), jednak dopiero początek XXI wieku otworzył nowe możliwości dzięki dwóm czynnikom. Po pierwsze, możliwości zastosowania wyników badań z obszaru nauk społecznych (ekonomii, socjologii, psychologii itp.), które przestały być dalekimi krewnymi filozofii i prawa, a stały się autonomicznymi i niezwykle praktycznymi narzędziami analizowania i konstruowania rzeczywistości. Po drugie, był to czas prężnego rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (która stała się podstawą unijnej Strategii Lizbońskiej w 2000 roku) oraz jej koncepcyjnego wsparcia: organizacyjnego uczenia się, zarządzania wiedzą, nowego zarządzania publicznego oraz ewaluacji i analiz polityk publicznych (Józefowski, 2012).

EBP zakłada, że najlepsze rozwiązania polityczne można stworzyć dzięki integracji przeszłych doświadczeń, systematycznie ucząc się i badając. Istotnym celem tego podejścia jest ciągłe upewnianie się, że w procesie tworzenia polityk publicznych łączy się cztery perspektywy: doświadczenia adresatów i interesariuszy, głos ekspertów, opinię i system wartości decydentów oraz dowody z badań (Davies, 2004). W tym znaczeniu podejście to może być wsparciem w podejmowaniu decyzji na wszystkich poziomach zarządzania publicznego: decyzji strategicznych (formułowania kierunków rozwoju), decyzji operacyjnych (wdrażania celów i działań), decyzji partykularnych (podejmowanych przez pracowników w stosunku do klientów).

EBP to procedura, która składa się z kilku kroków: definicji i diagnozy problemu, analizy wariantowej i scenariuszy działania, sugestii co do wyboru wariantu wraz z uzasadnieniem, aktualizacji analiz i korekt

działania w trakcie wdrażania, ewaluacji wraz z praktycznymi rekomendacjami na przyszłość.

Nie ma wśród powyższych kroków samej decyzji, czyli elementu procesu tworzenia polityk publicznych, względem którego EBP jest wyłącznie wsparciem a nie zamiennikiem (Parkhurst, 2017).

Argumentacja i legitymizacja

Można wyróżnić cztery zasadnicze argumenty uzasadniające wagę, a nawet przewagę EBP względem alternatywnych narzędzi wspomagania procesu decyzyjnego. Po pierwsze, EBP zachęca do racjonalnego (tj. świadomego, uporządkowanego i kontrolowanego) podejścia do polityk publicznych. Beneficjenci, a zarazem podatnicy-płatnicy polityk publicznych mają prawo do wiedzy na temat stanu sektora publicznego i mają prawo żądać rozwiązań, które dają większe prawdopodobieństwo poprawy jakości ich życia niż intuicja, opinia lub zwykłe polityczne widzimisię. Jednocześnie, ci sami członkowie społeczeństwa są beneficjentami-płatnikami nauki, mają więc prawo oczekiwać, że będzie ona przydatna do czegoś więcej niż tylko do zaspokajania ambicji „szalonych wynalazców”. Dzięki temu wzrasta transparentność przedsięwzięć publicznych, a docelowo może wzrosnąć poziom zaufania do władzy, który znajduje się obecnie w kryzysie w całej Europie.

Po drugie, EBP opiera się na metodzie naukowej i narzędziach analitycznych, a więc intersubiektywnych sposobach generowania, gromadzenia i stosowania wiedzy, która może być falsyfikowana, testowana i doskonalona. Na każdym etapie w EBP stosuje się rozmaite metody i podejścia, których użycie ma dostarczyć niejednorodnego zestawu dowodów, zapewniając zróżnicowane perspektywy analizowania problemów. Szczególna rola przypada w tym zakresie dwóm narzędziom analitycznym: przeglądowi systematycznemu (Matera i Czapska, 2014) i metaanalizie (Walecka i Zakrzewska-Bielawska, 2016). Przegląd to narzędzie tworzenia syntezy wyników badań i analiz różnych źródeł za pomocą wyszukiwania, oceniania i analizowania danych w kierunku tworzenia wiedzy możliwej do aplikacji na poziomie polityk publicznych lub programów działania. Cel metaanalizy jest podobny, jednak jej specyfika wiąże się z zastosowaniem analiz statystycznych. Przeglądy

oraz metaanalizy, weryfikując i sumując wnioski z pojedynczych projektów i badań, dają decydom wysokiej jakości wiedzę na temat danego problemu i jego potencjalnych rozwiązań.

Po trzecie, EBP jest spójna z wymogami wykształconej i dobrze poinformowanej opinii publicznej. W erze otwartej nauki i wszechobecnych, dostępnych natychmiast danych polityki publiczne powinny opierać się na wiedzy, bo na niej wspiera się coraz bardziej całe nasze życie.

Po czwarte wreszcie, EBP jest praktyczna, bo umie wykorzystać wiedzę w podejmowaniu decyzji politycznych (Mittton i in., 2007; Weiss, 1979). Może to być wykorzystanie wprost, w konkretnych rozwiązaniach, w formie implementacji propozycji ugruntowanych w danych, przygotowanych przez zespół ekspertów (model technokratyczny). Wiedzę można też potraktować jako bazę, uzupełnienie przesłanek, zasób dostosowany do zapotrzebowania i okoliczności decyzyjnych (model pragmatyczny). Dzięki wiedzy można zadekretować z góry przyjęte rozwiązania, wytrącając tym samym racjonalne argumenty z rąk adwersarzy (model emblematyczny). Każdy z trzech modeli ma swoje wady i zalety. Pierwszy jest bardzo racjonalny, ale *de facto* oddaje władzę w ręce ludzi oderwanych od kontekstu polityczno-instytucjonalnego, często kluczowego dla wdrożenia decyzji. Trzeci nie przejmuje się zbyt zawiłymi merytoryczno-metodologicznymi, ale jest niezwykle skuteczny w kategoriach politycznych. Drugi ma tę przewagę, że jest umiarkowany, ale dzieli wady każdego kompromisowego podejścia, chcąc zadbać i o jakość wiedzy, i o kontekst decyzji.

Dzięki EBP tworzy się lepsze polityki publiczne, a za ich pośrednictwem lepsze życie: zdrowsze, dłuższe, dostatniejsze. Zestaw przesłanek, kryteriów i argumentów określających EBP jako narzędzie podnoszące jakość życia opiera się na określonym fundamencie aksjornormatywnym, by nie powiedzieć – politycznym. Fundament ten traktuje sferę publiczną jako dobro wspólne, o które powinien dbać każdy jej uczestnik; naukę stawia wyżej niż tzw. zdrowy rozsądek; racjonalność uprzywilejowuje względem myślenia magicznego, mitycznego i religijnego; o społeczność dba bardziej niż o jednostki; zachęca do szacunku dla władzy; praktykę widzi jako ukoronowanie teorii. EBP nie jest więc podejściem uniwersalnym, ale jest podejściem, które zachęca do dyskusji (również na własny temat), wykorzystując w niej argumenty, które – ponownie – nie są ani ponadczasowe, ani neutralne.

Nawet jeżeli ludzie podejmują decyzje na podstawie różnych przesłanek (intuicje, emocje, przekonania normatywne), to dziś wiedza zaczyna rządzić światem, a w zarządzaniu wiedzą bardzo ważną rolę wciąż odgrywa władza. Nie straciły na aktualności opinie Pierre'a Bourdieu i Michela Foucault, że ten, kto ma władzę – wie, a ten, kto wie – ma na tę władzę duże szanse (Bennett, Silva i Warde, 2010). Strategiczne znaczenie wiedzy już od kilku dekad dostrzega sektor prywatny, a od kilkunastu lat również publiczny, któremu jednak dużo oporniej przychodzi wdrażanie podstawowych zasad gospodarki opartej na wiedzy, mimo iż została ona usankcjonowana przez obie ostatnie strategie rozwoju Unii Europejskiej.

Zastosowanie

W polskiej kulturze politycznej EBP pojawiła się wraz z przystąpieniem do UE oraz wytycznymi OECD, aby zarządzanie strategiczne opierać na diagnozie, proces legislacyjny na ocenie wpływu regulacji, a wszystkie finansowane ze środków publicznych przedsięwzięcia poddawać drobiazgowej ewaluacji. W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* z 2012 roku został zawarty swego rodzaju manifest EBP: „Istotnym warunkiem dla wysokiej efektywności interwencji publicznych jest oparcie polityk publicznych na dowodach (*evidence-based policies*), czyli podejmowanie decyzji zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym w oparciu o analizy. Służyć temu będzie wzmocnienie i rozszerzenie stosowania ewaluacji, tak aby w sposób systematyczny badać cały system polityki rozwoju, niezależnie od źródła finansowania interwencji. Istotnym wsparciem dla *evidence-based policies* będzie odpowiedni potencjał analityczny w komórkach odpowiedzialnych za programowanie i realizację działań rozwojowych oraz stała współpraca z ekspertami zewnętrznymi. Ważne będzie stymulowanie rozwoju nowych metod analitycznych wynikających z rozwoju wiedzy i technik pomiaru (np. nowe źródła danych i informacji będące skutkiem zastosowań cyfryzacji), a także rozwoju wiedzy na temat identyfikowania, badania i zaspokajania potrzeb” (SRK, 2012, s. 33).

W Polsce przykładem konkretnego zastosowania podejścia EBP jest system oceny wpływu (dalej: OW), rozumiany jako proces analityczny,

który ma wspomagać podejmowanie decyzji w procesie tworzenia prawa (Kirkpatrick i Parker, 2007). OW polega na dostarczaniu rzetelnej wiedzy na temat różnych scenariuszy i wariantów planowanej interwencji oraz szacowanych kosztów i korzyści z wprowadzenia regulacji (stąd często mówi się o ocenie skutków regulacji, dalej: OSR). W swoich ogólnych założeniach OW składa się z sześciu kroków, pokrywających się w zasadzie z omówionymi wyżej etapami EBP. Są to: analiza problemu, prezentacja różnych sposobów rozwiązania problemu, określenie skutków zastosowania różnych sposobów rozwiązania problemu, szerokie konsultacje na temat alternatyw, przedstawienie rekomendacji wraz z uzasadnieniem, zaplanowanie ewaluacji wdrożonego rozwiązania (Górniak, 2015, s. 11).

Ogólne założenia OW zostały przełożone na bardziej konkretny język w programie *Lepsze Regulacje 2015*, który bezpośrednio bazował na przytoczonej wyżej *Strategii Rozwoju Kraju 2020* (SRK, 2012) oraz dwóch strategiach resortowych: *Sprawne Państwo 2020* (Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji) oraz *Dynamiczna Polska 2020* (Ministerstwa Gospodarki). Jednym z celów programu był rozwój systemu OW, do którego miało się przyczynić przestrzeganie wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu i organizowania konsultacji publicznych (Bienias i Hermann-Pawłowska, 2015). Program definiował przy tym trzy rodzaje dokumentów, które opracowuje się na potrzeby tworzenia prawa: Test Regulacyjny – synteza oceny wpływu na poziomie założeń projektu regulacji; Ocenę Skutków Regulacji *ex ante* – ocena wpływu na poziomie projektu regulacji; Ocenę Skutków Regulacji *ex post* – ocena wpływu przeprowadzana po pewnym czasie działania przyjętego rozwiązania.

Z raportu Najwyższej Izby Kontroli z grudnia 2017 roku wynika, że system OW nie jest powszechnie traktowany jako narzędzie doskonalenia prawa, lecz często wyłącznie jako wymóg formalny. Natomiast w sytuacjach, w których korzystano z niego zgodnie z wytycznymi (6 na 20 badanych regulacji), narzędzie to dostarczyło wiarygodnych informacji na temat skutków planowanych interwencji. Do największych słabości ocenianego systemu NIK zaliczyła zbyt późny moment zastosowania OW (często dopiero na etapie gotowej regulacji), znikomą rolę zespołów eksperckich, niestosowanie się do wytycznych przygotowanych przez KPRM, słabe wykorzystanie potencjału konsultacji społecznych i zbyt rzadkie przeprowadzanie OSR *ex post* (NIK, 2018, s. 14). Jednak

za najpoważniejsze uchybienie można uznać traktowanie OW jako „pieczęci” uprawomocniającej z góry przyjęte rozwiązanie, co nie tylko przeczy samej idei tego narzędzia (dostarczenie wiedzy na temat możliwie zróżnicowanych wariantów działania), ale wręcz legitymizuje działania pozorne i psucie prawa.

Wykorzystanie wiedzy na poziomie publicznego zarządzania strategicznego lokuje się w Polsce gdzieś między modelem pragmatycznym a emblematycznym (Zwierzdźyński, 2015). Poza ogólnym, strategicznym wymiarem EBP widać w Polsce starania, by podejście oparte na dowodach uwzględniać w odniesieniu do szczegółowych polityk publicznych. Ze względu na rozbudowaną, międzynarodową tradycję stosowania EBP w polityce społecznej (Fischer, 1976; Smith, 2014), podejście to często jest wykorzystywane w odniesieniu do pracy socjalnej (Szarfenberg, 2011; Klingemann, 2013), ale również: polityki naukowej (Jelonek i Karwińska, 2012), edukacyjnej (Kędzierski, 2017), zdrowotnej (Gajewski, Jaeschke i Brożek, 2008), przestrzennej (Feltynowski, 2018), transportowej (Jackiewicz, Czech i Barcik, 2010), bezpieczeństwa (Mazur, 2014). Dobór przykładów (łącznie z OW) nie jest przypadkowy, bowiem wydatki na edukację, opiekę zdrowotną, pomoc społeczną, transport i bezpieczeństwo oraz administrację to lwią część budżetu Polski.

Kontrowersje i krytyka

W podejściu EBP istnieje kilka istotnych punktów spornych: samo pojęcie dowodu (*evidence*), pominięcie w procesie decyzyjnym perspektywy odbiorców, możliwe niedopasowanie metodologiczne, ryzyko nadużycia ze strony uczestników procesu. Jednym z najczęściej krytykowanych i najbardziej kontrowersyjnych pojęć związanych z EBP jest sam „dowód” (Marston i Watts, 2003). Zwolennicy polityki opartej na dowodach muszą bowiem odpowiedzieć na pytanie, co oznacza wiarygodny, trafny i rzetelny dowód oraz jak dokonać syntezy wyników wielu badań, które dowodzą tego samego lub – co gorsza – różnią się we wnioskach. Co decyduje o tym, że dowód jest dobry? Dlaczego warto się na nim opierać, projektując i wdrażając polityki publiczne? Czasem zdarza się przecież, o czym pisze z charakterystyczną swadą Kazimierz W. Frieske,

że „jedną z typowych strategii doświadczonych administratorów, usiłujących uniknąć podjęcia jakiegokolwiek decyzji, jest powołanie panelu ekspertów i niespieszne oczekiwanie na to, że uzgodnią oni swoje rekomendacje” (Frieske, 2008, s. 14).

Istnieją dwa podstawowe źródła wiedzy (dowodów), z których mogą korzystać decydenci: badania naukowe i interesariusze polityk publicznych. Sama wiedza naukowa również ma dwa źródła: badania ilościowe i jakościowe. Pierwsze generują dane liczbowe, wymierne, dające się wyrazić w jednostkach miar, drugie opierają się na opiniach, deklaracjach, narracjach i doświadczeniach. Interesariuszy, czy szerzej otoczenie polityk publicznych jako źródła wiedzy, również można podzielić na kilka kategorii. To eksperci, praktycy, pracownicy, partnerzy, przedsiębiorcy, regulatorzy i sami klienci, tj. odbiorcy danej polityki. Warto podkreślić, że nawet najlepsza wiedza naukowa nie zagwarantuje sukcesu, jeśli w procesie podejmowania decyzji nie uwzględni się perspektywy jej adresatów i ich najbliższego otoczenia. Inspirujące może tu być podejście UX (*user experience*) wykorzystywane przez projektantów systemów interaktywnych: twórcy polityk publicznych powinni być „zorientowani na użytkowników”, znać ich potrzeby, opierać się na wiedzy z badań i umieć ją zastosować w konkretnym kontekście.

Każda metoda badawcza ma swoje przewagi i ograniczenia. RCT i sondaże na dużych próbach są odpowiednie dla ponadnarodowych, czy globalnych polityk publicznych, w których istotne są dane ilościowe oraz statystyczne korelacje między jasno zdefiniowanymi zmiennymi. Nie są to jednak właściwe metody do zbierania danych zależnych od specyficznego (np. lokalnego) kontekstu, opartych na subiektywnych znaczeniach, które temu kontekstowi nadają jednostki lub grupy (Davies, Nutley i Smith, 2009). Hierarchia dowodów, jeśli ma mieć zastosowanie, powinna być każdorazowo ustanawiana przez decydentów i menedżerów publicznych w odniesieniu do konkretnego zapotrzebowania na wiedzę. Ekspansja metod ilościowych w obszarze EBP nie zawsze jest zjawiskiem korzystnym, czego przykładem może być „fetyszycacja” wskaźników (Zybała, 2013). Skrajnie racjonalistyczna, pozytywistyczna, ekonometryczna, technokratyczna i często po prostu socjotechniczna perspektywa może przynieść skutki odwrotne do zamierzonych.

Wiedza jest zamawiana i produkowana przez określone jednostki (zarówno ludzi, jak i instytucje), o określonych przekonaniach,

zestawach norm i wartości, czasem finansowane i kontrolowane przez inne jednostki o określonych celach, żywo zainteresowane tym, aby wyniki przeprowadzonych badań były zbieżne z wcześniej zaprojektowaną agendą działania (mówi się czasem ironicznie o *policy-based evidence*; Hodgkinson, 2012). Nawet jednak badania prowadzone możliwie niezależnie i poprawne metodologicznie mają tę immanentną cechę, że muszą być interpretowane. „Dowód” sam z siebie niczego nie powie, zwłaszcza politykom, z zasady uwikłanym w spór ideologiczny. Dlatego tak ważne jest, by wszystkie dowody były przejrzyste pod względem procesu ich wytwarzania, zarówno w kategoriach trafności i rzetelności, jak i instytucji zlecających i kontrolnych. Mogą się bowiem pojawić nadużycia ze strony grup nacisku (mających konkretne interesy), instytutów badawczych (traktujących politykę publiczną jako gwaranta dochodowego przedmiotu badań), „niezależnych” think tanków (będących niezadko furtką do kariery politycznej) czy agencji konsultingowych (robiących badania dla zysku).

To właśnie polityka (*politics*) często jest jedną z głównych przeszkód w realizacji założeń EBP (Young i Mendizabal, 2009). Co bowiem znaczy „dobro wspólne”? Jak brzmi obiektywna definicja „sprawiedliwości”? Co oznacza „optymalne rozwiązanie” jakiegoś problemu? Czy w polityce można w ogóle mówić o „rozwiązaniu” jakiegokolwiek problemu? (Rittel i Weber, 1973). Krytycy EBP twierdzą, że nie da się porównać polityki do medycyny, że istnieje między nimi różnica jakościowa, a podejmowanie decyzji politycznych nie ma nic wspólnego (poza nazwą) z podejmowaniem decyzji klinicznych czy biznesowych. Radykalni krytycy EBP mówią nawet, że polityka nie jest niczym więcej niż ścieraniem się idei i wartości, co sprawia, że podejście oparte na dowodach jest pustą retoryką i myśleniem życzeniowym, bardziej mitem niż realnym narzędziem poprawy jakości życia publicznego (Hammersley, 2013).

Istnieją też przeszkody czysto praktyczne w stosowaniu podejścia EBP w przestrzeni polityki (De Marchi, Lucertini i Tsoukias, 2016). Politycy często podejmują decyzje szybko (żeby uniknąć kryzysów), muszą zaspokajać szerokie spektrum interesów (żeby nie stracić władzy), nie mogą zmieniać zdania zbyt często (żeby pozostać wiarygodnymi), niezadko opierają się na wiedzy ukrytej (żeby podnieść trafność decyzji), a poza tym w dużym stopniu charakteryzują się naukową ignorancją (żeby utrzymać istotną część elektoratu). Prowadzenie badań

naukowych zawsze wymaga czasu, często związane jest z niepopularnymi dla większości wnioskami, czasem inicjuje nagły zwrot w dotychczasowym myśleniu, z natury jest intersubiektywne i jawne, a do tego demaskujące mechanizmy (najczęściej populistycznej) władzy. Trzeba wiele woli po obu stronach barykady, aby tę przepaść zasypać, budując trwałą platformę komunikacji i współpracy.

Wyzwania i rekomendacje

Lista wyzwań, przed którymi stoi dziś w Polsce EBP, jest długa: brak woli politycznej, bariery biurokratyczne, słabe przygotowanie merytoryczne kadry administracyjnej i jej chroniczne niedofinansowanie, traktowanie EBP jako kolejnego, wyłącznie formalnego wymogu, niska jakość otrzymywanych analiz. Do tego nieskoordynowany charakter działań racjonalizatorskich, silosowość struktury polskiej administracji i odmienne postrzeganie EBP na różnych poziomach zarządzania publicznego (im bliżej poziomu operacyjnego, tym bardziej EBP jest traktowane jako puste hasło). Aby wprowadzić w ten chaotyczny katalog nieco porządku, rekomendacje pogrupowano w cztery powiązane ze sobą wymiary: kadrowy, komunikacyjny, metodologiczny i instytucjonalny.

Wymiar kadrowy EBP odnosi się do uczestników procesu zarządzania publicznego i ich kompetencji. Wiedza nie powinna być przedmiotem transferu (między aktywnymi badaczami i pasywnymi decydentami), ale interakcji i wymiany między trzema aktorami EBP: badaczami i decydentami oraz docelowymi odbiorcami planowanej polityki lub interwencji. Aby usprawnić EBP na poziomie operacyjnym, warto zasilić ten układ czwartym typem aktorów, od których nierzadko zależy drożność i sprawność całego systemu (Pielke, 2007; Olejniczak, Kupiec i Raimondo, 2014). Agenci innowacji, brokerzy wiedzy, czy analitycy polityk publicznych o wysokim kapitale intelektualnym, kompetencjach społecznych, rozwiniętej wyobraźni analitycznej i doskonałym warsztacie metodologicznym mogą realizować dwa podstawowe cele: udostępniać decydentom adekwatne dla danej polityki rzetelne i przyswajalne wyniki badań oraz komunikować badaczom zapotrzebowanie na takie badania.

Wymiar komunikacyjny EBP staje się istotny, jeśli uznamy, że dowody zasilające proces podejmowania decyzji publicznych mają być

czymś więcej niż tylko zestawem dobrych praktyk. Decydenci muszą być zainteresowani wiedzą i gotowi do jej przyjęcia, a interesariusze powinni się włączać w jej gromadzenie i udostępnianie decydującym. Zapotrzebowanie na dowody trzeba komunikować jasno, a wnioski z badań przystępnie, zarówno decydującym, jak i opinii publicznej, aby można je było łatwo zinterpretować, zrozumieć i przełożyć na działanie (Pittore, Meeker i Barker, 2017). Kompetencje merytoryczne i przygotowanie metodologiczno-analityczne wszystkich uczestników procesu zarządzania publicznego to konieczność, ale trzeba też zadbać o kompetencje miękkie, zwłaszcza umiejętność współpracy z trudnym klientem (określenie to dotyczy zarówno polityków, jak i naukowców) oraz sprawność komunikacyjną i biegłość w posługiwaniu się językiem, gdyż czasem przełożenie wyników badań na język polityków i urzędników przypomina tłumaczenie z języka obcego. Nie bez znaczenia jest też moment komunikowania zapotrzebowania na wiedzę i użycia dowodów, które powinny być obecne w procesie podejmowania decyzji od samego początku, a więc już na etapie ustalania problemu (*agenda setting*).

Wymiar metodologiczny EBP w dużym stopniu określa jakość wykorzystywanych dowodów. Wiedza służąca politykom publicznym powinna być generowana przy użyciu zróżnicowanych metod, co na plan pierwszy wysuwa pojęcie triangulacji i podejście *mixed methods research* (Nagy Hesse-Biber, 2010). Połączenie badań ilościowych i jakościowych daje szansę na lepszy ogląd problemu i szerszy wachlarz jego potencjalnych rozwiązań. Ze względu na dominację metod ilościowych, a zwłaszcza techniki RCT, warto dowartościować metody jakościowe, które mogą uzupełniać dane statystyczne, a czasem są lepiej dopasowane do problemu. Niezależnie od przyjętej metody, trzeba powiązać prace analityczne i badawcze z konkretnym zapotrzebowaniem menedżerów publicznych i możliwością zastosowania rekomendacji w danej polityce publicznej. Prace analityczne powinny być realizowane na podstawie długofalowej strategii badawczej, powiązanej z dokumentami rozwojowymi szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego. Nie powinny to być okazjonalne badania *ad hoc*, które trudno z czymkolwiek porównać i trudno je kontynuować.

Wymiar instytucjonalny EBP jest prawdopodobnie najważniejszy, bo decyduje o efektywności EBP. Przytaczając podsumowanie raportu na temat systemu OW w Polsce, można stwierdzić, że „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” (Górniak, 2015, s. 173).

Jeśli EBP ma się udać, to państwo musi zapewnić instytucjonalne platformy wymiany tego, czego politycy potrzebują i co naukowcy mogą dać. Inaczej obie grupy zamkną się w swoich bańkach, od których się będą odbijać najbardziej zainteresowani, czyli obywatele. Z jednej strony trzeba zadbać o otoczenie organizacyjne wspierające EBP (np. obserwatoria regionalne, uczelnie i jednostki badawcze, think tanki, laboratoria i inkubatory innowacji społecznych), a z drugiej – co ważniejsze – zapewnić koordynację całego procesu z poziomu organu centralnego (np. KPRM albo realnie istniejącego Rządowego Centrum Studiów Strategicznych) lub centrów na różnych szczeblach zarządzania publicznego. Jednocześnie, w organach publicznych powinny funkcjonować departamenty analityczne, które zasilatyby ciała decyzyjne wnioskami z opracowanych badań i wywierały na menedżerach publicznych presję, by dostępną wiedzę wykorzystywać w procesie podejmowania decyzji. Pracujące w nich zespoły analityków muszą mieć charakter interdyscyplinarny, mocną pozycję instytucjonalną, dysponować wystarczającymi zasobami i być odpowiednio wynagradzane.

Zakończenie

Nie warto się łudzić, że w dobie szerzących się *fake newsów*, ruchu „płaskoziemców”, haseł antyszczepionkowych, denialistów klimatycznych i politycznego populizmu wiedza naukowa nagle zacznie mieć powszechny i bezpośredni wpływ na polityki publiczne. Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że może ona być tylko symbolicznym narzędziem uprawomocniania polityk wymyślonych wyłącznie przez polityków i realizowanych w oderwaniu od rzeczywistości. Nawet jeśli trudno się zgodzić, że politykę można rzeczywiście „oprzeć” na dowodach, to łatwiej nam zaakceptować, że za pośrednictwem dowodów można ją kształtować (*evidence-influenced policy*) i wspierać (*evidence-aware policy*). Póki co, warto się skupić na przekonywaniu decydentów i ich otoczenia

do wartości wiedzy, na uczeniu odróżniania wiedzy bardziej od mniej wartościowej, na zachęcaniu do traktowania wiedzy jako zasobu, którym należy zarządzać tak, jak każdym innym: racjonalnie i odpowiedzialnie.

BIBLIOGRAFIA

- Banerjee, A.V. i Duflo, E. (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.
- Bennett, T., Silva E.B. i Warde, A. (2010). Culture, power, knowledge: between Foucault and Bourdieu. W: E. Silva, A. Warde (red.), *Cultural Analysis and Bourdieu's Legacy: Settling Accounts and Developing Alternatives*. London: Routledge, 102–116.
- Bienias, S., Hermann-Pawłowska, K., Kasoń, S., Kolczyński, M., Lotko, K., Trzeciński, R. i Wereniuk, A. (2015). *Ocena wpływu regulacji. Poradnik dla administracji publicznej*. Warszawa: Fundacja IDEA Rozwoju.
- Brownson, R.C., Ewing, R. i McBride, T.D. (2006). Researchers and policymakers: Travelers in parallel universes, *American Journal of Preventive Medicine*, t. 30, z. 2, 164–172.
- Dąbrowski, T. (2014). Krytyczna analiza metody RCT w kontekście oceny efektywności polityk publicznych. *Zarządzanie Publiczne*, nr 1, 15–28.
- Davies, H.T.O., Nutley, S.M. i Smith, P.C. (red.). (2009). *What Works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press.
- Davies, P.T. (1999). What is evidence-based education? *British Journal of Educational Studies*, nr 47, 108–121.
- Davies, P.T. (2004). *Is Evidence Based Government Possible?* Jerry Lee Lecture, 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium. Washington D.C.
- De Marchi, G., Lucertini, G. i Tsoukiàs, A. (2016). From evidence-based policy-making to policy analytics. *Annals of Operations Research*, t. 236, 15–38.
- Duflo, E., Dupas, P. i Kremer, M. (2011). Peer effects, teacher incentives, and the impact of tracking: Evidence from a randomized evaluation in Kenya. *American Economic Review*, t. 101, 1739–1774.
- Duflo, E., Glennerster, R. i Kremer, M. (2007). *Using Randomization in Development Economics Research: a Toolkit*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper. Pozyskano z: <https://economics.mit.edu/files/806> (dostęp: 16.11.2019).

- Feltynowski, M. (2018). *Planowanie przestrzenne gmin wiejskich. Zastosowanie koncepcji polityki opartej na dowodach*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Fischer, J. (1976). *The Effectiveness of Social Casework*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Frieske, K.W. (2008). Nauki społeczne w służbie spraw publicznych – polskie tradycje. W: A. Haber i M. Szalaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 13–29.
- Gajewski, P., Jaeschke, R. i Brożek, R. (2008). *Podstawy EBM, czyli medycyny opartej na danych naukowych dla lekarzy i studentów medycyny*. Warszawa: Medycyna Praktyczna.
- Górniak, J. (red.). (2015). *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego.
- Greenhalgh, T. (2010). *How to Read a Paper: The Basics of Evidence-based Medicine*. London: Wiley-Blackwell.
- Hammersley, M. (2013). *The Myth of Research-Based Policy & Practice*. London: Sage.
- Hodgkinson, G.P. (2012). The politics of evidence-based decision making. W: D.M. Rousseau (red.), *The Oxford Handbook of Evidence-Based Management*. Oxford: Oxford University Press, 404–419.
- Jackiewicz, J., Czech, P. i Barcik, J. (2010). Polityka transportowa na przykładzie aglomeracji śląskiej. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, z. 69, 53–62.
- Jelonek, M. i Karwińska, A. (2012). Ocena i pomiar społecznych efektów pracy szkół wyższych – refleksje metodologiczne. *Zarządzanie Publiczne*, z. 3(19), 61–71.
- Józefowski, B. (2012). *Evidence-based policy* – nowa koncepcja dotycząca starych problemów. *Zarządzanie Publiczne*, z. 1(19), 147–152.
- Kędzierski, M. (2017). Polityka edukacyjna prowadzona przez UNESCO jako globalne dobro publiczne. *Horyzonty Polityki*, nr 24, 53–78.
- Kirkpatrick, C. i Parker, D. (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Klingemann, J.I. (2013). Iluzja polityki społecznej opartej na dowodach naukowych. Przykład zjawiska uzależnienia od alkoholu. *Normy, Dewiacje i Kontrola*, nr 14, 139–155.
- Marston, G. i Watts, R. (2003). Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, nr 3, 143–163.
- Matera, J. i Czapska, J. (2014). *Zarys metody przeglądu systematycznego w naukach społecznych*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

- Mazur, S. (2014). Modele zarządzania publicznego a polityka bezpieczeństwa. W: J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Jak, 56–69.
- Mitton, C., Adair, C.E., McKenzie, E., Patten, S.B. i Perry, B.W. (2007). Knowledge Transfer and Exchange: Review and Synthesis of the Literature. *The Milbank Quarterly*, nr 85, 729–768.
- NIK. (2018). *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Nagy Hesse-Biber, S. (2010). *Mixed Methods Research: Merging Theory with Practice*. New York: Guilford Press.
- Olejniczak, K., Kupiec, T. i Raimondo, E. (2014). Brokerzy wiedzy. Nowe spojrzenie na rolę jednostek ewaluacyjnych. W: A. Haber, K. Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 65–112.
- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence: From Evidence-based Policy to the Good Governance of Evidence*. Abingdon: Routledge.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.
- Pielke, R.A. (2007). *The Honest Broker. Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pittore, K., Meeker, J. i Barker, T. (2017). *Practical Considerations for Communicating Evidence to Policy Makers: Identifying Best Practices for Conveying Research Findings*. Montpellier: Institute of Development Studies.
- Rittel, W.J. i Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, nr 3, 155–169.
- Sałustowicz, P. (2003). Przepływ wiedzy pomiędzy dyscypliną naukową a profesją. Czy istnieje dobre rozwiązanie tego problemu? W: Tegoż, *Praca socjalna. Między dyscypliną a profesją*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, 153–170.
- Smith, D. (red.). (2014). *Praca socjalna a praktyka oparta na dowodach naukowych. Najważniejsze osiągnięcia badawcze w pracy socjalnej*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- SRK. (2012). *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Szarfenberg, R. (2011). *Dowody naukowe jako podstawa polityki społecznej, zarządzania społecznego i pracy socjalnej*. Pozyskano z: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/EBP.pdf> (dostęp: 16.11.2019).
- Walecka, A. i Zakrzewska-Bielawska, A. (2016). Metodyka metaanalizy – egzemplifikacja wykorzystania w naukach o zarządzaniu. *Zeszyty Naukowe UEK*, nr 6, 63–80.

- Weiss, C.H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, nr 39, 426–431.
- Young, J. i Mendizabal, E. (2009). *Helping Researchers Become Policy Entrepreneurs: How to Develop Engagement Strategies for Evidence-Based Policy-Making*. London: Overseas Development Institute.
- Zwierzdzyński, M.K. (2015). Strategie rozwoju Polski: analiza systemu, wyzwania i rekomendacje. *Horyzonty Polityki*, nr 16, 11–40.
- Zybała, A. (2013). Źródła wiedzy w politykach publicznych. W: J. Juchnowski i R. Wiszniowski (red.), *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych i humanistycznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 178–195.
- Zybała, A. (2016). *Polski umysł zamknięty*. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/Publicystyka/309229868-Andrzej-Zybała-Polski-umysl-zamkniety.html?preview=&remainingPreview=&grantedBy=preview&> (dostęp: 16.11.2019).