

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

Poradnik dla administracji publicznej

Człowiek – najlepsza inwestycja



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
 THE CHANCELLERY OF THE PRIME MINISTER

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY





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

**Poradnik dla administracji publicznej**

Warszawa 2011

Projekt „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej  
poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
 THE CHANCELLERY OF THE PRIME MINISTER

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Opracowanie redakcyjne: Katarzyna Szotkowska

Poradnik opracowany w ramach projektu systemowego „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego

© Copyright by Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Wydanie I

ISBN: 978-83-930035-9-4

# Spis treści

Spis treści	3
Słowniczek przydatnych pojęć <i>Aleksander Surdej, Sławomir Wysocki</i>	5
1. Tworzenie i ocena polityk publicznych – rola ekspertów <i>Aleksander Surdej</i>	7
2. Procesy decyzyjne – podejście teoretyczne <i>Sławomir Wysocki</i>	13
2.1. O naturze procesów decyzyjnych	14
2.2. Modele procesów decyzyjnych	15
2.3. Procesy decyzyjne a instytucje	20
3. Współpraca administracji rządowej z ośrodkami analityczno-doradczymi <i>Grzegorz Wiaderek, Magdalena Tarczewska-Szymańska, Małgorzata Śledziwska</i>	23
3.1. Formy prawne funkcjonowania ośrodków analityczno-doradczych	24
3.2. Formy współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi	29
3.3. Kryteria oceny jakości ośrodków analityczno-doradczych oraz jakości zewnętrznego wsparcia eksperckiego	35
4. Dobre praktyki krajowe i zagraniczne <i>Krystyna Gurbiel, Beata Płonka, Magdalena Tarczewska-Szymańska</i>	43
4.1. Dobre praktyki krajowe	44
4.2. Dobre praktyki zagraniczne	49
5. Analiza ryzyk współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi <i>Korneliusz Pylak</i>	59
6. Załączniki <i>Marta Bochniewicz, Korneliusz Pylak, Grzegorz Wiaderek</i>	67
6.1. Wykaz aktów prawnych mających zastosowanie w procesie podejmowania decyzji w sytuacji współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi	67
6.2. Przegląd polskich i zagranicznych ośrodków analityczno-doradczych	69
6.2.1. Najważniejsze ośrodki analityczno-doradcze na świecie	69
6.2.2. Najważniejsze ośrodki analityczno-doradcze w Polsce	72
6.3. Wskaźniki pomiaru wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej	76
6.4. Wybrane dokumenty i publikacje oraz źródła informacji	79





# Słowniczek przydatnych pojęć

## ABSORPCJA NIEPEWNOŚCI

Zjawisko absorpcji niepewności dotyczy sytuacji, gdy na podstawie dostępnych informacji wyciągane są wnioski, które kolejnym ogniwom w procesie decyzyjnym przekazywane są w zastępstwie danych będących podstawą ich sformułowania. Takie zdarzenia w procesie decyzyjnym to punkty absorpcji niepewności.

## ADMINISTRACJA RZĄDOWA

Administrację rządową tworzą centralne i naczelné organy administracji rządowej oraz różne organy administracji w województwie. Administracja rządowa w terenie dzieli się na zespoloną, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody, składającą się ze służb, inspekcji i straży, oraz niezespoloną, podlegającą bezpośrednio zwierzchnictwu ministra lub centralnych organów administracji rządowej.

## DOBRO PUBLICZNE

Dobro dostępne wszystkim, niezależnie od tego, czy za nie płać, czy też nie – z jego konsumpcji nie można nikogo wykluczyć. Dodatkowo dobro publiczne powinno się cechować nierwalizacyjnością w konsumpcji, czyli nie ulegać zmniejszaniu w czasie konsumpcji. „Czystych”, spełniających oba kryteria dóbr publicznych jest bardzo niewiele (np. drogi, obiekty dziedzictwa kulturowego, obrona narodowa itp.). Stosowanie technicznych kryteriów we wskazywaniu dóbr publicznych eliminuje fałszywe roszczenia co do publicznego statusu niektórych dóbr i ułatwia uzasadnienie wprowadzania ograniczeń dostępu doń oraz wprowadzania współpłatności.

## EFEKTY ZEWNĘTRZNE

Pozytywne i negatywne konsekwencje działania, które wykraczają poza rachunek podmiotu działającego. Przykłady: ogólnodostępna wiedza wzbogaca także tych, którzy jej nie tworzą, ani za nią nie płać (pozytywny efekt zewnętrzny); z kolei zanieczyszczenia atmosferyczne obciążają środowisko, a nie zawsze pełną cenę ich usunięcia ponosi zanieczyszczający (negatywny efekt zewnętrzny).

## EFEKTYWNOŚĆ

Zdolność do uzyskania założonego celu przy minimalizacji nakładów lub uzyskania maksimum efektów z danej wielkości nakładów.

## 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 prowadzenia interwencji publicznej, tj. jej planowania, wdrażania i mierzenia rezultatów.

## INKREMENTALIZM

Istnieją różne definicje, zależne od obszaru, w jakim termin ten jest używany. Na użytek poradnika przez inkrementalizm będziemy rozumieli ewolucyjną (stopniową) zmianę kultury organizacyjnej, wprowadzaną metodą „drobnych kroków”; inkrementalizm to też stopniowe wyłanianie się strategii działania w wyniku ciągłej analizy sytuacji otoczenia i planowania swoich posunięć w reakcji na naciski grup interesów.

INSTYTUCJE ANALITYCZNO-DORADCZE (THINK TANK)	Instytucje, które (niezależnie od formy prawnej działania) spełniają w różnym stopniu łącznie trzy cechy: prowadzą działalność polegającą na badaniach, analizach i wypracowywaniu nowych rozwiązań, są niezależne badawczo oraz działają w interesie publicznym poprzez dostarczanie administracji rządowej wiedzy wspomagającej procesy decyzyjne.
KOSZTY TRANSAKCYJNE	Nie zawsze wyrażalne w pieniądzu koszty doprowadzenia do wzajemnie korzystnej wymiany. Są to przykładowo koszty znalezienia partnera wymiany, uzyskania informacji czy przeprowadzenia negocjacji dotyczących warunków zawarcia transakcji.
OPORTUNIZM	Podejście, które pod wpływem bodźców sytuacyjnych skłania działające podmioty do złamania zasad i podważenia zaufania, często ze szkodą dla długookresowych korzyści dla społeczeństwa.
ORGANIZACJA UCZĄCA SIĘ	Organizacja biegła w realizacji zadań tworzenia, pozyskiwania i przekazywaniu wiedzy oraz w modyfikowaniu swoich zachowań w reakcji na nową wiedzę i doświadczenie.
PASAŻER NA GAPE	Podmiot, który korzysta z danego dobra, nie ponosząc kosztów jego wytworzenia i dostarczenia. Zjawisko „jazdy na gape” jest jedną z przyczyn pojawiania się „problemu działań zbiorowych”, czyli sytuacji, w której kalkulujące jednostki wyczekują, aż dobro publiczne pojawi się dla ich pożytku, nie zamierzają jednak ponosić jego kosztów.
POLITYKA OPARTA NA DOWODACH	Metodologia umożliwiająca podejmowanie decyzji na temat polityk publicznych, programów lub projektów aktów normatywnych w oparciu o dostępne wyniki badań ilościowych i jakościowych dla danego obszaru tematycznego. Pojęcie „dowodów” obejmuje między innymi: wiedzę ekspertów, publikacje naukowe, raporty statystyczne, raporty ewaluacyjne, wyniki konsultacji społecznych, eksperymenty społeczne, analizy ekonomiczne i ekonometryczne oraz modelowanie.
POLITYKA PUBLICZNA	Zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji w poszczególnych obszarach życia publicznego (takich jak pomoc społeczna, wymiar sprawiedliwości) ogólnych założeń, które wynikają z decyzji władz publicznych, zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych i realizacja interesu publicznego. Na politykę publiczną składają się następujące elementy: (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.
PROBLEM KOORDYNACJI	Sytuacja, w której pozostający w interakcji muszą wiarygodnie uzgodnić swoje działania, aby ich skutki były dla nich optymalne.
PROCES DECYZYJNY	Postępowanie podmiotów aktywnych w sferze funkcjonowania władzy publicznej, które ma doprowadzić do dokonania wyboru celu działania i (lub) środków jego realizacji poprzez podjęcie formalnej decyzji, która sankcjonuje określony sposób działania.
RYZYO	Większe od zera prawdopodobieństwo niepodjęcia współpracy administracji rządowej z think tankiem; brak współpracy może powodować zwiększone koszty materialne i pozamaterialne podejmowanej decyzji.
WYTYCZNE	Wydany przez upoważniony organ dokument zawierający wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań i spraw proceduralnych oraz co do rozumienia treści aktów normatywnych w określonym zakresie tematycznym.
ZARZĄDZANIE WIEDZĄ	Proces tworzenia, gromadzenia, organizowania, rozpowszechniania i użycia wiedzy w praktyce funkcjonowania instytucji. Zarządzanie wiedzą obejmuje też umiejętność zbierania i przetwarzania informacji i wyników badań w wartość wpływającą na jakość procesów decyzyjnych.



## Rozdział 1.

# Tworzenie i ocena polityk publicznych – rola ekspertów



### Nawigator

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału:

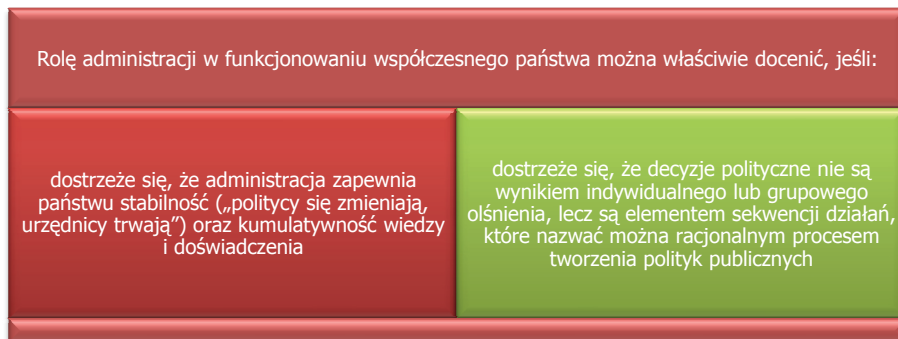
- dowiemy się, jak należy postrzegać polityki publiczne,
- poznamy rolę administracji w funkcjonowaniu państwa,
- będziemy umieli właściwie identyfikować problem publiczny,
- dowiemy się, na czym polega tworzenie polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence based public policy*),
- dowiemy się, jakie kryteria stosować do wyboru danego rozwiązania i danej polityki publicznej,
- poznamy sposoby przygotowania skutecznych i efektywnych polityk publicznych.



### Słowa kluczowe

polityka publiczna | problem publiczny | wykonalność | efekt progowy | kryteria podejmowania decyzji

Opinia publiczna w demokratycznym systemie politycznym często postrzega polityki publiczne wyłącznie jako skutek decyzji polityków, natomiast administracja bywa przedstawiana jako zaledwie mniej czy bardziej sprawne narzędzie umożliwiające (lub utrudniające) wdrażanie decyzji i programów politycznych. Jest to błędna wizja roli administracji, płynąca z postrzegania decyzji politycznych jako wyniku politycznego *fiat* (niech się stanie!).



Wraz z nabywaniem doświadczeń pracownicy administracji stają się specjalistami w zakresie spraw, którymi się zajmują. Swoją wiedzę powinni jednakże konfrontować z wiedzą pozyskiwaną z zewnątrz: od instytucji naukowych, ośrodków badawczych i indywidualnych ekspertów.

Spójrzmy więc na administrację i jej relację z zewnętrznymi ekspertami w perspektywie analizy polityk publicznych. Pozwoli nam to pokazać szanse i zagrożenia, które stwarza próba racjonalizacji polityk publicznych.

DEFINICJA  
POLITYKI

Zacznijmy jednak od ważnego rozróżnienia, które z trudem przebija się do świadomości społecznej.



W języku polskim termin „polityka” oznacza zarówno angielską *politics*, czyli rywalizację o zdobycie i utrzymanie władzy politycznej, jak i działania służące osiągnięciu pożądanych celów publicznych zwiększających społeczny dobrobyt (po angielsku *public policy*). Zatem „polityka” kojarzy się nam przede wszystkim z ową *politics*, podczas gdy większość działań władz publicznych to faktycznie *public policy*. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej język polityk publicznych został u nas zdominowany przez terminy takie jak „programy” czy „projekty”. W dojrzałym systemie demokratycznym nie są one niczym innym niż elementami polityk publicznych.

IDENTYFIKACJA  
PROBLEMU  
PUBLICZNEGO

W systemie demokratycznym polityki publiczne służą rozwiązywaniu problemu publicznego i dostarczaniu dóbr publicznych. Pierwszym krokiem w przygotowaniu polityki publicznej jest więc **identyfikacja takiego problemu**. Istnieje kilka prostych kryteriów pomagających w takiej identyfikacji. Problem publiczny to taki, który dotyka wielu, jeśli nie wszystkich członków danej zbiorowości. Nie może jednak zostać rozwiązany poprzez spontaniczne działania tej zbiorowości, gdyż takiej kooperacji nie da się osiągnąć lub nie jest ona wystarczająco trwała. Rozwiązanie problemów publicznych wymaga na ogół inicjatywy władz publicznych, gdyż we wspólnych działaniach ludzi często pojawia się fundamentalny „problem działań zbiorowych” (*collective action problem*). Polega on na tym, że jednostki kalkulujące i zorientowane na realizację własnego interesu powstrzymują się od współpracy – zatem mimo, iż współpraca leży w interesie zbiorowości, to nie da się jej osiągnąć.

Politycy mają też skłonność do ulegania pokusie, by podporządkowywać decyzje polityczne interesom wyborczym. Przeciwdziałać temu mogą urzędnicy wsparci wewnętrzną oraz zewnętrzną wiedzą ekspercką: pilnują oni przestrzegania procedur i minimalizują uznaniowość działań politycznych.

WIEDZA  
EKSPERCKA  
A SZYBKIE  
DZIAŁANIE

Wiedza ekspercka staje się jeszcze bardziej istotna, gdy politycy znajdują się pod presją wywieraną przez media elektroniczne, by podejmować pospieszne działania. Zmasowane „bombardowanie” opinii publicznej daną sprawą i emocjonalność formy, w jakiej „problem medialny” jest komunikowany rodzą tendencję, by działać szybko. Jednak tempo, w jakim

EVIDENCE BASED  
PUBLIC POLICYZNAJOMOŚĆ  
MECHANIZMÓW  
PRZYCZYNOWO-  
-SKUTKOWYCH

bywają podejmowane działania publiczne, może skutkować próbą realizacji nieosiągalnego celu lub złym doбором instrumentów do osiągnięcia danego celu. **Dobór właściwych instrumentów** jest zadaniem wymagającym odwołania się do wewnątrzadministracyjnej i zewnętrznej wiedzy eksperckiej. W sytuacjach, gdy pod wpływem oddziaływania mediów politycy przejawiają kompulsywną potrzebę działania, filtr urzędniczy i ekspercki zmniejsza niebezpieczeństwo podejmowania spektakularnych działań o krótkotrwałych skutkach.

Polityki publiczne nie powinny powstawać wyłącznie pod wpływem silnych przekonań promujących je osób. Powinny opierać się na dowodach (*evidence based public policy*) wskazujących, że dany problem nie tylko istnieje, ale również, że ma istotne konsekwencje oraz, że jest rozwiązywalny. Podstawą polityk publicznych powinna być wiedza bazująca na wynikach badań naukowych, danych, informacjach i dowodach.

Badania muszą być trafne i rzetelne oraz spełniać standardy metodologiczne, zaś dane powinny być kompletne i rzetelne oraz pochodzić z wiarygodnych źródeł, które je systematycznie gromadzą, krytycznie analizują, a następnie w sposób problemowy prezentują. Wiedza o rzeczywistości prowadzi do racjonalnych polityk publicznych jedynie wtedy, gdy polityki te są konstruowane z wykorzystaniem znajomości mechanizmów przyczynowo-skutkowych. Bez znajomości takich mechanizmów podejmowane działania są przypadkowe.

Chociaż wielu ludzi żywi przekonanie, że intuicyjnie zna najlepszy sposób działania, to **racjonalne przygotowanie polityk publicznych wymaga stworzenia alternatywnych rozwiązań** (lub sposobów osiągania celów). W procesie tym ważna jest konfrontacja preferencji polityków i wiedzy urzędników z wiedzą i doświadczeniem zewnętrznych ekspertów. Użyteczność tej konfrontacji nie jest mierzona wyłącznie liczbą wygenerowanych alternatywnych rozwiązań. Być może najważniejszym jej efektem jest sam proces, w wyniku którego mogą być modyfikowane proponowane wcześniej rozwiązania i/lub lepiej wyjaśniane powody przyjęcia lub odrzucenia pewnych opcji.

## Kryteria decyzyjne stosowane w ocenie sytuacji i podejmowaniu decyzji

W procesie tworzenia polityk publicznych osoby pełniące funkcje sztabowe (najczęściej urzędnicy) powinny wyraźnie określić i wskazać kryteria decyzyjne stosowane w ocenie sytuacji i przy podejmowaniu decyzji.

### 1. WYKONALNOŚĆ

Pierwszym i najważniejszym kryterium służącym do wyboru danego rozwiązania i danej polityki publicznej jest **kryterium wykonalności**. Oceny wykonalności nie da się sprowadzić do prostego „tak” lub „nie”. Za wyjątkiem analizy rozwiązań ewidentnie niewykonalnych (nazwać je można przypadkami barona Münchausena, który próbował wydostać się z bagna, ciągnąc się za włosy) problem wykonalności wymaga wzięcia pod uwagę horyzontu czasowego, wykorzystania narzędzi pośrednich, które mogą zwiększyć skuteczność zastosowania narzędzi bezpośrednich, czy występowania „**efektu progowego**” – sytuacji, gdy osiągnięcie celu wymaga konsekwentnego działania w dłuższym okresie. Analiza wykonalności zmusza do wzięcia pod uwagę kontekstu, w którym działający próbuje uruchamiać mechanizmy przyczynowo-skutkowe. Prowadzi więc do zrozumienia faktu, że wykonalność jest najczęściej *wykonalnością warunkową*, zależną od zaistnienia pewnych dopełniających warunków i pomaga owe dopełniające warunki zidentyfikować.

### 2. SKUTECZNOŚĆ

Kolejnym kryterium jest **kryterium skuteczności**, w ramach którego sprawdza się, czy oczekiwane skutki podejmowanych działań rozwiążą w akceptowalnym stopniu problem publiczny. Należy zauważyć, że piszemy „oczekiwane skutki działań”, a nie same działania. Chodzi o to, by nie podejmować działań dla nich samych. Działania, których efekty niczego nie rozwiązują, są marnotrawstwem czasu, energii oraz zasobów publicznych.

## 3. EFEKTYWNOŚĆ

Prakseologia przypomina nam, że nawet jeśli działanie jest skuteczne, to nie musi być równocześnie sprawne (czy, jak obecnie zwykliśmy mówić, „efektywne”). **Efektywność** jest kryterium zalecającym zmniejszanie nakładów w celu osiągnięcia założonego celu lub osiąganie maksymalnego poziomu realizacji celu przy przyjętym poziomie nakładów. Jeśli władze publiczne za daną sumę mogą zbudować więcej dróg (o danych parametrach jakościowych), to budowanie mniej jest nieefektywne (niesprawne, niegospodarne)! Jeśli natomiast więcej dróg nie potrzebujemy, to, budując taniej, uwalniamy środki, które mogą zostać przeznaczone na realizację innych celów.

## 4. SPRAWIEDLIWOŚĆ

Każda polityka publiczna rodzi skutki dystrybucyjne – przynosi obywatelom zróżnicowane korzyści i obciąża ich w zróżnicowany sposób. Skutki dystrybucyjne powinny zostać ocenione z punktu widzenia **kryterium sprawiedliwości**. Punktem wyjścia dla takiej analizy może być założenie, że skutki (korzyści i koszty) powinny być rozłożone równomiernie – założenie na ogół idealistyczne. Jest ono jednak pomocne, aby dostrzec, czy przewidywane skutki dystrybucyjne są zgodne z założeniami przyjmowanymi w czasie tworzenia polityk, czyli czy przynoszą korzyści tym, którym powinny. Przykładowo, jeśli dany program (polityka) wspierać ma edukację dzieci z rodzin zaniedbujących ich kształcenie i równocześnie dotkniętych alkoholizmem, to należy unikać bezpośredniego wspierania finansowego rodziców (przekazywania im dodatków pieniężnych), gdyż obawiać się można, że środki te wykorzystane zostaną nie tyle na potrzeby dzieci, ile na nałogi rodziców, a interwencja publiczna będzie nietrafna.

## 5. UŻYTECZNOŚĆ

Przygotowując politykę publiczną należy więc bardzo starannie prognozować skutki jej realizacji. Wskazaliśmy już znaczenie analizy skutków dystrybucyjnych. Ważny jest też wymiar temporalny, czyli konieczność analizy tego, w jakim czasie będą się pojawiać prawdopodobne skutki. Wsparci przez ekspertów urzędnicy powinni przeciwstawiać się skłonności polityków do działań skierowanych jedynie na osiągnięcie pozytywnych skutków w krótkim okresie, a które w dłuższym obciążają społeczeństwo skutkami negatywnymi (jako odległe w czasie, mogą zostać przeoczone lub po prostu zbagatelizowane). Jeśli na przykład burmistrz forsuje budowę basenu, który jest silnie dofinansowany ze środków zewnętrznych (np. funduszy unijnych), to korzyść, którą dzisiaj dana społeczność otrzymuje prawie za darmo, może przysłonić przyszłe obciążenia wynikające z kosztów utrzymania obiektu. Doświadczenie urzędników wsparte wiedzą i doświadczeniem ekspertów powinno pomóc ujawnić zarówno skutki krótko-, średnio- i długookresowe, jak i skutki uboczne, które dla wielu mogą być nieoczekiwane. Pełna analiza musi oczywiście wziąć pod uwagę także skutki, które są całkowicie nieprzewidywalne, gdyż są „nieznanyimi nieznanymi”.

## 6. MOŻLIWOŚĆ WYSTĄPIENIA KONFLIKTÓW

Przygotowanie polityki publicznej wymaga wzięcia pod uwagę możliwych **konfliktów i wymian** (*trade offs*) pomiędzy różnymi społecznie pożądanymi celami. Jeśli dany program (polityka) odnosi się do co najmniej dwóch aprobowanych celów, to może powstać dylemat polegający na tym, że celów tych nie uda się osiągnąć w równym stopniu. Może więc być tak, że osiągniemy jeden cel, a drugi trzeba będzie „poświęcić” (istnieje wtedy konflikt celów). Jeśli natomiast możemy jeden z celów osiągnąć w stopniu wyższym tylko wtedy, gdy godzimy się na zmniejszenie stopnia osiągnięcia drugiego, to mówimy o wymienności (*trade offs*) pomiędzy celami. Przykładowo: zakaz zabudowy terenów zalewowych zmniejsza ryzyko szkód powodziowych, jednocześnie jednak zmniejsza przychody gminy z podatku gruntowego. Analiza wymienności pozwala dostrzec, że większość polityk publicznych nie jest redukowalna do jednowymiarowych problemów decyzyjnych. Wiedza taka może oczywiście komplikować proces decyzyjny („to co proste i łatwe, staje się złożone i związane z dylematami”), jednakże chroni nas przed zbiorowym „chciejstwem” i rozczarowaniami. Chociaż udział ekspertów oraz

wykorzystanie wiedzy pochodzącej z obserwacji doświadczeń innych wspólnot, społeczeństw i państw nie jest gwarancją sukcesów, to pozwala uniknąć kosztownych błędów.

### Sposób przygotowania skutecznych i efektywnych polityk publicznych

#### STARANNOŚĆ PRZYGOTOWANIA

Skuteczne i efektywne polityki publiczne nie powstają pod presją katastrofy i pospiesznych działań, nie powstają także pod naciskiem zewnętrznym (krążące nad Polską zakłęcia „bo Bruksela nakazała”). Są starannie przygotowywane poprzez konfrontację społecznych potrzeb i preferencji z zasobami oraz „technologiami” (transformacja nakładów w efekty, analiza input/output), które te zasoby przekształcają w oczekiwane społeczne skutki. Mianem technologii określamy przy tym nie tylko „twarde” technologie inżynierskie, ale i „miękkie” technologie społeczne, w tym presję moralną („należy współpracować”) i presję reputacyjną („nie wypada tak postępować”).

#### CZASOCHŁONNOŚĆ PRZYGOTOWANIA I ODDALENIE EFEKTÓW W CZASIE

Przygotowanie skutecznych i efektywnych polityk publicznych jest czasochłonne. Podjęcie dobrze przygotowanych decyzji jest prostsze i może być szybsze. Wdrożenie polityk (programów i projektów) wymaga na ogół konsekwentnych działań rozłożonych w czasie. Urzędnicy wsparci przez ekspertów mogą zwiększać konsekwencję we wdrażaniu polityk publicznych, dostarczając politykom (zorientowanym na uzyskanie maksymalnego poparcia wyborców) argumentów przemawiających za „wytrwaniem” przy danym celu. Oczekiwane pozytywne skutki polityk publicznych nie pojawiają się na ogół natychmiast. Planowane działania mogą wymagać korekty w procesie implementacji, gdyż pojawiają się nowe okoliczności, nowe informacje i nowe (lepiej) rozumienie warunków skutecznego działania. Polityka publiczna powinna więc być oceniana w trakcie jej wdrażania (ewaluacja procesu), aby korekty przyczyniały się do poprawy jej skuteczności i efektywności. Taka analiza powinna być wsparta przez zewnętrznych ekspertów, a procesowi tworzenia polityki powinny towarzyszyć badania.

#### WŁAŚCIWE INFORMOWANIE O REALIZOWANEJ POLITYCE

Czasami decydenci zapominają, że informowanie o realizowanej polityce służy nie tylko tworzeniu przychylnego nastawienia wśród wyborców, ale jest (lub może być) ważnym warunkiem skuteczności w osiąganiu celów. Wyobraźmy sobie, że obywatele, nie otrzymując wcześniej informacji o stopniu realizacji danego projektu infrastrukturalnego, dowiadują się, że zostanie znacznie przekroczony jego kosztorys. Reakcją na tę informację może być brak zgody na finansowanie, nawet gdy wzrost kosztów jest zasadny i wynika z wprowadzonych ulepszeń.

Informowanie o podejmowanych politykach, o stopniu ich wdrożenia, o oczekiwanych (pozytywnych i negatywnych) skutkach jest w demokratycznym społeczeństwie nie tylko zabiegiem legitymizującym władze publiczne (zwiększającym ich akceptację), ale też – być może w coraz większym stopniu – warunkiem ich skuteczności. Niedoinformowani, podejrzliwi i nieufni obywatele zwiększają koszty realizacji polityk publicznych, zmniejszając przy tym jakość własnego życia.



### Podsumowanie rozdziału

Skuteczność działań władz publicznych we współczesnym świecie zależy od umiejętności wykorzystania wiedzy fachowej. Złożoność problemów i wyzwań sprawia, że nie jest możliwe odwoływanie się do intuicji lub nieweryfikowalnego doświadczenia. Podstawowym rezerwuarem wiedzy niezbędnej do inicjowania, przygotowywania i wdrażania polityk publicznych jest sama administracja i zatrudnieni w niej specjaliści zajmujący się systematycznie danym obszarem problemowym.

Ich wiedza wymaga jednak uzupełnienia i konfrontacji z wiedzą zewnętrznych ekspertów. Umiejętne połączenie „wewnętrznej” wiedzy eksperckiej z wiedzą „zewnętrzną” wymaga kontekstowego rozstrzygnięcia, czy w danej sytuacji wiedza taka jest możliwa do „pozyskania na rynku”, czy też wymaga budowania relacji z daną instytucją ekspercką lub danym ekspertem.

Jak to zrobić? Wiedzę o problemach powtarzalnych, typowych i standardowych można z pewnością pozyskać na rynku. Wiedzę pozwalającą na skonstruowanie specyficznych, „prototypowych” rozwiązań przynieść może raczej budowana „relacyjnie” wiedza ekspercka. Polityki publiczne są dziś „wiedzochłonne”. Wymagają uzupełnienia wiedzy samej administracji o wiedzę ekspercką. Nie jest to luksus, lecz warunek sprawnego państwa.



### Pytania podsumowujące

- Czym jest polityka publiczna?
- Jaka jest rola administracji w tworzeniu polityk publicznych?
- Na czym polega tworzenie polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence based public policy*)?
- Jak skutecznie tworzyć polityki publiczne?

## Rozdział 2.

# Procesy decyzyjne – podejście teoretyczne



### Nawigator

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału:

- usystematyzujemy według teoretycznych modeli procesy decyzyjne realizowane w administracji rządowej,
- poznamy kontekst teoretyczny, który pozwoli na analizę przedstawianych dalej dobrych praktyk, nie tylko w z punktu widzenia bieżącej praktyki.



### Słowa kluczowe

proces decyzyjny | modele procesów decyzyjnych | źródła pewności i niepewności w procesach decyzyjnych | absorpcja niepewności | kontrola punktów absorpcji niepewności | instytucje

## 2.1. O naturze procesów decyzyjnych

W tym rozdziale poradnika zajmiemy się teoretycznymi podstawami procesu podejmowania decyzji<sup>1</sup>, omówione też zostaną **typy/modele procesów decyzyjnych w kontekście rodzaju posiadanych danych oraz zakresu wiedzy potrzebnej do racjonalnego decydowania**.

Celowe i przydatne dla kształtowania współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi może być wskazanie różnych teoretycznych typologii podejmowania decyzji. Opisanie modeli wyróżniane są m.in. z punktu widzenia zakresu informacji, jakie są gromadzone i wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji oraz stopnia, w jakim tworzone są warianty rozwiązania problemu, który stanowi podstawę procesu decyzyjnego.

Zagadnienia podejmowania decyzji rozumiemy w kategoriach procesu. Takie podejście jest zbieżne z koncepcją tzw. „ścieżki ośmiu kroków w analizie polityk publicznych”, wyróżniającej poszczególne etapy procesu decyzyjnego: od etapu, na jakim definiowany i opisany jest problem, poprzez etap opracowywania możliwych rozwiązań i gromadzenie opinii o potencjalnych konsekwencjach planowanych decyzji, aż po sam proces ich podejmowania i wdrażania.



W szerokim znaczeniu podejmowanie decyzji jest to złożony proces, który składa się z następujących elementów<sup>2</sup>:



W drugim, wąskim znaczeniu podejmowanie decyzji jest tylko jednym z etapów procesu decyzyjnego i oznacza świadomy akt woli decydenta dokonującego nielosowego wyboru jednego z możliwych wariantów rozwiązania problemu decyzyjnego (warianty te oczywiście muszą być wcześniej zidentyfikowane lub zaprojektowane).

<sup>1</sup> Por. Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998; L. Habuda, red., *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław 2000.

<sup>2</sup> Por. Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, Warszawa 2003; Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2002; Adair J., *Podjęcie decyzji*, Warszawa 1999; A. Leigh, *Doskonałe podejmowanie decyzji*, Poznań 1999.





## Zapamiętaj

### PROCES PODEJMOWANIA DECYZJI

Proces to zespół działań przekształcających nakłady w efekty, prowadzących do wytworzenia wartości dodanej.

Przyjęcie szerokiej definicji podejmowania decyzji i ujęcie jej w kategoriach procesu pozwala na dostrzeganie związków przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi fazami danego procesu decyzyjnego.

## 2.2. Modele procesów decyzyjnych

W literaturze można znaleźć kilka typologii procesów decyzyjnych.<sup>3</sup> Dalej prezentujemy najbardziej rozpowszechniony podział na dwa podstawowe modele procesu podejmowania decyzji: klasyczny i menedżerski.<sup>4</sup> Inna typologia wskazuje na elementy ważne w konstrukcji modelu współdziałania administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi, wyróżniając:

- racjonalny model podejmowania decyzji,
- inkrementalny model procesu decyzyjnego,
- biurokratyczny (organizacyjny) model procesu decyzyjnego,
- model procesu decyzyjnego jako aktywności w ramach wspólnoty programowej.

Inspirujące podejście do analizy procesów decyzyjnych proponuje model zwany potocznie modelem „kosza na śmieci” (*the „garbage can” model*).

Podstawą do powyższej typologii jest stopień, w jakim wykorzystuje się dane i informacje niezbędne dla podjęcia decyzji. Dlatego najbardziej odpowiada ona naturze zagadnienia, którym się zajmujemy, czyli współpracy administracji z instytucjami typu think tank.

Jeden z badaczy procesów podejmowania decyzji tak oto opisał sam proces dochodzenia do decyzji:

*Przy bliższym zbadaniu dróg podjęcia danej decyzji okazuje się, że ślady różnych jej składników prowadzą (...) do wielu jednostek uczestniczących w przygotowywaniu przesłanek decyzji. Po ustaleniu tych składników możemy stanąć w obliczu faktu, że wkład jednostki, która formalnie podjęła decyzję, jest w istocie niewielki.<sup>5</sup>*

Tego typu twierdzenie ma duże znaczenie dla rozpatrywania procesów decyzyjnych w strukturach administracji rządowej. Pomocne w tym teoretycznym spojrzeniu na modele oraz na praktykę podejmowania decyzji może być wprowadzenie terminów „absorpcja niepewności” i „punkty absorpcji niepewności”.<sup>6</sup>

Zjawisko absorpcji niepewności<sup>7</sup> występuje w sytuacji, gdy na podstawie dostępnych informacji wyciągane są wnioski, które w dalszym procesie decyzyjnym przekazywane są już zamiast danych będących podstawą ich sformułowania. Takie zdarzenia w procesie decyzyjnym to owe „punkty absorpcji niepewności”.

<sup>3</sup> Podstawowe źródło omówienia to: Herbut R., *Proces decyzyjny w polityce – teoria i praktyka podejmowania decyzji*, [w:] Habuda, op. cit.

<sup>4</sup> Por. Griffin R.W., *Fundamentals of Management*, 2008; Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> Simon H. A., *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982, s. 373.

<sup>6</sup> Oba terminy i ich znaczenie omawiane są w pracy: March J.G., Simon H.A., *Teoria organizacji*, Warszawa 1964, s. 269.

<sup>7</sup> Opis na podstawie March J.G., Simon H.A., *Teoria organizacji* oraz Habuda A., Habuda L., *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000.



## Przykłady

ABSORPCJA  
NIEPEWNOŚCI

**Przykład I:** dla organizacji, która zamawia opinię nt. możliwych rozwiązań problemu, jakim jest stosunkowo małe zainteresowanie studiami technicznymi, przy podejmowaniu decyzji na podstawie przedstawionych wniosków i rekomendacji istotne będą dane i informacje, jakimi posługiwali się twórcy opinii (np. jakim typem danych nt. studentów uczelni technicznych dysponowali, czy samodzielnie przeprowadzili analizy trendów widocznych na przestrzeni ostatnich lat, czy też korzystali z dostępnych opisów i statystyk).

Przedstawienie – np. w założeniach dla projektowanej regulacji prawnej – wniosków co do kierunków interwencji państwa w omawianym problemie bez prezentacji danych źródłowych to **punkt absorpcji niepewności**.

**Przykład II:** według danych GUS w końcu maja 2011 r. kwota, jaką obywatele wydali z zasobów prywatnych na opiekę zdrowotną w 2010 r., była o 10 % niższa niż w roku 2009. Komentując ten fakt, ekspert rynku opieki zdrowotnej wskazał jako przyczynę takiego stanu rzeczy wyższe niż w latach poprzednich nakłady na opiekę zdrowotną z budżetu państwa.

Gdyby taki zestaw informacji wraz z wnioskiem o zwiększenie wydatków budżetowych na służbę zdrowia w 2012 r. przekazać decydentowi, to wówczas będzie to ów **punkt absorpcji niepewności**. Decydent może przyjąć wniosek lub nie, ale nie będzie miał możliwości sprawdzenia go w oparciu o szczegóły (np. jaka jest struktura wydatków, jakie są związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy interwencją państwa a zmniejszonymi wydatkami obywateli na wybrany typ opieki zdrowotnej).

Dla jakości procesów decyzyjnych ważne jest, aby punkty absorpcji niepewności kontrolować. Jak wskazują March i Simon decydenci, którzy to potrafią, mają największy wpływ na treść decyzji. I dodają: *zarówno wielkość, jak i umiejscowienie absorpcji niepewności oddziałuje na podział wpływów w organizacji*.<sup>8</sup>



## Zapamiętaj

KONTROLUJ  
PODSTAWY  
WNIOSKOWANIA  
I PRZEDSTAWIAJ  
DO DECYZJI  
ZARÓWNO  
WNIOSKI  
Z ANALIZ, JAK  
I DANE  
ŹRÓDŁOWE

Teoretyczny termin „absorpcja niepewności” w praktyce sprowadza się do działań w procesie decyzyjnym, które pozwalałyby decydentowi (lub podmiotom przygotowującym materiał dla decydenta) samodzielnie zweryfikować – w oparciu o dane źródłowe – wnioski/rekomendacje, jakie zostały mu przedstawione.

Może się to wydawać działaniem zwiększającym nakłady w procesie decyzyjnym, ale bez takich działań zwiększamy „niepewność”, że podejmujemy decyzję na podstawie fałszywych przesłanek. Podejmując trud kontroli poprzez dane źródłowe „absorbujemy niepewność”.

## Model klasyczny

U podstaw modelu klasycznego leży przekonanie o możliwości optymalizacji decyzji. Uważa się, że racjonalne, wyrozumowane i systematyczne działania sprzyjają znajdowaniu trafnych rozwiązań problemów. Decydent powinien starać się uzyskać pełną informację o sytuacji decyzyjnej oraz dążyć do eliminacji niepewności. Gdy występuje problem, decydenci powinni:

<sup>8</sup> March J.G., Simon H.A., op. cit, s. 269.

uzyskać pełną i dokładną informację

wyeliminować niepewność

ocenić wszystko racjonalnie i logicznie

podjąć decyzję optymalną dla organizacji

Warunki zakładane w modelu klasycznym w rzeczywistości występują rzadko. W działaniach zdarzają się pomyłki, a posiadane informacje są zwykle niepełne. Decydenci też nie zawsze postępują racjonalnie i logicznie.

## Model menedżerski

Model menedżerski jest nazywany także behawioralnym lub administracyjnym. Zakłada on, że osoby podejmujące decyzje charakteryzuje ograniczona racjonalność i dążą one nie tyle do optymalizacji, co do zadowolenia i satysfakcji. Oznacza to, że decydenci ograniczeni są swymi wartościami, umiejętnościami i nieświadomymi odruchami, ogranicza ich również niekompletność informacji i wiedzy. Można powiedzieć, że chociaż dążą do racjonalności, to owa racjonalność ma wyraźne granice. Podejmujący decyzje wykazują także skłonność do zadowalania się pierwszym wariantem, który spełnia zakładany przez nich minimalny standard wystarczalności. W modelu menedżerskim, gdy występuje problem, decydenci:

wykorzystują niepełną i niedoskonałą informację

są ograniczeni w swej racjonalności

są skłonni zadowalać się pierwszym dopuszczalnym rozwiązaniem bez poszukiwania innych

podejmują decyzję, która wcale nie musi służyć interesowi organizacji/interesowi publicznemu

Wyróżnione modele procesów decyzyjnych wyznaczają swoisty balans pomiędzy rozwiązaniem idealnym, w którym racjonalność i rzetelność to elementy każdego procesu (model klasyczny), a ułomnościami procesów decyzyjnych obciążonych błędem i niepewnością. W praktyce decydenci dążą do rozwiązania idealnego, ale równocześnie działają pragmatycznie, co opisuje model menedżerski.



### Wniosek | Rekomendacja

DLA JAKOŚCI  
PROCESÓW  
DECYZYJNYCH  
WAŻNE JEST, ABY  
POZYSKAĆ JAK  
NAJWIĘCEJ  
INFORMACJI

Mając świadomość tego, co określa się mianem „ograniczonej racjonalności”, trzeba wprowadzać procedury, które pozwalałyby administracji zbliżyć się w podejmowaniu decyzji do modelu klasycznego, czyli np. dążyć do przygotowywania alternatywnych rozwiązań (Wytyczne dot. Oceny Skutków Regulacji wskazują na konieczność opracowywania wariantów rozwiązań).

Dla opisu złożoności procesów decyzyjnych bardziej odpowiednia wydaje się poniższa typologia.

## Racjonalny model procesu decyzyjnego<sup>9</sup>

Założeniem tego modelu jest występowanie *racjonalnego aktora* dążącego do maksymalizacji – poprzez decyzję – swoich korzyści. Osoby podejmujące decyzje wybierają między możliwymi rozwiązaniami tak, aby osiągnąć wcześniej sformułowany cel. Taki racjonalny proces ma kilka faz:

- określenie natury problemu,
- selekcja celów i wartości,
- selekcja środków i narzędzi mających zapewnić racjonalność.

Takie podejście oznacza uwzględnienie wszystkich alternatywnych strategii rozwiązania problemu i określenie wszystkich konsekwencji poszczególnych strategii. Końcowym etapem jest wskazanie strategii, której konsekwencje są preferowane przez decydenta z uwagi na zakładany cel.

W praktyce ten idealny model zastępowany jest procesem uproszczonego postępowania poprzez intuicyjne ignorowanie wielu spośród możliwych konsekwencji rozważanych alternatyw, tak aby decyzja była „tylko” satysfakcjonująca lub odpowiadała minimalnym wymaganiom.

Tym samym model idealny jest zastępowany przez model praktyczny, który został przez Ch. Lindbloma<sup>10</sup> nazwany modelem inkrementalnym.



### Zapamiętaj

MODELE SĄ PO  
TO, ABY  
PREZENTOWAĆ  
STAN IDEALNY,  
ALE I OPISYWAĆ  
RZECZYWISTOŚĆ

W nauce modele służą do prezentacji rozwiązań idealnych, które są wskazywane jako coś, do czego należy zmierzać. Ale budowa teoretycznych modeli służy także opisowi stanu faktycznego, aby lepiej poznać opisywane i analizowane zjawisko.

Prezentowane modele: klasyczny i racjonalny to modele idealne – wyznaczają kierunek, w jakim należy zmierzać.

Modele opisywane poniżej pozwalają nam lepiej zrozumieć naturę procesów decyzyjnych.

## Inkrementalny model procesu decyzyjnego

W tym sposobie patrzenia na proces decyzyjny zwraca się uwagę na to, że decyzja – zwłaszcza ta mająca charakter polityczny – jest ciągle modyfikowana poprzez serię działań przystosowawczych, bez dysponowania spójnym planem, charakterystycznym dla modelu racjonalnego. Inkrementalizm to „sztuka wybrnięcia z kłopotów”.

Proces decyzyjny w takim modelu nie posiada jasno zarysowanych celów, a z uwagi na to, że jest prowadzony w otoczeniu politycznym charakteryzującym się zmiennym stanem zależności pomiędzy aktorami, oparty jest o negocjowanie interesów pomiędzy uczestnikami. Inkrementalizm to stan, w którym decydenci mają ograniczoną wiedzę o konsekwencjach planowanych decyzji, stąd unikają ryzyka, jakim jest jednoznaczne sformułowanie celów i istotnych dla nich wartości. W procesie opartym na negocjacjach z grupami interesu powodem działań nie jest rozwiązanie problemu, ale usunięcie go z pola zainteresowań instytucji/organizacji – „pozbycie się kłopotu”.

W tym modelu istotne jest też to, że działania negocjacyjne tworzą obszar, w jakim można korzystnie pozyskać dane i informacje mogące mieć wpływ na decyzję. Jednak w praktyce dochodzi do wskazanego powyżej ignorowania wielu spośród możliwych rozwiązań, aby decyzja była satysfakcjonująca dla stron procesu.

<sup>9</sup> Model opracowany i rozwinięty przez H.A. Simona, *Administrative Behaviour*, Londyn 1957.

<sup>10</sup> Lindblom Ch., *The Science of Muddling Through*, „Public Administration Review”, vol. 19 (1), Washington 1959.

**Wniosek | Rekomendacja**

DLA POPRAWY  
JAKOŚCI  
PROCESÓW  
DECYZYJNYCH  
WAŻNE JEST, ABY  
OD POCZĄTKU  
PRECYZYJNIE  
OKREŚLIĆ CEL,  
DO JAKIEGO  
ZMIERZAMY

W praktyce działania administracji rządowej od ponad 4 lat realizowane jest podejście zadaniowe do tworzenia budżetu państwa. W ramach tych prac dla funkcji i zadań państwa określono mierzalne cele. Tym samym pole negocjacji dla urzędników i polityków podczas podejmowania decyzji jest w każdym kolejnym roku budżetowym precyzyjnie określone.

Realne odnoszenie się w procesach decyzyjnych do mierzalnych celów wyznaczonych np. poprzez zapisy w budżecie lub dokumentach strategicznych, zminimalizuje zagrożenia, jakie niesie ze sobą to, co dzieje się w ich ramach podczas wymaganych prawem działań typu konsultacji ze związkami zawodowymi czy debat z opozycją polityczną. Tym samym w praktyce możliwy będzie „ulepszony” model inkrementalny, pozbawiony wskazanej przez Lindbloma dążności do „pozbycia się kłopotów”.

**Biurokratyczny (organizacyjny) model procesu decyzyjnego**

Model ten zakłada, że sama struktura procesu decyzyjnego, specyficzny sposób jej zorganizowania w instytucji/systemie wpłynie na skuteczność rozstrzygnięć. Podstawą jest założenie o wielu odrębnych procesach decyzyjnych w ramach poszczególnych sfer aktywności (polityka społeczna, polityka zagraniczna, polityka spójności itd.).

**Przykład**

WYMOGI  
PROCEDUR  
PRAWA  
ZAMÓWIEŃ  
PUBLICZNYCH  
A JAKOŚĆ OFERT  
OŚRODKÓW  
ANALITYCZNYCH

Wymogi wynikające z reguł wydatkowania środków publicznych (w tym głównie z Prawa zamówień publicznych) organizują działania administracji w codziennym procesie decyzyjnym, jakim jest wybór oferty zewnętrznej na realizację zadań/działań potrzebnych w danym obszarze. I w takim procesie decyzyjnym dostrzec można dominację – skądinąd słuszną – dbałości o zachowanie reguł nad celowością i tzw. sensem działań, które mają być realizowane.

Na tym etapie procesu decyzyjnego „zaczynają się kłopoty” z późniejszą jakością produktów, których oczekuje administracja.

**Model procesu decyzyjnego opartego na wspólnocie programowej<sup>11</sup>**

Przy konstrukcji tego modelu zakłada się, że proces decyzyjny jest silnie podporządkowany przekonaniom, wartościom i ideologii wspólnoty (organizacji/systemu), w jakiej jest podejmowana decyzja. Decyzja jest wynikiem selekcji danych, informacji i wiedzy z punktu widzenia wartości grupy/organizacji/systemu. W modelu istotną rolę wpływającą na treść decyzji – i jej przebieg – odgrywają poglądy decydenta, działające jak „filtr”, aby osiągnąć cel, jakim jest wytworzenie decyzji zgodnej z programem (wartościami) wspólnoty/organizacji.

Gdy analizuje się procesy decyzyjne w instytucjach, na które silny wpływ ma polityka – a takim instytucjami są urzędy administracji rządowej w każdym kraju – łatwo można w nich dostrzec cechy tego modelu.

**Wniosek | Rekomendacja**

DECYZJE  
WYNIKAJĄCE  
Z WARTOŚCI,  
JAKIE PODZIAŁA  
DECYDENT, TO  
NATURALNA CECHA

Istotny wniosek płynący ze znajomości tego modelu byłby taki: obok dążenia do biurokratycznej racjonalności należy w procesach decyzyjnych przyjmować istnienie owej wartościującej zmiennej, jaką jest program polityczny rządu, partii sprawującej władzę czy nawet szerzej państwa kierującego się w swych poczynaniach celami polityki w jakimś obszarze (np. polityki energetycznej nastawionej na dywersyfikację dostawców energii).

<sup>11</sup> Heywood A., *Politics*, Londyn 1998.

Mając to na względzie, należy dążyć do zapewnienia decydentom maksymalnej informacji o wariantach możliwej decyzji i konsekwencjach każdego z wariantów. Pomocny jest tu proces zarządzania wiedzą, w tym wiedzą dostarczaną z zewnątrz administracji. Konieczne jest zatem działanie zbliżone do klasycznego, racjonalnego modelu podejmowania decyzji.

Podejście racjonalne przy jednoczesnym braniu pod uwagę faktu programowego (wartościującego) podejścia decydenta minimalizuje negatywne skutki decyzji podjętej według modelu, który opisujemy poniżej.

### Model „kosza na śmieci” (*the 'garbage can' model*)

Ten model procesu podejmowania decyzji w organizacjach opracował amerykański teoretyk zarządzania J.G. March ze swymi współpracownikami<sup>12</sup>. W tym modelu cele, technologia (know-how, techniki, wyposażenie) i uczestnictwo w procesach decyzyjnych są niejasne, niepewne i podlegają szybkim zmianom. Na ogół organizacje funkcjonują, opierając się na mozaice niespójnych i słabo zdefiniowanych celów, czasami odkrywają je lub formułują w działaniu.

Bywa, że członkowie organizacji nie rozumieją jej procesów i procedur, a łączność między nimi i komórkami organizacyjnymi jest słaba. Często też nie jest jasne, kto ma prawo podjąć decyzję i kogo ma ona obowiązywać. W dodatku zaangażowanie pracowników nawet w bardzo ważne sprawy może być nieznaczące, ponieważ akurat są oni pochłonięci innymi zadaniami. Wszystkie te elementy wpływają na dominację w procesie decyzyjnym przypadkowości.

Zdaniem J.G. Marcha elementy procesu decyzyjnego takie jak: definiowanie problemu, alternatywne rozwiązania, uczestnicy procesu oraz sytuacje sprzyjające dokonaniu wyboru zmieniają się wraz z czasem i są w dużym stopniu od siebie niezależne. W procesach decyzyjnych pojawiają się w sposób przypadkowy i nieuporządkowany, tak jak odpadki w koszu na śmieci (stąd nazwa modelu).

Autorzy opisywanego modelu proponują, by nie tyle zastąpił on inne spojrzenia na podejmowanie decyzji, ale je uzupełnił. Ich model wcale nie oznacza, że we wszystkich procesach decyzyjnych panują bałagan i chaos. Nie można wykluczyć racjonalnych podejść do decydowania, ale trzeba pamiętać o istnieniu zjawiska przypadkowości w organizacji z założenia zbiegającej i sformalizowanej, jaką jest administracja rządowa.

## 2.3. Procesy decyzyjne a instytucje

Do modelowego myślenia o procesach decyzyjnych warto wprowadzić pojęcie „instytucji”,<sup>13</sup> aby następnie wskazać na dwie logiki, jakim instytucje są poddane. Upraszczając, można powiedzieć, że polityka (publiczna) jest definiowana przez cele i wyniki, jakie przynosi. Instytucje natomiast definiowane są poprzez procedury i reguły, jakimi się kierują w działaniu, mechanizmy ich egzekwowania i struktury organizacji, które te procedury i reguły stosują dla osiągnięcia zakładanych rezultatów.

March i Olsen,<sup>14</sup> opisując instytucjonalne podstawy polityki, użyli dwóch pojęć, które są inspirujące, gdy analizuje się pola współdziałania administracji i ośrodków analityczno-doradczych. Przywołali oni pojęcia logiki stosowności (*logic of appropriateness*) charakterystycznej dla działań obowiązkowych czy rutynowych i pojęcie logiki konsekwencji (*logic of consequentiality*) związanej z tzw. wyborem antycypacyjnym.

W ramach każdej z tych logik mamy określoną sekwencję działań.

<sup>12</sup> Por. Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, "Administrative Science Quarterly", Vol. 17, Nr 1 (marzec 1972), s. 1-25.

<sup>13</sup> Pomocna może być klasyczna w tym zakresie praca: March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.

<sup>14</sup> March, Olsen, op. cit, s. 33.



Porównując sekwencje działań charakterystyczne dla obu podejść (logik), dostrzec można związek między modelem klasycznym, racjonalnym a logiką konsekwencji oraz elementy modeli inkrementalnego i biurokratycznego w tzw. logice stosowności.

Wniosek (a zarazem rekomendowany kierunek działań), jaki płynie z tego teoretycznego spojrzenia jest prosty, dość oczywisty i jednocześnie trudny do praktycznego zastosowania.



### Wniosek | Rekomendacja

W procesach decyzyjnych administracji rządowej powinna dominować logika konsekwencji, co pozwoli na zbliżenie się do modelu racjonalnego. W tej drodze od stanu istniejącego do rozwiązań opartych na cechach modelu klasycznego i racjonalnego administracja powinna poszukiwać wsparcia w instytucjach typu think tank.



### Podsumowanie rozdziału

Praktykę procesów podejmowania decyzji w administracji przy udziale zewnętrznych podmiotów doradczych i analitycznych można odnieść do modeli teoretycznych. W rozdziale tym scharakteryzowano różne tego rodzaju modele.

Teoretyczny charakter opisu nie wyklucza praktycznej możliwości zastosowania zdobytej dzięki niemu wiedzy. Utwierdza nas to w przekonaniu, że procesy decyzyjne to nie wyabstrahowane z rzeczywistości ćwiczenia intelektualne czy proste stosowanie procedur administracyjnych. W istocie – co tylko na pozór wydaje się stwierdzeniem trywialnym – decydowanie to ze swej natury działalność praktyczna. Dlatego warto znać ograniczenia, jakie wskazują nam opisywane modele teoretyczne. Pozwala to racjonalnie wytłumaczyć postępowanie w procesach decyzyjnych według zasad „ograniczonej racjonalności”.



### Pytania podsumowujące

- Po zapoznaniu się ze ścieżką ośmiu kroków w analizie polityk publicznych odpowiedz na pytanie, czy i jak jest ona realizowana w obszarze (np. w dziale administracji), w którym pracujesz.
- Jakie modele procesów decyzyjnych opisuje literatura przedmiotu i który – Twoim zdaniem – jest najbliższy realiom Twojej aktywności zawodowej?
- Zastanów się nad opisywanym zjawiskiem *absorpcji niepewności* i wskaż te obszary w procesach decyzyjnych, w których uczestniczysz.
- Czy procesy decyzyjne, w których bierzesz udział, można opisać w kategoriach tzw. logiki stosowności i logiki konsekwencji?



## Rozdział 3.

# Współpraca administracji rządowej z ośrodkami analityczno-doradczymi



### Nawigator

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału:

- poznamy różne typy i cechy ośrodków analityczno-doradczych,
- dowiemy się, jakie są możliwe formy współpracy administracji rządowej z ośrodkami analityczno-doradczymi,
- dowiemy się, jakie można stosować kryteria oceny jakości ośrodków analityczno-doradczych i zewnętrznego wsparcia eksperckiego.



### Słowa kluczowe

instytucja analityczno-doradcza | formy prawne | współpraca | zamówienia publiczne | kryteria jakościowe

### 3.1. Formy prawne funkcjonowania ośrodków analityczno-doradczych

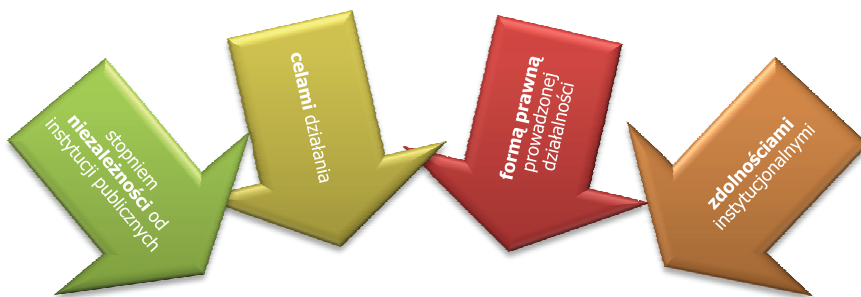
W niniejszym opracowaniu posługujemy się szeroką definicją ośrodków analityczno-doradczych, zgodnie z którą są to instytucje spełniające łącznie trzy cechy:

prowadzą działalność polegającą na badaniach, analizach i wypracowywaniu nowych rozwiązań

działają w interesie publicznym poprzez dostarczanie administracji rządowej wiedzy wspomagającej procesy decyzyjne

są niezależne badawczo

W tej szerokiej grupie mieści się wiele podmiotów różniących się znacznie między sobą m.in.:



Biorąc pod uwagę różnorodność kryteriów można skonstruować wiele typologii instytucji analityczno-doradczych. Kryteria ważne ze względu na współpracę administracji publicznej z tymi instytucjami to:

organizacje pozarządowe

podmioty komercyjne

uczelnie wyższe lub ich części

instytuty badawcze niezwiązane bezpośrednio z administracją rządową

instytuty badawcze związane bezpośrednio z administracją rządową

indywidualni badacze i eksperci

Organizacje pozarządowe	
CZYM SĄ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE?	Organizacje pozarządowe działają najczęściej w formule prawnej fundacji lub stowarzyszeń. Nazywane są też podmiotami III sektora lub ngo ( <i>non-governmental organization</i> ). Podstawowe akty prawne regulujące ich działalność to: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o fundacjach oraz ustawa – Prawo o stowarzyszeniach. Niekiedy przyjmuje się, że właśnie do nich odnosić się powinna klasyczna nazwa „think tank”. Część z nich posiada też status organizacji pożytku publicznego. Dla możliwości współpracy z administracją status ten nie ma istotnego znaczenia, wiąże się jednak ze zwiększonymi obowiązkami sprawozdawczymi tych organizacji, co może sprzyjać lepszej ocenie ich potencjału i doświadczenia. Profil i cele organizacji pozarządowych obejmują najczęściej: prowadzenie badań naukowych i podejmowanie innych działań na rzecz dobra publicznego związanych z gromadzeniem wiedzy i świadczeniem usług eksperckich.
PRZYKŁADY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	W polskim życiu publicznym obecne są zarówno organizacje pozarządowe, dla których badania i doradztwo są głównym przedmiotem działalności, jak i takie które prowadzą badania i analizy, ale tylko w takim rozmiarze, w jakim służy to ich głównemu obszarowi zainteresowania (np. działaniom na rzecz praw człowieka, dbaniu o prawa osób niepełnosprawnych, prawa uchodźców).  Trzeba też wspomnieć o szczególnym typie pozarządowych organizacji think tank, jaką są tzw. fundacje polityczne. Ten typ instytucji jest charakterystyczny przede wszystkim dla krajów, w których istnieje system finansowania partii politycznych z budżetu państwa <sup>15</sup> .
SILNE STRONY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	Silna strona organizacji pozarządowych to przede wszystkim to, że są to instytucje dość niezależne. Nawet jeśli otrzymują wsparcie ze środków publicznych, powinny – co do zasady – umieć utrzymać dystans do świata polityki i administracji rządowej. Innym atutem organizacji pozarządowych specjalizujących się w określonych dziedzinach jest umiejętność formułowania – przy zachowaniu wymogów metodologicznych – wniosków i rekomendacji mających walor użyteczności. Specyfika tych organizacji polega też na tym, iż w swojej pracy opierają się raczej na współpracownikach zatrudnianych do konkretnych projektów niż na stałym zespole pracowników, co należy brać pod uwagę, oceniając potencjał i możliwość współpracy z daną organizacją.
SŁABE STRONY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	Słaba strona organizacji pozarządowych to z kolei przede wszystkim niestabilność finansowania, co powoduje wspomnianą płynność kadr oraz niekiedy brak ciągłości w dogłębnym zajmowaniu się określonymi tematami.
GDZIE SZUKAĆ DALSZYCH INFORMACJI?	<div style="display: flex; align-items: center;"> <p>Użytecznym źródłem informacji, z którego można czerpać wiedzę na temat działających organizacji pozarządowych, są internetowe bazy danych:</p> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="background-color: #c00000; color: white; padding: 10px; text-align: center; width: 25%;"> <p><i>bazy.ngo.pl</i></p> <p>baza organizacji pozarządowych prowadzona przez Stowarzyszenie Klon-Jawor</p> </div> <div style="background-color: #90c000; color: white; padding: 10px; text-align: center; width: 25%;"> <p><i>bopp.pozytek.gov.pl</i></p> <p>baza organizacji pożytku publicznego prowadzona przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej</p> </div> </div>
Podmioty komercyjne	
PRZYKŁADY PODMIOTÓW KOMERCYJNYCH	Kategoria ta obejmuje bardzo szeroką grupę podmiotów prawa handlowego, których przedmiotem działalności jest prowadzenie badań i ewaluacji, konsulting czy doradztwo. Podstawa prawna ich funkcjonowania to przede wszystkim Kodeks spółek handlowych. Najczęściej działają w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością <sup>16</sup> .

<sup>15</sup> Najbardziej znane europejskie think tanki polityczne funkcjonują w Niemczech i w Holandii. W Polsce nie ma jak dotąd tego typu instytucji. Obecnie funkcjonujące przepisy ustawy o fundacjach dają co prawda możliwość powołania do życia fundacji politycznej, dotychczas jednak żadna z partii nie zdołała stworzyć podmiotu, który przypominałby instytucje funkcjonujące na Zachodzie. Na początku 2010 r. Platforma Obywatelska utworzyła Instytut Obywatelski, jednak na razie aktywność tej organizacji jest umiarkowana. Być może po uchwaleniu ustawy o fundacjach politycznych tego typu instytucje będą powstawać częściej, a ich aktywność zbliży się do zachodnich standardów. Prace nad założeniami do tej ustawy są w fazie początkowej.

<sup>16</sup> Inne formy to: spółka komandytowa, spółka jawna, spółka komandytowo-akcyjna, spółka partnerska.

Podmioty te stosują w swoich przedsięwzięciach standardy naukowe i metodologiczne. Produkt, jaki oferują, to wiedza, kompetencje, ekspertyzy, badania. W tej grupie mieszczą się duże firmy konsultingowe, mniejsze, wyspecjalizowane przedsiębiorstwa oraz kancelarie prawne, które oprócz standardowej działalności polegającej na udzielaniu pomocy prawnej prowadzą również działalność doradczą i ekspercką m.in. na zlecenie instytucji rządowych. Szczególnie istotna jest rola instytucji komercyjnych w obszarze badań ewaluacyjnych, w którym wypracowano bogate doświadczenia i metodologię prowadzenia badań i analiz. Decydujące znaczenie miały tu wymogi związane z koniecznością oceny wdrażania programów i projektów finansowanych ze środków europejskich.

#### SILNE I SŁABE STRONY PODMIOTÓW KOMERCYJNYCH

Silne strony podmiotów komercyjnych w relacjach z administracją rządową to ich stabilność i sprawność działania, a także często specjalizacja w konkretnej dziedzinie, co skutkuje ich szczególnie mocną pozycją ekspercką.

Natomiast jako słabszą stronę – wynikającą ze specyfiki tych podmiotów – wskazać trzeba reaktywność w podejmowanych działaniach, tzn. podejmowanie badań i analiz tylko w odpowiedzi na konkretne zamówienia, a nie ze względu na określony program lub misję. Nie sprzyja to ciągłości działania. Podejmowanie stałych działań w określonym obszarze, takich jak np. opisany niżej program „Sprawne państwo”, należy do rzadkości w praktyce działania instytucji komercyjnych.

#### SPOSÓB WSPÓŁPRACY

Biorąc pod uwagę zakres współpracy z ekspertami, trudno tu wskazać dominujący sposób pracy. Na rynku funkcjonują nieliczne podmioty komercyjne, które tworzą stałe zespoły ekspertów i badaczy. Są też takie, które zatrudniają ekspertów *ad hoc* do konkretnych projektów. Zarówno jedno, jak i drugie mogą być użytecznym partnerem administracji rządowej, bowiem w zależności od specyfiki procesu decyzyjnego (jego skomplikowania, czasu trwania, konieczności rozbudowanych diagnoz) raz będzie potrzebny rozbudowany stały zespół ekspertów o różnych specjalnościach, innym zaś razem niewielki zespół specjalistów wynajętych na krótki czas do wykonania określonego zadania.



#### Przykład

#### PROGRAM „SPRAWNE PAŃSTWO”

Przedsiębiorstwo konsultingowe Ernst&Young od kilku lat prowadzi program „Sprawne państwo”, którego celem jest inicjowanie i wspieranie działań na rzecz poprawy funkcjonowania instytucji publicznych w Polsce. Program koncentruje się na dobrym zarządzaniu, ochronie zdrowia i rozwoju infrastruktury. W ramach programu można uzyskać granty badawcze, publikowane są raporty i analizy, organizowane są seminaria, konferencje i szkolenia metodologiczne, prowadzone jest też Obserwatorium Środkowoeuropejskie zajmujące się jakością procesu tworzenia prawa gospodarczego w czterech krajach Europy Środkowej.

#### DZIAŁALNOŚĆ LOBBINGOWA

Należy zwrócić uwagę na zagadnienie podmiotów komercyjnych prowadzących działalność o charakterze lobbingowym, która również polega na dostarczaniu wiedzy i informacji. Istotnym elementem odróżniającym te instytucje od wskazanych wyżej podmiotów komercyjnych prowadzących działania analityczno-doradcze jest to, że przedsiębiorstwa lobbingowe dostarczają odpowiednio wyselekcjonowanej wiedzy służącej interesowi indywidualnego zleceniodawcy. Podmioty, które oficjalnie prowadzą taką działalność, są zarejestrowane w Rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 10 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa).

### Uczelnie wyższe lub ich części

#### CECHY UCZELNI WYŻSZYCH

Publicznie i niepublicznie uczelnie wyższe, poszczególne wydziały czy jednostki wydziałów (katedry, zakłady) dysponują unikalną wiedzą i kompetencjami badawczymi. Podstawę prawną ich funkcjonowania stanowią przepisy regulujące organizację szkolnictwa wyższego w Polsce (w szczególności ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym). Zwykle cechuje je duża stabilność finansowa i organizacyjna. W krajach zachodnich finansowane są najczęściej ze środków prywatnych, natomiast w państwach rozwijających się duże ośrodki akademickie utrzymują się głównie ze środków publicznych. Ta stabilność finansowania – i co za tym idzie, stabilność

<p>DLACZEGO UCZELNIE NIE SĄ PARTNEREM ADMINISTRACJI?</p>	<p>kadry – są niewątpliwie najsilniejszym atutem uczelni wyższych, odróżniającym je od innych ośrodków analityczno-doradczych. Inną ważną cechą ośrodków akademickich jest niezależność prowadzonych przez nie badań i analiz.</p> <p>Ze względu na prowadzone programy badawcze i zatrudnionych pracowników naukowych o wysokich kwalifikacjach wyższe uczelnie powinny więc być oczywistym źródłem wiedzy i naturalnym partnerem administracji. Jak wykazało badanie przeprowadzone w ramach projektu „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” tak się jednak nie dzieje.</p> <p>Ośrodki akademickie skupione są przede wszystkim na działalności dydaktycznej. Projekty badawcze realizowane przez uczelnie zwykle nie mają charakteru „stosowanego”. Problemem, który jest wspólny niemal wszystkim tego typu instytucjom, jest nadmierne skupienie na <i>stricte</i> naukowej stronie badań i analiz, kosztem wypracowania propozycji rozwiązań możliwych do realizacji, w efekcie czego dostarczany przez nie produkt często trudno jest zastosować w ramach procesu tworzenia określonej polityki publicznej. Opracowania przygotowywane przez uczelnie wyższe pozostają na wysokim poziomie abstrakcji, a ich potencjał intelektualny i badawczy jest trudny do wykorzystania do współpracy z administracją publiczną ze względu na specyfikę i praktyki funkcjonowania uczelni.</p> <p>Współpraca z jednostkami uczelnianymi jest też niekiedy utrudniona ze względu na mniejszą niż w przypadku podmiotów komercyjnych sprawność decyzyjną w kontekście udziału w przetargach ogłaszanych przez administrację publiczną.</p> <p>W efekcie wspomnianych wyżej ograniczeń uczelnie – ze swoim niewątpliwie bardzo wysokim potencjałem kadrowym – wykorzystywane są najczęściej jako źródło indywidualnych ekspertów pozyskiwanych do współpracy zarówno przez samą administrację rządową, jak i przez organizacje pozarządowe lub podmioty komercyjne.</p>
<p><b>Instytuty badawcze niezwiązane bezpośrednio z administracją rządową</b></p>	
<p>CECHY INSTYTUTÓW BADAWCZYCH</p>	<p>Jest to najskromniejsza liczbowo kategoria ośrodków analityczno-doradczych. Grupa ta obejmuje wydzielone jednostki badawcze powstające w ramach uczelni wyższych (powoływane na podstawie statutów uczelni), posiadające jednak autonomię w swoich działaniach i prowadzonych badaniach. Podmioty te z jednej strony korzystają z zaplecza i potencjału naukowego uczelni, z drugiej jednak nie są obciążone różnymi ich cechami, które utrudniają sprawną współpracę z administracją rządową. Dużo łatwiej im np. stawiać do przetargów i wykonywać działania odpłatne. Z tych względów są atrakcyjnym partnerem dla administracji rządowej.</p> <p>Instytuty badawcze niezwiązane bezpośrednio z administracją rządową cechuje często wyraźna specjalizacja. Produkty przez nie przygotowywane częściej niż w przypadku uczelni wyższych mają wysoki walor użyteczności.</p>
<p>PRZYKŁADY INSTYTUTÓW BADAWCZYCH</p>	<p>Jako typowe przykłady takich instytucji wskazać można Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) związane z Uniwersytetem Warszawskim czy Małopolską Szkołę Administracji Publicznej (jednostka pozawydziałowa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie). Prowadzą one najczęściej działalność badawczo-edukacyjną, doradczą oraz wydawniczą.</p>
<p><b>Instytuty badawcze związane bezpośrednio z administracją rządową</b></p>	
<p>CECHY INSTYTUTÓW BADAWCZYCH</p>	<p>Kategoria ta obejmuje podmioty, których powstanie jest co prawda inicjowane przez aparat państwowy, ale zwykle są one wyraźnie wyodrębnione ze struktury administracji i często mają własną osobowość prawną. Tworzone są na podstawie odrębnej ustawy bądź na mocy decyzji rządu. Wskazać trzeba na niedawno uchwaloną regulację prawną opisującą tryb tworzenia i zasady funkcjonowania instytutów badawczych – ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Tego rodzaju ośrodki analityczne często powołuje się również w państwach zachodnich (np. USA, Francja).</p> <p>Instytuty tego typu pełnią rolę zaplecza eksperckiego rządu, wykonują zleczone zadania bądź dostarczają badań użytecznych zarówno w podejmowaniu bieżących działań, jak i w formułowaniu długookresowych polityk. Mają silne zaplecze kadrowe oraz stabilną sytuację</p>

PRZYKŁADY  
INSTYTUTÓW  
BADAWCZYCH

finansową. W swoich działaniach stosują metodologię i narzędzia naukowe. Zauważyć jednak trzeba, że są to podmioty formalnie najbardziej zależne od administracji rządowej spośród wszystkich ośrodków analityczno-doradczych. Skutkuje to przede wszystkim tym, że zakres ich prac badawczych i analitycznych jest silnie powiązany z aktualną polityką rządu. Rządziej też można oczekiwać krytycznej oceny rządowych prac.

Jako typowe przykłady instytutów badawczych związanych bezpośrednio z administracją rządową podać można: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Ośrodek Studiów Wschodnich, Instytut Badań Edukacyjnych czy Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.

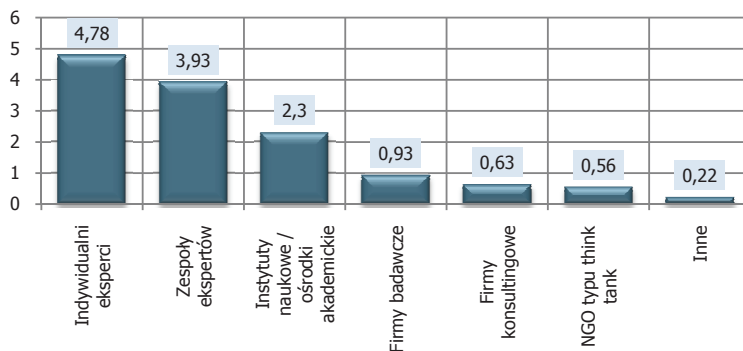
## Indywidualni badacze i eksperci

CHARAKTERYSTYKA  
WSPÓŁPRACY

Na różnych etapach procesów decyzyjnych także indywidualni eksperci czy naukowcy służą swoimi kompetencjami administracji rządowej. W wielu przypadkach rzetelny produkt dostarczający kompleksowej wiedzy i badań wymaga uwzględnienia różnych specjalności i kompetencji, a to mogą raczej zapewnić rozbudowane ośrodki analityczno-doradcze. Dlatego – choć wyrażone tu uwagi nie mają na celu podważenia sensowności współpracy z indywidualnymi ekspertami i badaczami – ważne jest, by podejmować taką współpracę z odpowiednim namysłem, mając świadomość oczywistych ograniczeń w kompetencjach indywidualnych ekspertów oraz konieczności większego nakładu pracy przy współdziałaniu z większą liczbą indywidualnych ekspertów aniżeli z jednym czy dwoma rozbudowanymi ośrodkami analityczno-doradczymi.

Poniżej przedstawiamy wykres pokazujący wyniki badania dotyczącego liczby usług doradczo-badawczych, z jakich korzystała administracja rządowa, wedle różnych typów ośrodków analityczno-doradczych.

**Wykres 1. Średnia liczba usług doradczych/badawczych/analitycznych, z jakich korzystały komórki administracji rządowej**



Źródło: Badanie kwestionariuszowe przeprowadzone w administracji rządowej<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Przywoływane w poradniku wyniki badań dotyczą badania przeprowadzonego przez konsorcjum PSDB sp. z o.o. oraz WYG International sp. z o.o. na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach projektu „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych”. W ramach tego projektu przygotowano również niniejszy poradnik.



## Zapamiętaj

Istnieje duży wybór różnych typów ośrodków analityczno-doradczych. O wartości użytkowej i jakości wiedzy i informacji przez nie dostarczanych nie decyduje ich formalna struktura, ale jakość zaplecza merytorycznego oraz umiejętność przełożenia wiedzy na użyteczne i innowacyjne wnioski i rekomendacje. Dlatego decydując się na współpracę z ośrodkami analityczno-doradczymi, warto przeprowadzić wcześniej szczegółowe rozeznanie co do tego, gdzie znajduje się poszukiwana wiedza, jaka jest jej jakość i od kogo możemy ją uzyskać sprawnie i przy zachowaniu rozsądnych kosztów.



## Wniosek | Rekomendacja

W Polsce nie ma zbyt wielu publikacji dotyczących sektora think tanków, brak jest też pogłębionych i cyklicznych badań w obszarze współpracy administracji publicznej z tego typu instytucjami. Dostępne opracowania: Wojciecha Ziętarey *THINK TANKS na przykładzie USA i Polski* (Lublin 2010), Piotra Zbieranka *Polski model organizacji typu think tank* (Warszawa 2011) oraz Tadeusza T. Kaczmarka *Kto kieruje globalizacją? Think tanki-kuźnie nowych idei* (Warszawa 2011). Polecamy też stronę internetową [www.goranspoliccy.com](http://www.goranspoliccy.com), prowadzoną przez Gorana Buldioskiego, dyrektora Open Society Institute's Think Tank Fund.

## 3.2. Formy współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi

### FORMY WSPÓŁPRACY

Ze względu na różnorodność procesów decyzyjnych, w których wykorzystywana jest wiedza analityczna i ekspercka, oraz ze względu na różnice dotyczące poszczególnych ośrodków analityczno-doradczych nie ma jednej i ustalonej formy współpracy administracji rządowej z tymi instytucjami. Administracja rządowa, podejmując współpracę z ośrodkami analityczno-doradczymi stosować musi uregulowania prawne wynikające przede wszystkim z przepisów ustawy o finansach publicznych i uregulowań ustawy Prawo zamówień publicznych. Oznacza to, że dominującą formułą współpracy jest zamawianie usług badawczych lub doradczych oparte o procedury zamówień publicznych. Powoduje to jednak ograniczenie lub wykluczenie części ośrodków z możliwości współpracy z administracją rządową: np. tylko część organizacji pozarządowych prowadzi działalność gospodarczą i może w związku z tym stawać do przetargów. Zarówno przepisy o zamówieniach publicznych, jak i inne formuły współpracy umożliwiają jednak odpowiednie programowanie i realizowanie współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi tak, by maksymalnie efektywnie pozyskiwać innowacyjną wiedzę wysokiej jakości.

Poniżej wskazane zostały podstawowe formy organizowania współpracy i pozyskiwania wiedzy analitycznej i eksperckiej, tj. zlecenie zadań w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, umowy partnerskie, tworzenie zespołów i grup roboczych oraz nawiązywanie nieformalnej współpracy.

### Zlecenie zadań w trybie przepisów o zamówieniach publicznych

W ramach tej części opracowania chcemy zwrócić uwagę jedynie na kluczowe kwestie dotyczące problematyki zamówień publicznych w kontekście programowania i realizowania współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi.

### NA CZYM POLEGA ZAMÓWIENIE PUBLICZNE?

Zamówienia publiczne to najpowszechniejsze i oczywiste w przypadku administracji rządowej ramy prawne współpracy, polegające na ogłoszeniu przez urząd administracji zamówienia publicznego na konkretne badanie, analizę, usługę ekspercką oraz przeprowadzeniu postępowania w oparciu o wybrany, przewidziany ustawowo tryb zamówienia publicznego. Zamówień udzielać można w trybach szczegółowo opisanych w ustawie Prawo zamówień publicznych: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog

KLUCZOWE  
ELEMENTY  
WSPÓŁPRACY

konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, licytacja elektroniczna. Podstawowymi trybami udzielania zamówień są przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony. Do odstąpienia od zastosowania trybów przetargowych konieczne jest spełnienie przesłanek opisanych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Dla pozyskania w drodze zamówienia publicznego wiedzy odpowiadającej na rzeczywiste potrzeby administracji rządowej, wiedzy aktualnej i o odpowiedniej jakości kluczowe są trzy elementy:

- precyzyjne sformułowanie oczekiwań zamawiającego, dotyczących tak przedmiotu zamówienia, jak i cech wykonawcy zamówienia,
- zastosowanie odpowiednich kryteriów jakościowych i ilościowych,
- przeprowadzenie procedury w odpowiednim terminie, tak by był czas na dopełnienie wszelkich formalności oraz pozyskanie i wykorzystanie usystematyzowanej wiedzy.

SŁABE STRONY  
TEJ FORMY  
WSPÓŁPRACY

Wyniki badań<sup>18</sup> wskazują, że umiejętność sprecyzowania potrzeb wciąż nie jest w administracji rządowej powszechna, w związku z czym jej partnerom niekiedy trudno dokładnie zrozumieć, czego oczekuje zamawiający, co rodzi oczywiste ryzyko dostarczenia produktu dlań nieużytecznego. Ważne jest też, by kierować zamówienie (tzn. kształtować warunki podmiotowe dla oferentów) do odpowiednich adresatów, tzn. takich, którzy oczekiwaną przez administrację wiedzę posiadają lub mogą ją zdobyć. Konieczne jest tu – wspomniane już wyżej – rozeznanie administracji, gdzie szukać potrzebnej jej wiedzy.

Z kolei długotrwałość procedur zamówieniowych, powodująca później zbyt szybkie tempo realizowania zamówienia, nie sprzyja jakości dostarczanych produktów oraz ich aktualności, a co za tym idzie ich użyteczności. Zamawiający produkty od ośrodków analityczno-doradczych musi też przewidzieć czas konieczny na „skonsumowanie” tej wiedzy. Zdarzają się przypadki, w których procedura wyłaniania doradztwa była tak długotrwała, że podpisywanie umowy na wykonanie usługi stawało się bezprzedmiotowe<sup>19</sup>.

Istnieje wreszcie problem kryteriów jakościowych, które zawsze budzą rozliczne wątpliwości, a w przypadku współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi mają szczególne znaczenie. Szczegółowe ich omówienie wraz z podaniem odpowiednich przykładów znajduje się w dalszej części rozdziału.



## Zapamiętaj

Kluczowymi warunkami uzyskania w procedurze zamówień publicznych aktualnej i odpowiadającej na potrzeby administracji rządowej wiedzy jest: precyzyjne sformułowanie oczekiwań, przeprowadzenie procedury zamówieniowej z odpowiednim wyprzedzeniem pozwalającym na zastosowanie pozyskanej wiedzy oraz zastosowanie dobranych do specyfiki danego projektu kryteriów, w tym kryteriów jakościowych.

STOSOWANE  
TRYBY  
ZAMÓWIEŃ  
PUBLICZNYCH

W przypadku współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi można zastosować różne tryby zamówieniowe, jednakże ze względu na wskazania ustawowe (art. 10 ustawy – Prawo zamówień publicznych), podstawowymi są tryby przetargowe, czyli przetarg ograniczony i przetarg nieograniczony. Trzeba jednak zauważyć, iż niektóre z innych trybów dają możliwość pozyskania wiedzy eksperckiej i współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi już na etapie prowadzenia postępowania zamówieniowego. Chodzi tu przede wszystkim o tryb dialogu konkurencyjnego, ale też – w ograniczonym zakresie – o tryby negocjacyjne. Możliwość ich zastosowania jest ograniczona przesłankami opisanymi w przepisach o zamówieniach publicznych, dotyczącymi przede wszystkim warunków odstąpienia od trybu przetargowego.

Na większą uwagę zasługuje zwłaszcza tryb **dialogu konkurencyjnego** – także dlatego, że jak dotychczas nie jest zbyt często wykorzystywany w praktyce polskiej administracji rządowej, a wydaje się być trybem najbardziej odpowiednim dla pozyskiwania wiedzy i wzajemnego uczenia się administracji oraz ośrodków analityczno-doradczych. Dialog konkurencyjny pojawił się w polskim prawie w wyniku nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z 2006 r. Polega na tym, iż po publicznym ogłoszeniu zamówienia zamawiający

<sup>18</sup> Por. przypis 18.

<sup>19</sup> Por. przypis 18.



prowadzi z wybranymi przez siebie podmiotami dialog (przygotowywane są opracowania, wypracowywane są propozycje rozwiązań, odbywają się spotkania, następuje porównywanie koncepcji dostarczanych przez uczestników dialogu), a następnie zaprasza ich do składania ofert. W ten właśnie sposób następuje wspomniane „uczenie się” zarówno administracji, jak i starających się o zamówienie podmiotów. Tryb ten można zastosować, gdy nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargowym ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia i nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z wymogami ustawowymi lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych czy też finansowych wykonania zamówienia, a także wtedy, gdy cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 60b ustawy Prawo zamówień publicznych). Ważnym elementem tego trybu jest fakt, że dokładne opisanie przedmiotu zamówienia przez zamawiającego następuje dopiero po ukończeniu dialogu z zaproszonymi podmiotami. To zamawiający decyduje, w którym momencie posiada dostateczną wiedzę, by sformułować ostateczne zamówienie.

Tryb dialogu konkurencyjnego ma z punktu widzenia administracji także dwie inne zalety: pozwala zminimalizować ryzyko wyboru podmiotu, który nie będzie miał odpowiednich kompetencji i zaplecza, aby zrealizować zamówienie oraz pozwala zminimalizować ryzyko uciążliwych procedur odwoławczych<sup>20</sup>.



### Przykład

#### ZASTOSOWANIE DIALOGU KONKURENCYJNEGO

Tryb dialogu konkurencyjnego został zastosowany do wyłonienia wykonawcy przy realizacji zamówienia w projekcie systemowym „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, realizowanym w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w ramach którego przygotowany został niniejszy poradnik. Pozwoliło to na dokonanie identyfikacji podmiotów posiadających odpowiedni potencjał do współpracy przy realizacji projektu, ułatwiło diagnozę problematyki i wspólne wypracowanie rozwiązań wykorzystanych w dokumentacji zamówieniowej<sup>21</sup>.



### Zapamiętaj

Tryb dialogu konkurencyjnego pozwala na sprecyzowanie przedmiotu zamówienia oraz uzyskanie części niezbędnej wiedzy jeszcze przed udzieleniem zamówienia publicznego. Wymaga jednak zaangażowania i wiedzy obu stron, tzn. zamawiającego i potencjalnych wykonawców oraz odpowiedniego czasu na przeprowadzenie procedury zamówieniowej.

W praktyce funkcjonowania administracji rządowej bywają sytuacje, gdy pilnie potrzeba szybkiego dostępu do opinii, ekspertyz, danych czy diagnoz. Dlatego w przypadku konieczności uzyskania szybkiej ekspertyzy czy opinii *ad hoc*, można skorzystać z przepisu (art. 4 pkt. 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych), zgodnie z którym ustawy – Prawo zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza 14 000 euro. Nie zwalnia to oczywiście zamawiającego z dbałości o środki publiczne i kontraktowania usług o możliwie najwyższej jakości. W tym przypadku konieczne jest też posiadanie wiedzy przez administrację rządową, gdzie poszukiwane przez nią dane się znajdują i kto może ich dostarczyć w najwyższym standardzie jakościowym.

#### CHARAKTERYSTYKA UMOWY RAMOWEJ

**Umowa ramowa** stanowi dogodne narzędzie współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi, w szczególności w sytuacji, gdy istnieje potrzeba współpracy w dłuższym okresie czasu i nie można z góry określić wszystkich szczegółowych potrzeb urzędu. Możliwość i warunki zawarcia takiej umowy przewidują przepisy o zamówieniach publicznych (art. 99-101 ustawy Prawo zamówień publicznych). Pamiętać jednak trzeba, że sama umowa ramowa nie jest jeszcze zamówieniem publicznym. W efekcie

<sup>20</sup> Szczegółowe informacje na temat walorów trybu dialogu konkurencyjnego można znaleźć w opracowaniu I. Jackiewicz, Partnerstwo i konkurencja. Dialog konkurencyjny w doświadczeniach PO KL, Przegląd Służby Cywilnej nr 2/2011, s. 29-33:  
[http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/PrzegladSluzbyCywilnejnr2\\_11\\_marzec\\_kwieen%202011\(2\).pdf](http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/PrzegladSluzbyCywilnejnr2_11_marzec_kwieen%202011(2).pdf)

<sup>21</sup> Tamże.

ELEMENTY  
UMOWY  
RAMOWEJ

zawarcia tej umowy może natomiast dojść do udzielenia zamówień publicznych w przyszłości. Podpisanie umowy ramowej pozwala wybrać instytucje analityczno-doradcze na podstawie ustalonych kryteriów oraz określić warunki przyszłych umów w sprawie zamówień publicznych.

Koniecznym elementem umowy ramowej powinna być cena lub mechanizm jej ukształtowania. Najważniejsza zaleta umów ramowych polega na tym, że późniejsze zlecenie zadań jest już w znacznej mierze odformalizowane i mniej czasochłonne. Pozwala to dostosować przyszłe zamówienia do zmieniających się potrzeb i warunków oraz uczynić współpracę z instytucjami analityczno-doradczymi jak najbardziej efektywną. Jest to o tyle istotne, że w konkretnym procesie decyzyjnym często trudno przewidzieć wszystkie szczegółowe działania i kierunki przyszłych aktywności, zależą one bowiem od wstępnych diagnoz, badań, zmian w otoczeniu prawnym itd. W przypadku zawarcia umowy ramowej konkretne zamówienia są udzielane na podstawie odrębnych umów. Zawarcie umowy ramowej nie rodzi ani po stronie zamawiającego, ani po stronie potencjalnych wykonawców obowiązku zawarcia umowy realizacyjnej. Może więc zdarzyć się, że zawarcie umowy ramowej nie doprowadzi do udzielenia zamówienia publicznego.

Umowa ramowa – obok koniecznych regulacji dotyczących ceny – powinna zawierać jak najwięcej postanowień rozstrzygających kwestie formalne i merytoryczne tak, by ewentualne późniejsze zawarcie umowy było sprawne i szybkie. Chodzi tu m.in. o postanowienia dotyczące rozwiązywania ewentualnych konfliktów, relacji z podwykonawcami, ogólnego zakresu prac, formy przygotowywania materiałów i kwestii metodologicznych.

ZAWARCIE  
UMOWY  
RAMOWEJ

Przepisy pozwalają na zawarcie umowy zarówno z jednym potencjalnym wykonawcą, jak i z większą liczbą wykonawców. Umowę ramową zawiera się na czas określony (co do zasady nie dłuższy niż cztery lata) po przeprowadzeniu postępowania w jednym z trzech trybów: przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego i negocjacji z ogłoszeniem.



## Zapamiętaj

Umowa ramowa to bardzo użyteczne narzędzie usprawniające procedurę zamówień publicznych, szczególnie w przypadku długookresowych działań wymagających współpracy z zewnętrznymi ośrodkami analityczno-doradczymi. Jego efektywne zastosowanie wymaga jednak przynajmniej ogólnej wiedzy dotyczącej przedmiotu (meritum i metodologii) przyszłych zamówień oraz rozeznania wśród ośrodków analityczno-doradczych, tak by w charakterze stron umowy ramowej dobrać najlepsze na rynku podmioty.


CHARAKTERYSTYKA  
KONKURSU

**Konkurs** jest instytucją, która została włączona w regulacje zamówień publicznych na wzór regulacji Kodeksu cywilnego i może również być narzędziem uzyskania wartościowych ekspertyz, a w szczególności propozycji innowacyjnych rozwiązań od ośrodków analityczno-doradczych.

Konkurs jest publicznym oświadczeniem zamawiającego (organu administracji rządowej), w którym zobowiązuje się on do przydzielenia nagrody wyróżnionemu w konkursie zwycięzcy lub zwycięzcom. Oświadczenie jest kierowane do nieoznaczonej grupy podmiotów, które będą uprawnione do uzyskania nagrody w zamian za wykonanie czynności opisanych w zasadach konkursowych. Uczestnicy konkursu zobowiązują się dodatkowo do przeniesienia praw do przygotowanego przez siebie produktu.

Konkurs nie jest zamówieniem publicznym, może jednak poprzedzać udzielenie zamówienia publicznego. Nagrody w konkursie mogą być pieniężne lub rzeczowe. Nagrodą może być także zaproszenie do udziału w negocjacjach, których rezultatem może być udzielenie zamówienia na szczegółowe opracowanie projektu.

W ustawie Prawo zamówień publicznych wskazuje się przykłady obszarów tematycznych, które w szczególności mogą być objęte postępowaniami konkursowymi, jednak nie jest to katalog zamknięty i nic nie stoi na przeszkodzie, aby stosować przepisy o konkursach do innych obszarów tematycznych.

<b>Umowy partnerskie</b>	
CHARAKTERYSTYKA UMOWY PARTNERSKIEJ	<p>Umowa partnerska jako narzędzie współpracy administracji rządowej z różnymi instytucjami niepublicznymi upowszechniła się w ramach tzw. projektów systemowych, obecnych w systemie wydatkowania funduszy europejskich (podobne umowy występują też m.in. w przepisach dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego czy koncesji na roboty budowlane lub usługi).</p> <p>Istota umowy partnerskiej polega na tym, że podpisujące ją podmioty decydują się wspólnie wykonywać zadanie (w tym zadanie z obszaru administracji). W umowie określone są cele partnerstwa, zakres obowiązków poszczególnych partnerów, zasady wspólnego zarządzania projektem, zasady finansowania oraz sposób realizacji kolejnych działań projektowych.</p>
STRONY UMOWY PARTNERSKIEJ	<p>Co najmniej jedną ze stron umowy partnerskiej jest organ administracji rządowej, który zawierając umowę, rezygnuje z władztwa (równorzędność stron). Zawarcie umowy partnerskiej uwarunkowane jest istnieniem wyraźnej ustawowej kompetencji. Przepisem takim jest przede wszystkim art. 28a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 z późn. zm.). Na warunkach w nim opisanych dokonuje się wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów poprzez przeprowadzenie otwartego naboru partnerów.</p>
ZALETY UMOWY PARTNERSKIEJ	<p>Zalety umów partnerskich w kontekście współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi polegają głównie na tym, że można je zawrzeć na dłuższy czas, co w przypadku, gdy konieczne jest przeprowadzenie badań, dokonanie diagnozy czy wypracowanie rozwiązań systemowych jest warunkiem powodzenia całego przedsięwzięcia. Umowa partnerska pozwala też określić zadania partnerów w ten sposób, że ich szczegółowa realizacja będzie uwzględniała zmieniające się warunki oraz wiedzę uzyskaną przez partnerów w wyniku postępów w realizacji projektu, który jest tej umowy przedmiotem.</p>
	<p>Przykład</p>
ZASTOSOWANIE UMOWY PARTNERSKIEJ	<p>W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowany jest projekt „Model współpracy administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi”. Jest on realizowany w formule umowy partnerskiej przez sześć instytucji: Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Celem projektu jest zwiększenie zakresu oraz podniesienie jakości współpracy administracji rządowej i organizacji pozarządowych. Przedsięwzięcie obejmuje szeroki zakres badań i diagnoz, wypracowanie modelu współpracy międzysektorowej, przygotowanie poradnika oraz działania informacyjno-edukacyjne.</p>
<b>Tworzenie zespołów i grup roboczych</b>	
CHARAKTERYSTYKA ZESPOŁÓW I GRUP ROBOCZYCH	<p>Tworzenie zespołów i grup roboczych jest zdecydowanie mniej sformalizowanym sposobem postępowania aniżeli opisane wyżej umowy partnerskie czy procedury zamówieniowe. Przyjęcie tej formy współpracy jest użyteczne wtedy, gdy wypracowanie nowatorskich rozwiązań czy propozycji zmian nie może polegać na odrębnym, nawet najlepszym, opracowaniu eksperckim, ale jest długotrwałym procesem wymagającym współpracy z ośrodkami o różnych formalnoprawnych podstawach działania oraz z ekspertami o różnych specjalizacjach, co czyni procedury zamówień publicznych niecelowymi i nieefektywnymi, a niekiedy też niemożliwymi do przeprowadzenia.</p> <p>Ta metoda pracy obejmuje tworzenie zespołów zadaniowych, grup roboczych lub doradczych, w skład których wchodzi pracownicy administracji rządowej oraz eksperci. W ramach tych ciał dyskutuje się i wypracowuje rozwiązania uwzględniające wiedzę i doświadczenie zarówno administracji rządowej, jak i wiedzę oraz doświadczenie eksperckie. Ta forma współpracy jest najbardziej użyteczna wówczas, gdy istnieje potrzeba uzyskania wiedzy od grona większej liczby instytucji analityczno-doradczych, a także gdy konieczne jest bieżące uwzględnianie opinii interesariuszy.</p>
FUNKCJONOWANIE ZESPOŁÓW	<p>W zależności od potrzeb, różny może być stopień sformalizowania metod powoływania i funkcjonowania zespołów czy grup roboczych oraz zasad odpłatności za uczestnictwo w ich</p>

I GRUP  
ROBOCZYCH

pracach. Ważne jest, by zachowywać standardy przejrzystości i jawności, co oznacza konieczność informowania zarówno o fakcie powołania oraz składzie grup i zespołów, jak i o efektach ich pracy.

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w art. 5 ust. 2 pkt 5) wprost wskazuje się na potrzebę tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji prowadzącymi działalność pożytku publicznego oraz przedstawicieli właściwych organów administracji rządowej. W kontekście tematu niniejszego poradnika zauważyć trzeba też, że we wspomnianej ustawie mowa jest także o innych formach współpracy administracji rządowej z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. W szczególności chodzi tu o: obowiązek konsultowania aktów normatywnych, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, zlecanie zadań publicznych i zawieranie umów partnerskich (o których była już tu mowa).



## Przykład

Przykładem rady mającej za zadanie prezentowanie Premierowi różnych punktów widzenia i obiektywnych opinii na temat bieżących i planowanych działań rządu jest Rada Gospodarcza przy Prezesie Rady Ministrów, która skupia przedstawicieli strony rządowej, środowiska naukowego i przedsiębiorstw. Zespoły stałej współpracy administracji rządowej ze środowiskiem zewnętrznym w kontekście planowania polityki spójności są tworzone w ramach systemu zarządzania funduszami unijnymi. Przykładem współpracy niesformalizowanej jest kooperacja Ministerstwa Sprawiedliwości z koalicją organizacji pozarządowych przy opracowywaniu koncepcji i założeń do prawnego uregulowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

### Nieformalna współpraca z instytucjami analityczno-doradczymi

CHARAKTERYSTYKA  
WSPÓŁPRACY  
NIEFORMALNEJ

Institucje analityczno-doradcze, w szczególności te, które stale zajmują się określonymi tematami, prowadzą prace badawcze i analizy niezależnie od tego, czy są aktualnie zaproszone do współpracy przez administrację rządową, czy też nie. Jednak w związku z ograniczeniami statutowymi i chęcią zachowania niezależności często nie są one zainteresowane braniem udziału w procedurach zamówieniowych. Czasem tematy podejmowane autonomicznie przez różne ośrodki analityczno-doradcze są zbieżne z zainteresowaniem administracji rządowej. Podjęcie sformalizowanej współpracy poprzez użycie opisanych wyżej narzędzi niekiedy nie jest konieczne i bywa zbyt czasochłonne. Instytucje administracji rządowej powinny w sposób stały interesować się aktywnością takich instytucji, a także w sposób niesformalizowany zapraszać instytucje analityczno-doradcze (ogół lub wyraźnie wskazane) do zgłaszania swoich opinii i propozycji. Takie zaproszenie powinno zawierać określenie obszarów tematycznych, którymi są zainteresowane urzędy administracji rządowej, czyli tematów, w obrębie których trwają obecnie prace administracji lub którymi administracja zamierza się zająć w przyszłości. Określenie i aktualizowanie obszarów zainteresowania administracji będzie miało charakter porządkujący dla samej administracji, a z drugiej strony będzie bardzo użyteczne dla instytucji analityczno-doradczych, ponieważ pozwoli programować prace w ten sposób, by zyskały one walor użyteczności i mogły rzeczywiście wpływać na kształtowanie polityk publicznych.

Opisana wyżej formuła współpracy powinna być stosowana niezależnie od procedur związanych z wymogami przeprowadzania konsultacji społecznych.



## Przykład

Jako przykłady można tu podać działania instytucji zajmujących się szeroko rozumianą polityką zagraniczną (np. demosEuropa, Fundacja im. Roberta Schumana, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Global Development Research Group). Organizują one seminaria, spotkania, wydają publikacje, raporty i dokumenty o charakterze *policy papers*. Często mają też niezależne od administracji rządowej wartościowe kontakty międzynarodowe. Bieżąca i intensywna współpraca z nimi oraz wymiana informacji mogą przynieść obu stronom wyłącznie korzyści.

### 3.3. Kryteria oceny jakości ośrodków analityczno-doradczych oraz jakości zewnętrznego wsparcia eksperckiego

Jak rozpoznać ośrodki analityczno-doradcze, które będą dostarczać wysokiej jakości wyniki i rezultaty? Jak zabezpieczyć się przed współpracą z instytucjami świadzącymi usługi niskiej jakości, nieużyteczne dla administracji publicznej?

Najbardziej znanym rankingiem think tanków jest opracowanie *The Global Go-To Think Tanks* przygotowywane cyklicznie przez zespół pod kierownictwem J.G McGanna, profesora University of Pennsylvania. A oto kryteria stosowane przez ten zespół przy ocenie think tanków:

#### KRYTERIA ZASTOSOWANE W *THE GLOBAL GO-TO THINK TANKS*

- bezpośredni związek między osiągnięciami poszczególnych rządów a osiągnięciami think tanków w określonych obszarach (chodzi zwłaszcza o stwierdzone pozytywne zmiany, czyli liczbę towarów i usług dostępnych dla obywateli, poziom ich zdrowia fizycznego i psychicznego, jakość środowiska, prawa polityczne, dostęp obywateli do instytucji);
- zakres tematyczny i termin, do jakiego dany think tank zgodzi się opublikować wyniki prac badawczych;
- zdolność pozyskiwania przez think tank wysokiej klasy naukowców i analityków, nawiązane kontakty z elitami politycznymi, medialnymi, akademickimi;
- reputacja akademicka (formalna akredytacja, cytowania, publikacje, udział w konferencjach itp.);
- dobra opinia w mediach (liczba wystąpień w mediach, wywiady, cytowania);
- uznanie u polityków (rozpoznawalność nazwy, liczba briefingów i oficjalnych spotkań);
- wielkość zasobów finansowych think tanku;
- liczba przygotowanych przez think tank rekomendacji zaakceptowanych przez polityków, a także funkcje doradcze sprawowane przez pracowników think tanku, nagrody przyznane naukowcom i analitykom itp.;
- użyteczność informacji przygotowanych przez think tank do postępowań sądowych, przygotowywanie stanowisk;
- zdolność think tanku do tworzenia nowej wiedzy lub alternatywnych rozwiązań i pomysłów dla polityków;
- zdolność think tanku, by stać się ośrodkiem nowych koncepcji politycznych;
- sukcesy w obszarze wprowadzania zmian w tradycyjnym prowadzeniu działalności politycznej.<sup>22</sup>

Zestawienie najbardziej cenionych think tanków – niestety, głównie zagranicznych – opracowane na podstawie *The Global Go-To Think Tanks* stanowi załącznik do niniejszego poradnika. Wśród nich jest tylko 6 instytucji z Polski. Sugerujemy zatem, by – uwzględniając powyższe kryteria – każda instytucja sformułowała własny ranking instytucji, które mogą być jej pomocne przy podejmowaniu decyzji strategicznych (na bazie takich rankingów można potem tworzyć zespoły doradcze).

#### STOSOWANE FORMY WYBORU THINK TANKÓW

Wyboru instytucji analityczno-doradczych dokonuje się, stosując ustawę Prawo zamówień publicznych, co zachowuje ducha konkurencji na rynku usług doradczych, jednocześnie jednak sprawia problemy zamawiającym takie usługi. Część instytucji (np. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które do wyboru ośrodków, z jakimi współpracuje na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, stosuje kryteria jakościowe) wypracowało już dobre praktyki w tym zakresie.

#### KRYTERIA WYBORU OFERT

Zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę na podstawie **kryteriów oceny ofert** określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ). Kryterium oceny ofert może być tylko cena albo cena i inne parametry odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności **jakość**, ale także funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis, wpływ sposobu wykonania zamówienia na rynek pracy w miejscu wykonywania zamówienia czy termin wykonania zamówienia.

<sup>22</sup> Kaczmarek T.T., *Kto kieruje globalizacją? Think tanki – kuźnie nowych idei*, Warszawa 2011, s. 34-35.

Kryteria oceny ofert co do zasady nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej, co stanowi utrudnienie przy wyborze usługodawców w takich obszarach jak badania i analizy. Zgodnie z Prawem zamówień publicznych (PZP) zamawiający nie może dokonać wyboru na podstawie swojej wiedzy o podmiotach funkcjonujących na rynku, doświadczenia we współpracy czy renomy danego ośrodka analityczno-doradczego, a jedynie na podstawie kryteriów prowadzących do wyboru oferty najkorzystniejszej.

#### NAJKORZYSTNIEJSZA OFERTA

Najkorzystniejszą ofertą jest:

- w przypadku, gdy jedynym kryterium oceny ofert jest cena – oferta z najniższą ceną,
- w przypadku, gdy kryteriami oceny ofert są: cena i inne parametry odnoszące się do przedmiotu zamówienia – bilans ceny i określonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) kryteriów przedmiotowych,
- w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia.<sup>23</sup>

Kryteria oceny ofert przetargowych stanowią „mierniki”, którymi będzie się kierował zamawiający przy ocenie ofert i wyborze najkorzystniejszej z nich.

#### WYBÓR KRYTERIÓW

Wybór kryteriów w przetargach dotyczących zamówień publicznych nie może być dowolny i zależy od nieograniczonego uznania zamawiającego. Muszą one mieć charakter obiektywny, nienaruszający zasady równego traktowania wszystkich wykonawców i winny być stosowane dokładnie w ten sam sposób wobec wszystkich ofert.

#### CECHY DOBREGO KRYTERIUM

Aby móc wartościować poszczególne propozycje umowne, kryteria powinny być mierzalne. By uchronić się przed zarzutem uznaniowości, zamawiający powinien maksymalnie skonkretyzować każde z przyjętych kryteriów. Dla obiektywności przyjętych kryteriów ważne jest, by były one sformułowane w sposób dający możliwość wyrażenia oceny w punktach.

Zwykle kryteria oceny ofert mają charakter ekonomiczny, tj. mają na celu uzyskanie najlepszej ceny lub najlepszego bilansu ekonomicznego ceny w stosunku do pozostałych kryteriów. W praktyce użycie innego kryterium poza ceną powoduje, że zamawiający dopuszcza, że może zapłacić więcej w zamian za uzyskanie innej cechy oferty. Może to być wyższa jakość wyrażona w jednym lub kilku parametrach.

#### KRYTERIA TRUDNE DO ZMIERZENIA

Stosunkowo trudno mierzalnymi kryteriami są jakość i funkcjonalność. W tym wypadku zamawiający musi szczególnie precyzyjnie wskazać w SIWZ, na czym będzie polegała ocena spełniania kryterium i co będzie brał pod uwagę, przyznając odpowiednią ocenę w tym zakresie. Pogląd taki wyraził Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 18 marca 2004 r. [V Ca 264/04, niepubl.], stwierdzając: „Kryteria oceny ofert powinny być wyraźnie określone w specyfikacji w sposób umożliwiający późniejszą weryfikację prawidłowości oceny ofert i wyboru najkorzystniejszej oferty”. Nieprecyzyjne zdefiniowanie kryteriów i w konsekwencji konieczność ich doprecyzowywania przez komisję przetargową Sąd uznał za równoznaczne ze zmianą kryteriów w trakcie postępowania, a tym samym za niedopuszczalne.



#### Przykład

W kontekście kryteriów jakościowych na uwagę zasługuje wyrok z dnia 6 stycznia 2010 r. [syng. akt: KIO/UZP 1804/09] Krajowej Izby Odwoławczej, w którym Izba stwierdziła, że kryterium jakościowe z natury zawiera w sobie pewną dozę subiektywizmu. Opis kryterium przez zamawiającego powinien zminimalizować ten element subiektywności oceny w taki sposób, aby z jednej strony pozwalało to na przygotowanie przez wykonawców korzystnych ofert dających im szansę na uzyskanie zamówienia, z drugiej zaś strony pozwalało zamawiającemu ocenić złożone oferty przez odniesienie ich do mierników określonych w SIWZ, a nie np. przez porównywanie ich ze sobą.

Jakość jest pojęciem trudnym do określenia i zdefiniowania, często bowiem jest niemierzalna. Przedmiotem oceny może być tu w szczególności:

<sup>23</sup> ustawa Prawo zamówień publicznych art. 2 pkt. 5 ustawy.

## 1. Sposób realizacji zamówienia

Często przedmiotem oceny jest ocena metodologii wykonania przedmiotu zamówienia.

Przykład<sup>24</sup>

W postępowaniu o zamówienie publiczne zamawiający wskazał, że jednym z kryteriów oceny ofert będzie „podejście [wykonawcy] do realizacji zamówienia”.

W ramach tego kryterium wykonawca maksymalnie może uzyskać 40 punktów, przy czym:

Kryterium	Liczba punktów
Za najkorzystniejsze podejście do szkoleń, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– szkolenia członków zespołu projektowego</li> <li>– szkolenia użytkowników systemu</li> <li>– kadry prowadzącej szkolenia</li> </ul>	12 punktów
Za najkorzystniejsze podejście do zarządzania projektem, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– opis podejścia do przygotowywania dokumentacji projektowej</li> <li>– szczegółowość opisu procedur zarządczych</li> <li>– zaangażowanie członków Zespołu Zarządzania Projektem po stronie wykonawcy w poszczególnych etapach projektu</li> </ul>	12 punktów
Za najkorzystniejsze podejście do migracji danych i budowy interfejsów, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– udostępnienie zamawiającemu raportów on-line z postępu migracji i zaistniałych rozbieżności</li> <li>– umożliwienie zamawiającemu uzgadniania rozbieżności w ramach narzędzi, w których realizowana jest migracja danych</li> <li>– realizację budowy interfejsów z zachowaniem norm Integracji aplikacji w przedsiębiorstwach elektroenergetycznych: Interfejsy systemowe do zarządzania dystrybucją (m.in. PN-EN 61968-1:2006; PN-EN 61968-13:2009 (U); PN-EN 61968-3:2007; PN-EN 61968-4:2008 (U))</li> </ul>	4 punkty
Za najkorzystniejsze podejście do organizacji inwentaryzacji, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– udostępnienie zamawiającemu raportów on-line z kontroli postępu realizacji inwentaryzacji (wydawanie zleceń inwentaryzacji, przyjmowanie produktów inwentaryzacji, statystyki kontroli jakościowej)</li> <li>– skrócenie okresu pozyskania danych o 2 mies.</li> </ul>	5 punktów
Za najkorzystniejsze podejście do weryfikacji jakości danych, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– dedykowany zespół wewnętrznej kontroli jakości danych</li> <li>– dedykowany zespół wewnętrznego wsparcia merytorycznego</li> <li>– udostępnienie zamawiającemu raportów on-line z wynikami kontroli wewnętrznej (w postaci tabelarycznej / na mapie)</li> </ul>	3 punkty
Za najkorzystniejsze podejście do prowadzenia wewnętrznego Public Relations w zakresie projektu, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– organizacja seminariów projektowych min. co pół roku</li> <li>– strona intranet poświęcona projektowi</li> <li>– biuletyn informacyjny rozsyłany za pomocą poczty elektronicznej (tzw. newsletter)</li> </ul>	4 punkty

## 2. Potencjał kadrowy oraz doświadczenie wykonawcy

Wprowadzie kryteria oceny oferty powinny się odnosić wyłącznie do przedmiotu zamówienia, to przepisy wprowadzają w tym zakresie pewien wyjątek, dopuszczając tzw. kryteria podmiotowe.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy PZP do postępowań o udzielenie zamówień, których przedmiotem są usługi o charakterze niepriorytetowym (m.in. usługi szkoleniowe, usługi

<sup>24</sup> Prezentowane przykłady zostały opracowane na podstawie SIWZ faktycznie ogłoszonych przez: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

prawne), nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy.



### Przykład

Jeden z zamawiających w postępowaniu, w którym przedmiotem zamówienia były szkolenia, wskazał, iż przy wyborze najkorzystniejszej oferty będzie kierował się następującymi kryteriami:

Lp.	Kryterium	Liczba punktów
1.	cena	50
2.	doświadczenie ekspertów w prowadzeniu usług szkoleniowych z zakresu pomocy <i>de minimis</i>	30
3	doświadczenie w realizacji usług szkoleniowych z zakresu stosowania określonych standardów w realizacji usług lub doradczych polegających na przygotowaniu standardów świadczenia usług	20
RAZEM		10

W specyfikacji został jednocześnie opisany sposób dokonywania oceny ofert w ramach przyjętych przez zamawiającego podkryteriów.

W kryterium „Doświadczenie w prowadzeniu usług szkoleniowych z zakresu pomocy *de minimis* przez eksperta wskazanego w wykazie osób” ocena zostanie dokonana w sposób następujący:

- 20 punktów uzyska oferta tego wykonawcy, który przedstawił w niej doświadczenie zawodowe wskazanych ekspertów, a każdy z nich przeprowadził co najmniej 15 szkoleń z zakresu pomocy *de minimis* dla instytucji świadczących usługi dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- 10 punktów uzyska oferta tego wykonawcy, który przedstawił w ofercie doświadczenie zawodowe wskazanych ekspertów, a każdy z nich przeprowadził co najmniej 10 szkoleń z zakresu pomocy *de minimis* dla instytucji świadczących usługi dla MŚP.

W kryterium „Doświadczenie w realizacji usług szkoleniowych z zakresu pomocy *de minimis* dla instytucji świadczących usługi MŚP” ocena zostanie dokonana w sposób następujący:

- 10 punktów uzyska oferta tego wykonawcy, który przedstawił w ofercie wykaz co najmniej 4 usług szkoleniowych z zakresu pomocy *de minimis*, spełniających warunki określone w SIWZ poparte dokumentami poświadczającymi należyte wykonanie usług
- 10 punktów uzyska oferta tego wykonawcy, który przedstawił w ofercie wykaz co najmniej 3 należycie wykonanych zamówień na usługi szkoleniowe z zakresu pomocy *de minimis* spełniających warunki określone w SIWZ poparte dokumentami poświadczającymi należyte wykonanie usług



### Przykład

W postępowaniu, w którym przedmiotem zamówienia były usługi prawnicze, zamawiający wskazał, iż przy wyborze najkorzystniejszej oferty będzie kierował się następującymi kryteriami:

- kryterium 1: cena brutto za godzinę zegarową świadczenia usług – waga 60%
- kryterium 2: doświadczenie radcy prawnego/adwokata wskazanego do świadczenia usług stanowiących przedmiot zamówienia ponad wymaganie minimalne – waga 40%

W ramach kryterium 2 każdy z członków Komisji Przetargowej dokona indywidualnie oceny ofert według następujących podkryteriów:



Podkryterium 2a – doświadczenie w świadczeniu usług prawnych polegających na reprezentowaniu w postępowaniach sądowych z klientami:

- brak doświadczenia – 0 punktów,
- 1 postępowanie sądowe – 5 punktów,
- 2 i więcej postępowań sądowych – 10 punktów.

Podkryterium 2b – doświadczenie w świadczeniu usług prawnych polegających na opiniowaniu dokumentów w postępowaniach o zamówienia publiczne:

- brak doświadczenia – 0 punktów,
- opiniowanie dokumentów w 1 postępowaniu – 5 punktów,
- opiniowanie dokumentów w 2 i więcej postępowaniach – 10 punktów.

## 2. Kryteria podnoszące jakość świadczonych usług (przedmiotu zamówienia)

Kryteria mogą mieć zastosowanie w sytuacjach, gdy zamawiający ma trudności z opisaniem wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia.

Zastosowanie kryteriów wiąże się wówczas w szczególności ze wskazaniem mierzalnych parametrów przedmiotu zamówienia. Nie chodzi tu o trudności w opisie wynikającym z treści art. 30 ustawy Prawo zamówień publicznych, lecz o podanie cech przedmiotu zamówienia wykraczających poza opis wynikający z wyżej wymienionego przepisu.



### Przykład

W postępowaniu, którego przedmiotem było przeprowadzenie badania, zamawiający wskazał, że dokona oceny ofert na podstawie następujących kryteriów oceny ofert:

- cena: 45 punktów
- podejście metodologiczne – 45 punktów
- sposób organizacji procesu badawczego – 10 punktów

Punkty za kryterium **podejście metodologiczne** zostaną przyznane w skali punktowej od 0 do 45, na podstawie załączonego do oferty opisu sposobu realizacji usługi.

Przy ocenie będą brane pod uwagę:

**Kryterium 1** | Strukturalizacja problemu badawczego w kontekście realizacji celów badania (do 15 pkt.), w tym:

- sposób uwzględnienia kontekstu naukowo-badawczego (w tym m.in. analiza i odniesienie się do istniejących badań i teorii naukowych dot. przedmiotu badania) – do 5 pkt.
- uszczegółowienie problemów badawczych przy zastosowaniu propozycji wskaźników odpowiednich do celów badania – do 5 pkt.
- określenie dodatkowych problemów i pytań badawczych mające na celu jak najpełniejszą realizację celów badania – do 5 pkt.

**Kryterium 2** | Poprawność metodologii w fazie obserwacji w kontekście celów badania i zidentyfikowanych problemów i pytań badawczych (do 13 pkt.):

- zakres i użyteczność danych wtórnych i sposób ich pozyskania – do 6 pkt.
- zakres i użyteczność danych pierwotnych i sposób ich pozyskania – do 7 pkt.

**Kryterium 3** | Sposób analizy danych pierwotnych i wtórnych w fazie analizy i oceny w kontekście celów badania i zidentyfikowanych problemów i pytań badawczych – do 9 pkt.

**Kryterium 4** | Spójność powiązań zaproponowanych w ofercie źródeł danych, metod badawczych ze zidentyfikowanymi problemami – do 8 pkt.

Punkty za kryterium **sposób organizacji procesu badawczego** zostaną przyznane w skali punktowej od 0 do 10, na podstawie załączonego do oferty opisu sposobu realizacji usługi.

Przy ocenie będą brane pod uwagę:

- rozplanowanie zadań wśród członków zespołu badawczego – do 3 pkt.
- zidentyfikowanie potencjalnych obszarów ryzyka, mogących wystąpić w trakcie realizacji badania oraz zaproponowanie środków je minimalizujących i wpływających na poprawę precyzji i rzetelności badania – do 4 pkt.
- sposób prezentacji danych i wyników badania, zwłaszcza końcowych raportów ewaluacyjnych – do 3 pkt.

#### ZAPEWNIENIE OBIEKTYWNOŚCI

W ramach dokonywanej oceny zamawiający ma zapewnić obiektywizm rozumiany zgodnie z jego językowym znaczeniem jako „bezzstronność, rzeczowość, postawę badawczą wolną od uprzedzeń”.

Obiektywizm można osiągnąć poprzez:



Stosowanie czytelnych, jawnych i jednakowych dla wszystkich wykonawców procedur oraz zespołowość dokonywania ocen skutkować powinny wyeliminowaniem dowolności oceny i możliwym jej zobiektywizowaniem, a w efekcie, powinny zapewnić równe traktowanie podmiotów biorących udział w postępowaniu.

Podane powyżej przykłady nie wyczerpują wszystkich możliwych zamówień, z jakimi mają do czynienia przedstawiciele administracji rządowej, jednak dają pogląd w zakresie wykorzystywania przy wyborze instytucji badawczej innych niż cena kryteriów. Wszystkie wskazane przykłady pochodzą z faktycznie realizowanych zamówień publicznych.



## Podsumowanie rozdziału

W Polsce istnieją ośrodki analityczno-doradcze o różnej skali działania i o różnych podstawach formalnoprawnych. Są wśród nich: organizacje pozarządowe, podmioty komercyjne, uczelnie wyższe, instytuty badawcze związane bezpośrednio z administracją rządową, instytuty badawcze niezwiązane bezpośrednio z administracją rządową oraz indywidualni eksperci i badacze. O wartości i jakości wiedzy oraz informacji przez nich dostarczanych nie decyduje formalna struktura ośrodków, ale jakość zaplecza merytorycznego oraz umiejętność przełożenia wiedzy na użyteczne i innowacyjne wnioski oraz rekomendacje.

Nie ma jednej ustalonej formy współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi. Ramy prawne przepisów o zamówieniach publicznych i finansach publicznych wyznaczają granice swobody zamawiania usług analityczno-doradczych. Dostępne formy współpracy umożliwiają odpowiednie programowanie i realizowanie współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi, tak by maksymalnie efektywnie pozyskiwać innowacyjną wiedzę wysokiej jakości. Szczególnie istotne jest tu elastyczne podejście do problemu współpracy i wykorzystywanie również nieformalnych możliwości korzystania z wiedzy i kompetencji zewnętrznych ośrodków analityczno-doradczych.



## Pytania podsumowujące

- Jakie są typy ośrodków analityczno-doradczych i jakie są ich silne i słabe strony?
- Jakie są formy współpracy administracji rządowej z ośrodkami analityczno-doradczymi?
- Na czym polega szczególna użyteczność trybu dialogu konkurencyjnego dla współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi?
- Na czym polega istota umowy ramowej, a na czym umowy partnerskiej?
- Jakie są przykłady kryteriów jakościowych użytecznych w realizowaniu współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi?



## Rozdział 4.

# Dobre praktyki krajowe i zagraniczne



### Nawigator

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału poznamy:

- dobre praktyki w zakresie pracy z zespołami eksperckimi,
- dobre praktyki w zakresie ewaluacji prawa *ex post*,
- rozwiązania w zakresie współpracy z instytucjami doradczo-analitycznymi funkcjonujące w innych krajach.



### Słowa kluczowe

dobre praktyki | ewaluacja prawa *ex post* | przykłady zagraniczne

## 4.1. Dobre praktyki krajowe

## DOBRA PRAKTYKA



Zespół ds. Polityki Spójności po 2013 r.  
przy Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej  
Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

KIEDY  
POWOŁANY?

Zespół został utworzony w listopadzie 2007 r., kiedy rozpoczynały się pierwsze dyskusje dotyczące kształtu europejskiej polityki spójności w kolejnej perspektywie finansowej.

JAKI CEL?

Został on pomyślany jako element zaprojektowanego wówczas w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej (DKS) Forum na rzecz kształtowania polityk rozwojowych. Dokument roboczy przygotowany w DKS prezentujący założenia i plan działań Forum<sup>25</sup> określał jego cele jako:



*stworzenie odpowiedniego otoczenia dla formułowania przez Polskę strategii reform w zakresie polityk rozwojowych oraz stanowisk ws. pożądanego kształtu polityki spójności po 2013 r. poprzez stworzenie wspólnego forum współpracy i wymiany opinii w kontekście wyzwań krajowych, europejskich i globalnych.*

JAKI ZAKRES  
DZIAŁANIA?

Plan działań w ramach Forum obejmował zakres przedsięwzięć znacznie wykraczający poza funkcjonowanie Zespołu, m.in. powoływanie tematycznych grup roboczych, szeroko zakrojony program badawczo-analityczny, organizację konferencji i seminariów itp. Funkcjonowanie Zespołu miało stanowić rodzaj „klamry” spinającej różne przedsięwzięcia podejmowane w ramach Forum.

Dokument dotyczący Forum zawiera syntetyczne podsumowanie podejścia stanowiącego o szczególnej wartości Forum, a w jego ramach w szczególności Zespołu ds. polityki spójności:



*Forum będzie miejscem dla otwartej, proeuropejskiej – ale niepozbawionej obiektywnej krytyki – dyskusji oraz miejscem konfrontacji, „integrowania” punktów widzenia kluczowych aktorów procesów rozwojowych. W sercu podejmowanych działań znajdować się będzie interdyscyplinarna współpraca między administracją rządową, ośrodkami badawczymi i sektorem prywatnym, prowadząca do zainicjowania nowego, strategicznego myślenia o polityce spójności i polityce regionalnej w Polsce.*

JAKI SKŁAD?

Zespół składa się z przedstawicieli administracji rządowej, w tym pracowników DKS oraz innych odpowiednich departamentów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, przedstawicieli innych ministerstw i agend zainteresowanych problematyką polityki spójności, przedstawicieli urzędów marszałkowskich oraz ekspertów zewnętrznych, w tym pracowników akademickich oraz innych ekspertów, głównie ze sfery konsultingu. Członkowie Zespołu nie otrzymują wynagrodzenia z tytułu uczestnictwa w nim.

JAKI SPOSÓB  
DZIAŁANIA?

Zespół działa w formule nieformalnych spotkań, których celem jest przede wszystkim dyskusowanie szerokiego kręgu zagadnień należących do problematyki polityki spójności, zwłaszcza kwestii wynikających z aktualnego stanu i przebiegu przygotowań do nowego okresu programowania. Na posiedzeniach przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przekazują zazwyczaj informacje o przebiegu prac nad przyszłą polityką spójności (lub szczególnie istotnymi jej aspektami), mają też miejsce prezentacje zaproszonych ekspertów dotyczące tematów ważnych dla kształtu polityki spójności. Są one następnie przedmiotem dyskusji.

Tematem prezentacji są wyniki ekspertyz zamawianych przez DKS – zgodnie z koncepcją Forum – na potrzeby prac związanych z polityką spójności po 2013 r., których autorami są częstokroć eksperci wchodzący w skład zespołu; gośćmi na posiedzeniach Zespołu są również eksperci zagraniczni, specjalizujący się w unijnej polityce spójności, zapraszani przez DKS w ramach programu Forum.

<sup>25</sup> Forum na rzecz kształtowania polityk rozwojowych – założenia i program działań, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, listopad 2007 r.

JAKA CZĘSTOTLIWOŚĆ SPOTKAŃ?	Spotkania Zespołu odbywają się w zależności od przebiegu prac nad polityką spójności na forum europejskim i krajowym. Dotychczas, w ciągu 3,5 roku funkcjonowania Zespołu, odbyły się 23 posiedzenia, przy czym w roku 2011 ma miejsce intensyfikacja prac w związku z wkroczeniem w kluczowy etap dyskusji nad polityką spójności w ramach UE oraz przygotowaniem do polskiej prezydencji w tym obszarze tematycznym.
JAKI JEST CEL SPOTKAŃ?	Posiedzenia zespołu nie mają na celu wypracowania konkretnych rozwiązań, służą natomiast swobodnej debacie nad kwestiami uważanymi przez kierownictwo Departamentu za ważne dla formułowania stanowiska Polski w zakresie polityki spójności. Zespół jest miejscem wymiany wiedzy, informacji i opinii w gronie zainteresowanych specjalistów. Zgodnie z pierwotnymi założeniami stanowi on więc instrument budowy szerokiego środowiska „fachowców od polityki spójności”. Jednocześnie wykorzystywanie Zespołu także jako forum bieżącego informowania uczestniczących w nim ekspertów o przebiegu prac nad polityką spójności sprzyja temu, by uzyskiwane od nich następnie ekspertyzy i opinie charakteryzowały się wyższą jakością i użytecznością.
CECHY ZESPOŁU JAKO DOBREJ PRAKTYKI	<p>Wśród cech charakterystycznych funkcjonowania Zespołu warto zwrócić uwagę na następujące aspekty:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zespół jest złożony z pracowników administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz ekspertów zewnętrznych (zarówno ze środowiska akademickiego, jak i konsultingu), co pozwala uwzględnić w jednej debacie doświadczenia i perspektywy przedstawicieli różnych środowisk o dużej wiedzy i doświadczeniu w zakresie omawianej tematyki,</li> <li>- długotrwałe funkcjonowanie Zespołu zapewnia ciągłość prowadzenia debaty na tematy kluczowe dla obszaru jego prac,</li> <li>- funkcjonowanie Zespołu oparte na zasadzie „dwukierunkowej” komunikacji i współpracy pozwala wszystkim grupom uczestników wносить wkład w prace zespołu i odnosić korzyści z uczestnictwa w nim,</li> <li>- organizowanie posiedzeń w terminach związanych z przebiegiem prac nad polityką spójności, bez określania sztywnego i oderwanego od przebiegu wydarzeń harmonogramu, pozwala unikać czysto formalnych spotkań nieodpowiadających na konkretne zapotrzebowanie,</li> <li>- finansowanie prac Zespołu – bezpłatne uczestnictwo ekspertów zewnętrznych, a jednocześnie prezentowanie i dyskusowanie na forum Zespołu ekspertyz zamawianych przez MRR dotyczących tematyki prac Zespołu (częściowo przygotowywanych przez ekspertów należących do Zespołu) – równocześnie ogranicza koszty (niskie koszty funkcjonowania Zespołu) i zapewnia lepsze wykorzystanie wyników zamawianych ekspertyz przez ich upublicznienie i przedyskutowanie.</li> </ul>
KONKLUZJE	Zespół można uznać za ważny i ciekawy przykład nie tylko korzystania przez administrację z wiedzy ekspertów zewnętrznych, ale szerzej – praktycznego zastosowania zasady partnerstwa i społecznego procesu prowadzącego do podejmowania decyzji. Stanowi wzór do obustronnej korzystnej współpracy: z jednej strony DKS zapewnia sobie możliwość konsultacji najistotniejszych zagadnień z kluczowymi ekspertami w obszarze polityki spójności, z drugiej zaś przedstawiciele instytucji analityczno-doradczych mają możliwość uzyskania bieżących informacji w kluczowym dla nich obszarze zainteresowania.

## DOBRA PRAKTYKA



### Przeprowadzanie analizy *ex post* rozwiązań prawnych w Ministerstwie Gospodarki

Poniżej zaprezentowana została dobra praktyka dotycząca prowadzenia oceny *ex post* rozwiązań prawnych, którą stosuje Ministerstwo Gospodarki (MG). Obecnie oceny te dokonywane są przez departamenty MG, choć niektóre aspekty konsultowane są również na zewnątrz Ministerstwa z interesariuszami danych rozwiązań prawnych. Obok ewaluacji polityk publicznych również ewaluacja rozwiązań prawnych, zarówno *ex ante* jak i *ex post*, może być przedmiotem podejmowania współpracy pomiędzy administracją rządową i instytucjami analityczno-doradczymi.

OD KIEDY  
ISTNIEJE?

W roku 2009, bazując na doświadczeniach Ministerstwa Gospodarki w zakresie stosowania Oceny Skutków Regulacji *ex ante* i na najlepszych praktykach światowych, Kierownictwo MG zdecydowało, iż będzie dokonywało cyklicznego przeglądu obowiązującego prawa (OSR *ex post*). Takie działanie ma na celu zwiększenie transparentności procesu tworzenia i ewaluacji prawa oraz zmierza do standaryzacji procedur w ramach Ministerstwa, by tworzyć prawo zgodnie z zasadą opierania go na dowodach.

Do tej pory odbyły się dwa kompletne przeglądy prawa (w 2011 roku trwa trzeci). W przeglądzie biorą udział wszystkie merytoryczne komórki MG.

NA CZYM  
POLEGA?

Przeгляд prawa oparty jest o Arkusz oceny funkcjonowania aktu prawnego przez Kierownictwo MG, który wypełniany jest przez departament odpowiedzialny za wprowadzenie danego aktu prawnego.

Procedura polega na wypełnieniu formularza oceny OSR *ex post*, a następnie, po weryfikacji przez Sekretariat Ministra, omówieniu go na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa Gospodarki. Referuje przedstawiciel kierownictwa danej komórki organizacyjnej, po czym prowadzona jest dyskusja, w wyniku której podejmowana jest decyzja. Decyzja ta może dotyczyć np. przygotowania Oceny Wpływu w przypadku zmian w danym akcie prawnym.

JAKIE MA  
WYNIKI?

Po 2 latach funkcjonowania przeglądu *ex post* zdiagnozowano następujące problemy:

1. **Kompletność wypełnienia Arkuszy oceny funkcjonowania aktu prawnego przez Kierownictwo MG:**  
Większość arkuszy została wypełniona w sposób kompletny. Niekiedy jednak efekt ten uzyskiwano wpisując stwierdzenia o charakterze ogólnym lub odpowiadając „brak danych”, w szczególności w odniesieniu do kosztów funkcjonowania aktów prawnych.
2. **Weryfikacja realizacji celu wprowadzenia aktu prawnego**  
Cele większości aktów prawnych zostały określone w sposób umożliwiający weryfikację ich realizacji, mimo że większość z nich nie była określona za pomocą metody SMART. W paru przypadkach jednak cele zostały określone w sposób, który nie umożliwiał weryfikacji ich realizacji. Wśród tych przypadków:
  - cel został wskazany w sposób zbyt ogólny (czyli *de facto* niemierzalny;
  - przy wprowadzaniu określonego instrumentu – wskazywanie, że celem aktu jest stworzenie podstawy prawnej dla tego instrumentu.
3. **Weryfikacja określenia środków w sposób umożliwiający ocenę ich skuteczności w zakresie realizacji celu aktu prawnego**  
W większości przypadków środki określono w sposób uniemożliwiający weryfikację ich skuteczności w realizacji celów danego aktu prawnego. Typowy błąd to opis środków w sposób nadmiernie uproszczony. Prawidłowo określone środki występowały z reguły w rozporządzeniach związanych z funduszami strukturalnymi, gdzie wskazuje się instrumenty udzielania wsparcia dla przedsiębiorstw.
4. **Ocena określenia weryfikowalnych korzyści i kosztów z przyjęcia aktu prawnego**  
Na etapie konstruowania założeń aktów prawnych, w większości przypadków, nie zostały określone weryfikowalne koszty i korzyści, z wyjątkiem aktów prawnych przewidujących wydatkowanie środków budżetowych. W niektórych przypadkach ograniczono się do wskazania kosztów dla budżetu państwa lub podawano koszty rodzajowo, bez liczb. W szczególności brakowało analizy kosztów i korzyści funkcjonowania przepisów dla podmiotów gospodarczych będących ich adresatami – zazwyczaj ograniczono się do informacji, że kształtują się one indywidualnie dla każdego podmiotu lub zostały one wskazane rodzajowo. W odniesieniu do analizy korzyści, jako spodziewane wpisywane były zwykle cele aktu prawnego, natomiast jako faktyczne deklarowano przynajmniej częściowe osiągnięcie korzyści zakładanych.
5. **Weryfikacja harmonogramu dalszych prac w przypadku zaznaczenia, że funkcjonowanie aktu prawnego wymaga podjęcia działań korygujących**  
W większości przypadków postulaty nowelizacji ocenianych aktów wynikają z postulatów zgłaszanych przez podmioty będące adresatami regulacji lub z innych przyczyn zewnętrznych (np. implementacja przepisów prawa wspólnotowego) i są niezależne od dokonywanej oceny.



JAKIE  
REKOMENDACJE?

W większości przypadków w MG znane są problemy związane ze stosowaniem aktów prawnych, wiedza ta jednak ukierunkowana jest głównie na narzędzie (funkcjonowanie aktu prawnego), a nie na problem (czy został rozwiązany).

Po analizie powyższych problemów Kierownictwo MG na początku trzeciego przeglądu (w 2011 r.) wprowadziło **rekomendacje usprawniające ten proces**:

1. Przygotowywanie OSR *ex post* powinno być stałym elementem tego procesu prowadzącym do poprawy jakości przepisów prawnych. OSR *ex post* może być ponadto elementem polityki deregulacyjnej poprzez:
  - porządkowanie prawa i eliminowanie z systemu prawa regulacji niepotrzebnych,
  - ograniczenie akcji legislacyjnej jedynie do aktów rzeczywiście potrzebnych i przeanalizowanych od strony środków służących realizacji celów oraz możliwych skutków ich wprowadzenia.
2. Ocena poszczególnych aktów prawnych powinna być dokonywana raz do roku  
W celu zmniejszenia obciążeń dla komórek organizacyjnych MG, przygotowywanie OSR *ex post* ograniczono jedynie do ustaw. Do uznania komórki organizacyjnej należy sporządzanie OSR *ex post* dla rozporządzeń.
3. Każda OSR *ex post*, po zaakceptowaniu jej przez Kierownictwo MG, powinna być zamieszczana na stronie internetowej MG, z wyjątkiem informacji objętych ochroną
4. Komórka organizacyjna nie powinna na jednym posiedzeniu Kierownictwa MG przedstawiać oceny więcej niż trzech aktów prawnych  
Powyższe implikuje wprawdzie konieczność zwiększenia częstotliwości prezentacji OSR *ex post* przez niektóre komórki organizacyjne, jednocześnie jednak ogranicza ryzyko przygotowania mniej wnikliwej analizy w związku z koniecznością dokonania oceny wielu aktów prawnych w stosunkowo krótkim czasie.
5. Przeprowadzanie konsultacji społecznych przy sporządzaniu OSR *ex post*
6. Docelowo większość przyszłych nowelizacji aktów prawnych leżących w kompetencji MG wynikać powinna z dokonanej OSR *ex post*, a nie z doraźnie zaobserwowanych lub zgłoszonych problemów  
Jeżeli z OSR *ex post* wynika, że funkcjonowanie aktu prawnego nie wymaga podjęcia działań korygujących, to, w zasadzie, w ciągu roku, tj. do czasu przygotowania kolejnej OSR *ex post*, nie powinien być przedstawiany żaden projekt nowelizacyjny, chyba że potrzeba taka wynika ze zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym (np. zmiana prawa unijnego lub kłeska żywiołowa). Jeżeli komórka organizacyjna zgłasza potrzebę dokonania nowelizacji obowiązującego aktu prawnego niewynikającą z przeprowadzonej OSR *ex post* – powinna ten wniosek uzasadnić i umotywić.
7. Poddawanie bardziej wnikliwej analizie każdej inicjatywy legislacyjnej, co ma polegać na każdorazowym dokonywaniu jej oceny z punktu widzenia rzeczywistej potrzeby wprowadzenia danej inicjatywy oraz korzyści i kosztów, jakie ze sobą niesie  
Proponuje się zatem, aby w przypadku zgłoszenia projektu założeń ustawy do akceptacji Kierownictwa MG, właściwa komórka organizacyjna zobowiązana była każdorazowo wskazać:
  - cel interwencji legislacyjnej: czy cel określono w sposób umożliwiający weryfikację jego realizacji?
  - środki służące realizacji celu aktu prawnego: czy środki określono w sposób umożliwiający ocenę ich skuteczności?
  - planowane korzyści i koszty wynikające z przyjęcia aktu prawnego: czy korzyści i koszty z przyjęcia aktu prawnego określono w sposób weryfikowalny?
  - czy projekt danej regulacji niesie ze sobą nowe obciążenia administracyjne (patrz: misja MG)?  
W przypadku odpowiedzi twierdzącej, należy te obciążenia wskazać, wraz z określeniem potrzeby ich wprowadzenia, a także ich czasochłonności i kosztochłonności.

Powyższe działania umożliwią stopniowe podnoszenie jakości projektów aktów prawnych przygotowywanych w MG, a w szczególności wyeliminowanie sytuacji niedookreślenia celu (wg metody SMART) czy środków oraz braku informacji o przewidywanych kosztach funkcjonowania aktu. Jest to o tyle ważne, że nowelizacje aktów w obszarze kompetencji MG są dość częste.

8. Wyznaczenie Sekretariatu Ministra (Wydział Reformy Regulacji) jako komórki oceniającej założenia aktów prawnych według ww. kryteriów kierowanych do akceptacji Kierownictwa MG, jak i sposób wypełnienia arkusza OSR *ex post*
9. Konieczne jest bieżące monitorowanie skutków funkcjonowania najważniejszych aktów prawnych, gdyż trudno jest ocenić skuteczność określonej interwencji legislacyjnej oraz poprawność doboru środków do realizacji zamierzonego celu  
Monitoring powinien być jakościowy (uwzględnianie stanowiska doktryny oraz orzecznictwa) oraz ilościowy (informacje od interesariuszy na temat szacunkowych kosztów funkcjonowania aktu i obowiązków informacyjnych dla adresatów).
10. Prowadzenie na etapie konstruowania projektu założeń aktów prawnych i sporządzania OSR *ex post* konsultacji z Sekretariatem Ministra (Wydział Reformy Regulacji) pod kątem zgodności przygotowywanych założeń z metodologią OSR
11. Przeprowadzenie ponownych warsztatowych spotkań informacyjnych dla pracowników MG poświęconych zasadom sporządzania OSR *ex post*. W spotkaniach tych powinny obowiązkowo uczestniczyć osoby odpowiadające za przygotowywanie projektów poszczególnych aktów prawnych  
Podczas warsztatów należałoby przedstawić dobre praktyki wypełniania OSR *ex post*. Dla każdorazowo zgłoszonej takiej oceny należy oczekiwać indywidualnej odpowiedzi z uwagami (nawet minimalnymi) lub odpowiedzi zbiorczej.

JAK WYNIKI SĄ  
OCENIANE?

Obecnie, po wprowadzeniu działań korygujących, użyteczność przeprowadzania oceny rozwiązań prawnych *ex post* jest bardzo wysoko oceniana przez Kierownictwo MG, gdyż pozwala na bezpośredni przepływ informacji między nim a komórkami organizacyjnymi. Pozwala też na merytoryczną ocenę przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Dzięki rekomendacji dotyczącej konsultacji formularzy *ex post* pozwoli na pełną wiedzę w zakresie ew. przyszłych zmian w prawie.

PRZYKŁADY

W konsekwencji przeprowadzanych przeglądów MG zidentyfikowało konieczne zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie systemu energetycznego, przesyłu i magazynowania ropy naftowej i paliw płynnych, dzięki czemu zmieniono między innymi ustawę o efektywności energetycznej. Skutkiem przeglądów były także nowelizacje ustawy o obrocie towarami strategicznymi z zagranicą, ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zmiany w aktach prawnych dotyczyły także innowacyjności, gdzie nowelizacje wprowadziły korzystniejsze i bardziej elastyczne rozwiązania dla przedsiębiorców. W 2010 r. przeglądy doprowadziły do nowelizacji ustawy offsetowej oraz zadecydowały o zmianach w ustawie o PARP, liberalizacji przepisów o specjalnych strefach ekonomicznych oraz doprecyzowaniu kwestii związanych z usuwaniem azbestu.

Trzeba jednak zaznaczyć, że coroczne dokonywanie oceny *ex post* to tryb zbyt częsty. Docelowo przeglądy – w zależności od danych regulacji – powinny być wykonywane co 2-3 lata. Tryb coroczny był odpowiedni dla etapu testowania i doskonalenia procesu, co zakończone zostało ewaluacją i wypracowaniem rekomendacji.

Przyjęte w 2011 r. rekomendacje powinny rozwiązać większość problemów występujących w całym procesie. Przeglądy dokonywane w MG na pewno stanowią dobrą praktykę i przykład, w jaki sposób można ewaluować prawo, ale można je też potraktować jako pilotaż dla wprowadzenia powszechnego obowiązku stosowania w administracji rządowej formatu OSR *ex post*.

Stosowanie procedury przeglądu obowiązującego prawa OSR *ex post* można, wykorzystując doświadczenia MG, w sposób bezpośredni przenieść na praktykę innych Ministerstw. W ciągu dwóch lat w MG udało się dokonać ewaluacji całej procedury i wypracować rekomendacje przed jej trzecią edycją.

**KONKLUZJA** Ocena *ex-post* prawa prowadzona przez Ministerstwo Gospodarki jest bardzo dobrym przykładem benchmarkingu dla innych urzędów administracji rządowej. Wprowadzone rozwiązanie zostało już przetestowane i usprawnione dzięki czemu ułatwione będzie korzystanie z niego dla innych podmiotów administracji. Ministerstwo Gospodarki, w tym przypadku nie korzysta z doradztwa zewnętrznego, niemniej jednak jest to otwierający się, nowy obszar do współpracy.

## 4.2. Dobre praktyki zagraniczne

**UWAGI  
WPROWADZAJĄCE**

Prezentując dobre praktyki zagraniczne należy zawsze mieć na uwadze, że rozwiązania przyjęte w każdym kraju odpowiadają jego praktyce i tradycji politycznej oraz administracyjnej – nie jest zatem możliwe ani wskazane ich proste kopiowanie. Mogą one stanowić dla innego kraju jedynie inspirację, sugestię co do możliwego sposobu działania. Z tego powodu, prezentując dobre praktyki, które poznaliśmy w trakcie wizyt studyjnych w ramach projektu „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, koncentrujemy się na funkcjach spełnianych przez określone instytucje, a nie na samych instytucjach. Dodatkowo, wszędzie, gdzie to możliwe, pokazane są co najmniej dwa przykłady na to, jak dana funkcja może być realizowana. Jednocześnie do opisu dobrych praktyk wybrane zostały te funkcje, które w Polsce wymagają szczególnego wsparcia – chodzi przede wszystkim o: procesy przygotowywania założeń do polityk publicznych, w tym oceny oddziaływania, cykliczną ocenę realizowanych polityk publicznych, a także monitoring regulacji prawnych pod względem generowania obciążeń dla przedsiębiorstw i obywateli oraz ich dalszej przydatności.

**CZEGO DOTYCZA  
DOBRE  
PRAKTYKI?**

Wizyty studyjne w Brukseli (instytucje UE), Szwecji, Holandii, Wielkiej Brytanii i USA pozwalają na wskazanie dobrych praktyk odnoszących się do następujących funkcji:

- eksperckie wspieranie administracji poprzez doradztwo naukowe w długofalowej i wieloaspektowej perspektywie – na przykładzie WRR (Holandia),
- eksperckie wspieranie administracji przez partnerów społecznych – na dwóch przykładach: BCC (Wielka Brytania) i SER (Holandia),
- eksperckie wspieranie administracji poprzez weryfikację legislacji – na dwóch przykładach: OIRA (USA) i ACTAL (Holandia),
- cykliczna aktualizacja polityki – model aktualizacji polityki w zakresie wspierania badań naukowych (Szwecja),
- opracowywanie założeń do polityki w sposób kolegialny – model komitetu badawczego (Szwecja) oraz grup sterujących ds. oceny oddziaływania w ramach Komisji Europejskiej.

**DOBRA PRAKTYKA**



**Eksperckie wspieranie administracji poprzez doradztwo naukowe w długofalowej i wieloaspektowej perspektywie – na przykładzie Holenderskiej Rady Naukowej ds. Polityki Rządowej (WRR)**



**Holandia**

Dojrzałe prowadzenie polityki publicznej, w czym Polska coraz częściej uczestniczy w związku z naszym członkostwem w UE, obejmuje prowadzenie polityk publicznych w perspektywie długofalowej i wieloaspektowej.

Przykładu wspierania administracji publicznej wiedzą ekspercką dostarcza funkcjonowanie WRR – Holenderskiej Rady Naukowej ds. Polityki Rządowej (Netherlands Scientific Council for Government Policy).

**PODSTAWOWE  
INFORMACJE**

Rada istnieje od 1976 r.; jest finansowana ze środków publicznych. Zgodnie z ustawą o WRR, przewodniczący Rady jest wybierany przez niezależny i powoływany tylko w tym celu komitet ekspertów pochodzących zarówno ze środowisk naukowych, jak i polityki. Przewodniczący Rady (którym nie może być czynny polityk) powołuje pozostałych jej członków (obecnie, w 2011 r., Rada liczy 7 członków). Członkowie Rady pracują dla WRR

2 dni w tygodniu, za co otrzymują wynagrodzenie. Dodatkowo WRR zatrudnia personel merytoryczny do prowadzenia badań.

JAK  
FUNKCJONUJE?

Podstawową formą działania WRR jest opracowywanie raportów naukowych. W trakcie swojej kadencji Rada przyjmuje dwa programy pracy (programy badań), które są realizowane w okresie ok. 2,5 roku. Rada samodzielnie decyduje o tematach badań i raportów, którymi zamierza się zająć. Sugestie w tej sprawie kieruje również rząd. Ponadto Rada oraz jej członkowie konsultują propozycje tematów z innymi partnerami, w tym ze środowiskiem naukowym. Przygotowanie raportu obejmuje prace analityczne, gromadzenie danych i opinii w drodze badań terenowych (wywiady, spotkania), zakup usług eksperckich. W praktyce w redagowanie raportu są zaangażowani nie tylko etatowi pracownicy merytoryczni WRR, lecz również członkowie Rady. Przyjmowanie raportu dokonuje się na posiedzeniu plenarnym Rady w drodze **konsensusu**.

JAKI JEST CEL?

Celem WRR jest doradzanie rządowi co do przyszłych kierunków rozwoju w obszarach będących przedmiotem szerokiego zainteresowania społecznego. W oparciu o wiedzę akademicką dyskutowane są różnorodne hipotezy, analizowane są możliwe polityki alternatywne – w ten sposób WRR buduje pomost między ekspercką wiedzą akademicką a polityką.

JAKI KRYTERIA SĄ  
STOSOWANE?

Dokonując wyboru tematów badawczych Rada stosuje następujące kryteria:

- temat musi być istotny dla długookresowej polityki rządu,
- temat powinien dotyczyć ważnego (obecnie lub w przyszłości) problemu społecznego,
- temat powinien poddawać się naukowym badaniom,
- obszar analiz powinien odnosić się do kilku sektorów polityk publicznych, umożliwiać wielorakie podejście, a w ich efekcie powinno być możliwe podjęcie konkretnych środków politycznych.

Tematy które były lub są przedmiotem badań prowadzonych przez WRR to np.:

JAKIE SĄ  
PRZYKŁADOWE  
TEMATY?

- „wypadanie” młodzieży z systemu edukacyjnego (*school dropout*),
- współpraca rozwojowa (*development cooperation*),
- Holandia w świecie,
- zaufanie do obywatela,
- przyszłość administracji rządowej i jej konstytucyjne umiejscowienie,
- żywność (nowy temat badawczy na lata 2010-2012).

CO SIĘ DZIEJE  
Z RAPORTAMI?



Wszystkie raporty są dostępne na stronie internetowej, można je też zamawiać w wersji drukowanej. Raporty – po ich przekazaniu rządowi – są podawane do publicznej wiadomości. **Rząd przygotowuje oficjalną odpowiedź na raport, którą przedstawia parlamentowi**, a także publikuje na stronie internetowej WRR. Rząd może skorzystać z rekomendacji wskazanych w raportach WRR, aby zmodyfikować bieżącą politykę, prowadzić nową lub potraktować je jako wsparcie w procesie podejmowania decyzji.

Istotnym aspektem działania WRR **jest komunikacja**, w tym publikowanie raportów, ich promocja, organizowanie debat i konferencji wokół tematów poruszanych w raportach.

CECHY DOBREJ  
PRAKTYKI

Działalność WRR stanowi przykład dobrej praktyki z następujących względów:

- wspiera administrację w prowadzeniu polityki w wymiarze długofalowym i wieloaspektowym,
- w szczególności umożliwia poszerzenie perspektywy czasowej polityk publicznych, skupiając się na tematach, które prawdopodobnie będą istotne w przyszłości, dając szansę na przygotowanie państwa na przyszłe wyzwania i zwiększenie świadomości decydentów politycznych oraz urzędników,
- daje przedstawicielom administracji rządowej możliwość zapoznania się z podejściem naukowym (najnowszymi trendami, osiągnięciami, teoriami naukowymi) w odniesieniu do różnych tematów polityki ogólnej – poprzez raporty, konferencje, debaty,
- dokonuje wyboru tematów badawczych, uwzględniając zarówno opinie i potrzeby administracji oraz polityków, jak i środowiska naukowego,
- jest pomostem między środowiskami urzędników i polityków a środowiskiem naukowców, poszerzając w tych grupach wzajemne zrozumienie swoich potrzeb i uwarunkowań działania,

przyczynia się do zwiększania grupy osób rozumiejących zarówno potrzeby i uwarunkowania świata polityki i administracji, jak i nauki – pozwala to uwzględnić w polityce wyniki badań naukowych (czyli prowadzić politykę opartą na dowodach) oraz prowadzić badania naukowe uwzględniające potrzeby polityk publicznych, przyjęty sposób funkcjonowania obliguje rząd do zajęcia oficjalnego stanowiska względem wniosków i rekomendacji z raportów WRR, co powoduje, że administracja rządowa jest zmuszona się z nimi szczegółowo zapoznać i uwzględnić w prowadzonej polityce publicznej (lub uzasadnić brak uwzględnienia).

## KONKLUZJA

Przykład WRR pokazuje, że współpraca administracji publicznej ze środowiskiem eksperckim nie musi i nie powinna zawsze dotyczyć kwestii doraźnych, potrzeb ad hoc wynikających z bieżących wydarzeń społecznych, gospodarczych czy politycznych. Tego typu współpraca i wsparcie, chociaż niewymierne, podnosi jakość debaty publicznej i prowadzonych polityk publicznych, a także wzajemne zrozumienie potrzeb i uwarunkować działania administracji i ekspertów, w tym środowisk naukowych.

## DOBRA PRAKTYKA



### Eksperckie wspieranie administracji przez partnerów społecznych – na przykładzie Rady Społeczno-Ekonomicznej Królestwa Niderlandów (SER)



Holandia

#### PODSTAWOWE INFORMACJE

Rada Społeczno-Ekonomiczna Królestwa Niderlandów (Socio-Economic Council of the Netherlands) powstała w 1950 r. na mocy przepisów rangi ustawowej. Zrzesza organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz niezależnych ekspertów; wśród jej 33 członków jest 11 przedstawicieli organizacji pracodawców, 11 przedstawicieli związków zawodowych i 11 niezależnych ekspertów. Przedstawiciele organizacji pracodawców oraz związków zawodowych wskazują delegujące ich organizacje, kandydatów do grona niezależnych ekspertów wskazuje SER, która bierze pod uwagę ich doświadczenie zawodowe i obszar specjalizacji, ale również zdolność do prowadzenia dyskusji i znajdowania kompromisu.

#### JAKIE MA FINANSOWANIE?

Rada jest finansowana przez Izby Handlowe ze składek wpłacanych przez każde przedsiębiorstwo; nie otrzymuje finansowania publicznego.

#### JAKIE MA KOMPETENCJE?

Doradztwo na rzecz rządu i parlamentu w zakresie spraw społecznych i gospodarczych jest tylko jedną z kompetencji Rady. Raporty SER są przygotowywane w odpowiedzi na zapytanie rządu lub parlamentu. Do 1995 r. obowiązywał ustawowy obowiązek kierowania przez rząd pytań do SER; obecnie rząd nie ma już takiego prawnego obowiązku, jednak nadal korzysta z opinii doradczych SER. Również SER występuje z inicjatywą i proponuje rządowi tematy, na które chciałaby i powinna się wypowiedzieć. Zdarzają się, że Rada przygotowuje raport z własnej inicjatywy.

Raporty są przygotowywane przez pracowników merytorycznych SER, propozycje zapisów są omawiane przy drzwiach zamkniętych. W razie potrzeby Rada korzysta z usług zewnętrznych ekspertów, dokonuje zakupu specyficznych analiz, zaprasza na swoje posiedzenia specjalistów w danej dziedzinie, itp. Raporty są przyjmowane w drodze konsensusu.

Po uzyskaniu raportu SER rząd ma obowiązek odnieść się do jego treści w stanowisku przedstawianym przed parlamentem.

Przykładowe tematy raportów przygotowywanych przez SER:

- polityka społeczna i gospodarcza 2011–2015,
- podejście do zrównoważonego rozwoju,
- gospodarka oparta na surowcach organicznych,
- promocja mobilności pracowników między sektorem prywatnym a publicznym,
- polityka regulacji rynku.

**KONKLUZJA** SER daje przykład rzeczywistego uczynienia z partnerów gospodarczych pełnoprawnych uczestników debaty publicznej, uznając ich wkład jako ekspercki, a nie wyłącznie reprezentację pewnej grupy interesu.

## DOBRA PRAKTYKA



Eksperckie wspieranie administracji przez partnerów społecznych – na przykładzie Brytyjskich Izb Gospodarczych (BCC)



Wielka Brytania

## PODSTAWOWE INFORMACJE

BCC to krajowa sieć akredytowanych w Wielkiej Brytanii Izb Gospodarczych (British Chambers of Commerce) o charakterze organizacji członkowskiej. Jest to organizacja lobbingowa reprezentująca interesy biznesu brytyjskiego, co jednak w żaden sposób nie powoduje jej negatywnego postrzegania. Wręcz przeciwnie, przyczynia się do jednoznacznego rozumienia przesłanek jej działania.

## JAKIE MA CELE?

Kluczowym celem BCC jest podejmowanie działań wspomagających rozwój brytyjskiej przedsiębiorczości, dlatego **BCC pracuje razem z rządem** nad kształtowaniem tych sfer polityki, które mają wpływ na przedsiębiorczość i skupia się na kluczowych obszarach działalności biznesowej, takich jak handel międzynarodowy czy rozwój kompetencji i usługi dla przedsiębiorców. W tym celu BCC prowadzi regularne badania i analizy, które prezentuje stronie rządowej jako uzasadnienie proponowanych rozwiązań. BCC regularnie współpracuje z przedstawicielami administracji rządowej różnych szczebli. Aktualnie zajmuje się politykami na rzecz usprawnienia infrastruktury biznesowej, redukcji ciężaru uregulowań prawnych dla przedsiębiorców i wsparcia eksportu.

## JAKI JEST ZAKRES DZIAŁANIA?

Najistotniejsze obszary i sposoby działania BCC to:

- lobbowanie na rzecz rozwiązań przyjaznych dla biznesu, w tym zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- prezentowanie rządowi ważnych dla biznesu problemów wymagających rozwiązania,
- rozliczanie rządzących z obietnic składanych przedsiębiorcom,
- współpraca przy wypracowywaniu nowych rozwiązań legislacyjnych, w tym wynikających z dostosowań do wymogów regulacji unijnych.

## CECHY DOBREJ PRAKTYKI

BCC jest również członkiem stowarzyszenia europejskiego, jej przedstawiciele prowadzą aktywną działalność w sferze przedsiębiorczości na forum Unii Europejskiej.

Sposób funkcjonowania i rola odgrywana przez SER i BCC stanowią dobrą praktykę z następujących względów:

- partnerzy społeczni angażują się w proces decyzyjny na jak najwcześniejszym etapie przygotowywania polityk publicznych, co sprzyja powstawaniu dojrzalszych projektów, usprawnia późniejsze konsultacje społeczne i pogłębia wzajemne zaufanie i chęć oraz umiejętność współpracy między partnerami,
- zamawianie opinii SER przez rząd przyczynia się do pogłębienia dialogu społecznego i rozwoju kapitału społecznego (w tym wzajemnego zaufania administracji i partnerów społecznych),
- obowiązek formalnego przedstawienia odpowiedzi rządu na raporty SER obliguje rząd do szczegółowego zapoznania się z nimi i opracowywania swojego stanowiska, w tym wykorzystania części propozycji w prowadzonej polityce i uzasadnienia powodów nie uwzględnienia innych,
- działalność BCC ułatwia prowadzenie badań nad brytyjskim biznesem, co sprzyja prowadzeniu polityki opartej na dowodach.

**KONKLUZJA** BCC daje przykład rzeczywistego wykorzystywania danych pozyskiwanych przez instytucję analityczną przez instytucje rządowe, uznające wiarygodność pozyskiwanych danych.

## DOBRA PRAKTYKA



## Eksperckie wspieranie administracji poprzez weryfikację legislacji – na przykładach amerykańskiego Biura ds. Regulacji i Informacji (OIRA) i Holenderskiej Rady ds. Obciążeń Administracyjnych (ACTAL)



USA



Holandia

Jednym z najważniejszych zadań administracji rządowej jest opracowywanie projektów aktów prawnych (przyjmowanych następnie przez parlament) oraz aktów wykonawczych do przepisów ustawowych. Opracowywane akty prawne, nawet jeśli zostały przyjęte w wyniku pogłębionego dialogu społecznego i z uwzględnieniem wszelkich opinii i ekspertyz, nie mogą jednak obowiązywać bezterminowo, gdyż nieustannie zmieniająca się sytuacja gospodarcza wymusza stały monitoring przydatności przepisów. Kolejnym ważnym aspektem jest czuwanie nad tym, aby wydawać tylko przepisy niezbędne, które w jak najmniejszym stopniu generują obciążenia dla obywateli i dla prowadzenia działalności gospodarczej. Poniższe dobre praktyki pokazują sposoby poprawiania legislacji poprzez stały monitoring ze strony eksperckich instytucji rządowych.

### PRZYKŁAD Z USA – OIRA

#### PODSTAWOWE INFORMACJE

OIRA to Biuro ds. Regulacji i Informacji (Office of Information and Regulatory Affairs), które stanowi część podległego Białemu Domowi Biura ds. Zarządzania i Planowania (Office of Management and Planning), które nadzoruje budżety poszczególnych agencji (ministerstw). Powstało decyzją Kongresu w 1980 r., by nadzorować redukcję nadmiernej biurokracji.

#### JAKIE SĄ ZADANIA?

OIRA bierze bezpośrednio udział w procesie tworzenia prawa, do jego zadań należy:

- koordynacja procesu legislacyjnego,
- nadzorowanie poprawności przygotowania przez wszystkie agencje rządowe (ministerstwa) ocen skutków regulacji (OSR), w tym analizy kosztów i korzyści, przedstawianie alternatywnych rozwiązań,
- zapewnianie przejrzystości procesu regulacyjnego, w szczególności dostępu do niego podmiotów zewnętrznych, czuwanie nad odpowiednio wczesnym publikowaniem przez agencje uwag i komentarzy do projektów przepisów zgłoszonych przez stronę społeczną, co umożliwia wszystkim interesariuszom przygotowanie swojego stanowiska,
- dokonywanie bieżącego przeglądu projektów regulacyjnych z punktu widzenia obciążeń biurokratycznych dla obywateli i gospodarki (dotyczy to przede wszystkim obowiązków informacyjnych nakładanych na firmy i obywateli),
- badanie zgodności proponowanych regulacji z priorytetami Prezydenta (rządu) oraz z zasadami *better regulation* (tworzenia lepszego prawa),
- zapewnienie współpracy między różnymi agencjami w zakresie przeglądu i koordynacji projektów regulacyjnych w celu wyeliminowania niespójności, sprzeczności lub dublowania w przygotowywanych rozwiązaniach prawnych,
- wskazywanie poszczególnym agencjom, jakie regulacje należy wprowadzić, poprawić lub wyeliminować, w szczególności w obszarze ochrony zdrowia, środowiska i bezpieczeństwa.

### PRZYKŁAD HOLENDERSKI – ACTAL

#### PODSTAWOWE INFORMACJE

ACTAL – Holenderska Rada ds. Obciążeń Administracyjnych (Dutch Advisory Board on Administrative Burdens) jest instytucją publiczną, doradza zarówno rządowi, jak i parlamentowi. Została powołana w 2000 r. jako tymczasowe i niezależne ciało doradcze, którego misją jest wprowadzenie do holenderskiego procesu legislacyjnego zmiany kulturowej (*culture shift*), polegającej na uwzględnianiu w przygotowywanych aktach prawnych generowanych przez nie potencjalnych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, obywateli, instytucji czy administracji samorządowej. Na mocy obecnie obowiązujących przepisów mandat ACTAL wygasa w czerwcu 2011 r., do tego czasu organizacja ta ma przyczynić się do redukcji obciążeń administracyjnych w Holandii o 25%.

## JAKIE SĄ ZADANIA?

Działalność ACTAL jest prowadzona w trzech obszarach:

- weryfikacja *ex ante* projektów aktów prawnych przygotowywanych przez ministerstwa – w ramach procedury doradczej (*advice procedure*),
- weryfikacja pośrednia i bezpośrednia obowiązujących regulacji pod względem generowania przez nie obciążeń administracyjnych,
- wprowadzanie zmiany kulturowej wśród holenderskich urzędników przygotowujących polityki publiczne.

## W JAKI SPOSÓB FUNKCJONUJE?

Holenderskie ministerstwa mają obowiązek przekazywać do ACTAL projekty aktów prawnych wraz z kalkulacją obciążeń administracyjnych, jakie generują oraz informacją o innych analizowanych rozwiązaniach i powodach przyjęcia rozwiązania zaproponowanego w projekcie aktu prawnego. Do ACTAL trafiają obowiązkowo projekty aktów prawnych:

- generujące obciążenie administracyjne przedsiębiorstw o wartości ponad 10 000 euro, dotyczące udzielania dotacji,
- generujące obciążenia administracyjne dla obywateli.

Jeśli ACTAL uzna, że w projekcie aktu prawnego urzędnicy potraktowali obciążenia administracyjne w sposób niewystarczający lub popełnili błędy, projekt ten jest poddawany procedurze doradczej, tzn. wskazywane są błędy i sposoby ich naprawienia. Po tej weryfikacji ACTAL wydaje opinię, którą otrzymują rząd oraz Rada Stanu – najważniejsze ciało doradcze holenderskiego parlamentu w zakresie legislacji. Dzięki temu mechanizmowi ACTAL ma silną pozycję w procesie legislacyjnym.

Weryfikacja obowiązujących regulacji odbywa się poprzez ewaluację programu działania danego ministerstwa w dziedzinie redukcji obciążeń finansowych (weryfikacja pośrednia) oraz poprzez analizę konkretnych, wybranych ze względu na swoją wagę aktów prawnych (weryfikacja bezpośrednia).

Zważywszy, że z założenia ACTAL powinien działać jedynie do czasu redukcji obciążeń administracyjnych o 25%, co ma nastąpić w 2011 r., istotnym elementem jego działalności jest zmiana kulturowa – wprowadzenie i „zakorzenienie” (*internalisation*) systematycznego podejścia do redukowania obciążeń administracyjnych w aktach prawnych przygotowywanych przez holenderską administrację. Każde ministerstwo samo odpowiada za sposób wdrożenia nowego podejścia. ACTAL bada stopień „zakorzenienia” nowego podejścia poprzez badania sondażowe wśród urzędników oraz opracowany przez siebie test ministerstw. Ministerstwo, które przejdzie pomyślnie test, podpisuje z ACTAL umowę. Dla ministerstw, które nie przeszły pomyślnie testu, ACTAL przygotowuje plan naprawczy.

W latach 2010–2011 mandat ACTAL został rozszerzony o kwestię opracowania strategii rządu w zakresie redukowania obciążeń administracyjnych.

Podobnie jak w USA, treść uwag ACTAL nie jest udostępniana publicznie.

## CECHY DOBREJ PRAKTYKI

- ustanowienie jednej, bezpośrednio podległej premierowi instytucji (nadrzędnej nad ministerstwami), która weryfikuje jakość regulacji prawnych,
- ustanowienie w administracji wewnętrznego systemu weryfikacji regulacji prawnych (jedna instytucja publiczna weryfikuje inne instytucje publiczne),
- stworzenie zasad *better regulation* i skutecznego systemu ich aplikowania dzięki weryfikacji przez odrębną instytucję,
- dbanie o tworzenie prawa bez zbędnych obciążeń dla firm i obywateli – stworzenie w tym celu odpowiednich narzędzi weryfikacji (instrukcji, modeli kalkulacji obciążeń, itp.),
- systemowe wprowadzanie zmiany kulturowej w administracji,
- ustanowienie obowiązku corocznego przeglądu funkcjonującego prawodawstwa,
- ustanowienie obowiązku weryfikacji użyteczności danej regulacji przynajmniej co 10 lat.

## KONKLUZJA

Obydwie instytucje stanowią przykład skutecznego mechanizmu kontroli jakości praw – mechanizmu ustanowionego wewnątrz administracji publicznej – oraz wzmacniania i rozwijania kompetencji eksperckich wśród pracowników administracji publicznej, zarówno po stronie kontrolowanych jak i kontrolujących.



## DOBRA PRAKTYKA



## Cykliczna aktualizacja polityki – szwedzki model aktualizacji polityki w zakresie wspierania badań naukowych



Szwecja

Podobnie jak w opisanej wyżej cyklicznej weryfikacji przydatności poszczególnych aktów prawnych, konieczność oceny stopnia ich adekwatności względem aktualnych potrzeb dotyczy również polityk publicznych.

### RADY DZIAŁAJĄCE W SZWECJI

W Szwecji powszechnie uznaje się konieczność finansowania nauki i badań naukowych w celu tworzenia wiedzy, będącej podstawą do podejmowania decyzji w oparciu o fakty. Od 2001 r. badania naukowe są tu finansowane za pośrednictwem rad badawczych, działających na podstawie ustaw i organizujących coroczne konkursy na granty badawcze. W szwedzkim systemie działają 4 rady:

- Szwedzka Rada Badawcza finansująca badania podstawowe,
- FORMAS – Szwedzka Rada Badawcza ds. Ochrony Środowiska, Nauk Rolniczych i Planowania Przestrzennego,
- FAS – Szwedzka Rada ds. Badań nad Życiem Zawodowym i Badań Społecznych,
- VINNOVA – rada finansująca systemy innowacyjne.

Zgodnie z przyjętym w Szwecji w 2001 r. systemem finansowania nauki, kierunki publicznego finansowania badań są określane raz na 4 lata w ustawie przyjmowanej w połowie kadencji każdego rządu.

### JAKIE SĄ CELE POLITYKI?

Polityka szwedzkiego rządu ma prowadzić do wzmocnienia pozycji Szwecji w dziedzinie badań naukowych i tym samym zwiększyć jej naukową konkurencyjność w globalnej gospodarce. Cel ten powinien zostać osiągnięty poprzez:

- wzmocnianie niezależności badań,
- wspieranie badań o najwyższej jakości naukowej,
- wspieranie badań użytecznych dla społeczeństwa, rozwoju gospodarczego i konkurencyjności szwedzkiej gospodarki.

Priorytetowe obszary badawcze na lata 2009–2012 zostały wybrane na podstawie strategii opracowanych przez instytucje finansujące badania, uniwersytety oraz innych uczestników polityki finansowania badań naukowych, w tym organizacje reprezentujące przemysł oraz przedsiębiorców, a także innych partnerów społecznych.

### JAKIE KRYTERIA ZASTOSOWANO?

Dokonując selekcji obszarów priorytetowych, przyjęto następujące kryteria:

- badania powinny przyczyniać się do znajdowania rozwiązań ważnych globalnych problemów,
- powinny być to obszary, w których Szwecja już prowadzi badania klasy światowej,
- powinny być to obszary, w których przedsiębiorstwa szwedzkie prowadzą badania rozwojowe, zatem uzupełnienie ze strony funduszy publicznych wzmocnia rozwój konkurencyjności szwedzkiego biznesu.

### JAK PRZEBIEGA PROCES KONSULTACJI?

Proces konsultacji odbywa się nie tylko na poziomie rządu, przygotowując swoje strategie, wiele spośród podmiotów biorących udział w procesie budowania założeń do projektu ustawy przeprowadziło proces gromadzenia wiedzy i jej konsultowania. W przypadku FORMAS był to długotrwały proces konsultacji (trwających około roku), uwzględniający dyskusje wewnętrzne, w tym na szczelbu Rady Nadzorczej, dyskusje zewnętrzne z partnerami, przygotowanie i poddanie pod konsultacje materiału dla rządu i wreszcie przygotowanie jego ostatecznej wersji.

### CECHY DOBREJ PRAKTYKI

zasada aktualizacji polityki jest wpisana w sposób funkcjonowania tej polityki, dzięki czemu wszyscy zainteresowani uczestniczą w procesie, który ma z góry określone ramy czasowe,

- aktualizacja odbywa się poprzez konsultacje na wielu poziomach, ze wszystkimi zainteresowanymi stronami,
- szwedzka polityka w zakresie finansowania badań naukowych uwzględnia opinie szwedzkiego biznesu i ma na celu wzmacnianie jego pozycji konkurencyjnej,
- szwedzka polityka w zakresie finansowania badań naukowych wykorzystuje jako jedno z podstawowych kryteriów użyteczność badań dla społeczeństwa i dla biznesu.

## KONKLUZJA

Szwedzki model pokazuje prosty i skuteczny mechanizm cyklicznej debaty publicznej wokół ważnej kwestii dotyczącej stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego (poprzez badania naukowe), która ponadto znajduje zawsze wymierny efekt w postaci znowelizowanej ustawy. Wszyscy interesariusze tego obszaru polityki mają poczucie współautorstwa i rozumieją i akceptują wybory dokonane w przepisach prawnych.

## DOBRA PRAKTYKA



Opracowywanie założeń do polityki w sposób kolegialny – szwedzki model komitetu badawczego (*committee of inquiry*) oraz system oceny oddziaływania w ramach Komisji Europejskiej



Szwecja



UE

Opracowywanie założeń do polityk publicznych oraz projektów aktów prawnych jest procesem złożonym, wymaga czasu oraz współpracy wielu partnerów.

Szwecja dostarcza przykładu opracowywania założeń do polityk publicznych przy wykorzystaniu ciała kolegialnego w postaci komitetu badawczego (*committee of inquiry*).

W JAKI SPOSÓB  
FUNKCJONUJE?

Komitet badawczy pracuje od 3 do 12 miesięcy i liczy od 10 do 20 osób. O jego składzie decyduje minister odpowiedzialny za politykę publiczną będącą przedmiotem prac komitetu. Wchodzą doń wszystkie środowiska zainteresowane daną tematyką – eksperci z tej dziedziny (w tym naukowcy i badacze), przedstawiciele różnych resortów, przedstawiciele organizacji działających w danym obszarze, a także czasami członkowie parlamentu, w tym przedstawiciele opozycji. W razie potrzeby komitet badawczy może dokonywać zakupu dodatkowych ekspertyz czy badań *ad hoc* w celu wyjaśnienia ważnej dla przedmiotu prac komitetu sprawy.

W ramach prac komitetu powołuje się sekretariat, do którego delegowani są pracownicy administracji rządowej (danego ministerstwa). Na czele komitetu stoi zazwyczaj wysoki urzędnik państwowy z dużym doświadczeniem, który jest w stanie sprawnie zarządzać tego typu kolegialnym ciałem i doprowadzić do przygotowania raportu w założonym wcześniej terminie.

Rząd określa zakres zadań komitetu, wskazuje cele, jakie ma osiągnąć oraz mianuje jego członków. Praca komitetu przyjmuje różne formy: spotkań, dyskusji, debat, krótkich ekspertyz (*short papers*), seminariów, warsztatów, a nawet – rzadko – zleceń większych badań itp.

Wynikiem pracy komitetu badawczego jest raport, przekazywany odpowiedniemu ministrowi. Raport nie jest przyjmowany bezdyskusyjnie w formie, w jakiej powstał i nie zastępuje decyzji politycznej. Jest jednym z jej źródeł i zostaje poddany konsultacjom z interesariuszami. Dla rządu podstawą do opracowania projektu aktu prawnego jest zarówno tekst raportu, jak i komentarze zgłoszone w ramach konsultacji.

Z kolei system funkcjonujący w ramach Komisji Europejskiej w zakresie oceny oddziaływania planowanych regulacji prawnych przewiduje zaangażowanie kolegialnego ciała, w skład którego wchodzi jedynie urzędnicy KE.

Proces opracowywania ocen oddziaływania projektów regulacji KE odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w Wytycznych na temat Ocen Oddziaływania (Impact Assessment Guidelines). Wytyczne wskazują powody, cele oraz sposób prowadzenia oceny oddziaływania. Stosowanie Wytycznych ma ujednolicić procedury obowiązujące we wszystkich dyrektoriatkach KE, jak również zapewnić jak najwyższą jakość przygotowywanej legislacji. Decyzja o prowadzeniu oceny oddziaływania dokonywana jest przez komórkę (Dyrekcję Generalną) prowadzącą daną politykę w porozumieniu z Sekretariatem Generalnym, przy którym funkcjonuje Komitet ds. Oceny Oddziaływania (Impact Assessment Board). W przypadku podjęcia decyzji o prowadzeniu oceny oddziaływania powołuje się grupę sterującą (*steering*

*group*), w skład której wchodzi komórka KE odpowiedzialna za prowadzenie danej oceny oddziaływania oraz przedstawiciele innych komórek zainteresowanych daną polityką (inicjatywą). Grupa sterująca ułatwia tzw. konsultacje międzyserwisowe (odpowiednik konsultacji międzyresortowych), a także bierze udział w dyskusji nad zasadnością wykorzystania zewnętrznych ekspertów do przygotowania oceny oddziaływania. Wynikiem prac grupy sterującej jest raport z oceny oddziaływania. Przekazywany jest on do weryfikacji przez Komitet ds. Oceny Oddziaływania, który sprawuje pieczęć nad jego jakością. Gotowy raport wraz z rekomendacjami Komitetu przekazywany jest do formalnych konsultacji międzyserwisowych, a po ich zakończeniu, przedkładany Kolegium Komisarzy. Dokumenty te są również przekazywane innym instytucjom UE, w tym Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu i publikowane na stronach KE. Są one pomocne w procesie podejmowania decyzji, jednak go nie zastępują.

#### CECHY DOBREJ PRAKTYKI

- proces przygotowania założeń do polityki publicznej, w tym oceny oddziaływania, ze względu na swoją wagę oraz złożoność jest procesem kolegialnym i długotrwałym,
- ocena oddziaływania ma postać raportu z badań,
- do przygotowania założeń do polityki publicznej i oceny jej oddziaływania wykorzystywana jest wewnętrzna wiedza ekspercka znajdująca się w różnych komórkach administracji,
- do przygotowania założeń do polityki publicznej i oceny jej oddziaływania można również włączać ekspertów zewnętrznych,
- raport z oceny oddziaływania lub założenia do polityki publicznej nie są tożsame z decyzją polityczną – są tylko elementem jej podejmowania i mogą podlegać dalszej weryfikacji oraz konsultacjom.

#### KONKLUZJA

Przygotowywanie założeń do polityk publicznych nie jest sprawą ani prostą ani szybką do realizacji. Wymaga czasu oraz konsultacji w gronie ekspertów. Powyższe dobre praktyki pokazują, że jakość i dojrzałość produktów wynikających z tego procesu może ulec podwyższeniu jeśli na ich przygotowanie zapewniony zostanie odpowiedni czas oraz grupa ekspertów. Mogą być to zarówno eksperci zewnętrzni jak i wewnętrzni względem administracji publicznej.



### Podsumowanie rozdziału

Istnieje wiele interesujących i pożytecznych dobrych praktyk, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, na których można się wzorować, rozważając kwestie współpracy między administracją rządową a instytucjami analityczno-doradczymi. Jak pokazują przykłady, współpraca ta jest najbardziej wartościowa w obszarze stanowienia prawa oraz przygotowania, realizacji i oceny polityk publicznych. Należy rozważyć, które z prezentowanych dobrych praktyk można zaadaptować do warunków polskich (w przypadku przykładów zagranicznych) czy też zastosować w innych resortach (w przypadku przykładów polskich).



### Pytania podsumowujące

- Na czym polega ewaluacja prawa *ex post*?
- Kiedy tworzenie zespołów roboczych może mieć największą wartość dodaną?
- W jaki sposób odbywa się współpraca między ekspertami i administracją rządową w innych krajach?

## Rozdział 5.

# Analiza ryzyk współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi



### Nawigator

Po zapoznaniu się z treścią tego rozdziału:

- poznamy różne rodzaje ryzyk związanych z podejmowaniem i kształtowaniem współpracy administracji rządowej z think tankami,
- dowiemy się, kto generuje dane ryzyko,
- poznamy mechanizmy powstawania barier we współpracy,
- dowiemy się, jak przeciwdziałać powstawaniu ryzyk i jak minimalizować ich skutki.



### Słowa kluczowe

ryzyko | współpraca | administracja rządowa | think tank

## RYZIKO Sceptyczna postawa wobec potrzeby współpracy

GDZIE  
WYSTĘPUJE?

ADMINISTRACJA RZĄDOWA

THINK TANKI

TAK

NIE

Takie ryzyko występuje głównie w jednostkach administracji, które nie wdrażają funduszy unijnych. Instytucje pełniące różne funkcje w systemie realizacji programów unijnych dostrzegają z reguły potrzebę współpracy z think tankami.

NA CZYM  
POLEGA?

To ryzyko wiąże się z przeświadczeniem, że poza administracją rządową brakuje wiedzy w konkretnych dziedzinach. Powoduje to opór administracji przed sięganiem po zewnętrzną wiedzę ekspercką.



*...my [administracja] wiemy lepiej, w związku z tym doradztwo zewnętrzne nie jest nam przydatne.*

JAK PRZECIWI-  
DZIAŁAĆ?

By zapobiec wystąpieniu takiego ryzyka, należy przede wszystkim promować dobre praktyki (szczególnie we współpracy z instytucjami systemu wdrażania funduszy europejskich) oraz podkreślać korzyści ze współpracy z think tankami, do których zaliczyć można:

dopływ nowych idei

nowe pomysły na rozwiązywanie problemów

spojrzenie z innej perspektywy

dysponowanie potencjałem badawczym niedostępnym wewnątrz administracji

- zarówno w zakresie **narzędzi** (możliwość przeprowadzania kwestionariuszowych badań telefonicznych wspomaganych komputerowo, przeprowadzania wywiadów fokusowych itp.)
- jak i odpowiednich **kwalifikacji pracowników** (zwłaszcza w dziedzinie socjologii, statystyki czy ekonometrii)

## RYZIKO Niepełne zrozumienie kontekstu i celu działania obu typów instytucji

GDZIE  
WYSTĘPUJE?

ADMINISTRACJA RZĄDOWA

THINK TANKI

TAK

TAK

NA CZYM  
POLEGA?

Występowanie takiego ryzyka potwierdzają zarówno badania ilościowe, jak i jakościowe.<sup>26</sup> Generalnie administracja często **nie potrafi zwerbalizować swoich oczekiwań i potrzeb**, a eksperci **nie zawsze chcą te potrzeby poznać i zrozumieć**. Efektem jest dostarczanie administracji produktów, które nie uwzględniają kontekstu jej działania i przez to są nieprzydatne. Może to powodować niechęć do zamawiania zewnętrznych ekspertów.

Nasze badania pokazują, że administracja rządowa ma kłopoty w określeniu swoich oczekiwań wobec zamawianej usługi doradczej. Jak mówi jeden z uczestników badania jakościowego, długoletni pracownik jednego z czołowych polskich think tanków:



*Nasze doświadczenie jest zróżnicowane. Czasami są takie [zamówienia], że nie wiadomo, czego [zamawiający] chcą. Czasami są dosyć konkretne zapytania. Ale ogólnie rzecz biorąc, mam wrażenie, że ze strony władzy publicznej [administracji – dop. PSDB] są problemy z formułowaniem takich zapytań. I jednak w większości przypadków w mniejszym lub większym stopniu trzeba im pomóc zadać pytanie, żeby potem na nie odpowiedzieć.*

<sup>26</sup> Por. raport *Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej...* op.cit.

Nieumiejętność jasnego formułowania przez administrację celów współpracy i własnych potrzeb jest wynikiem słabej współpracy z think tankami na etapie przygotowywania zakresu i przedmiotu współpracy, co powoduje komplikacje w późniejszej jej fazie. Okazuje się bowiem, że przy złym sformułowaniu celów współpracy i słabej komunikacji w trakcie realizacji działań, ryzyko otrzymania produktu nieadekwatnego, czy wręcz nieużytecznego rośnie lawinowo.



### Wniosek | Rekomendacja

Bardzo często ani wykonawcy, ani zamawiający nie są pewni, czemu doradztwo ma służyć. Po stronie administracji brakuje umiejętności skutecznego komunikowania potrzeb w zakresie zewnętrznych badań i ekspertyz. Natomiast po stronie think tanków brakuje umiejętności dostosowania oferty do potrzeb partnera, a czasem też refleksji nad tym, co tak naprawdę należy administracji dostarczyć.

Podsumowuje to przedstawiciel jednego z czołowych instytutów zajmujących się problematyką społeczno-gospodarczą, wyjaśniając przyczyny narzekania w środowisku eksperckim na współpracę z administracją rządową:



*[Problem wynika] z wzajemnego niedopasowania. To znaczy, czasami administracja nie chce albo nie wie, jak skorzystać z ekspertów, a eksperci nie wiedzą, czego administracja oczekuje.*

### JAK PRZECIWDZIAŁAĆ?

Narzędziem zmiany jest zwiększenie współpracy, ale i dialogu pomiędzy tymi dwiema grupami (np. grupy robocze, rady doradcze, komitety sterujące). Istotny jest również wzrost umiejętności badania, precyzowania i definiowania własnych potrzeb i oczekiwań przez administrację. Ma to szczególne znaczenie na początku współpracy. Dlatego w *Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia (SOPZ)* zawsze należy zapewnić miejsce na kilka spotkań i ewentualnie wizji lokalnych, podczas których dyskutowany byłby cel i zakres współpracy.

### RYZYKO

### Brak systemu zarządzania wiedzą

### GDZIE WYSTĘPUJE?

ADMINISTRACJA RZĄDOWA

THINK TANKI

TAK

NIE

### NA CZYM POLEGA?

Ryzyko to polega na wykorzystywaniu przez zewnętrznych ekspertów słabości administracji, wynikającej z braku systemu zarządzania wiedzą. Jeden z przedstawicieli administracji powiedział:



*Problemem jest to, że konsultanci często chcą sprzedać to, co wiedzą, nie zaś to, co jest nam potrzebne. Często też kilkakrotnie usiłują sprzedać tę samą lub bardzo podobną ekspertyzę. Nie chce im się wysilać.*

Ryzyko to wynika głównie z braku po stronie administracji wykwalifikowanych pracowników, którzy mogą organizować współpracę z instytucjami doradczymi.



### Przykład

### TWORZENIE NIEFORMALNYCH ZESPOŁÓW

W instytucjach zarządzających funduszami europejskimi funkcjonują nieformalne stałe zespoły, które są platformą wymiany doświadczeń, ale i aktualizacji wiedzy na temat szybko zmieniającej się rzeczywistości (np. w obrębie polityki spójności). Ośrodki doradcze mogą wnieść wartość dodaną do dyskusji toczącej się w obrębie administracji tylko wówczas, gdy mają dostęp do aktualnej wiedzy dzięki uczestnictwu we wspólnych zespołach. W niektórych takich zespołach eksperci pracują nieodpłatnie, widząc w tym wymierne korzyści dla reprezentowanych przez siebie instytucji i rozwijając własne umiejętności.

JAK PRZECIWDZIAŁAĆ?

To ryzyko z reguły ustępuje w miarę nabierania przez administrację doświadczeń we współdziałaniu z instytucjami doradczymi. Oczywistym sposobem na wzrost wzajemnego zrozumienia i zaufania, a tym samym efektywności współpracy jest jej pogłębienie. Zachodzi tu jednak swoisty paradoks, który może skutecznie blokować nawiązanie kontaktów.

PARADOKS BLOKUJĄCY WSPÓŁPRACĘ Z THINK TANKAMI



Powyższy paradoks w przypadku administracji niewspółpracującej z think tankami można wyeliminować jedynie przez przejście od razu do kroku trzeciego, czyli zrozumienia, czemu służą badania i ekspertyzy. Może się to odbywać np. poprzez promowanie dobrych praktyk, tzw. *success stories*, może też zostać wymuszone przez przepisy lub wytyczne (tak, jak miało to miejsce w przypadku instytucji wdrażających fundusze europejskie).

JAK OCENIANA JEST WSPÓŁPRACA?

Przedstawiciele administracji rządowej bardzo wysoko oceniali przydatność wyników badań ewaluacyjnych, wskazując, iż korzystają z nich przy podejmowaniu różnych decyzji (zarówno strategicznych, jak i operacyjnych) na różnych etapach ich podejmowania:

- przy opracowywaniu diagnozy stanu wyjściowego,
- przy planowaniu interwencji,
- przy opracowaniu systemu realizacji programów operacyjnych,
- przy realizacji interwencji,
- przy ocenie skutków interwencji.

W kilku analizowanych przypadkach aktywność instytucji zewnętrznych była kluczowa przy inicjowaniu i tworzeniu danego rozwiązania (np. Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz tworzenie projektów regulacji dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej).

## RYZIKO **Brak świadomości ograniczeń badań**

GDZIE WYSTĘPUJE?

ADMINISTRACJA RZĄDOWA

THINK TANKI

TAK

NIE

NA CZYM POLEGA?

Jak wskazują badania, administracja nie zawsze posiada wiedzę na temat ograniczeń procesu badawczego, co ma znaczący wpływ na sposób zamawiania badań i ekspertyz oraz na późniejszą ocenę dostarczonych produktów. Jeden z badanych w wywiadzie pogłębionym tak wypowiedział się o podejściu do logiki badań i analiz:



*Można sobie wyobrazić, że coś się zawsze przesunie [albo – przyp. aut.] nie robi się dokładnie tak, jak się na początku zamierzało, bo wyszło w trakcie samego badania inaczej. Są tacy [zamawiający], którzy są elastyczni. Jak widzą [konieczność zmian], to rozumieją [...]. A są tacy, którzy po prostu tupią: „tak jak było [zaplanowane], nieważne jak, musi się zgodzić i nic się nie liczy”.*

Powyższy cytat z badań pokazuje, że podmioty dostarczające wiedzy eksperckiej czasami spotykają się z niezrozumieniem, że proces badawczy i analityczny nie jest możliwy do





zaplanowania w 100%. Często wyniki jednego etapu badań wpływają na kolejne – jedne obszary badawcze mogą wymagać poszerzenia, a inne zawężenia itp.

**Przykład**

HARMONOGRAMY BADAŃ

Problemem są np. harmonogramy planowanych badań, które już na etapie opisu przedmiotu zamówienia są niezwykle trudne do dotrzymania. Ze względu na dużą presję na dotrzymanie terminów wykonawcy realizują badania w pośpiechu, ze szkodą dla ich wyników. Typowym przykładem jest dawanie respondentom krótkich terminów na odpowiedź w badaniach kwestionariuszowych, co powoduje niższy poziom zwrotu ankiet, a co za tym idzie, niższą wiarygodność uzyskanych danych.

JAK PRZECIWDZIAŁAĆ?

Doświadczenie autorów pokazuje, że największe opóźnienia powstają zwykle podczas przygotowywania raportu metodologicznego i narzędzi do badania. Zwykle uwagi Zamawiającego i ich wprowadzanie (czasami wielokrotne) skutecznie uszczupla okres na badania właściwe, w tym badania terenowe.

Dobrym sposobem eliminacji tego ryzyka jest dzielenie badania na dwa etapy, które są realizowane niezależnie. Badanie planuje się przeznaczając odpowiedni okres czasu na przygotowanie raportu metodologicznego (etap I) i później na realizację właściwego badania (etap II). Przy czym Wykonawca może rozpocząć realizację etapu II dopiero po zaakceptowaniu (protokołem zdawczo-odbiorczym) etapu I, a okres na realizację etapu II jest liczony dopiero od daty podpisania protokołu. Dzięki takiemu rozwiązaniu Wykonawca i Zamawiający mogą podczas etapu I po pierwsze, dobrze przygotować badanie (bez pośpiechu), a po drugie, uzgodnić wszystkie szczegóły i omówić je bez wykorzystywania okresu niezbędnego na realizację właściwego badania.

**RYZIKO**

**Brak wystarczającego czasu na podjęcie współpracy**

GDZIE WYSTĘPUJE?

ADMINISTRACJA RZĄDOWA

THINK TANKI

TAK

NIE

NA CZYM POLEGA?

To ryzyko może skutecznie zablokować współpracę z think tankami. Często zdarza się bowiem, że presja czasu towarzysząca podejmowaniu decyzji jest tak znacząca, iż korzystanie z doradztwa zewnętrznego jest niemożliwe, chociaż instytucje chcą z niego skorzystać.



**Przykład**

BRAK CZASU NA SKORZYSTANIE Z WYBRANYCH FIRM

Znamienny jest np. przypadek, gdy instytucja mająca wybraną w drodze przetargu firmę doradczą, z której usług korzystała na różnych etapach tworzenia dokumentu, w końcowej fazie prac nad nim – z uwagi na przyspieszenie ich tempa – nie ma czasu skorzystać z usług wybranej już firmy.

Z ryzykiem braku czasu wiąże się również kwestia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Zdaniem przedstawicieli administracji rządowej procedura wyłaniania doradztwa bywa często tak długotrwała, że podpisywanie umowy na wykonanie usługi staje się bezprzedmiotowe.

JAK PRZECIWDZIAŁAĆ?

Sposobu na zmniejszenie ryzyka braku czasu ponownie można szukać w instytucjach systemu wdrażającego środki europejskie. Respondenci podczas wywiadów wskazywali co prawda na problem harmonizacji terminów wyłaniania wykonawców świadczących usługi i zapotrzebowania na nie, jednak podkreślali, iż z czasem problem ten przestał im doskwierać, bowiem **nauczyli się funkcjonować pod reżimem ustawy** i są w stanie **wcześniej planować swoje zapotrzebowanie na usługi doradcze**. Pomocny w tym zakresie jest obowiązkowy w tych instytucjach **plan ewaluacji**, w którym potrzebne badania planowane są z rocznym wyprzedzeniem.

Zdarzają się oczywiście sytuacje, gdy pomoc doradcza jest pilnie potrzebna, ale instytucje posiłkują się wówczas zazwyczaj nieformalnymi zespołami eksperckimi, na forum których mogą *ad hoc* przedyskutować pojawiające się problemy. Pokazuje to, iż barierą jest tu nie tyle sama ustawa, ile konieczność długofalowego planowania korzystania z doradztwa zewnętrznego, a co za tym idzie – odpowiednio zaplanowana realizacja procedur wynikających z przepisów ustawy.

## RYZIKO Nieodpowiednia gospodarka kosztami

GDZIE WYSTĘPUJE?	ADMINISTRACJA RZĄDOWA	THINK TANKI
		TAK

NA CZYM POLEGA?

Ryzyko dotyczące kwestii finansowych w badaniach i ekspertyzach ma dwa aspekty.

Po pierwsze, w administracji rządowej często **brakuje środków** na badania i ekspertyzy. Przedstawiciele instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich wskazywali, iż ich współpraca z instytucjami doradczymi możliwa jest wyłącznie dzięki finansowaniu z tych środków projektów doradczych. Podstawowym źródłem dla instytucji systemu funduszy unijnych jest pomoc techniczna (zarówno z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, jak i ta stanowiąca część każdego programu operacyjnego). Respondenci wspominali, iż przy realizacji programów przedakcesyjnych nie dysponowali takimi zasobami finansowymi i nie mogli w tak szerokim zakresie korzystać przy podejmowaniu decyzji ze wsparcia zewnętrznego.

Drugą kwestią związaną z finansami jest brak doświadczenia administracji rządowej w **określaniu kosztów prowadzonych badań czy analiz**. Szacowanie wartości zamówień jest często obciążone błędem, co powoduje brak zainteresowania współpracą ze strony doświadczonych ośrodków doradczych. Wysoki koszt badań powoduje też czasem nierealistyczne oczekiwania zamawiającego względem wykonawcy. Kilku respondentów z instytucji doradczych wspomina, że zetknęli się z niechęcią zamawiającego do współpracy już podczas zamówionego przezeń badania: zamawiający uważał, że płacąc za nie dużą kwotę, powinien otrzymać wysokiej jakości gotowy produkt, do którego powstania nie musi się przyczyniać. Tymczasem badania zamawiane są w bardzo wąskich, specjalistycznych dziedzinach, gdzie danymi zastanymi często dysponuje jedynie zamawiający, co oznacza konieczność współpracy z nim, by efekt badania miał wysoką jakość.

JAK PRZECIWDZIAŁAĆ?

Badania pokazują, że potencjał finansowy instytucji doradczych i analitycznych jest zróżnicowany w zależności od typu podmiotu. Generalnie jednak przeważa działanie projektowe, co może prowadzić do okazjonalnego zajmowania się danymi tematami i do braku badań pogłębionych. Ponadto nasze badanie potwierdziło tezę, że poza systemem wydatkowania funduszy unijnych nie ma utrwalonych mechanizmów planowania współpracy badawczej i analitycznej, nie ma też na ten cel odpowiednich środków. Finansowanie odbywa się w zależności od bieżących potrzeb. **Wprowadzenie na szeroką skalę mechanizmów planowania i efektywnego wykorzystywania środków publicznych na wzór mechanizmów wykorzystywanych przy ewaluacji z pewnością byłoby tu dużym ułatwieniem.**

## RYZIKO Niechęć respondentów do udziału w badaniach

GDZIE WYSTĘPUJE?	ADMINISTRACJA RZĄDOWA	THINK TANKI
		NIE

NA CZYM POLEGA?

Konieczność ciągłej lub wielowątkowej współpracy między zamawiającym a wykonawcą, a także wykonawcą a podmiotami objętymi badaniem może powodować ryzyko niechęci do udziału w kolejnych badaniach i przez to – ryzyko powstania produktu o niskiej jakości.

Ryzyko to powstaje zwłaszcza w obszarach, w których realizowane są liczne badania – ich wykonawcy wskazują na niechęć respondentów do współpracy, wynikającą nie tylko z dużego obciążenia pracą i braku czasu, ale też z niechęci do dzielenia się swoją wiedzą i doświadczeniem. Zdarzają się przypadki, gdy ewaluator traktowany jest jak kontroler, a objęta badaniem instytucja czy konkretny pracownik obawiają się konsekwencji w razie niekorzystnych wyników badania.

## JAK PRZECIWI-DZIAŁAĆ?

Niezwykle istotną kwestią jest zatem zmiana postawy wśród pracowników administracji, którzy powinni rozumieć konieczność prowadzenia badań mających służyć usprawnieniu funkcjonowania instytucji czy też pomóc w podjęciu odpowiednich decyzji i nie powinni się ich obawiać. Służyć temu powinno stosowanie wysokich standardów prowadzenia badań, w tym konieczność zachowania anonimowości respondentów objętych badaniami.

Sprawdzonym sposobem jest wyposażanie Wykonawcy badania w list intencyjny od Zamawiającego, w którym prosi on o współpracę i umożliwienie przeprowadzenia badania oraz informuje o korzyściach, jakie przyniesie realizacja badania i jak ważne dla osiągnięcia celów badania jest wzięcie udziału w nim jak największej grupy respondentów. Doświadczenie pokazuje, iż pismo takie powinna podpisywać osoba odpowiednio umocowana (np. w randze podsekretarza stanu).

Innym sposobem jest stosowanie monitów przez kierownictwo jednostki, w której prowadzone są badania, informujących iż nie wpłynęła wypełniona ankieta z tej jednostki, bądź też, że pracownicy nie zgadzają się na przeprowadzenia badania, co pozwala odpowiednio zareagować. Doświadczenie jednak pokazuje, iż najistotniejszą kwestią jest korzystanie z wyników badań. Pracownicy administracji, którzy sami wykonywali analizy i ekspertyzy, i stwierdzili ich przydatność, wykazują większą skłonność do uczestnictwa w badaniach rozumiejąc potrzebę ich realizacji.

Całkiem innego sposobu działania wymagają respondenci, których funkcjonowanie nie zależy od Wykonawcy, albo Zamawiającego (np. badanie przedsiębiorców). Wówczas można np. zaproponować respondentom możliwość zapoznania się ze szczegółowymi wynikami badania (co może być dla nich bardzo przydatne w codziennej pracy) lub z samym raportem z badania. W zależności od rodzaju badania, można im również zaproponować udział w spotkaniach, warsztatach, czy konferencjach, albo np. opisanie w raporcie w formie dobrej praktyki, czy studium przypadku (a więc swego rodzaju promocji instytucji respondenta).



## Podsumowanie rozdziału

Podejmowanie decyzji w administracji przy udziale zewnętrznych podmiotów doradczych i analitycznych wiąże się z ryzykiem. W rozdziale tym przedstawiono różne rodzaje ryzyka wraz z propozycjami ich neutralizacji.

Dowiedzieliśmy się, że wiele ryzyk niepodjęcia współpracy leży po stronie administracji rządowej. Dotyczą one przede wszystkim: słabej świadomości korzyści płynących ze współpracy, niedostatecznej umiejętności artykulacji własnych potrzeb, ograniczeń finansowych, braku kwalifikacji pracowników, a czasami także czasu na zrealizowanie założeń współpracy.

Z drugiej strony instytucje analityczno-doradcze i think tanki mogą torpedować współpracę, nie rozumiejąc jej potrzeb i celów, a także sprzedając tę wiedzę, którą już mają, a nie tę, która jest potrzebna administracji. Generalnie, zaufanie do think tanków rodzi się w miarę pogłębiania się współpracy, stąd niezwykle istotne staje się samo jej rozpoczęcie – reszta „dotrze się” w trakcie wspólnych rozmów i spotkań.



## Pytania podsumowujące

- Jakie ryzyka mogą napotkać przedstawiciele administracji rządowej i think tanków podczas inicjowania i rozwijania współpracy?
- Co je powoduje?
- Jak zmniejszać ryzyko lub je eliminować?



# Rozdział 6.

## Załączniki

### 6.1. Wykaz aktów prawnych mających zastosowanie w procesie podejmowania decyzji w sytuacji współpracy z ośrodkami analityczno-doradczymi

CEL WYKAZU

Celem poniższego wyczerpania jest wskazanie podstawowych aktów normatywnych, których zakres wiąże się z tematyką poradnika i które najczęściej będą miały praktyczne znaczenie w procesie podejmowania decyzji i w prowadzeniu współpracy administracji rządowej z ośrodkami analityczno-doradczymi.

WYKAZ NIE JEST WYCZERPUJĄCY

Zestawienie nie może mieć charakteru wyczerpującego, tak ze względu na dużą dynamikę zmian prawnych, jak i dlatego, że nie da się objąć nim wszystkich możliwych zakresów tematycznych poszczególnych procesów decyzyjnych oraz specyfiki działania każdej instytucji administracji rządowej.

CO ZAWIERA WYKAZ

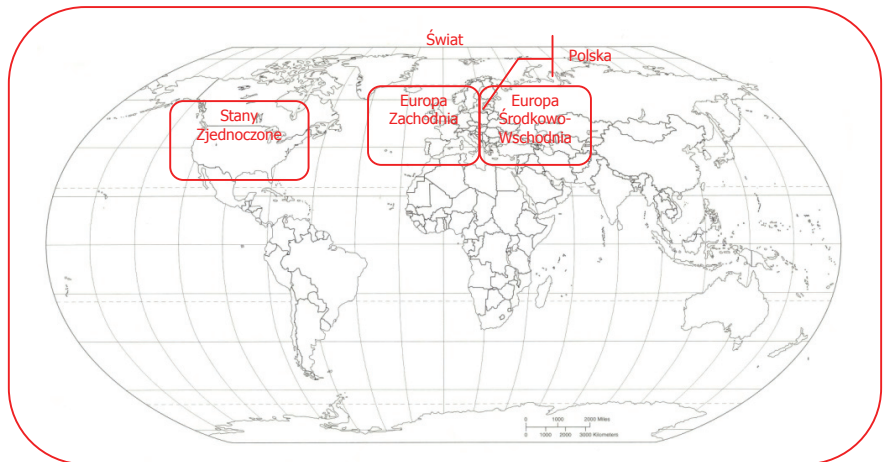
Wykaz zawiera zarówno przepisy ogólne dotyczące m. im. finansów publicznych i procedur zamówień publicznych, jak i przepisy odnoszące się do poszczególnych typów ośrodków analityczno-doradczych oraz specyficznych procesów decyzyjnych. Zestawienie jest uzupełnione wskazaniem dwóch dokumentów o charakterze tzw. „miękkiego prawa”, dotyczących dwóch kluczowych elementów procesów decyzyjnych, tj. oceny skutków regulacji oraz procedur ewaluacyjnych.

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 – tekst jednolity wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r., nr 24, poz. 199 – tekst jednolity wraz z późn. zm.);
- Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Monitor Polski z 2002 r., nr 13, poz. 131 wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 – tekst jednolity wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r., nr 182, poz. 1228);
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r., nr 10, poz. 68);

- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2005 r., nr 64, poz. 565 wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r., nr 164, poz. 1365 wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., nr 24, poz. 199 – tekst jednolity);
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2010 r., nr 96, poz. 618);
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r., nr 46 poz. 203 – tekst jednolity wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., nr 79 poz. 855 – tekst jednolity wraz z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U z 2000 r. nr 94, poz. 1037);
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r., nr 84 poz. 712 – tekst jednolity wraz z późn. zm.);
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U z 2002 r., nr 100, poz. 908);
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r., nr 169 poz. 1414 wraz z późn. zm.);
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2006 r. (Dz. U. z 2006 r., nr 34, poz. 240);
- Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji Ministerstwa Gospodarki przyjęte przez Radę Ministrów 10 października 2006 r.;
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego nr 6 z 30 maja 2007 r. w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013 (MRR/H/6(1)05/2007).

## 6.2. Przegląd polskich i zagranicznych ośrodków analityczno-doradczych

Przegląd najważniejszych polskich i zagranicznych ośrodków analityczno-doradczych został przygotowany w oparciu o *Global „Go-To Think Tank” Rankings 2010*<sup>27</sup> oraz dane pochodzące z Krajowej Jednostki Oceny. *Global „Go-To Think Tank” Rankings* jest pierwszym kompleksowym rankingiem wiodących ośrodków analityczno-doradczych na świecie. Został skonstruowany na podstawie danych zebranych na całym świecie wśród blisko 1500 naukowców, polityków, dziennikarzy i ekspertów, a także samych ośrodków analityczno-doradczych.



**Mapa 1. Rozmieszczenie najważniejszych ośrodków analityczno-doradczych na świecie**

Źródło: Global "GO-TO THINK TANK" Rankings 2010

### 6.2.1. Najważniejsze ośrodki analityczno-doradcze na świecie

**Tabela 1. Dziesięć najważniejszych ośrodków analityczno-doradczych na świecie wg Global „GO-TO Think Tank” Rankings 2010**

Lp	Think Tank	Kraj
1.	Brookings Institution	USA
2.	Council on Foreign Relations	USA
3.	Carnegie Endowment for International Peace	USA
4.	Chatham House (The Royal Institute of International Affairs)	Wielka Brytania
5.	Amnesty International	Wielka Brytania
6.	RAND Corporation	USA
7.	Center for Strategic and International Studies	USA
8.	Heritage Foundation	USA
9.	Transparency International	Niemcy
10.	Peterson Institute for International Economics (FNA Institute for International Economics)	USA

Źródło: Global "GO-TO THINK TANK" Rankings 2010

**THINK TANK** **Brookings Institution**

**KRÓTKI OPIS** Brookings Institution jest organizacją non-profit założoną w Waszyngtonie w 1916 r. Prowadzi badania naukowe i edukację w zakresie nauk społecznych, głównie w dziedzinie ekonomii, polityki metropolitalnej, zarządzania, polityki zagranicznej oraz gospodarki światowej i rozwoju. Brookings stawia sobie za cel wzmocnienie amerykańskiej demokracji, pobudzenie rozwoju gospodarczego i dobrobytu społecznego oraz zapewnienie otwartego i bezpiecznego systemu międzynarodowego.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://www.brookings.edu/>

**THINK TANK** **Council on Foreign Relations (CFR)**

**KRÓTKI OPIS** Bezpartyjna organizacja założona w Nowym Jorku w 1921 r. Zajmuje się szeroko rozumianymi kwestiami związanym z polityką międzynarodową, globalizacją oraz miejscem i rolą Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej. Jest wydawcą czasopisma „Foreign Affairs” poświęconego sprawom międzynarodowym i polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://www.cfr.org/>

**THINK TANK** **Carnegie Endowment for International Peace**

**KRÓTKI OPIS** Organizacja non-profit założona w 1910 r. w Stanach Zjednoczonych. Stawia sobie za cel rozwijanie współpracy międzynarodowej i wspieranie Stanów Zjednoczonych w czynnej obecności na arenie światowej; od 2008 r. wydaje dwumiesięcznik „Foreign Policy”. Carnegie Endowment działa obecnie w kilku krajach, ma siedziby w Moskwie, Pekinie, Bejrucie, Brukseli i Waszyngtonie.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://carnegieendowment.org/>

**THINK TANK** **Chatham House (The Royal Institute of International Affairs)**

**KRÓTKI OPIS** Najważniejszy brytyjski i jeden z ważniejszych na świecie think tanków zajmujących się badaniem stosunków międzynarodowych, założony w 1920 r. w Londynie. Chatham House wydaje dwa czasopisma: „International Affairs” oraz „The World Review”.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://www.chathamhouse.org.uk/>

**THINK TANK** **Amnesty International**



**KRÓTKI OPIS** Międzynarodowa organizacja pozarządowa, której celem jest zapobieganie naruszeniom praw człowieka poprzez wszelkie pokojowe akcje obywatelskie – od pisania listów do rządów krajów łamiących te prawa, poprzez rozpowszechnianie informacji o takich naruszeniach, po realną pomoc finansową i prawną poszkodowanym osobom. AI działa od 1961 r.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://www.amnesty.org/>



<b>THINK TANK</b>	<b>RAND Corporation</b>
KRÓTKI OPIS	Amerykański think tank i organizacja badawcza non-profit założona w 1948 r. w Kalifornii. Obszary działania RAND Corporation to: obronność i terroryzm, stosunki międzynarodowe, edukacja oraz zdrowie publiczne.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.rand.org/">http://www.rand.org/</a>
<b>THINK TANK</b>	<b>Center for Strategic and International Studies</b>
KRÓTKI OPIS	Amerykański think tank założony w 1962 r. Główne obszary zainteresowań i badań to bezpieczeństwo, polityka zagraniczna i zmiany klimatyczne. CSIS koncentruje się zwłaszcza na analizach dotyczących Bliskiego Wschodu i Rosji.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://csis.org/">http://csis.org/</a>
<b>THINK TANK</b>	<b>Heritage Foundation</b>
KRÓTKI OPIS	Jeden z najbardziej wpływowych, konserwatywnych think tanków na świecie, założony w 1973 z siedzibą w Waszyngtonie. Do zakresu badań i analiz Heritage Foundation należą stosunki międzynarodowe, polityka wewnętrzna USA (przygotowywanie zmian i propozycji systemowych z zakresu m.in. gospodarki, finansów publicznych, systemu ubezpieczeń, służby zdrowia, edukacji). Jeden z najbardziej renomowanych ośrodków amerykańskiej myśli konserwatywnej.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.heritage.org/">http://www.heritage.org/</a>
<b>THINK TANK</b>	<b>Transparency International</b>
KRÓTKI OPIS	Międzynarodowa niezależna pozarządowa organizacja badająca, ujawniająca i zwalczająca praktyki korupcyjne, przede wszystkim w życiu publicznym. Podejmuje działania na rzecz przejrzystości (transparencji) życia publicznego oraz przeciwstawia się zjawiskom korupcji. TI co roku publikuje Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perceptions Index, CPI), ukazujący postrzeganie korupcji w danym kraju przez ludzi biznesu i analityków z całego świata.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.transparency.org/">http://www.transparency.org/</a>
<b>THINK TANK</b>	<b>Peterson Institute for International Economics</b>
KRÓTKI OPIS	Think tank zajmujący się sprawami ekonomii, powszechnie uznawany za niezależny politycznie i neutralny. Jego działalność skupia się na analizie i dostarczaniu rozwiązań problemów gospodarki międzynarodowej.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.iie.com/">http://www.iie.com/</a>

## 6.2.2. Najważniejsze ośrodki analityczno-doradcze w Polsce

**Tabela 2. Sześć najważniejszych ośrodków analityczno-doradczych w Polsce wg Global „GO-TO Think Tank” Rankings 2010**

Lp.	Think Tank	Kraj
1.	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych	Polska
2.	Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE)	Polska
3.	Demos Europa	Polska
4.	Fundacja Batorego	Polska
5.	Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia (OSW)	Polska
6.	Centrum Stosunków Międzynarodowych	Polska

Źródło: Global "GO-TO THINK TANK" Rankings 2010

**THINK TANK** **Polski Instytut Spraw Międzynarodowych**

**KRÓTKI OPIS** PISM jest instytucją państwową zajmującą się badaniami naukowymi w zakresie polityki zagranicznej, integracji europejskiej, bezpieczeństwa oraz międzynarodowych stosunków gospodarczych; został założony w 1996 r. W skład Instytutu wchodzi również Akademia Dyplomatyczna, która prowadzi aplikację dyplomatyczno-konsularną przygotowującą kadry dla polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

WIĘCEJ  
INFORMACJI<http://www.pism.pl/>**THINK TANK** **Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE)**

**KRÓTKI OPIS** Prywatny niezależny i niekomercyjny instytut badawczy utworzony w 1991 r. Zajmuje się zagadnieniami z dziedziny polityki gospodarczo-społecznej, głównie opracowywaniem strategii reform gospodarczych w dziedzinie polityki monetarnej i fiskalnej, liberalizacją cen, prywatyzacją oraz liberalizacją handlu zagranicznego.

WIĘCEJ  
INFORMACJI<http://www.case.com.pl/>**THINK TAN** **Demos EUROPA**

**KRÓTKI OPIS** Fundacja demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej to niezależny think tank założony w 2006 r. Celem jego prac badawczych jest definiowanie możliwych odpowiedzi na wyzwania, jakie stoją przed Unią Europejską, jej państwami członkowskimi oraz obywatelami. Główne obszary zainteresowań to integracja europejska, miejsce Europy w świecie, stosunki międzynarodowej oraz globalizacja.

WIĘCEJ  
INFORMACJI<http://www.demoseuropa.eu/>**THINK TANK** **Fundacja Batorego**

**KRÓTKI OPIS** Fundacja im. Stefana Batorego, założona w 1988 r., jest niezależną, niedochodową organizacją pozarządową o statusie organizacji pożytku publicznego. Celem Fundacji jest wspieranie rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego poprzez udzielanie dotacji na przedsięwzięcia podejmowane przez organizacje pozarządowe. Fundacja realizuje też własne projekty: prowadzi kampanie społeczne i działania rzecznicze, monitoruje funkcjonowanie

instytucji publicznych, organizuje konferencje, debaty, warsztaty i spotkania, wydaje publikacje.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://www.batory.org.pl/>

THINK TANK

### Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia (OSW)

KRÓTKI OPIS

Instytucja zajmująca się analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Półwyspu Bałkańskiego, Kaukazu Południowego, Azji Centralnej i Niemiec. Główne obszary zainteresowań to partnerstwo wschodnie, polityka wschodnia Unii Europejskiej, bezpieczeństwo energetyczne oraz procesy transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej państw sąsiadujących z Polską. OSW powstał w 1990 r. i jest w całości finansowany z budżetu państwa.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://www.osw.waw.pl/>

THINK TANK

### Centrum Stosunków Międzynarodowych

KRÓTKI OPIS

Fundacja będąca niezależnym pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Skupia się na kwestiach związanych z problematyką NATO i bezpieczeństwa międzynarodowego, różnych aspektach integracji europejskiej oraz funkcjonowania Polski w UE, stosunkach transatlantycznych, szeroko pojętej polityce wschodniej, migracji, polityce klimatycznej i energetycznej oraz na bilateralnych i multilateralnych kierunkach polskiej polityki zagranicznej.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://csm.org.pl/>

**Tabela 3. Dziesięć firm w Polsce wykonujących najwięcej badań ewaluacyjnych (na podstawie danych z Krajowej Jednostki Oceny)**

Lp	Firma ewaluacyjna	Kraj
1.	PSDB Sp. z o.o.	Polska
2.	Policy & Action Group Uniconsult	Polska
3.	WYG International	Polska
4.	CASE Doradcy Sp. z o.o.	Polska
5.	Agrotec Polska Sp. z o.o.	Polska
6.	ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.	Polska
7.	Grupa Gumułka Sp. z o.o.	Polska
8.	ECORYS Polska Sp. z o.o.	Polska
9.	Instytut Badań Strukturalnych	Polska
10.	IBC GROUP Central Europe Holding S.A.	Polska

Źródło: Baza badań ewaluacyjnych wg stanu na dzień 26.04.2011 r.

FIRMA  
EWALUACYJNA

### PSDB Sp. z o.o.




KRÓTKI OPIS



Firma badawczo-konsultingowa. Specjalizuje się w realizacji projektów skierowanych do sektora publicznego, dotyczących funkcjonowania administracji i sfery usług publicznych oraz wykorzystania środków unijnych. Podstawowe dziedziny działania PSDB to analizy i badania ewaluacyjne, ekspertyzy i doradztwo oraz szkolenia specjalistyczne.

WIĘCEJ  
INFORMACJI



<http://psdb.com.pl/>

FIRMA EWALUACYJNA	<b>Policy &amp; Action Group Uniconsult</b>
KRÓTKI OPIS	PAG Uniconsult jest firmą doradczą. Koncentruje się na kilku dziedzinach doradztwa, obejmujących zagadnienia zarządzania i innowacyjności, problematykę finansowania przedsięwzięć gospodarczych, tworzenia i funkcjonowania pozabankowych instytucji finansowych, zarządzania zasobami ludzkimi, programowania i wspomagania rozwoju przedsiębiorstw, zarządzania programami i projektami, a także wspomagania administracji publicznej w związku z procesami programowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji programów rozwoju, w tym realizowanych w ramach finansowania z Funduszy Strukturalnych UE.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.pag-uniconsult.pl/">http://www.pag-uniconsult.pl/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>WYG International</b>
KRÓTKI OPIS	Firma WYG International wchodzi w skład brytyjskiej WYG Group i działa w Polsce od 1999 r. Realizuje zadania w zakresie doradztwa społeczno-ekonomicznego, biznesowego oraz inżynierskiego. Podstawowe dziedziny działalności: realizacja diagnoz, ewaluacji oraz badań, doradztwo strategiczne i operacyjne, finansowe oraz IT, opracowanie i realizowanie strategii komunikacji społecznej, Public Relations i marketingu terytorialnego, realizacja przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska i planowaniem rozwoju oraz szkolenia dla administracji i pracowników oraz kadr zarządzających przedsiębiorstw.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.wyginternational.pl/">http://www.wyginternational.pl/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>CASE Doradcy Sp. z o.o.</b>
KRÓTKI OPIS	CASE Doradcy powstała w 1999 r. jako firma działająca na pograniczu nauki i konsultingu. W obszarze zainteresowań CASE znajdują się następujące tematy: analizy i prognozy makroekonomiczne, innowacyjność, energia odnawialna, ochrona konkurencji, polityka regionalna, ochrona zdrowia oraz transport publiczny.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://casedoradcy.com/">http://casedoradcy.com/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>Agrotec Polska</b>
KRÓTKI OPIS	Niezależna firma doradczo-badawczo-szkoleniowa powstała w 2004 r. Jej główne obszary zainteresowań to rozwój regionalny, rozwój obszarów wiejskich, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie oraz wdrażanie funduszy strukturalnych, budowa i rozwój potencjału instytucjonalnego oraz wsparcie dla otoczenia osób niepełnosprawnych.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.agrotec-polska.pl/">http://www.agrotec-polska.pl/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.</b>

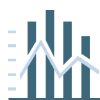
KRÓTKI OPIS	ASM powstało w 1996 r. jako polska agencja badawcza specjalizująca się w badaniach z obszaru: budownictwa, analiz rynku pracy o zasięgu ogólnopolskim oraz regionalnym, wykluczenie społeczne oraz nierówności szans zawodowych ze względu na płeć.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.asm-poland.com.pl/">http://www.asm-poland.com.pl/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>Grupa Gumułka Sp. z o.o.</b>
KRÓTKI OPIS	Konsorcjum firm specjalizujących się w szeroko pojętym konsultingu. Działa w obszarach doradztwa podatkowego, księgowości, rachuby wynagrodzeń, audytu finansowego i wewnętrznego, funduszy unijnych (w aspekcie ich pozyskiwania, rozliczania oraz ewaluacji).
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.gumułka.pl/">http://www.gumułka.pl/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>ECORYS</b>
KRÓTKI OPIS	Firma powstała w 1929 r., jest więc jedną z najstarszych firm konsultingowych na rynku europejskim. Główne dziedziny zainteresowań: polityka rozwoju regionalnego i lokalnego, fundusze strukturalne i spójności UE, monitoring i ewaluacja działań, współpraca transgraniczna, partnerstwo publiczno-prywatne, finanse, polityka innowacyjna i jej instrumenty, polityka społeczna, edukacja, rozwój sektora prywatnego, rynek nieruchomości, handel, mieszkalnictwo i rozwój aglomeracji miejskich, transport, rolnictwo i rozwój wsi, ochrona środowiska i energetyka.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://www.ecorys.pl/">http://www.ecorys.pl/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>Instytut Badań Strukturalnych</b>
KRÓTKI OPIS	Niezależna, pozarządowa organizacja badawcza. IBS stawia sobie za cel prowadzenie i wspieranie badań podnoszących innowacyjność i konkurencyjność gospodarki. Realizuje badania dotyczące wzrostu gospodarczego, rozwoju lokalnego, problematyki rynku pracy i zabezpieczenia społecznego oraz polityki strukturalnej.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://ibs.org.pl/">http://ibs.org.pl/</a>
FIRMA EWALUACYJNA	<b>IBC GROUP Central Europe Holding S.A.</b>
KRÓTKI OPIS	Firma doradcza powstała w 2005 r., oferująca wielosektorowe usługi doradztwa gospodarczego i inwestycyjnego, audytu oraz doradztwa dla administracji rządowej oraz biznesu.
WIĘCEJ INFORMACJI	 <a href="http://ibc-group.pl/">http://ibc-group.pl/</a>

### 6.3. Wskaźniki pomiaru wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej

Pomiar trendów i skali wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej powinien odbywać się na zasadach ogólnie przyjętej metodologii tworzenia systemów monitorowania polityk i programów. Szczegółowo opisano ją w cytowanym w naszym poradniku raporcie *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych...* W raporcie omówiono również przedstawione poniżej wskaźniki.

#### WSKAŹNIKI

#### trafności



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Liczba organizacji typu think tank według typu [szt.]:</b>	<b>X</b>		<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba centralnych organów doradczych i konsultacyjnych</li> <li>• liczba stałych ciał doradczych</li> <li>• liczba komisji problemowych</li> <li>• liczba think tanków rządowych</li> <li>• liczba think tanków partyjnych</li> <li>• liczba think tanków akademickich</li> <li>• liczba think tanków rzeczniczych i organizacji badawczych</li> </ul>					



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Liczba organizacji typu think tank według obszaru działania [szt.]:</b>	<b>X</b>		<b>X</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba think tanków zajmujących się zagadnieniami politycznymi</li> <li>• liczba think tanków zajmujących się zagadnieniami obrony narodowej / bezpieczeństwa narodowego</li> <li>• liczba think tanków zajmujących się zagadnieniami ekonomicznymi i samorządu lokalnego</li> <li>• liczba think tanków zajmujących się zagadnieniami międzynarodowymi (w tym integracją europejską)</li> <li>• liczba think tanków zajmujących się zagadnieniami praw człowieka i sprawami socjalnymi</li> <li>• liczba think tanków zajmujących się innymi obszarami</li> </ul>					



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Ocena odpowiadania przez ofertę think tanków na potrzeby administracji [w skali od 1 do 7], w tym:</b>		<b>X</b>		<b>X</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami politycznymi</li> <li>• ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami obrony narodowej / bezpieczeństwa narodowego</li> <li>• ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami ekonomicznymi i samorządu lokalnego</li> <li>• ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami międzynarodowymi (w tym integracją europejską)</li> <li>• ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami praw człowieka i sprawami socjalnymi</li> <li>• ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami innymi obszarami</li> </ul>					

#### WSKAŹNIKI

#### efektywności



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Średni koszt uzyskania 1 produktu współpracy [tys. zł/szt.] w podziale na</b>	<b>X</b>			<b>X</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• zdiagnozowany problem w urzędzie</li> <li>• propozycję rozwiązania problemu w urzędzie (rekomendację)</li> </ul>					

- projekt nowego aktu prawnego
- propozycję zmiany w prawie
- materiał informacyjny
- wydaną decyzję administracyjną
- przygotowaną strategię bądź plan działania
- modyfikację strategii bądź planu działania
- wdrożenie podjętej decyzji
- ocenę (ewaluację) efektów podjętych decyzji
- przygotowany OSR
- wyniki badań opinii publicznej na temat planowanych polityk



## Nazwa wskaźnika

Rodzaj wskaźnika  
Ilościowy JakościowyEtap współpracy  
Produkt Rezultat**Wartość środków finansowych przeznaczonych na współpracę z think tankami w danym resorcie w danym roku [tys. zł]****X****X**

- w tym wartość środków finansowych przeznaczonych na ekspertyzy i analizy w danym resorcie [tys. zł]



## Nazwa wskaźnika

Rodzaj wskaźnika  
Ilościowy JakościowyEtap współpracy  
Produkt Rezultat**Wartość przychodów uzyskiwanych przez think tank w danym roku [tys. zł]****X****X****X**

- w tym od osób prywatnych
- w tym ze współpracy międzynarodowej
- w tym z realizacji projektów (poza projektami rządowymi)
- w tym z realizacji projektów rządowych

## WSKAŹNIKI

**skuteczności**

## Nazwa wskaźnika

Rodzaj wskaźnika  
Ilościowy JakościowyEtap współpracy  
Produkt Rezultat**Ocena stopnia, w jakim think tanki zrealizowały cele współpracy określone na wstępie (w skali od 1 do 7), w tym:****X****X**

- ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami politycznymi
- ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami obrony narodowej / bezpieczeństwa narodowego
- ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami ekonomicznymi i samorządu lokalnego
- ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami międzynarodowymi (w tym integracją europejską)
- ocena think tanków zajmujących się zagadnieniami praw człowieka i sprawami socjalnymi
- ocena think tanków zajmujących się innymi obszarami



## Nazwa wskaźnika

Rodzaj wskaźnika  
Ilościowy JakościowyEtap współpracy  
Produkt Rezultat**Liczba think tanków, z którymi współpracowała administracja rządowa w danym roku [szt.]****X****X**

- w tym jako udział we wszystkich think tankach



## Nazwa wskaźnika

Rodzaj wskaźnika  
Ilościowy JakościowyEtap współpracy  
Produkt Rezultat**Liczba resortów/jednostek administracji rządowej, która współpracowała z think tankami w danym roku [szt.]****X****X**

- w tym jako udział we wszystkich resortach / jednostkach administracji rządowej



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Liczba spraw, które realizowały w roku think tanki [szt.], w tym:</b>	<b>X</b>			<b>X</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• liczba zdiagnozowanych problemów w urzędzie</li> <li>• liczba propozycji rozwiązań problemów w urzędzie (rekomendacji)</li> <li>• liczba projektów nowych aktów prawnych</li> <li>• liczba propozycji zmian w prawie</li> <li>• liczba materiałów informacyjnych</li> <li>• liczba wydawanych decyzji administracyjnych</li> <li>• liczba przygotowywanych strategii bądź planów działania</li> <li>• liczba modyfikacji strategii bądź planów działania</li> <li>• liczba wdrożeń podjętych decyzji</li> <li>• liczba ocen (ewaluacji) efektów podjętych decyzji</li> <li>• liczba przygotowanych OSR</li> <li>• liczba wyników badań opinii publicznej na temat planowanych polityk</li> <li>• liczba innych spraw niewymienionych wyżej</li> </ul>					

## WSKAŹNIKI

## użyteczności



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Odsetek wdrożonych rekomendacji zawartych w opracowaniach dla administracji rządowej [%]</b>		<b>X</b>			<b>X</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• w podziale na grupy rodzajowe think tanków</li> <li>• w podziale na grupy tematyczne think tanków</li> <li>• w podziale na konkretne think tanki</li> </ul>					



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Ocena wagi wdrażanych rekomendacji zawartych w opracowaniach dla administracji rządowej [w skali od 1 do 7]</b>		<b>X</b>			<b>X</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• w podziale na grupy rodzajowe think tanków</li> <li>• w podziale na grupy tematyczne think tanków</li> <li>• w podziale na konkretne think tanki</li> </ul>					



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Liczba cytowań raportów i opracowań think tanku w danym roku [szt.]</b>		<b>X</b>			<b>X</b>

## WSKAŹNIKI

## trwałości



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Wkład	Etap współpracy	
	Ilościowy	Jakościowy		Produkt	Rezultat
<b>Liczba organizacji, z którymi kontynuowana jest współpraca w danym roku [szt.]</b>	<b>X</b>	<b>X</b>			<b>X</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• w tym jako udział w liczbie wszystkich think tanków, z którymi współpraca jest prowadzona w danym roku</li> </ul>					



## 6.4. Wybrane dokumenty i publikacje oraz źródła informacji

- Adair J., *Anatomia biznesu. Podejmowanie decyzji*, Studio EMKA, Warszawa 1999.
- Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wiszniowski R., red., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Habuda L., red., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Czaputowicz J., red., EIPA PWN, Warszawa 2008.
- Are Think Tanks an Indicator for Societal Progress?*, Waltraut Ritter, The Hongkong Foresight Centre, 3rd OECD Forum on Statistics, Knowledge and Policy, 27-30/10/2009.
- Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP UE, Kraków 2007.
- Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2003.
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, w: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Nr 1, 1972.
- Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Europe and Its Think Tanks: A Promise to Be Fulfilled*, Boucher S., red., Notre Europe, Paris 2004.
- Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Mazur S., red., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007.
- Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Pietras-Goc B., red., WSE Kraków 2008.
- Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Haber A., Szałaj M., red., PARP, Warszawa 2010.
- Górnjak J., *Sprawne państwo, cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”, nr 4/2008.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Policy Advice*, Japan Centre for International Exchange, Weaver K., Stares P., red., Tokyo 2001.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Scholar 2008.
- Heywood A., *Politics*, Macmillan, Londyn 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007.
- Jackiewicz I., Mielcarz A., Pęksa S., Rosa K., Sitek M., *Instytucje myślenia strategicznego*, RCSS, Warszawa 2004.
- Jackiewicz I., Recenzja raportu United Nations Development Programme, „Thinking the unthinkable. From thought to policy. Role of think-tanks in shaping government strategy. Experiences from Central and Eastern Europe”, „Służba Cywilna”, nr 9, Jesień-Zima 2004/2005.
- Kaczmarek T.T., *Kto kieruje globalizacją? Think tanki – kuźnie nowych idei*, DIFIN, Warszawa 2011.
- Kucharczyk J., Kaźmierkiewicz P., *Learning from the experience of West European think tanks: a study in think tank management*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Leigh A., *Doskonałe podejmowanie decyzji*, Rebis Dom Wydawniczy, Poznań 1999.
- Lindblom Ch., *The Science of Muddling Through*, „Public Administration Review”, vol. 19 (1), 1959.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Kraków 2004.
- Makowski G., *Współpraca organizacji think tank z rządem. Problemy i proponowane rozwiązania*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Makowski G., *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „III sektor” nr 3/2005, ISP, Warszawa 2005.
- March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- March J.G., Simon H.A., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 1964.
- McGann J. i S. Boucher, *Think tanks in Europe and US: Converging or Diverging?*, Notre Europe, Paris 2005.
- McGann J., *The Global Go-To Think Tanks. The Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia 2007.
- Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Szpringer W., Rogowski W., red., CH Beck, Warszawa 2007.
- Ocena Skutków regulacji: najlepsze doświadczenia w krajach OECD*, OECD, Warszawa 2000.
- Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat*

- 1999-2010, w: Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym, str. 39-62, PARP, Warszawa 2010.
- Organizacje pozarządowe i władza publiczna*, Makowski G., Schimanek T., red., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Parsons W., *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 1995.
- Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, Perkowski M., red., Fundacja Prawo i Partnerstwo, Warszawa 2004.
- Pawson R., *Evidence-based Policy. A Realistic Perspective*, SAGE Publications, 2006.
- „Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Analiza potencjału w kontekście realizacji zasady *good governance*. Raport merytoryczny z grantu badawczego”, zespół autorski: Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła Ł., Warszawa 2009.
- Przeglądy OECD Reformy Regulacji: Polska. Od transformacji po nowe wyzwania w sferze regulacji*, OECD, MG, Warszawa 2002.
- Raport na temat Potencjału Zarządzania Regulacyjnego w Polsce. Podręcznik do przeprowadzania konsultacji na różnych etapach rozwiązywania problemu, SIGMA, 2006.
- Report on Regulatory Management Capacities in Poland*, Report Prepared by SIGMA, OECD, 2006.
- Rydlowski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich unii europejskiej*, 29. Studium Politologiczne, Warszawa 2006.
- Rydlowski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa 2002.
- Rymaszewski P., *Proces stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej. Cztery stadia działania – analiza funkcjonalna*, (wersja robocza), Warszawa 2011.
- Simon H.A., *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008.
- Simon H.A., *Administrative Behaviour*, Macmillan, Londyn 1957.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2004.
- Think tanki prawnicze w Polsce. Wyzwania i rekomendacje*, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2010.
- Think Tanks In Central Europe and Eurasia. A Selective Directory*, Freedom House, Budapest 2006.
- Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy – The Role of Think Tanks in Shaping Government Strategy*, UNDP, Bratysława 2006.
- Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Komisja Europejska, Bruksela 2002.
- Wytrażek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- Ziętara W., *Istota think tanks*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Vol. XVI, 1 Sectio K, 2009.
- Zbieranek P., „Polski model organizacji typu think tank”, praca magisterska napisana w Zakładzie Antropologii Społecznej pod kierunkiem dr. hab. Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego, prof. UG, Gdańsk 2010.
- Zubek R., Goetz K.H., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, E&Y, Warszawa 2005.



### **Dane Zamawiającego:**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Departament Służby Cywilnej  
AL. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa  
Tel. (022) 694-76-14  
[www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl)  
[www.procesydecyzyjne.pl](http://www.procesydecyzyjne.pl)

Publikacja przygotowana w ramach Projektu „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” Priorytetu V Dobre rządzenie, Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Poddziałania 5.1.1. „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenia kompetencji kadr” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

ISBN 978-83-930035-9-4

### **Dane Wykonawcy badania:**



**PSDB Sp. z o.o.**  
ul. Sienna 64  
00-825 Warszawa

**WYG International Sp. z o.o.**  
ul. Marynarska 15  
02-674 Warszawa

