

Wytyczne dla urzędów administracji rządowej w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie potencjału środków naukowych i eksperckich

Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału
środków naukowych i eksperckich



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



WYTYCZNE
dla urzędów administracji rządowej
w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie
potencjału środowisk naukowych i eksperckich

Wytyczne w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie współpracy ze środowiskiem naukowym i eksperckim skierowane są w szczególności do osób pełniących funkcje kierownicze w jednostkach organizacyjnych urzędów administracji rządowej oraz do osób odpowiedzialnych w ramach tych urzędów za prace strategiczne i analityczne, prace przy tworzeniu i ocenie projektów aktów prawnych, analizy ewaluacyjne oraz do osób odpowiedzialnych za programowanie i realizowanie współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi. *Wytyczne* zawierają: wskazanie celów jakim mają służyć, określenie obszarów, w jakich znajdą zastosowanie, katalog zasad współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi, rekomendacje oraz słowniczek pojęć.

Cele Wytycznych

Wytyczne zostały sformułowane dla zapewnienia realizacji przez administrację następujących celów szczegółowych:

- podniesienia jakości tworzonych i realizowanych polityk publicznych, dokumentów strategicznych oraz rządowych projektów aktów normatywnych,
- zapewnienia warunków do napływu innowacyjnych koncepcji i rozwiązań do administracji rządowej,
- zwiększenia sprawności działania administracji rządowej,
- zwiększenia przejrzystości i jawności rządowych procesów decyzyjnych.

Realizacja zamierzonych celów powinna przyczynić się do wzmocnienia jakości tworzonych i realizowanych polityk publicznych, dokumentów strategicznych oraz projektów aktów normatywnych, poprzez oparcie ich - w stopniu większym niż obecnie - o dowody i badania. Ponadto powinna służyć podwyższeniu efektywności pracy administracji rządowej poprzez wykorzystanie w rządowych procesach decyzyjnych potencjału intelektualnego, wiedzy eksperckiej i zaplecza badawczego instytucji analityczno-doradczych. Dodatkowo wdrożenie *Wytycznych* spowoduje istotne zwiększenie kompetencji administracji rządowej w zarządzaniu wiedzą oraz zasilenie administracji rządowej innowacyjnymi rozwiązaniami. Efektem będzie też wzmocnienie legitymizacji tworzonych i realizowanych polityk publicznych oraz rozwiązań prawnych.

Obszary współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi

Wzmacnianie współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi, dotyczy w szczególności następujących obszarów:

- **Tworzenia polityk publicznych** opartych na dowodach, z uwzględnieniem cyklu tworzenia polityk publicznych (w szczególności w identyfikacji i diagnozie problemu oraz w tworzeniu propozycji rozwiązań wariantowych).
- **Opracowywania projektów i propozycji zmian w dokumentach strategicznych**, obejmujących poszczególne sfery życia publicznego, a także opracowywania **projektów rządowych dokumentów programowych i planistycznych** (na wszystkich etapach procesu wypracowania dokumentów, ze szczególnym uwzględnieniem etapu gromadzenia informacji, realizacji badań i opracowania diagnozy oraz dostosowania do zmieniających się uwarunkowań i otoczenia prawnego). Szczególnie w zakresie zmian w obowiązujących dokumentach strategicznych, programowych i planistycznych istotne znaczenie ma wykorzystanie umiejętności ewaluacyjnych instytucji analityczno-doradczych.
- **Przygotowywania założeń zmian legislacyjnych, założeń nowych aktów normatywnych, w tym danych do Ocen Skutków Regulacji**. Zasoby wiedzy instytucji analityczno-doradczych powinny być wykorzystane w większym niż obecnie stopniu, na wszystkich etapach modelowego procesu tworzenia Ocen Skutków Regulacji (w szczególności w zakresie: identyfikacji i analizy problemu, określenia alternatywnych rozwiązań, analizy kosztów i korzyści, planu wdrażania, porównania opcji i rekomendacji najlepszej z nich).
- **Ewaluacji polityk publicznych oraz ewaluacji funkcjonowania prawa (ewaluacja *ex post*)**, czyli oceny ich celowości, efektywności, skuteczności, użyteczności, trwałości i jakości; akty prawne powinny być okresowo ewaluowane, przede wszystkim pod kątem skutków jakie wywołują, ich jakości, kompletności i celowości.
- **Opracowywania innowacyjnych rozwiązań** dotyczących funkcjonowania administracji rządowej (inspiracja do tworzenia planów reform, zmian instytucjonalnych, wprowadzania nowych instytucji czy innowacyjnych mechanizmów do porządku prawnego i instytucjonalnego oraz do włączania nowoczesnych technik i narzędzi w działania administracji rządowej).



Zasady współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi

Realizację wyznaczonych celów zapewni współpraca administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi przebiegająca w sposób planowany, zgodny z cyklem tworzenia polityk publicznych i w oparciu o następujące zasady:

- **Zasadę jakości i profesjonalizmu**, zgodnie z którą administracja rządowa powinna pozyskiwać najbardziej aktualną i wyczerpującą wiedzę, użyteczną w procesach decyzyjnych i korzystać z usług najlepszych wytwórców wiedzy, z zachowaniem racjonalności wydatkowania środków publicznych. Oznacza to konieczność posiadania przez administrację rządową wiedzy o typach i specyfice działania instytucji analityczno-doradczych, odpowiednich zdolności analitycznych oraz stosowania precyzyjnych kryteriów jakościowych w procedurach związanych z wyborem tych instytucji.
- **Zasadę otwartości i innowacyjności**, oznaczającą aktywne poszukiwanie przez administrację rządową nowatorskich i oryginalnych rozwiązań oraz inspirowanie zewnętrznych instytucji do przedkładania innowacyjnych propozycji.
- **Zasadę jawności**, oznaczającą, iż produkty (wyniki badań, ekspertyzy, opinie, itp.) uzyskane przez administrację rządową w ramach współpracy instytucji analityczno-doradczych są publicznie udostępniane, chyba, że sprzeciwiają się temu wyraźnie przepisy ustawowe.
- **Zasadę pełnej wiedzy**, oznaczającą dążenie do uzyskania możliwie kompletnego zasobu wiedzy i informacji, użytecznego w procesach decyzyjnych poprzez korzystanie z wielu możliwych źródeł tej wiedzy oraz korzystanie z opinii różnych środowisk i instytucji analityczno-doradczych, tak by uzyskana wiedza miała walor obiektywizmu.
- **Zasadę zarządzania wiedzą**, polegającą na uporządkowanym i stałym dzieleniu się uzyskaną wiedzą z innymi zainteresowanymi instytucjami administracji rządowej oraz wspólnym korzystaniu z zasobów wiedzy i doświadczeń, wynikających ze współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi komunikacji.
- **Zasadę ewaluacji**, oznaczającą konieczność okresowej oceny celowości, jakości, adekwatności, efektywności i skuteczności współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi i wprowadzania modyfikacji, pozwalających na poprawę tej współpracy.



Rekomendacje

W związku z przyjęciem wskazanych zasad współpracy administracji rządowej i instytucji analityczno-doradczych sformułowane zostały następujące **rekomendacje**:

- Administracja rządowa powinna wspierać swoje działania profesjonalną wiedzą ekspercką i opierać decyzje o weryfikowalne naukowo, wszechstronne i aktualne dowody i badania, na wszystkich etapach tworzenia polityk publicznych. W szczególności, badania powinny towarzyszyć podejmowaniu decyzji o inicjowaniu polityki.
- Instytucje administracji rządowej w swoich działaniach, powinny uwzględniać wszystkie etapy cyklu tworzenia polityk publicznych, modelowego procesu decyzyjnego tj.: definiowanie celu, zbieranie i weryfikowanie odpowiednich informacji i danych, wypracowywanie możliwych wariantów rozwiązań i ich skutków, wybór rozwiązania i podjęcie decyzji, wdrażanie i ocenę decyzji.
- Członkowie korpusu służby cywilnej - w oparciu o system szkoleń centralnych - powinni rozwijać kompetencje analityczne konieczne dla sprawnej współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi oraz dla zapewnienia najwyższej możliwej jakości wykonywanych zadań.
- Członkowie korpusu służby cywilnej szukając wiedzy i informacji wewnątrz i na zewnątrz struktur administracji powinni rozwijać w organizacji umiejętność szacowania kosztów uzyskania informacji, a także koszty braku oparcia decyzji na dowodach (*evidence-based policy*).
- Konieczne jest aby administracja w procesach wykorzystywania wewnętrznej i zewnętrznej informacji i wiedzy uwzględniała realny czas, jaki jest niezbędny do prowadzenia prac (badań, analiz, opiniowania dokumentów itp.).
- Administracja rządowa powinna zarządzać uzyskaną wiedzą poprzez jej gromadzenie, uporządkowanie, wykorzystywanie, udostępnianie, dzielenie się wiedzą z innymi zainteresowanymi instytucjami oraz gromadzenie dobrych praktyk w zakresie współpracy.
- Konieczna jest okresowa ewaluacja współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi.

Przedstawiony katalog zasad i rekomendacji jest katalogiem otwartym, który, w miarę gromadzenia doświadczeń we współpracy, będzie cyklicznie uzupełniany i prezentowany z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej poprzez strony internetowe www.dsc.kprm.gov.pl.

Załącznikiem do *Wytycznych* jest poradnik dla administracji rządowej, w którym w praktyczny sposób opisane zostały formy, zasady i ramy prawne współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi wraz ze wskazaniem dobrych praktyk w tym zakresie.

Zbiór dobrych praktyk w zakresie współpracy administracji publicznej z instytucjami analityczno-doradczymi będzie cyklicznie aktualizowany w miarę pojawiania się kolejnych przykładów wartych upowszechnienia.

Słownik stosowanych pojęć

- **Administracja rządowa** - administrację rządową tworzą centralne i naczelne organy administracji rządowej oraz różne organy administracji w województwie. Administracja rządowa w terenie dzieli się na zespoloną, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody i składającą się ze służb, inspekcji i straży oraz niezespoloną, podlegającą bezpośrednio zwierzchnictwu ministra lub centralnych organów administracji rządowej.
- **Ewaluacja** - niezależne, obiektywne badanie wartości i jakości interwencji publicznej w odniesieniu do konkretnych kryteriów i standardów. Ocena działań publicznych w zależności od ich rezultatów, oddziaływania i potrzeb, które mają zaspokoić. Może być stosowana na różnych etapach interwencji publicznej, tj. planowania, wdrażania i mierzenia rezultatów interwencji.
- **Instytucje analityczno-doradcze** - instytucje, które - niezależnie od formy prawnej działania i powiązania (niezależność/podległość) - spełniają łącznie trzy cechy: prowadzą działalność polegającą na badaniach, analizach i wypracowywaniu nowych rozwiązań, są niezależne badawczo (nawet jeśli administracja zamawia i finansuje prace badawcze) oraz działają w interesie publicznym, poprzez publiczne prezentowanie wyników prac oraz dostarczanie bezpośrednio administracji rządowej wiedzy wspomagającej procesy decyzyjne.
- **Organizacja ucząca się** - jest organizacją biegłą w realizacji zadań, tworzeniu, pozyskiwaniu i przekazywaniu wiedzy oraz w modyfikowaniu swoich zachowań w reakcji na nową wiedzę i doświadczenie.
- **Polityka oparta na dowodach** - metodologia umożliwiająca podejmowanie uzasadnionych decyzji na temat polityk publicznych, programów lub projektów aktów normatywnych w oparciu o dostępne wyniki badań ilościowych i jakościowych dla danego obszaru tematycznego, opartych na jakościowo weryfikowalnych danych. Pojęcie „dowodów” obejmuje między innymi: wiedzę ekspertów, publikacje naukowe, raporty statystyczne, raporty ewaluacyjne, wyniki konsultacji społecznych, eksperymenty społeczne, analizy ekonomiczne, modelowanie oraz analizy ekonometryczne.



- **Polityka publiczna** - zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego (np. pomoc społeczna, wymiar sprawiedliwości), które wynikają z decyzji władz publicznych, zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych i realizacja interesu publicznego. Proces modelowego kształtowania polityki publicznej zakłada występowanie następujących elementów: (1) identyfikacja problemu i ocena zasadności podjęcia interwencji publicznej na rzecz jego rozwiązania; (2) określenie zasad i celów projektowanej polityki publicznej; (3) określenie instrumentów i zasobów koniecznych dla osiągnięcia ustanowionych celów oraz ocena ich zasadności.
- **Wytyczne** - dokument wydany przez upoważniony organ zawierający wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań i spraw proceduralnych oraz wskazówki, co do rozumienia treści aktów normatywnych w zakresie tematycznym objętym wytycznymi. Niniejsze *Wytyczne* to katalog zasad i zaleceń w zakresie systemu i warunków współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi.
- **Zarządzanie wiedzą** - proces tworzenia, gromadzenia, organizowania, rozpowszechniania i użycia wiedzy w praktyce funkcjonowania instytucji. Zarządzanie wiedzą obejmuje też umiejętność zbierania oraz przetwarzania informacji i wyników badań w wartość wpływającą na jakość procesów decyzyjnych.

UZASADNIENIE WYDANIA WYTYCZNYCH

Spółeczeństwo oczekuje od administracji rządowej oparcia realizowanych polityk publicznych i decyzji o racjonalne argumenty i wyważone dowody naukowe, a jednocześnie oczekuje elastyczności, sprawności działania i przedsięwzięć przynoszących natychmiastowe pozytywne efekty. Wymaga to od administracji rządowej posiadania dostępu do szerokiej wiedzy i aktualnych danych oraz znaczących umiejętności analitycznych w korpusie służby cywilnej.

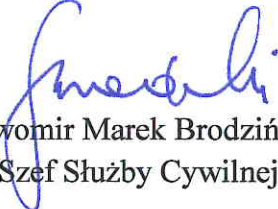
Tymczasem specjalistyczna wiedza potrzebna do takich działań jest rozproszona, trudno dostępna i droga. Konieczne jest zatem wzmocnienie współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi, które są dostarczycielami takiej wiedzy. Współpraca taka pozwoli lepiej opracować plany interwencji publicznych, z uwzględnieniem szerokiego spektrum wiedzy oraz rozwiązań wariantowych, a także z uwzględnieniem czynników ryzyka i oporu wobec zmian i możliwych niekorzystnych konsekwencji. Ważne jest też odpowiednie rozpoznanie i opisanie społecznych uwarunkowań wdrażanych polityk publicznych czy aktów normatywnych. Proces dochodzenia do wiedzy niezbędnej do skutecznego realizowania zadań administracji rządowej powinien spełniać wymogi najlepszych dostępnych standardów

badania naukowych, zapewniających obiektywność, trafność i rzetelność wyników. Dodatkowo wiedza ta powinna posiadać walor aktualności i użyteczności.

Badania wskazują na istnienie istotnych barier w rozwoju współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi. Do najważniejszych z nich należą: sceptyczna postawa administracji rządowej wobec takiej współpracy, niepełne wzajemne zrozumienie kontekstu i celu działania obu typów instytucji oraz wadliwa komunikacja wzajemnych oczekiwań i potrzeb, a także brak mechanizmów planowania i efektywnego wykorzystywania środków publicznych, przeznaczonych na współpracę z instytucjami analityczno-doradczymi.

Wytyczne powstały w celu zwiększenia dostępności administracji publicznej do najlepszej wiedzy niezbędnej w realizacji jej podstawowych funkcji oraz wzmocnienia potencjału analitycznego administracji rządowej w ramach realizacji projektu systemowego „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, realizowanego w ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie” Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Poddziałania 5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr”, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, lipiec 2011 r.


Sławomir Marek Brodziński
Szef Służby Cywilnej

