

Podręcznik do przeprowadzania konsultacji na różnych etapach  
rozwiązywania problemu

*Dialog społeczny polega na wysłuchiwaniu opinii społeczeństwa,  
a nie kolegów przy lunchu!*

Manifestacja przed Ministerstwem Gospodarki, 20 czerwca 2008 r.

## Spis treści :

1. Wstęp.....	3
2. Definicje i wyjaśnienia użytych terminów.....	3
3. Cel i czas przeprowadzania konsultacji.....	4
3.1 Po co robimy konsultacje?.....	4
3.1.1 Zgromadzenie brakujących danych .....	4
3.1.2 Rozpowszechnienie informacji o podejmowanych działaniach.....	4
3.1.3 Zwiększenie akceptacji dla tworzonego rozwiązania .....	4
3.2 Kiedy należy zasięgać opinii?.....	4
4. Konsultacje krok po kroku .....	8
4.1 Określenie celu konsultacji .....	8
4.2 Identyfikacja grup docelowych.....	8
4.3 Wybór metody konsultacji .....	9
4.3.1 Metody umożliwiające wyrażanie opinii (badania jakościowe) .....	9
4.3.1.1 Spotkania publiczne.....	9
4.3.1.2 Prośba o opinie.....	9
4.3.1.3 Wysłuchania publiczne .....	9
4.3.1.4 Konsultacje poprzez strony internetowe .....	10
4.3.1.5 Zogniskowane wywiady grupowe (Grupy fokusowe).....	10
4.3.2 Wywiad ustrukturyzowany/kwestionariusz (badanie ilościowe).....	10
4.3.2.1 Wywiad kwestionariuszowy .....	11
4.3.2.2 Panele obywatelskie.....	11
4.3.2.3 Konsultacje pisemne i z wykorzystaniem poczty elektronicznej.....	11
4.4 Zapewnienie wystarczającego czasu na odpowiedź.....	12
4.5 Komunikacja z interesariuszami.....	13
4.5.1 Informacje zwrotne o wynikach konsultacji.....	14
5. Przykład dobrych konsultacji: nowelizacja ustawy – prawo probiercze .....	15
5.1 Etap identyfikacji problemu .....	15
5.1.1 Gromadzenie danych .....	15
5.1.2 Weryfikacja.....	15
5.2 Analiza kosztów i korzyści.....	16
5.3 Prace na etapie oceny skutków regulacji.....	16
5.4 Dalsze prace .....	16
Załącznik – Przykładowy kwestionariusz .....	17

## 1. Wstęp

Zadaniem niniejszego podręcznika jest uzupełnienie i uszczegółowienie obowiązków administracji polegających na zasięgnięciu opinii podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy, które wynikają bezpośrednio z §1 ust. 1 pkt. 4 Zasad techniki prawodawczej (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów – Dz.U. z 2002 r. nr 100 poz. 908) oraz §10 ust. 6 pkt. 2 Uchwały Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r. nr 13 poz. 221). Jest on uzupełnieniem części D *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji*, przyjętych przez Radę Ministrów 10 października 2006 r.

Ze względu na charakter i rangę podręcznika nie zmienia on ustawowych obowiązków administracji do konsultowania niektórych projektów dokumentów, na przykład ze związkami zawodowymi. Podręcznik dotyczy przede wszystkim przeprowadzania konsultacji na etapach poprzedzających opiniowanie gotowych już projektów aktów prawnych oraz projektów dokumentów nie objętych dotychczas obowiązkami ustawowymi. Przedstawione poniżej rozwiązania mogą jednak umożliwić poprawę jakości także i tych obowiązkowych konsultacji społecznych.

W opracowaniu niniejszego dokumentu skorzystano przede wszystkim z *Głównych zasad i minimalnych standardów konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję Europejską* (COM(2002) 704). Ponadto skorzystano z *Zasad dialogu społecznego* – dokumentu programowego rządu przyjętego przez Radę Ministrów 22 października 2002 r. oraz *Przewodnika partycypacji. Jak dzielić się władzą.* –opracowanego w październiku 2007 r. przez Grupę roboczą ds. partycypacji FEANTSA

## 2. Definicje i wyjaśnienia użytych terminów

W podręczniku, przyjęliśmy następujące znaczenia poszczególnych terminów:

1. **Badania ilościowe** polegają na gromadzeniu danych, zbieranych od respondentów za pomocą formularzy - kwestionariuszy ankiet i wywiadów. Określona liczba respondentów, dobrana według reguł statystyki (grupa reprezentatywna), odpowiada na zawarte w kwestionariuszach pytania, a ich odpowiedzi mogą być analizowane przy pomocy narzędzi statystycznych.
2. **Badania jakościowe** mogą poprzedzać lub uzupełniać badania ilościowe, w zależności od ich celu. Badania tego typu prowadzone są na niewielkich i niereprezentatywnych próbach badawczych. Kładzie się w nich nacisk przede wszystkim na zebranie informacji dotyczących motywów, postaw i preferencji. Badania te wyjaśniają i pozwalają zrozumieć analizowane zjawiska, które nie mogą być potwierdzone statystycznie.
3. **Interesariusze** lub **partnerzy społeczni** to podmioty (obywatele, przedsiębiorcy, organizacje społeczne) pozytywnie lub negatywnie zainteresowane konkretnymi działaniami administracji.
4. **Interwencja publiczna** rozumiana jest jako zarówno działanie jak i powstrzymanie się od działania organów publicznych podczas rozwiązywania problemów. W efekcie interwencji publicznej mogą powstawać akty prawne, dokumenty nielegislacyjne (np. wytyczne, strategie) lub w wypadku powstrzymania się od działania raporty, opracowania, analizy i inne dokumenty będące efektem wewnętrznego procesu decyzyjnego. Interwencja publiczna w tym rozumieniu nie stanowi pomocy finansowej państwa (pomocy publicznej).
5. **Instrument polityczny** rozumiany jest jako narzędzie realizacji polityk przez instytucje publiczne, dzięki któremu osiąga się założone cele, polegające na mobilizacji zasobów (finansowych, ludzkich, organizacyjnych) za pomocą programów i projektów, informacji oraz prawodawstwa (ustawy, rozporządzenia). Instrument ten stanowi podstawowy sposób rozwiązywania problemów i jest jednym z elementów interwencji publicznej.
6. **Zasięganie opinii** oznacza zbieranie przy pomocy różnych metod opinii partnerów społecznych podczas rządowych prac nad przygotowaniem interwencji publicznej. Zamiennie do tego pojęcia używane są również: **konsultacje oraz badanie (opinii)**. Jedną z form zasięgania opinii są obowiązkowe konsultacje społeczne.

### 3. Cel i czas przeprowadzania konsultacji

#### 3.1 *Po co robimy konsultacje?*

Konsultacje mają przyczynić się do budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie jego członkom włączenie się w życie polityczno-gospodarcze kraju, dając im prawo wyrażania opinii w kwestii zamierzeń i prac rządu.

##### 3.1.1 **Zgromadzenie brakujących danych**

Głównym celem konsultacji jest poszerzenie wiedzy na temat problemu społeczno-gospodarczego i możliwych sposobów jego rozwiązania. Pozwalają na uzyskanie szerszego poglądu na daną sprawę oraz informacji tym cenniejszych, że uzyskanych od podmiotów, których projektowane rozwiązanie będzie dotyczyło. Doświadczenia tych podmiotów mogą pomóc w oszacowaniu kosztów i korzyści każdego rozwiązania, a także wskazać nowe sposoby podejścia do problemu.

Konsultacje gotowych projektów (ustaw, rozporządzeń lub innych działań administracji) pozwalają na ostateczną weryfikację zaproponowanego rozwiązania problemu. Może się okazać, że nawet pomimo wcześniejszej konsultacji założenia przyjęte rozwiązanie zawiera pewne nieścisłości lub błędy, możliwe do naprawienia na tym etapie. Należy jednak podkreślić, że konsultacje na tym etapie bardzo rzadko prowadzą do znaczących zmian charakteru dokumentu, na przykład do zaniechania działań legislacyjnych na rzecz innego typu interwencji publicznej.

Kluczowe jest zatem odpowiednie planowanie przez administrację harmonogramu wprowadzania rozwiązań prawnych, tak by nie rozpocząć konsultacji od gotowego projektu aktu prawnego i z góry przyjętej, nie zweryfikowanej koncepcji. Ważne jest prowadzenie konsultacji już na etapie przygotowywania założeń do projektu.

##### 3.1.2 **Rozpowszechnienie informacji o podejmowanych działaniach**

Kolejnym celem konsultacji jest poinformowanie społeczeństwa o konkretnych rozwiązaniach (cel informacyjny). Co prawda na etapie prac parlamentarnych do dokumentu mogą zostać wprowadzone zmiany (które też powinny podlegać konsultacjom), jednak ogólny jego kształt (np. typ interwencji publicznej) nie podlega zazwyczaj zmianie. Wczesna informacja umożliwia partnerom społecznym przygotowanie się do przyjętych rozwiązań.

##### 3.1.3 **Zwiększenie akceptacji dla tworzonego rozwiązania**

Powszechnie akceptowane prawo jest zazwyczaj przestrzegane nawet wtedy, gdy nie ma sankcji za jego łamanie, podczas gdy rozwiązania nieakceptowane są znacznie częściej omijane, nawet pomimo grozących sankcji. Podmioty konsultowane doceniają możliwość wniesienia wkładu w tworzone rozwiązanie. Nawet odrzucenie proponowanej uwagi może wpłynąć na wzrost akceptacji dla danego rozwiązania, o ile uzasadnienie będzie w wyczerpujący sposób wskazywało na jego przyczyny.

#### 3.2 *Kiedy należy zasięgać opinii?*

Współpraca z partnerami społecznymi powinna mieć miejsce na każdym etapie prac nad opracowaniem ustawy, rozporządzenia lub innej interwencji publicznej, przy których przeprowadzana jest ocena skutków regulacji (OSR). OSR przeprowadzana przed powstaniem treści aktu prawnego stanowi integralną część procesu opracowania, opiniowania, uzgadniania i rozpatrywania projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów. Na każdym z etapów przygotowywania interwencji publicznej, które zostały przedstawione w *Wytycznych do oceny skutków regulacji*, musimy rozważyć możliwość przeprowadzenia badania opinii partnerów społecznych.

► Metody przeprowadzania konsultacji, o których mowa w poszczególnych punktach zostały szerzej omówione w rozdziale 3.3.

**Tabela 1. Cele i rodzaje badań na poszczególnych etapach prac.**

<b>Etap prac</b>	<b>Cel konsultacji</b>	<b>Rekomendowany rodzaj badania</b>
a. Identyfikacja problemu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zebranie opinii o nieprawidłowościach (w tym monitoring i ewaluacja wprowadzonych uprzednio rozwiązań)</li> <li>- Zebranie danych liczbowych, potwierdzających skalę problemu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Badanie jakościowe (spotkanie publiczne, grupa fokusowa)</li> <li>- Badanie ilościowe (wywiad kwestionariuszowy)</li> </ul>
b. Formułowanie celów	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weryfikacja celów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Badanie jakościowe (grupa fokusowa)</li> </ul>
c. Analiza opcji (kosztów oraz korzyści)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zebranie danych pozwalających oszacować koszty i korzyści</li> <li>- Weryfikacja analizy kosztów i korzyści</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Badanie ilościowe (wywiad kwestionariuszowy, panel obywatelski)</li> <li>- Badanie jakościowe (grupa fokusowa)</li> </ul>
d. Przygotowanie raportu z OSR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weryfikacja OSR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Badanie jakościowe (badanie poprzez stronę internetową, prośba o opinie, grupa fokusowa)</li> </ul>
e. Przygotowanie projektu dokumentu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weryfikacja projektu dokumentu i poinformowanie o przyjętych rozwiązaniach.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Badanie jakościowe (badanie poprzez stronę internetową, prośba o opinie – w tym konsultacje międzyresortowe, grupy fokusowe – w tym konferencje uzgodnieniowe)</li> </ul>

- a. Pierwszym etapem prac nad interwencją publiczną jest identyfikacja problemu. Jest to kluczowy moment prac nad interwencją publiczną i dlatego na tym etapie powinniśmy zebrać jak najbardziej szczegółowe dane, które będą wykorzystywane także podczas dalszych etapów prac nad dokumentem.

Zazwyczaj o istnieniu problemu dowiadujemy się od stale współpracujących partnerów społecznych, lub na podstawie samodzielnie zaobserwowanych nieprawidłowości. Zgromadzone w ten sposób informacje mogą być niepełne, ponieważ dotyczą jedynie wycinka rzeczywistości. Zazwyczaj nie są to dane ilościowe, pozwalające na dokładne określenie skali problemu.

Na tym etapie możemy zastosować metody pozwalające na zebranie jak największej ilości reprezentatywnych danych. Najlepiej użyć do tego metody ustrukturyzowanego wywiadu (patrz p. 4.3.1.6. na str. 10), poprzedzonego w razie potrzeby spotkaniem grupy fokusowej (patrz p. 4.3.1.5.). Grupa fokusowa może również okazać się pomocna przy analizie danych zebranych w kwestionariuszu.

☀ **Wskazówka:** Dobrą praktyką jest załączenie sprawozdania z przeprowadzonych na tym etapie konsultacji do raportu z oceny skutków regulacji. Pozwoli on ocenić trafność przyjętych na dalszym etapie rozwiązań.

Ponieważ kluczowym zagadnieniem podczas zbierania danych na tym etapie jest reprezentatywność wyników, w przypadku problemu dotyczącego niewielkiej liczby podmiotów można ograniczyć się do samego zorganizowania grupy fokusowej. Powinniśmy zaprosić do niej przedstawicieli wszystkich interesariuszy, którzy mogą dostarczyć nam potrzebnych danych.

▶ **Przykład konsultacji na tym etapie – patrz rozdział 4.1**

- b. Korzystając z danych zgromadzonych w poprzednim etapie formułujemy cele, którymi będziemy się kierować rozwiązując problem. Mimo że określenie celów jest zasadniczo zadaniem administracji, to również na tym etapie wskazane jest zasięgnięcie opinii partnerów społecznych np. przez grupę fokusową lub wysłuchanie publiczne. Osiągniemy tym samym większą akceptację społeczną dla proponowanych później rozwiązań.
- c. Po określeniu celów powinniśmy opracować sposoby ich realizacji. Zgodnie z *Wytycznymi do oceny skutków regulacji* powinno się rozpatrzyć możliwie wiele opcji porównując koszty i korzyści każdej

z nich. Do tego celu zostaną wykorzystane dane zebrane w punkcie a. powyżej, w razie potrzeby uzupełnione kolejnymi badaniami.

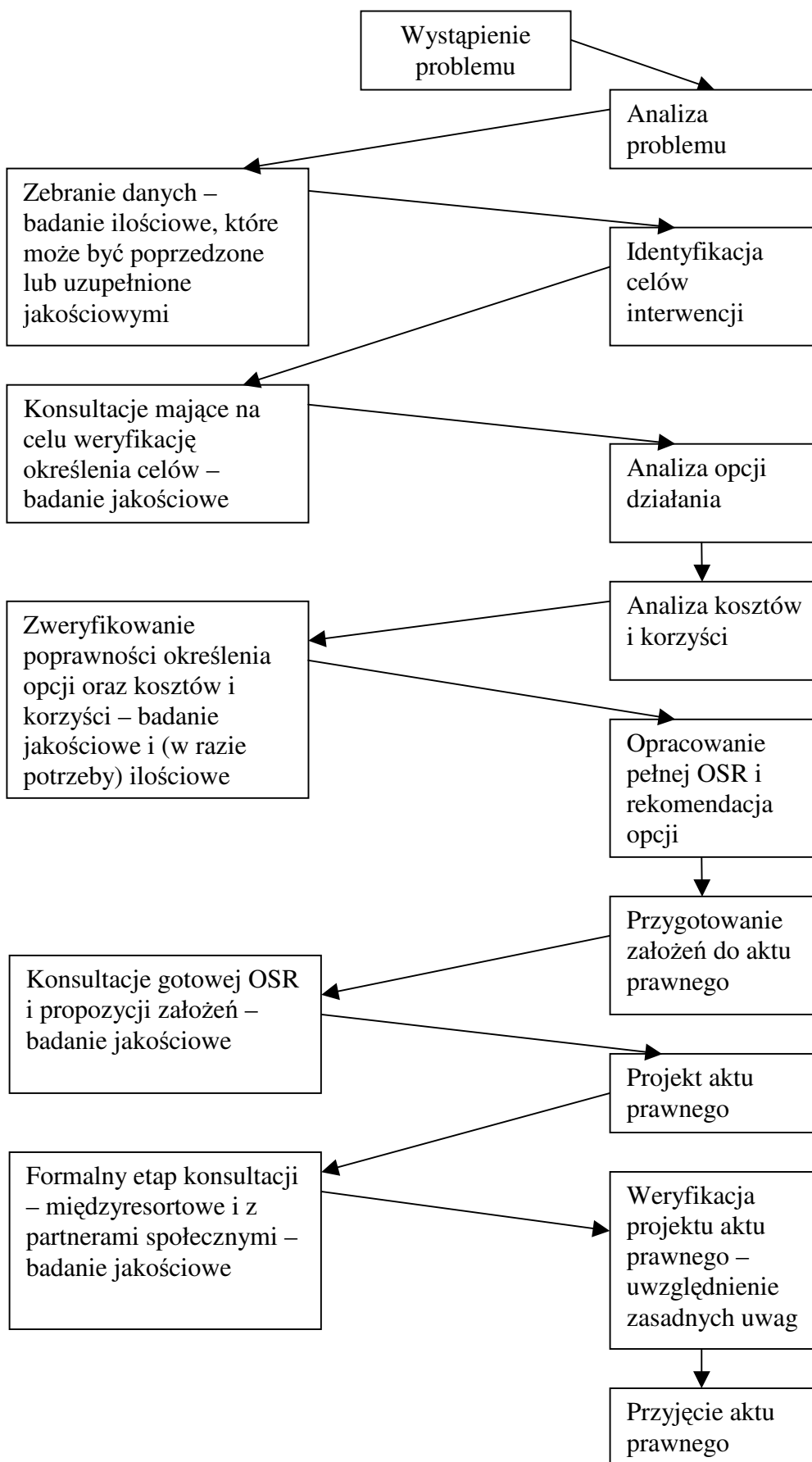
► Przykład konsultacji na tym etapie – patrz rozdział 4.2

- d. Projekt raportu z oceny skutków regulacji, zawierający przygotowaną w punkcie c. analizę opcji i wstępną rekomendację wyboru opcji przekazujemy do konsultacji społecznych. Najlepszą formą konsultacji będą tutaj spotkania publiczne lub pisemna prośba o opinię (jeżeli interesariusze są zinstytucjonalizowani). W wypadku kwestii spornych możemy rozważyć zastosowanie wysłuchań publicznych. Po zakończeniu tego etapu publikujemy ostateczny raport z oceny skutków regulacji wraz z uzasadnieniem (rekomendacją wyboru opcji).

► Przykład konsultacji na tym etapie – patrz rozdział 4.3

- e. Dopiero jeżeli w raporcie z przeprowadzonej OSR rekomenduje się podjęcie prac nad aktem prawnym bądź dokumentem nielegislacyjnym, przystępujemy do przygotowania założeń do niego. Poza skierowaniem do formalnych (wymaganych ustawowo) uzgodnień z partnerami społecznymi, należy dokument opublikować na stronie internetowej urzędu w specjalnie przeznaczonym do tego, łatwym do znalezienia miejscu (zgodnie z art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r. nr 169 poz. 1414) w przypadku projektów ustaw i rozporządzeń obowiązkowa jest publikacja na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, w celu zwiększenia przejrzystości powinniśmy to zrobić także w przypadku innych rodzajów dokumentów). Umożliwi to szerokiemu gronu zainteresowanych dostęp do dokumentu i zebranie jak największej liczby opinii. Kolejne wersje dokumentu powinny być konsultowane w taki sam sposób.

Wykres 1: Proces zasięgnięcia opinii przebiegający na różnych etapach pracy nad dokumentem



## 4. Konsultacje krok po kroku

W niniejszym rozdziale przedstawiono działania, które powinniśmy podjąć podczas przygotowywania konsultacji. Zostały one uporządkowane chronologicznie – od określenia celu konsultacji, do opublikowania informacji zwrotnych.

► Przykład przeprowadzania konsultacji krok po kroku na podstawie prac nad nowelizacją ustawy - Prawo probieczerze znajduje się w rozdziale 4.

### 4.1 Określenie celu konsultacji

Przed przeprowadzeniem konsultacji musimy określić ich cel. Ważne jest czy zbieramy dane liczbowe np. informacje o skali problemu, czy też informacje o jego charakterze i informujemy interesariuszy o podejmowanych działaniach i zbieramy ich opinie. Od określenia celu zależą przede wszystkim wybór metody konsultowania oraz identyfikacja respondentów, których chcemy zaangażować.

Cel konsultacji jest w dużej mierze uzależniony od etapu prac, na którym przeprowadzane jest badanie (por. podrozdział 2.2). Na początku prac nad przygotowaniem OSR najważniejszym naszym zadaniem jest zebranie danych do identyfikacji problemu. Na etapie analizy opcji należy obowiązkowo skorzystać z pomocy partnerów społecznych przy identyfikacji możliwych i akceptowalnych rozwiązań, a także zebranie danych niezbędnych do oceny kosztów i korzyści. Na dalszych etapach – gdy przygotowana jest cała OSR lub projekt aktu prawnego – celem naszych konsultacji jest weryfikacja opracowanych rozwiązań i oszacowanych dla nich kosztów i korzyści w celu uniknięcia możliwych błędów.

### 4.2 Identyfikacja grup docelowych

Zaangażowanie właściwych partnerów społecznych jest jednym z głównych czynników decydujących o jakości i efektywności konsultacji. Konsultacje mogą być otwarte (dostępne dla każdego interesariusza, który zechce wyrazić swoją opinię), ograniczone do określonej grupy respondentów (na przykład do przedsiębiorców) lub skierowane do konkretnych podmiotów.

Nawet jeżeli istnieje ustawowy obowiązek konsultacji z określonymi podmiotami, nie gwarantuje on objęcia konsultacjami wszystkich grup, które powinny wziąć w nich udział. Określenie wszystkich istotnych interesariuszy powinno być częścią identyfikacji problemu. Powinniśmy już w tym uwzględnić wszystkie grupy, które mogą być objęte planowanymi działaniami – w wyniku dalszych prac niektóre z tych grup mogą znaleźć się poza zasięgiem dokumentu, niemniej mogą one wnieść do niego istotny wkład.

☀ **Wskazówka:** Rozpowszechnionym i godnym polecenia zwyczajem jest wykorzystanie listy interesariuszy którzy brali udział w poprzednich konsultacjach podobnego zagadnienia lub tych, którzy profesjonalnie zajmują się konsultowaną tematyką. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że niektóre z tych podmiotów mogły zakończyć swoją działalność oraz mogły pojawić się nowe potencjalne grupy respondentów. Dlatego też nie powinniśmy ograniczać się do wykorzystywania jedynie starych list adresowych.

W celu zgromadzenia zróżnicowanych opinii, umożliwiających jak najdokładniejsze poznanie rzeczywistości i realizację głównego celu przeprowadzania konsultacji, musimy dotrzeć do jak najszerszej grupy interesariuszy. Poza użyciem metody standardowej bazy podmiotów (patrz ramka powyżej) konieczne jest uwzględnienie podmiotów mniej zaangażowanych, które mogą nie zdawać sobie sprawy z możliwości wzięcia udziału w konsultacjach. Bezpośrednie zwrócenie się do nich może być jedynym sposobem uzyskania od nich cennego wkładu merytorycznego.

Przed przystąpieniem do konsultowania opinii społecznej należy dokonać wyboru metody zasięgania opinii. Dokonuje się tego na podstawie celu konsultacji, a w szczególności rodzaju danych, jakie są w danym momencie potrzebne.

☀ **Wskazówka:** W celu zebrania jak najlepszych danych można wykorzystać więcej niż jedną metodę konsultacji, jednakże nie mogą się one wzajemnie wykluczać. Na przykład nie należy występować z prośbą o opinie w kwestii „gotowego” projektu do szerokiej grupy odbiorców, podczas gdy nie zostały jeszcze uzgodnione sporne kwestie z najbardziej zaangażowanymi interesariuszami.

### 4.3 Wybór metody konsultacji

Większość opisanych poniżej sposobów konsultowania nie jest skomplikowana i najprawdopodobniej pracownicy administracji będą w stanie przeprowadzić udane badanie opinii korzystając wyłącznie z własnego doświadczenia i niniejszego podręcznika. Dotyczy to przede wszystkim badań, nie wymagających doboru próby statystycznie reprezentatywnej.

Niektóre jednak badania, szczególnie ilościowe, do poprawnego wykonania wymagają specjalistycznej wiedzy i umiejętności. W takich przypadkach dobrym pomysłem może okazać się zatrudnienie firmy zajmującej się przeprowadzaniem takich badań. Pozwoli to na dotarcie do większej liczby adresatów, a także na uniknięcie błędów i zaoszczędzenie czasu na ponowne konsultacje.

Rozpoczynając działania nad rozwiązaniem problemu należy więc zabezpieczyć odpowiednie środki na zlecenie niezbędnych badań. Nie jest to zbyt wymagające, szczególnie że większość trudnych badań jakościowych przeprowadza się na początku prac.

► Przykład wykorzystania najczęściej stosowanych metod konsultacji znajduje się w rozdziale 4.

#### 4.3.1 Metody umożliwiające wyrażanie opinii (badania jakościowe)

Cechą omówionych poniżej metod konsultacji jest to, że nie istnieje standardowy kwestionariusz, który jest wypełniany przez respondentów. Partnerzy społeczni mają możliwość nieskrępowanego skomentowania zaproponowanych rozwiązań, jak również zgłoszenia własnych propozycji.

Główną zaletą tego rodzaju metod jest możliwość zainicjowania „burzy mózgów”, która umożliwia zbieranie różnych pomysłów np. na rozwiązanie problemu, określenie ryzyka niepowodzenia czy oszacowanie korzyści i kosztów. Różnorodność owocuje jednak niską standaryzacją odpowiedzi. Danych uzyskanych na podstawie tych metod nie możemy zazwyczaj traktować jak danych reprezentatywnych dla całej badanej populacji.

☼ **Wskazówka:** Należy zwrócić szczególną uwagę na to, że nawet w najszerszej przeprowadzonych badaniach jakościowych większość opinii będzie pochodziła od zorganizowanych podmiotów. Konsultacje przeprowadzone przy pomocy tego typu metod nie powinny być postrzegane jako reprezentatywne badanie opinii publicznej, jednakże warto przeanalizować każdą uwagę, niezależnie od tego jak często i przez kogo była zgłaszana.

##### 4.3.1.1 Spotkania publiczne

Spotkania publiczne – to zorganizowane przez administrację na forum publicznym spotkania z adresatami interwencji, na którym zespół konsultacyjny prezentuje efekty swojej pracy. Publiczność ma możliwość zadawania pytań i komentowania propozycji. Spotkania publiczne są najbardziej rozpowszechnioną metodą konsultacji. Służą weryfikowaniu publicznej reakcji na istotne propozycje ze strony władz.

Metody tej powinniśmy używać jako forum wymiany informacji, a także do identyfikowania problemów, poglądów i preferencji społecznych. Aby uczynić spotkania publiczne bardziej efektywnymi, możemy podzielić uczestników na zespoły robocze oraz wydzielić czas na zadawanie pytań.

##### 4.3.1.2 Prośba o opinie

Jeżeli partnerzy społeczni są stosunkowo nieliczni i zinstytucjonalizowani, możemy się do nich zwrócić z pisemną prośbą o opinie. Konsultacje tego typu są łatwiejsze w organizacji niż spotkania publiczne, jednak bardziej czasochłonne – musimy zapewnić wystarczająco długi czas na udzielanie odpowiedzi. Opcja ta nie umożliwia dialogu pomiędzy poszczególnymi respondentami – komunikacja przebiega pomiędzy administracją i każdym respondentem z osobna. Jednocześnie daje nam możliwość weryfikacji opinii i danych przekazywanych przez różnych partnerów społecznych.

Efektywną formą konsultacji może okazać się połączenie dwóch metod : prośby o opinie oraz spotkania publiczne. Rekomenduje się przekazanie konsultantom najpierw pisemnie projektu lub jego założeń z prośbą o ich opinie, a po otrzymaniu i przeanalizowaniu uwag ewentualnie zorganizowanie spotkania publicznego.

##### 4.3.1.3 Wysłuchania publiczne

Wysłuchania publiczne – to oficjalne, panelowe spotkania publiczne. W panelu biorą udział reprezentanci administracji oraz najważniejszych partnerów społecznych, a spotkanie powinno być organizowane pod przewodnictwem organizacji neutralnej wobec przedmiotu dialogu. Wypowiedzi panelistów reprezentują

oficjalne stanowisko organizacji, dlatego wystąpienia są najczęściej poprzedzane przez propozycje pisemne zgłaszane do panelu.

Metoda ta znajduje zastosowanie przede wszystkim w przypadku sporu pomiędzy uczestnikami spotkania, na przykład przedstawicielami administracji i organizacji społecznych lub też w przypadku wzajemnie się znoszących postulatów rozwiązań/zmian. Ta forma dialogu pozwala na jednoczesne prezentowanie poglądów i na udzielenie przez obie strony odpowiedzi na wątpliwości partnerów i osób zgromadzonych na spotkaniu. Pozwala przedstawić racje każdej z pozostających w konflikcie stron.

☀ **Wskazówka:** Metoda ta może zostać również wykorzystana do budowania lub przywracania zaufania w procesie podejmowania decyzji dzięki przejrzystej formie angażowania społeczeństwa.

Metoda ta wymaga właściwej (bezzstronnej) organizacji wysłuchania publicznego. Prowadzący panel musi posiadać wystarczające umiejętności mediacyjne, aby nie dopuścić do zaostrzenia dyskusji i utraty nad nią kontroli.

#### **4.3.1.4 Konsultacje poprzez strony internetowe**

Metoda ta polega na opublikowaniu dokumentu i ewentualnie pytań (problemów) na stronach internetowych urzędu z prośbą o nadsyłanie uwag w określonym terminie. Potencjalnie pozwala na zdobycie komentarzy od bardzo dużej liczby odbiorców. Główną wadą tej metody jest wymóg, aby zainteresowani partnerzy społeczni często zaglądali na strony internetowe urzędu. Dlatego najlepiej sprawdza się ona, gdy interesariusze zostali już poinformowani o podjętych działaniach, na przykład na wcześniejszym etapie konsultacji. Możemy również rozważyć przesłanie powiadomienia tym partnerom, o których wiemy, że będą zainteresowani wzięciem udziału w konsultacjach. Efektywność współpracy z konsultantami społecznymi możemy zwiększyć poprzez połączenie konsultacji poprzez strony internetowe z możliwością zastosowania wystąpień z prośbą o opinię (ze wskazaniem adresu strony internetowej bądź możliwości przekazania projektu drogą elektroniczną). Takie działanie przyzwyczajają partnerów społecznych do stałego śledzenia stron internetowych związanych z tworzonymi regulacjami oraz wzrost ich aktywności w procesie stanowienia prawa. Ponadto należy dążyć do zapewnienia łatwego dostępu do projektu interwencji publicznej poprzez m. in. zunifikowanie wyglądu i układu stron internetowych we wszystkich jednostkach administracyjnych.

#### **4.3.1.5 Zogniskowane wywiady grupowe (Grupy fokusowe)**

Metoda ta polega na dyskusji zaproszonych wcześniej respondentów (7 - 8 osób) dobranych zgodnie z kryteriami wynikającymi z celów projektu. Aby korzystanie z tej metody było efektywne, konieczne jest zaangażowanie dobrze wyszkolonych moderatorów spotkań.

Metoda ta poprzedza często zaprojektowanie badania ilościowego, pozwalając na zbudowanie trafnego kwestionariusza. Możemy również użyć jej po badaniu ilościowym w celu ułatwienia interpretacji zgromadzonych danych. Stosowana samodzielnie pozwala na badanie reakcji partnerów społecznych na nowe pomysły i uzyskanie informacji bardziej konkretnych niż przy organizacji spotkań publicznych.

#### **4.3.2 Wywiad ustrukturyzowany/kwestionariusz (badanie ilościowe)**

Konsultacje w tej grupie metod przeprowadzane są przy użyciu specjalnego przygotowanego formularza - kwestionariusza, zawierającego zazwyczaj wystandaryzowane pytania dotyczące określonego problemu lub zagadnienia, uporządkowane w odpowiedniej kolejności i pogrupowane w pewne bloki tematyczne. Kwestionariusz swoją konstrukcją steruje przebiegiem badania, dlatego bardzo istotna jest właściwa konstrukcja pytań (por. ramka na następnej stronie).

Metody z tej grupy stosujemy w przypadku konieczności zadania tych samych pytań dużej liczbie respondentów. Służą przede wszystkim do zbierania danych ilościowych (badanie ilościowe), które pomogą przy analizie problemu i przy ocenie kosztów i korzyści poszczególnych rozwiązań.

Zaletą tej formy jest możliwość przedstawienia konkretnych pytań, co pozwala na uzyskanie standaryzowanych, łatwych do interpretacji odpowiedzi. Główną wadą natomiast jest fakt, że odpowiedzi udzielą jedynie te podmioty, do których skierujemy zapytanie (a i to nie zawsze wszystkie). Kwestionariusz może również nie obejmować wszystkich istotnych zagadnień, o których moglibyśmy się dowiedzieć stosując jakościowe metody badań. Metoda ta pozwala jednak uzyskać odpowiedzi od znacznie większej liczby interesariuszy niż przy badaniu fokusowym. Metody tej nie powinniśmy stosować jako jedynej, jeśli chcemy dotrzeć do jak najszerszego kręgu respondentów.

#### ☀ **Wskazówki dotyczące budowy kwestionariusza:**

- a. Kwestionariusz powinien zawierać wstęp informujący o kontekście, zasięgu i celu konsultacji.
- b. Powinien wskazywać etap przeprowadzanych właśnie konsultacji w procesie opracowywania dokumentu.
- c. Powinien informować o informacjach zwrotnych, których respondent może oczekiwać.
- d. Powinien zawierać informację o ochronie danych osobowych respondenta i klauzulę poufności.
- e. Można wyróżniać pytania przy pomocy różnych kolorów, krojów i stylów czcionki.
- f. Należy jednak oszczędnie używać grafiki – rozprasza ona uwagę i może utrudniać dostęp do kwestionariusza w wypadku kwestionariuszy internetowych.
- g. W przypadku kwestionariuszy internetowych należy upewnić się, że strony mieszczą się na ekranie i nie wymagają przewijania.
- h. Kwestionariusz musi zawierać jasną informację o sposobie jego wypełniania. W celu uniknięcia pomyłek w odpowiednich miejscach można poinstruować respondenta.
- i. Pytania w kwestionariuszu powinny być uszeregowane od ogólnych do szczegółowych. Szczegółowość pytań powinna rosnąć w miarę podpowiadania na kolejne pytania.
- j. Jeżeli chcemy skierować kwestionariusz do różnego typu podmiotów możemy zastosować pytania odsyłające. Kwestionariusz powinien zawierać reguły przejść w celu uniknięcia sytuacji zadania pytania nieodpowiedniemu respondentowi.
- k. Jeżeli jest to uzasadnione można oprzeć kwestionariusz na wynikach poprzednich konsultacji, co umożliwi bardziej szczegółowe uchwycenie problemu.
- l. Pod koniec kwestionariusza należy pozostawić miejsce na swobodną wypowiedź w temacie konsultacji.
- m. Na końcu kwestionariusza można zapytać, czy respondent zgadza się na kontakt w celu wyjaśnienia nieścisłości i zadania dodatkowych pytań. W takim przypadku należy umieścić prośbę o wpisanie danych kontaktowych (nr telefonu, email).

**Przykładowy kwestionariusz (nawiązujący do przykładu poprawnych konsultacji w rozdziale 4) znajduje się w załączniku do niniejszego dokumentu.**

#### **4.3.2.1 Wywiad kwestionariuszowy**

Wywiad kwestionariuszowy polega na osobistej, bezpośredniej rozmowie z respondentem, przeprowadzanej przez ankietera. Ankieter może sterować wywiadem, upewniając się, że odpowiedź udzielona przez respondenta zostanie zrozumiana oraz tłumacząc niejasności.

Główną zaletą osobistego badania jest duży odsetek odpowiedzi zwrotnych, jak również przeprowadzenie badania w terminie dopasowanym do potrzeb obu stron. Przeprowadzenie konsultacji metodą wywiadu kwestionariuszowego jest jednak bardzo czasochłonne i może okazać się niewykonalne, jeżeli jest przeprowadzane siłami własnymi urzędu. Dlatego możemy rozważyć w tym przypadku zatrudnienie zewnętrznego wykonawcy, lub przeprowadzenie wywiadu w formie pisemnej, tzn. ankiety wypełnianej przez interesariusza.

#### **4.3.2.2 Panele obywatelskie**

Panele obywatelskie polegają na wydzieleniu grupy obywateli, która będzie regularnie brała udział w badaniach opinii społecznej. Najczęściej grupy takie liczą ok. 1000 wyselekcjonowanych osób, reprezentatywnych dla danej społeczności. Badania mogą być przeprowadzane telefonicznie bądź osobiście.

Główną zaletą tej metody jest łatwość, z jaką dociera się do adresatów. Wadą, podobnie jak przy wywiadzie kwestionariuszowym, jest czasochłonność i pracochłonność.

#### **4.3.2.3 Konsultacje pisemne i z wykorzystaniem poczty elektronicznej**

Tradycyjne konsultacje pisemne (lub bardziej nowoczesne z wykorzystaniem poczty elektronicznej) pozwalają nam na zaoszczędzenie czasu wymaganego na komunikację z adresatem. Metoda ta wymaga większego zaangażowania od partnerów społecznych, w wyniku czego uzyskuje się mniej odpowiedzi niż przy wywiadzie kwestionariuszowym. Istnieje również większe ryzyko, że uzyskamy odpowiedzi tylko na część pytań, ponieważ ankietowany mógł źle zrozumieć postawiony przed nim problem. Zaletą tej formy jest łatwość jej przeprowadzenia.

☀ **Wskazówki dotyczące formułowania pytań do kwestionariusza wywiadu:**

- a. Pytania powinny być tak krótkie jak to tylko możliwe. W szczególności należy unikać podwójnych przeczeń (np. zamiast: *Jak mocno nie odpowiada Pani/Panu brak możliwości...?* lepiej zapytać: *Jak bardzo ceni Pani/Pan sobie możliwość...?*) ponieważ utrudniają one zrozumienie pytania.
- b. W celu sprawdzenia, czy respondent rozumie pytanie, należy rozważyć umieszczenie „pytania kontrolnego” – czyli tego samego pytania sformułowanego w inny sposób, znajdującego się w innym miejscu kwestionariusza. Odmienna odpowiedź na oba pytania świadczy o jego niezrozumieniu i nie powinna być brana pod uwagę.
- c. Każde pytanie powinno dotyczyć jednej kwestii. Pytania z wieloma wątkami mogą być trudne do interpretacji, szczególnie jeżeli są to pytania zamknięte.
- d. Należy zrezygnować z erudycji na rzecz prostoty (np. większość ludzi nie rozróżnia *lub* od *albo*).
- e. Pytania powinny zwracać uwagę na zagadnienia łatwe do przeoczenia, jednak nie mogą sugerować „właściwej” odpowiedzi.
- f. Należy się zastanowić jaki rodzaj pytań – otwarte, czy zamknięte – pozwoli na uzyskanie dokładniejszych odpowiedzi.. Należy unikać pytań, na które respondenci mogą odpowiedzieć wyrażeniami takimi jak *zadowolająco, właściwie, często, regularnie*. Zamiast tego lepiej zapytać o konkretne rozwiązania (np. *gdzie znalazłeś informację o..., jak często wykonujesz...*)
- g. Należy unikać pytań długich, wielokrotnie złożonych, niejednoznacznych, drażliwych.

**Pytania zamknięte:**

- h. Pytania zamknięte pozwalają na szybką odpowiedź i zazwyczaj dostarczają precyzyjnych odpowiedzi. Jednak wąski zakres odpowiedzi może być przyczyną błędnych rezultatów, na przykład gdy respondent chciałby wybrać opcję nie uwzględnioną w pytaniu.
- i. Należy unikać pytań, na które odpowiedź nie dostarczy wiele informacji. W szczególności dotyczy to pytań z kategorii *tak/nie*.
- j. Znacznie lepiej zaproponować więcej odpowiedzi ułożonych według pewnej skali (na przykład od najmniejszej do największej wartości). O ile to możliwe w środku skali powinna znajdować się odpowiedź neutralna.
- k. Oprócz odpowiedzi neutralnej należy uwzględnić również możliwość wyboru opcji *Nie wiem, Nie dotyczy* lub *Inne (jakie?)*.

**Pytania otwarte:**

- l. Pozwalają na znacznie swobodniejsze wyrażenie opinii, dzięki czemu wzrasta szansa udzielenia odpowiedzi jak najbliższej rzeczywistości. Odpowiedzi takie są jednak znacznie trudniejsze do interpretacji i standaryzacji. Pytania otwarte nie powinny być stosowane w przypadku konieczności zebrania konkretnych danych.
- m. Należy zapewnić dostatecznie dużo miejsca na odpowiedzi.

#### 4.4 Zapewnienie wystarczającego czasu na odpowiedź

Konsultując zagadnienie upewnijmy się, że respondenci mają wystarczająco dużo czasu na przeanalizowanie ważnych kwestii, sformułowanie i dostarczenie odpowiedzi. Należy zaznaczyć, że dotyczy to wszystkich metod konsultacji – respondenci muszą mieć czas na zapoznanie się ze specyfiką zagadnienia i ewentualnymi dokumentami.

Czas trwania konsultacji zależy od przyjętej metody konsultacji. Skrócenie okresu konsultowania może mieć miejsce jedynie w sytuacji wyjątkowej tj. przy przyjęciu trybu pilnego pracy nad projektem ustawy (zgodnie z art. 123 Konstytucji).

- a. **Wywiad kwestionariuszowy** jest przeprowadzany osobiście, a respondenci nie mają zwykle czasu na zapoznanie się z dokumentami. Dlatego czas trwania konsultacji uzależniony jest od planowanej liczby respondentów i przewidywanych trudności w dotarciu do nich. Jeżeli jest ich kilkunastu powinniśmy przeznaczyć dwa tygodnie, dla kilkudziesięciu i więcej ( najczęstsza sytuacja) zaplanujmy miesiąc lub dłużej (w zależności od liczby pracowników administracji zaangażowanych w przeprowadzenie badania).

☀ **Wskazówka:** W wypadku problemów w dotarciu do respondentów ten typ konsultacji możemy łatwo przedłużyć.

- b. **Panele obywatelskie** są szczególnym przypadkiem wywiadu kwestionariuszowego. Duża liczba respondentów wymaga przeznaczenia znacznego czasu na konsultacje (nawet kilku miesięcy). W tym przypadku warto rozważyć wykorzystanie zewnętrznej firmy, która przeprowadzi badanie szybciej.
- c. Na **konsultacje pisemne** (w formie kwestionariusza) należy przeznaczyć dodatkowy czas uwzględniający specyfikę działania poczty. Ponieważ adresat musi dodatkowo zapoznać się z zagadnieniem czas na konsultacje pisemne nie powinien być krótszy niż 4 tygodnie.

- d. Wykorzystanie **poczty elektronicznej** do przesłania kwestionariusza pozwala nam ominąć opóźnienie powstałe przez przesyłanie materiałów w formie papierowej. Okres w tym przypadku możemy skrócić do 2 tygodni (10 dni roboczych). Wskazane jest upewnienie się, czy adresat otrzymał wiadomość (np. przez funkcję „potwierdzenie przeczytania” lub w inny sposób).
- e. Na **spotkanie publiczne i wysłuchania publiczne** należy przeznaczyć jeden dzień, jednak informacje o spotkaniu wraz z dokumentacją powinniśmy przedstawić najpóźniej na miesiąc przed spotkaniem. W przypadku wysłuchań publicznych ostateczną agendę (uwzględniającą wypowiedzi stron) ogłosiśmy najpóźniej na tydzień przed spotkaniem.
- f. Wysyłający **prośbę o opinie** zwykłą pocztą powinien przeznaczyć na konsultacje dość długi czas – minimum 6 tygodni. Czas ten można skrócić do 4 tygodni w przypadku przesłania dokumentu pocztą elektroniczną.
- g. **Konsultacje poprzez strony internetowe** umożliwiają dotarcie do szerokiej grupy respondentów, jednak wymagają dostatecznie długiego czasu, aby mogli uzyskać informację o konsultacjach i zapoznać się z dokumentami. Minimalny okres dla tego rodzaju konsultacji to 6 tygodni.

**Tabela 2: Minimalny czas przeznaczony na konsultacje:**

Metoda	Okres konsultacji
Wywiad kwestionariuszowy, niewielka próba (do kilkunastu badanych)	2 tygodnie
Wywiad kwestionariuszowy, duża próba	Miesiąc i więcej
Panele obywatelskie	Kilka miesięcy
Konsultacje pisemne - kwestionariusz	4 tygodnie
Konsultacje przy użyciu poczty elektronicznej - kwestionariusz	10 dni roboczych
Spotkania publiczne	1 dzień (informacje o spotkaniu co najmniej miesiąc wcześniej, agenda tydzień przed spotkaniem)
Wysłuchania publiczne	
Prośba o opinie	6 tygodni
Prośba o opinie (wysłane pocztą elektroniczną)	4 tygodnie
Konsultacje poprzez strony internetowe urzędu	6 tygodni lub więcej

#### **4.5 Komunikacja z interesariuszami**

Aby prawidłowo przeprowadzić konsultacje niezbędne jest nawiązanie i podtrzymanie kontaktu z respondentami. Z reguły to my, pracownicy administracji wychodzimy z inicjatywą konsultacji, ustanawiając odpowiednie kanały przepływu informacji. Jednak powinniśmy rozważyć ustanowienie stałego środka wymiany poglądów, który będzie powszechnie identyfikowany z konsultacjami.

Optymalnym rozwiązaniem będzie wykorzystanie przez nas Biuletynu Informacji Publicznej ([www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)) jako punktu kontaktowego dla całej administracji. Na stronie internetowej znalazłyby się informacje o wszystkich trwających właśnie konsultacjach, sposobie ich przeprowadzania i możliwości wzięcia w nich udziału. Należy tam publikować także informacje zwrotne dla respondentów. Na tej podstronie powinien również znaleźć się adres poczty internetowej, na który można zgłaszać uwagi dotyczące konsultowanych właśnie kwestii jak i inne wiadomości przeznaczone dla urzędu. Wiadomości przychodzące na ten adres powinny być na bieżąco przekazywane do osób odpowiedzialnych za konkretną sprawę. Na takiej stronie powinniśmy również zamieścić informacje o dalszych etapach prac nad projektem dokumentu.

#### 4.5.1 Informacje zwrotne o wynikach konsultacji

Informacje zwrotne o wynikach konsultacji wskazują na to, że urząd docenia czas i wysiłek respondentów poświęcony na pomoc administracji. Wzmacniają zaufanie partnerów społecznych do administracji i sprzyjają zaangażowaniu w przyszłe konsultacje. Informacja o tym, w jaki sposób został wykorzystany wkład interesariuszy pomaga tworzyć wizerunek administracji jako służącej interesom obywateli.

Należy wskazać respondentom, że doceniamy ich zaangażowanie nawet, jeżeli propozycje nie zostały ostatecznie uwzględnione. W tym celu powinniśmy opublikować listę zgłoszonych uwag najpóźniej w 21 dni od zakończenia konsultacji pisemnych. W wypadku spotkań i wysłuchań publicznych w tym samym czasie powinno zostać opublikowane sprawozdanie z posiedzenia.

☀ **Wskazówka:** Strona i adres poczty elektronicznej używane podczas konsultacji mogą zostać również wykorzystane do przekazania informacji zwrotnych dotyczących konsultacji.

Respondenci zabierając głos w konsultacjach liczą, że ich zdanie zostanie uwzględnione, lecz nie jest to możliwe w każdym przypadku. Aby podtrzymać zaangażowanie respondentów pomimo nieuwzględnienia ich propozycji, powinniśmy w wyczerpujący sposób wyjaśnić im powody podjęcia takiej właśnie decyzji.

▼ **Uwaga!** Informacje uzyskane od poszczególnych podmiotów niekoniecznie muszą być prawdziwe! W szczególności należy weryfikować informacje sprzeczne. W wypadku wątpliwości w kwestii istotnych informacji można rozważyć przeprowadzenie dodatkowego badania.

Syntetyczną formą przekazywania informacji zwrotnych jest ocena skutków regulacji wraz z uzasadnieniem. W celu zapewnienia właściwej informacji na temat konsultacji możemy rozważyć opublikowanie bądź rozesłanie do jak największej liczby respondentów raportu z badania, w którym znajdzie się odniesienie do każdej z wniesionych uwag. Jeżeli warunki na to pozwalają możemy również rozważyć zorganizowanie spotkania publicznego poświęconego wynikom konsultacji.

☀ **Wskazówka:** Uwagi o tym samym charakterze mogą zostać połączone. W takim przypadku wystarczy tylko jedno odniesienie.

## 5. Przykład dobrych konsultacji: nowelizacja ustawy – prawo probiercze

### 5.1 Etap identyfikacji problemu

#### 5.1.1 Gromadzenie danych

W ramach prac nad analizą rynku złotniczo-jubilerskiego Ministerstwo Gospodarki przeprowadziło w okresie grudzień 2006 – luty 2007 badanie związane z analizą prawnych, administracyjnych i ekonomicznych ograniczeń rozwoju złotnictwa i jubilerstwa w Polsce. Badanie to służyło porównaniu obserwowanych problemów wynikających z oceny funkcjonowania ustawy i otoczenia ustawy z odbiorem i opinią środowisk jubilerskich oraz postawami konsumentów.

Celem badania jakościowego była identyfikacja problemów branży:

- o naturze administracyjnej (problemy związane z obowiązkiem cechowania wyrobów, oznaczenia wyrobów identyfikatorem wytwórcy, zróżnicowanie postępowania urzędów probierczych, dostępność usług probierczych, itp.),
- o charakterze prawnym (np. braku jednoznacznej definicji wyrobu, wysokiego progu wymagań dotyczących kwalifikacji wytwórców, etc.),
- o charakterze ekonomicznym (wysokie koszty usług probierczych, brak kontroli wytwarzania i obrotu wyrobami jubilerskimi, nieuczciwa konkurencja, etc.)
- diagnoza potrzeby zmian w Ustawie Prawo Probiercze.

Badanie jakościowe zostało przeprowadzone na celowo dobranej próbie wytwórców biżuterii i wyrobów jubilerskich, sklepów oraz dystrybutorów, a także urzędów probierczych. Badanie zostało przeprowadzone za pomocą 18 indywidualnych wywiadów pogłębionych. Wywiady prowadzone były zgodnie z opracowanym wcześniej scenariuszem. Celem badania było rozpoznanie podstawowych problemów branży i przygotowanie narzędzi badawczych dla badania ankietowego na całej populacji wytwórców wyrobów jubilerskich. Struktura próby przedstawiała się następująco:

- właściciele małych firm jubilerskich.....6 wywiadów
- właściciele średnich firm jubilerskich.....2 wywiady
- właściciele dużych firm jubilerskich (lub zarządzający) .....2 wywiady
- władze Komisji Złotniczej w ZRP.....2 wywiady
- sklepy jubilerskie firmowe.....2 wywiady
- inne sklepy sprzedające biżuterię.....2 wywiady
- urzędy probiercze .....2 wywiady

#### 5.1.2 Weryfikacja

Kolejnym etapem konsultacji, przeprowadzonym w marcu i kwietniu 2007 r. była weryfikacja zidentyfikowanych problemów na reprezentatywnej próbie przedsiębiorców. Przeprowadzono badanie ankietowe na całej populacji wytwórców wyrobów jubilerskich, zarówno podmiotów zarejestrowanych w ZRP, jak i niezarejestrowanych. Badanie przeprowadzone było za pomocą wypełnianej samodzielnie, specjalistycznej i rozbudowanej ankiety. Ankieta przesłana została do 1500 przedsiębiorców (331 zwrotów) i udostępniona na stronie internetowej MG. Celem tego badania było rozpoznanie realnej sytuacji branży i opinii przedsiębiorców nt. problemów i utrudnień na jakie napotykają w prowadzeniu działalności. Wyniki badania są prezentowane w wielu miejscach niniejszej analizy.

W ankiecie znalazły się pytania dotyczące struktury, wielkości, formy prawnej przedsiębiorców działających w branży złotniczo-jubilerskiej. Badaniu zostały również poddane postawy wobec prawa probierczego (np. znajomość zasad odwołania od decyzji urzędów probierczych, ocena systemu obligatoryjnego i fakultatywnego) oraz administracji probierczej – sposób cechowania i problemy z tym związane (uszkodzenia wyrobów, zaniżenie próby itp.), jakość pracy urzędów probierczych. Ankietowani wypowiedzieli się również na temat funkcjonowania rynku, np. dostępności usług rzeczoznawców czy głównych barier dla rozwoju branży. Pozyskane w trakcie badania dane statystyczne przyczyniły się do lepszego poznania analizowanych problemów, gdyż poparte są reprezentatywną opinią środowiska

przedsiębiorców, a w konsekwencji wpłyną na poprawę adekwatności do potrzeb podejmowanej przez władze publiczne działalności regulacyjnej.

► Przykładowy kwestionariusz użyty w badaniu znajduje się w załączniku do niniejszego dokumentu.

Dodatkowo w okresie luty – marzec 2007 r. przeprowadzono badanie konsumenckie. Badanie to zostało przeprowadzone przez CBOS w formie ankiety służącej poznaniu postaw konsumenckich na rynku złotniczym i jubilerskim. W badaniu wzięło udział 948 respondentów. Ankietowani odpowiadali na pięć pytań związanych z przedmiotem badania:

- w co, ich zdaniem, warto obecnie lokować oszczędności?
- na co zwracają uwagę oglądając biżuterię w sklepie?
- czy w ciągu ostatnich 5 lat kupili wyrób jubilerski?
- w jakim sklepie kupowali biżuterię?
- w jakim stopniu ważne były dla kupujących następujące znaki: znak imienny, cecha probiercza, oznaczenie próby?

### **5.2      *Analiza kosztów i korzyści***

W czerwcu 2007 r. przeprowadzono także wywiady z przedsiębiorcami dotyczące ponoszonych przez nich kosztów związanych z wypełnieniem obowiązków informacyjnych. Przedsiębiorcy byli proszeni o przedstawienie orientacyjnych kosztów ponoszonych w związku z wypełnianiem obowiązku administracyjnego, obejmujące koszty bezpośrednie (opłaty), koszty wynikające z czasu poświęconego na przygotowanie i przekazanie wyrobów do badania, koszty transportu i inne. Przedsiębiorcy zostali również zapytani o potencjalną redukcję ich kosztów wynikającą z podniesienia progów wagowych, od których uzależniony jest obowiązek cechowania.

### **5.3      *Prace na etapie oceny skutków regulacji***

Na podstawie danych zebranych na poprzednich etapach przygotowano ocenę skutków regulacji. Została ona poddana weryfikacji za pomocą konsultacji poprzez strony internetowe, pisemnej prośby o opinie (rozesłanej do stałych partnerów). Konsultacje miały miejsce w okresie od lutego do kwietnia 2008. Zgłoszone uwagi pozwoliły na wprowadzenie poprawek do OSR, które zostały zweryfikowane przy pomocy grupy fokusowej w czerwcu 2008 r.

### **5.4      *Dalsze prace***

Po przygotowaniu ostatecznej OSR został przygotowany projekt ustawy nowelizującej Prawo probiercze. Projekt będzie podlegał zwyczajowym konsultacjom międzyresortowym, podobnie jak na poprzednim etapie zostanie również przesłana prośba o opinie do partnerów społecznych. Projekt wraz z raportem z OSR obejmującym uzasadnienie zostanie (zgodnie z wynikającym z ustawy lobbingowej obowiązkiem) umieszczony na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki.

## Załącznik – Przykładowy kwestionariusz

Poniższy kwestionariusz został wykorzystany do zbierania informacji na potrzeby prac nad nowelizacją ustawy – Prawo probiercze.

<p><b>P1. Z jakiego Urzędu Probierczego korzysta Pan/i najczęściej?</b> (prosimy o zaznaczenie krzyżykiem Urzędu Probierczego, z którego korzysta Pan/i najczęściej)</p>	<p>1. w Warszawie.....[ ]                  2. w Krakowie.....[ ]                  3. w Gdańsku.....[ ]                  4. w Bydgoszczy.....[ ]                  5. w Białymstoku.....[ ]                  6. w Łodzi.....[ ]                  7. w Częstochowie.....[ ]                  8. w Chorzowie.....[ ]                  9. we Wrocławiu.....[ ]                  10. w Poznaniu.....[ ]                  11. z punktu probierczego w Lublinie.....[ ]                  12. z punktu probierczego w Szczecinie.....[ ]</p>					
<p><b>P2. Jak często, przeciętnie rzecz biorąc, dostarcza Pan/i swoje wyroby do cechowania?</b> (Proszę wybrać jedną odpowiedź)</p>	<p>1. kilka razy w miesiącu.....[ ]                  2. mniej więcej raz na miesiąc.....[ ]                  3. raz na dwa miesiące.....[ ]                  4. raz na kwartał.....[ ]                  5. rzadziej niż raz na kwartał.....[ ]                  6. różnie, to zależy od potrzeb.....[ ]</p>					
<p><b>P3. Czy zdarza się, że cechuje Pan/i swoje wyroby cechą konwencyjną?</b> (prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi krzyżykiem)</p>	<p>1. tak, często.....[ ]                  2. tak, czasami.....[ ]                  3. nie, nigdy.....[ ]</p>					
<p><b>P4. Proszę ocenić pracę Urzędu Probierczego, z którego Pan/i korzysta. Przy każdym z poniższych aspektów proszę zaznaczyć swoją ocenę we właściwej kolumnie tabeli posługując się poniższą skalą ocen: (Proszę wybrać właściwą odpowiedź i w miejsce cyfry tabeli wstawić X)</b></p> <p>1. zdecydowanie dobrze                  2. raczej dobrze                  3. średnio                  4. raczej źle                  5. zdecydowanie źle                  6. trudno mi ocenić</p>						
1. Uprzejmość pracowników	1	2	3	4	5	6
2. Gotowość pracowników do pomocy w sytuacjach nietypowych	1	2	3	4	5	6
3. Inicjatywa własna pracowników w ochronie wyrobu w czasie cechowania	1	2	3	4	5	6
4. Czas oczekiwania na przyjęcie wyrobów do cechowania	1	2	3	4	5	6
5. Czas oczekiwania na cechowanie	1	2	3	4	5	6
6. Gotowość pracowników do udzielania informacji	1	2	3	4	5	6
7. Dostępność materiałów informacyjnych o prawie probierczym	1	2	3	4	5	6
8. Dostępność materiałów informacyjnych o procedurach cechowania	1	2	3	4	5	6
9. Godziny otwarcia urzędu	1	2	3	4	5	6
10. Odległość do urzędu probierczego	1	2	3	4	5	6
11. Wymagania dotyczące dokumentów	1	2	3	4	5	6

<b>P5. Jak najczęściej Urząd Probierczy cechuje Pana/i wyroby złotnicze?</b> <i>(prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi krzyżykiem)</i>	1. na wyrobie.....[ ] 2. na plombie ołowianej.....[ ] 3. przez wydanie świadectwa badania.....[ ]					
<b>P6. A w jaki sposób, za pomocą jakiej metody Urząd Probierczy najczęściej cechuje Pana/i wyroby?</b> <i>(prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi krzyżykiem)</i>	1. tradycyjne cechowanie puncą za pomocą młotka.....[ ] 2. cechowanie laserem.....[ ]					
<b>P7. O każdym z niżej wymienionych sposobów cechowania proszę powiedzieć, w jakim stopniu jest on odpowiedni dla wyrobów, które Pan/i wytwarza.</b> <i>(Proszę zaznaczyć swoją ocenę we właściwej kolumnie tabeli postępując się poniższą skalą; w miejsce cyfry proszę wstawić X)</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zdecydowanie odpowiedni</li> <li>2. raczej odpowiedni</li> <li>3. średnio</li> <li>4. raczej nieodpowiedni</li> <li>5. zdecydowanie nieodpowiedni</li> <li>6. trudno powiedzieć</li> </ol>						
1. cechowanie na plombie ołowianej	1	2	3	4	5	6
2. wydanie świadectwa badania	1	2	3	4	5	6
3. cechowanie na wyrobie	1	2	3	4	5	6
4. tradycyjne cechowanie puncą za pomocą młotka	1	2	3	4	5	6
5. cechowanie laserem	1	2	3	4	5	6
<b>P8. Czy zdarzyło się Panu/i kiedykolwiek, że próba stopu wykorzystanego do lutowania wyrobu zaniżyła próbę całego wyrobu?</b> <i>(Proszę wybrać jedną odpowiedź)</i>	1. Tak.....[ ] 2. Nie.....[ ] 3. Nie pamiętam.....[ ]					
<b>P9. Czy poniżej wymienione sytuacje zdarzyły się Panu/i w czasie cechowania Pana/i wyrobów?</b> <i>(Proszę wybrać właściwą odpowiedź i w miejsce cyfry tabeli wstawić X)</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tak, zdarzało się to często</li> <li>2. Tak, zdarzyło mi się to kilkakrotnie</li> <li>3. Tak, zdarzyło się to raz</li> <li>4. Nie zdarzyło się nigdy</li> <li>5. Nie pamiętam</li> </ol>						
1. uszkodzono wyrób w trakcie cechowania	1	2	3	4	5	
2. ocechowano w sposób niszczący wartość artystyczną wyrobu	1	2	3	4	5	
3. odmówiono ocechowania na plombie	1	2	3	4	5	
4. odmówiono wydania świadectwa cechowania	1	2	3	4	5	
5. odmówiono ocechowania laserem	1	2	3	4	5	
6. niepotrzebnie przeprowadzono niszczącą próbę termiczną	1	2	3	4	5	
7. zaniżono próbę	1	2	3	4	5	

<b>P10. A jak Pan/i ocenia koszty usług probierczych?</b> <i>(Proszę wybrać jedną odpowiedź)</i>	1. Są one za wysokie..[ ] 2. Są w sam raz.....[ ] 3. Są za niskie.....[ ] 4. Trudno powiedzieć.[ ]				
<b>P11. Czy ma Pan/i możliwość odwołania się od decyzji Urzędu Probierczego?</b> <i>(Proszę wybrać jedną odpowiedź)</i>	1. Tak.....[ ] 2. Nie.....[ ] 3. Nie wiem...[ ]				
<b>P12. Do kogo, do jakiej instytucji powinny być kierowane odwołania od decyzji Urzędu Probierczego?</b> <i>(Proszę wybrać jedną odpowiedź)</i>	1. Do Głównego Urzędu Miar.....[ ] 2. Do Sądu Cywilnego.....[ ] 3. Do Sądu Gospodarczego.....[ ] 4. Do innej instytucji państwowej posiadającej właściwe uprawnienia.....[ ] 5. Do niezależnej komisji środowiskowej.....[ ] 6. Do niezależnego instytutu naukowego.....[ ] 7. Decyzja Urzędu Probierczego powinna być ostateczna.....[ ] 8. Nie wiem, trudno powiedzieć.....[ ]				
<b>P13. Proszę powiedzieć, w jakim stopniu zgadza się Pan/i z poniższymi stwierdzeniami.</b> <i>(Proszę zaznaczyć swoją ocenę we właściwej kolumnie tabeli posługując się poniższą skalą; w miejsce cyfry proszę wstawić X)</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. zdecydowanie się zgadzam</li> <li>2. raczej się zgadzam</li> <li>3. raczej się nie zgadzam</li> <li>4. zdecydowanie się nie zgadzam</li> <li>5. trudno powiedzieć</li> </ol>					
1. Obligatoryjny system probierczy właściwie chroni interesy konsumenta	1	2	3	4	5
2. Często sprzedaje się wyroby, które mają zaniżoną próbę złota lub srebra	1	2	3	4	5
3. System probierczy powinien być fakultatywny	1	2	3	4	5
4. Prestiż zawodu złotnika i jubлера byłby wyższy, gdyby o jakości wyrobu informował sam znak imienny wytwórcy	1	2	3	4	5
5. W branży jest wielu nieuczciwych złotników i jubilerów	1	2	3	4	5
6. Znak imienny wytwórcy powinien być wystarczającą gwarancją dla nabywcy, że wyrób jest dobrej jakości	1	2	3	4	5
7. Gwarancją wysokiej jakości wyrobów jest to, że wytwórca jest czeladnikiem lub mistrzem złotnictwa lub jubilerstwa	1	2	3	4	5
8. Cecha Urzędu Probierczego oznacza, że państwo gwarantuje, że wyrób zawiera ilość metalu szlachetnego zgodną z próbą	1	2	3	4	5
<b>P14. Proszę odnieść się do stosowanych w Polsce prób złota i srebra. Czy Pana/i zdaniem, wysokość tych prób jest właściwa?</b> <i>(prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi krzyżykiem)</i>	1. Tak.....[ ] 2. <i>Nie</i> , powinny być ustalone inne próby, .....[ ] jakie dla srebra? (proszę wpisać) ..... ..... jakie dla złota (proszę wpisać) ..... ..... 3. Trudno powiedzieć.....[ ]				

<p><b>P15. W Polsce obowiązek badania wyrobu dotyczy wyrobów złotych o wadze powyżej jednego grama i wyrobów srebrnych o wadze powyżej 5 gramów. Jak Pan/i ocenia, czy te progi wagowe zostały przyjęte właściwie?</b></p>	<p>1. Tak, stosowane progi wagowe są właściwe .....[ ]</p> <p>2. Nie, powinny być ustalone inne limity wagowe, .....[ ] jakie dla srebra? (proszę wpisać)..... ..... jakie dla złota (proszę wpisać) ..... .....</p> <p>3. Trudno powiedzieć .....[ ]</p>					
<p><b>P16. Komu, jakim wytwórcom, powinno być przyznane prawo używania imiennika?</b> <i>(prosimy o zaznaczenie właściwej odpowiedzi krzyżykiem)</i></p>	<p>1. Wszystkim zajmującym się wytwarzaniem biżuterii i wyrobów złotniczych.....[ ]</p> <p>2. Tylko tym, którzy zdadzą egzamin czeladniczy lub mistrzowski.....[ ]</p> <p>3. Nie wiem, nie mam zdania .....[ ]</p>					
<p><b>P17. Jak Pan/i sądzi, w jakim stopniu dla Pana/i klientów (handlowców, eksporterów, hurtowników, itp.) ważne są następujące cechy oferowanego przez Pana/ią wyrobu:</b> <i>(Proszę wybrać właściwą odpowiedź i w miejsce cyfry tabeli wstawić X)</i></p> <p>1. Bardzo ważne 2. Raczej ważne 3. Średnio 4. Raczej nieważne 5. Zupełnie nieważne 6. Trudno mi ocenić, nie wiem</p>						
1. Znak imienny wytwórcy	1	2	3	4	5	6
2. Próba Urzędu Probierczego	1	2	3	4	5	6
3. Cecha konwencyjna	1	2	3	4	5	6
4. Autentyczność kamieni jubilerskich	1	2	3	4	5	6
5. Autentyczność bursztynu	1	2	3	4	5	6
<p><b>P18. Jak Pan/i sądzi, w jakim stopniu dla przeciętnego nabywcy wyrobów złotniczych i jubilerskich ważne są następujące cechy wyrobu:</b> <i>(Proszę wybrać właściwą odpowiedź i w miejsce cyfry tabeli wstawić X)</i></p> <p>1. Bardzo ważne 2. Raczej ważne 3. Średnio 4. Raczej nieważne 5. Zupełnie nieważne 6. Trudno mi ocenić, nie wiem</p>						
1. Znak imienny wytwórcy	1	2	3	4	5	6
2. Próba Urzędu Probierczego	1	2	3	4	5	6
3. Cecha konwencyjna	1	2	3	4	5	6
4. Autentyczność kamieni jubilerskich	1	2	3	4	5	6
5. Autentyczność bursztynu	1	2	3	4	5	6

**P19. Proszę ocenić rzeczoznawstwo kamieni jubilerskich w Polsce.**

(Przy każdym z poniższych aspektów proszę zaznaczyć swoją ocenę we właściwej kolumnie tabeli postępując się poniższą skalą; w miejsce cyfry proszę wstawić X)

1. zdecydowanie dobrze
2. raczej dobrze
3. średnio
4. raczej źle
5. zdecydowanie źle
6. trudno mi ocenić

1. Dostępność rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6
2. Kwalifikacje rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6
3. Rzetelność rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6
4. Jakość usług świadczonych przez rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6

**P20. Proszę ocenić rzeczoznawstwo bursztynu w Polsce.**

(Przy każdym z poniższych aspektów proszę zaznaczyć swoją ocenę we właściwej kolumnie tabeli postępując się poniższą skalą; w miejsce cyfry proszę wstawić X)

1. zdecydowanie dobrze
2. raczej dobrze
3. średnio
4. raczej źle
5. zdecydowanie źle
6. trudno mi ocenić

1. Dostępność rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6
2. Kwalifikacje rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6
3. Rzetelność rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6
4. Jakość usług świadczonych przez rzeczoznawców	1	2	3	4	5	6

**P21. Proszę powiedzieć, czy spotyka Pan/i przypadki nieuczciwej konkurencji w złotnictwie i jubilerstwie?** (Proszę wybrać jedną odpowiedź)

1. Tak, często.....[ ]
2. Tak, czasami.....[ ]
3. Tak, ale sporadycznie...[ ]
4. Nie .....[ ] -- > (do pytania P23)
5. Trudno powiedzieć, nie wiem .....[ ] -- > (do pytania P23)

**P22. Jakie to są przypadki nieuczciwej konkurencji?** (proszę zaznaczyć krzyżykiem wszystkie przypadki, z którymi Pan/i się spotkał/a).

1. wprowadzanie do obrotu wyrobów niecechowanych.....[ ]
2. sprzedaż bez wystawiania faktur.....[ ]
3. zaniżanie cen.....[ ]
4. zatrudnianie pracowników na czarno.....[ ]
5. niezalegalizowany import surowców, gotowych elementów i gotowych wyrobów.....[ ]
6. inne, jakie? .....[ ]

**P23. Czy, Pana/i zdaniem, surowce i gotowe elementy do produkcji wyrobów złotniczych są łatwo dostępne na polskim rynku?** (Proszę wybrać jedną odpowiedź)

1. zdecydowanie tak.....[ ]
2. raczej tak.....[ ]
3. średnio dostępne.....[ ]
4. raczej nie.....[ ]
5. zdecydowanie nie.....[ ]
6. trudno mi powiedzieć...[ ]



<b>Informacje o firmie</b>	
<b>M1. Rodzaj działalności:</b>	1. złotnictwo.....[ ] 2. jubilerstwo.....[ ]
<b>M2. Gdzie sprzedawane są wytwarzane przez Pana/ią wyroby?</b> (możliwa jedna odpowiedź)	1. Wyłącznie w Polsce.....[ ]--- > (do pytania M4) 2. Wyłącznie za granicą.....[ ] 3. Zarówno w Polsce, jak i za granicą.....[ ]
<b>M3. W jakich krajach sprzedawane są wytwarzane przez Pana/ią wyroby?</b> (proszę wybrać wszystkie właściwe odpowiedzi)	1. W krajach, które podpisały Konwencję Wiedeńską.....[ ] 2. W innych krajach europejskich.....[ ] 3. Poza Europą.....[ ]
<b>M4. W jakim województwie prowadzi Pan/i działalność?</b> (możliwa jedna odpowiedź)	1. Dolnośląskie.....[ ] 2. Kujawsko-pomorskie.....[ ] 3. Lubuskie.....[ ] 4. Lubelskie.....[ ] 5. Łódzkie.....[ ] 6. Małopolskie.....[ ] 7. Mazowieckie.....[ ] 8. Opolskie.....[ ] 9. Podkarpackie.....[ ] 10. Podlaskie.....[ ] 11. Pomorskie.....[ ] 12. Śląskie.....[ ] 13. Świętokrzyskie.....[ ] 14. Warmińsko-mazurskie.....[ ] 15. Wielkopolskie.....[ ] 16. Zachodniopomorskie.....[ ]
<b>M5. W jakiej miejscowości prowadzi Pan/i działalność?</b> (możliwa jedna odpowiedź)	1. Na wsi.....[ ] 2. W mieście do 50 000 mieszkańców.....[ ] 3. W mieście 50 001 - 100 000 mieszkańców.....[ ] 4. W mieście 100 001 - 250 000 mieszkańców.....[ ] 5. W mieście 250 001 - 500 000 mieszkańców.....[ ] 6. W mieście powyżej 500 000 mieszkańców.....[ ]
<b>M6. Od kiedy prowadzi Pan/i działalność?</b> (proszę wpisać rok rozpoczęcia działalności)	.....
<b>M7. Jaką formę prawną ma prowadzona przez Pana/ią działalność?</b> (możliwa jedna odpowiedź)	1. osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą.....[ ] 2. spółka jawna.....[ ] 3. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.....[ ] 4. spółka akcyjna.....[ ] 5. spółka komandytowa.....[ ] 6. spółka cywilna.....[ ] 7. stowarzyszenie.....[ ]
<b>M8. Ilu pracowników Pan/i zatrudnia?</b> (możliwa jedna odpowiedź)	1. 1 - 2 pracowników.....[ ] 2. 3 - 5 pracowników.....[ ] 3. 6 - 10 pracowników.....[ ] 4. 11 - 49 pracowników.....[ ] 5. więcej niż 49 pracowników.....[ ] 6. nie zatrudniam pracowników.....[ ]

<b>M9. Czy jest Pan/i członkiem cechu lub izby rzemieślniczej?</b>	1. Tak ..... [ ] ----- > (proszę przejść do pytania M11) 2. Nie ..... [ ]
<b>M10. Proszę powiedzieć, dlaczego nie jest Pan/i członkiem cechu ani izby rzemieślniczej?</b>	..... ..... .....  ----- > (proszę przejść do pytania M12)
<b>M11. Którego cechu lub której izby rzemieślniczej jest Pan/i członkiem?</b> (proszę wpisać nazwę)	Cech .....  Izba rzemieślnicza.....
<b>M12. Czy ma Pan/i dyplom czeladniczy?</b>	1. Tak ..... [ ] 2. Nie ..... [ ]
<b>M13. Czy ma Pan/i dyplom mistrzowski?</b>	1. Tak ..... [ ] 2. Nie ..... [ ]
<b>M14. Czy ma Pan/i uczniów?</b>	1. Tak ..... [ ] 2. Nie ..... [ ]