

**RAPORT**

**Optymalne wdrożenie  
specjalistycznej ścieżki  
rozwoju zawodowego  
dla analityków**

Warszawa 2014

## RAPORT

# Optymalne wdrożenie specjalistycznej ścieżki rozwoju zawodowego dla analityków

### Zamawiający:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  


### Wykonawcy:

Instytut Rozwoju Biznesu sp. z o.o.



EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.



Warszawa, październik 2014 roku



## SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE .....	5
WPROWADZENIE .....	8
1. DOŚWIADCZENIA I BENCHMARKI DOTYCZĄCE ORGANIZACJI PROCESU BUDOWY POTENCJAŁU ANALITYCZNEGO W INNYCH KRAJACH .....	11
2. KOSZTY I KORZYŚCI (EFEKTYWNOŚCI) DOTYCZĄCE URUCHOMIENIA W URZĘDACH SPECJALISTYCZNYCH ŚCIEŻEK ROZWOJU DLA ANALITYKÓW .....	29
3. SPECYFIKA UWARUNKOWAŃ DZIAŁANIA POLSKICH URZĘDÓW ZWIĄZANEGO ZE SZKOLENIEM I PLANOWANIEM ROZWOJU ZAWODOWEGO PRACOWNIKÓW URZĘDÓW. WNIOSKI DOTYCZĄCE BARIER ORAZ SZANS ZWIĄZANYCH Z WDRAŻANIEM SYSTEMU SZKOLEŃ I INDYWIDUALNYCH PROGRAMÓW ROZWOJU ZAWODOWEGO DLA ANALITYKÓW W URZĘDACH .....	32
4. METODYKA OKREŚLAJĄCA SPOSÓB BUDOWY DWÓCH SPECJALISTYCZNYCH ŚCIEŻEK ROZWOJU ZAWODOWEGO DLA ANALITYKÓW .....	43
5. INDYWIDUALNY PROGRAM ROZWOJU ZAWODOWEGO DLA ANALITYKÓW – MODEL DOCELOWY .....	47
6. WNIOSKI I REKOMENDACJE DOTYCZĄCE WZORCOWYCH TESTÓW KOMPETENCYJNYCH .....	55
7. MIEJSCE DOCELOWE ANALITYKÓW W URZĘDACH ADMINISTRACJI CENTRALNEJ .....	61
8. WNIOSKI NA TEMAT SPOSOBÓW WZMACNIANIA I KONCENTRACJI POTENCJAŁU ANALITYCZNEGO W URZĘDACH .....	65
BIBLIOGRAFIA .....	68
ZAŁĄCZNIK NR 1: SZABLON IPRZ DLA ANALITYKA (ŚCIEŻKA PODSTAWOWA I ZAAWANSOWANA) .....	69



## STRESZCZENIE

Niniejszy raport dotyczy optymalnego sposobu wdrożenia w urzędach administracji rządowej ścieżki rozwoju zawodowego dla specjalistów w dziedzinie analiz ilościowych polityk publicznych. Jego celem jest podsumowanie wyników badań i ekspertyz dotyczących tej problematyki oraz sformułowanie rekomendacji.

Badania przeprowadzono w urzędach z grupy docelowej. Zakres badań objął doświadczenia i praktyki w zarządzaniu zasobami ludzkimi, w tym w zarządzaniu przez kompetencje oraz realizacji systemowych programów rozwojowych. Raport jest także uzupełniony o benchmarki odnoszące się do organizacji procesu budowy potencjału analitycznego w krajach dysponujących najlepiej rozwiniętą bazą analityczną.

Raport został opracowany przez konsultantów Instytutu Rozwoju Biznesu sp. z o.o. oraz firmy Evaluation for Government Organizations s.c. (EGO) w oparciu o charakterystykę funkcji analityka sformułowaną w *Ekspertyzie. Potencjał analityczny kadr administracji rządowej* (dalej: *Ekspertyza*) będącej finalnym produktem fazy badania związanej z diagnozą potencjału analitycznego w urzędach administracji rządowej.

W celu dokonania ogólnej oceny poziomu zaawansowania systemu szkoleń i systemowych rozwiązań w zakresie rozwoju kadr przeprowadzono pogłębione wywiady z osobami odpowiedzialnymi za kształtowanie polityki personalnej w wybranych urzędach administracji rządowej.

Głównymi narzędziami wykorzystanymi w badaniu były:

- wywiady pogłębione wspomagane kwestionariuszem dotyczącym praktyk indywidualnego programu rozwoju zawodowego (w skrócie IPRZ) korpusu analitycznego;
- wnioski z Testu Kompetencji Analitycznych (wiedzy, umiejętności, potencjału analitycznego) dla wybranych pracowników urzędów, których zidentyfikowano jako analityków (N=310)<sup>1</sup>;
- wnioski z ankiety PAPI (tzw. audytoryjnej), w której wzięli udział wybrani pracownicy urzędów zidentyfikowani jako analitycy (N=310)<sup>2</sup>;
- analiza dokumentów i struktur organizacyjnych podmiotów zagranicznych;
- baza [www.legislacja.gov.pl](http://www.legislacja.gov.pl);
- wnioski z wywiadów z analitykami i ich przełożonymi;
- przegląd opracowań naukowych dotyczących administracji publicznej;
- przegląd dokumentacji kadrowej stosowanej w instytucjach;
- przegląd opisów stanowisk pracy osób, które uczestniczyły w teście (opisy z 18 instytucji).

Badanie prowadzono w oparciu o przyjętą operacyjną definicję **analityka**<sup>3</sup> rozumianego jako osoba, która w swojej pracy:

- wykorzystuje nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu wyniki badań, ekspertyz, analiz, diagnoz itp. (np. raporty Komisji Europejskiej, analizy OECD<sup>4</sup>, dane Głównego Urzędu Statystycznego, raporty z ewaluacji funduszy europejskich, badania wykonane przez krajowe ośrodki naukowe) oraz

<sup>1</sup> Więcej informacji na temat wyników testu można znaleźć w opracowaniu: Ledzion B., Olejniczak K. (red.) (2014). *Ekspertyza. Potencjał analityczny kadr administracji rządowej*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Na podstawie publikacji: Ledzion B., Olejniczak K. (red.) (2014). *Ekspertyza*, dz. cyt.

<sup>4</sup> OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

- używa nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu podstawowych metod analizy danych ilościowych (np. analizy wybranych parametrów statystycznych, takich jak średnia, mediana czy wariancja; analizy korelacji, podstawowych testów statystycznych, analizy szeregów czasowych itp.)

lub która

- wykonuje nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu, w całości lub w części, badania/ analizy/ ekspertyzy/ diagnozy z wykorzystaniem metod badań społeczno-ekonomicznych.

Założenie to jest bardzo ważne z uwagi na fakt, iż w żadnym z badanych urzędów nie funkcjonuje stanowisko „analityk” (jedynie w Głównym Urzędzie Statystycznym występuje „starszy analityk”), co powoduje problemy z identyfikacją tej grupy zawodowej. Dodatkową trudność stanowi dość często występujący mieszany model lokowania analityków w urzędach, łączący model scentralizowany ze zdecentralizowanym-funkcjonalnym<sup>5</sup>. Silne oraz wyspecjalizowane departamenty analityczne zatrudniające duże zespoły analityków funkcjonują w sześciu jednostkach: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Edukacji Narodowej i w Ministerstwie Gospodarki. W pozostałych jednostkach mamy do czynienia z typem mieszanym. W tych jednostkach zauważalne jest wysokie wyspecjalizowanie departamentów merytorycznych, co utrudnia działania tzw. analityka uniwersalnego, czyli osoby wyznaczonej do realizacji głównie prac analitycznych. Taka struktura utrudnia analitykom podnoszenie poziomu kompetencji w ramach specjalizacji analitycznej oraz uniemożliwia łatwe wykorzystanie posiadanych kompetencji w różnych urzędach oraz przechodzenie z jednego urzędu do drugiego.

Przeprowadzenie wywiadów w urzędach pozwoliło na wyciągnięcie następujących wniosków:

1. Relatywnie najlepiej wygląda poziom rozwoju praktyk w zakresie stosowania IPRZ oraz systemowych programów rozwoju pracowników w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Świadczy o tym także poziom wiedzy i umiejętności zatrudnionych tam analityków potwierdzony przez badania opisane w *Ekspertyzie*.
2. We wszystkich pozostałych jednostkach poziom zaawansowania prac przy wdrażaniu systemowych rozwiązań w zakresie stosowania IPRZ nie wypada równie korzystnie. Brakuje m.in. spójnej strategii wspierania kadr<sup>6</sup>.
3. Z uwagi na zdiagnozowane braki w zakresie wykorzystywania narzędzi przeznaczonych do diagnozy kompetencji pracowników administracji rządowej zauważono, że warto spopularyzować Test Kompetencji Analitycznych w procesach rekrutacyjnych na stanowiska analityczne w urzędach administracji rządowej. Pozwoli to na wybór osób cechujących się odpowiednim poziomem wiedzy, umiejętności oraz potencjału analitycznego.

Jednocześnie analiza doświadczeń innych krajów w odniesieniu do systemowego zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej przedstawiona w niniejszym raporcie wskazuje zestaw sprawdzonych praktyk, takich jak praktyki zarządzania wiedzą czy organizacyjnego uczenia się, które bardzo dobrze współgrają z innymi koncepcjami modernizacji administracji publicznej.

W rozdziale 1 raportu zostały szeroko omówione doświadczenia innych krajów w zakresie rozwoju potencjału analitycznego w administracji rządowej. W oparciu o te doświadczenia sformułowano wnioski i rekomendacje do wykorzystania w polskich warunkach. W rozdziale 2 przedstawiono zagadnienia związane z kosztami wdrażania specjalistycznych ścieżek rozwoju dla analityka w urzędach administracji rządowej oraz płynące z tego korzyści. Z kolei rozdział 3 jest poświęcony specyfice uwarunkowań działania polskich urzędów związanego ze szkoleniem pracowników i planowaniem ich rozwoju zawodowego wpływającej na wdrażanie systemu szkoleń i IPRZ dla analityków w urzędach.

<sup>5</sup> Tamże, s. 53.

<sup>6</sup> Aczkolwiek w niektórych jednostkach – np. w Ministerstwie Gospodarki – prowadzone są intensywne prace w tym obszarze.

W rozdziale 4 przedstawiono rekomendowaną metodykę określającą sposób budowy oraz możliwości wdrożenia w urzędach dwóch specjalistycznych ścieżek rozwoju zawodowego dla analityków (podstawowej i zaawansowanej). Rozdział 5 koncentruje się na kształcie i wdrażaniu docelowego modelu IPRZ wspomagającego rozwinięcie dwóch specjalistycznych ścieżek rozwoju zawodowego dla analityków.

Rozdział 6 poświęcony wnioskowi i rekomendacjom w odniesieniu do zastosowania testów kompetencyjnych omawia bardzo istotne zagadnienia wiążące się z metodyką wyłaniania talentów w dziedzinie analiz. Z kolei w rozdziale 7 opisano dylematy i wnioski dotyczące docelowego miejsca analityków w strukturach organizacyjnych urzędów administracji rządowej.

Ostatnia część raportu zawiera rekomendacje wypracowane na podstawie zgromadzonych danych oraz wcześniejszych prac. Zwracają one uwagę m.in. na:

- brak wykrystalizowanej roli analityków w urzędach (np. brak wyodrębnionych stanowisk analitycznych, często skrajnie odmienne zakresy obowiązków departamentów analitycznych);
- niski poziom wynagrodzeń i mało atrakcyjny system motywacyjny w porównaniu z sektorem prywatnym, co utrudnia utrzymanie na stanowiskach ekspertów;
- wysoki poziom fluktuacji kadr (zwłaszcza najlepszych pracowników);
- konieczność tworzenia i wzmacniania sieci współpracy i wymiany informacji między analitykami;
- potrzebę zastosowania mentoringu, programu opartego na HR business partneringu oraz systemu zarządzania ścieżkami karier w systemie zarządzania zasobami ludzkimi administracji rządowej;
- ograniczenie środków finansowych przeznaczanych na szkolenia w służbie cywilnej;
- konieczność przygotowania mechanizmów realizacji projektów wzmacniających potencjał analityczny finansowanych ze środków Unii Europejskiej (np. w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój), w tym projektów mających wykorzystać wnioski z niniejszego projektu;
- problemy z dostosowaniem oferty szkoleniowo-edukacyjnej do bardzo zróżnicowanej pod względem potencjału i potrzeb grupy analityków;
- potrzebę budowania kultury organizacyjnej sprzyjającej wykorzystaniu analiz w urzędach na poziomie całego systemu administracji rządowej;
- potrzebę bezkonfliktowego łączenia pracy analitycznej z aktywnością naukową.



## WPROWADZENIE

W ciągu ostatnich kilkunastu lat coraz widoczniejsza staje się tendencja do stosowania metodyki typu *evidence-based* w procesie podejmowania decyzji przez instytucje rządowe wielu krajów<sup>7</sup>. Podejście to zwraca dużą uwagę na analizę faktycznych kosztów i efektów związanych z podejmowanymi decyzjami oraz nowymi aktami legislacyjnymi. Analizy te obejmują korzyści i koszty zarówno w układzie *ex post*, jak i antycypującym następstwa przyszłych decyzji.

Taka strategia ma szereg zalet, a przede wszystkim pozwala racjonalizować działania administracji rządowej oraz unaoczniać, że podejmowane przez nią inicjatywy mają logiczne uzasadnienie i nie są oparte wyłącznie na ogólnych założeniach wynikających z programów politycznych. Dodatkowo pomaga w radzeniu sobie z charakterystyczną dla współczesnego świata rosnącą współzależnością i złożonością, które sprawiają, że wzrasta ryzyko nieprzewidzianych i niepożądanych konsekwencji decyzji realizowanych przez rządy i urzędy.

W związku z rozbudowywaniem się systemów administracji publicznej w wielu krajach dodatkowe wyzwanie stanowi zapewnienie synergii działania urzędów należących do administracji rządowej, które mają indywidualne strategie i zakresy odpowiedzialności. W tej sytuacji nietrudno o wzajemne blokowanie swoich działań, koncentrowanie się wyłącznie na własnych efektach i niedostrzeganie kosztów, które mogą pojawić się w innych obszarach. W rezultacie rośnie możliwość wystąpienia niepożądanych skutków podejmowanych decyzji i niegospodarności.

Upowszechnienie metod typu *evidence-based* w trybie działania instytucji rządowych bardzo dobrze sprawdziło się w latach 90. w krajach, które w związku z wyzwaniami gospodarczymi musiały wprowadzać politykę ograniczania kosztów – dotyczyło to m.in. Kanady i Szwecji. Dążąc do ograniczania kosztów, trzeba uwzględniać przyszłe konsekwencje zastosowanych obostrzeń, w tym relacje kosztów i korzyści. W naturalny sposób tego typu problemy i doświadczenia z nimi związane stały się szczególnie ważne po roku 2008, kiedy znacznie większa grupa krajów starała się wdrażać własne programy cięć kosztowych i zmian w realizowanych programach socjalnych. Wówczas pojawiło się duże zapotrzebowanie ze strony instytucji rządowych na prowadzenie złożonych analiz nakładów i efektów działań oraz na konsultacje ze środowiskami opiniotwórczymi zainteresowanymi potencjalnymi skutkami decyzji podejmowanych przez ośrodki administracji publicznej.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat można również zauważyć rosnącą popularność podejść analitycznych w podejmowaniu decyzji w organizacjach biznesowych, które zaczęły tworzyć nowe standardy analiz i wzmacniać pozycję analityków<sup>8</sup>.

Wspomniane wcześniej zjawiska, a przede wszystkim zainteresowanie metodami typu *evidence-based* oraz rosnące znaczenie prac analitycznych wspomagających procesy decyzyjne, w naturalny sposób postawiły przed administracją rządową wielu krajów nowe wyzwania związane z dynamiką potencjału analitycznego. Bardzo wcześnie zauważono, że rozwój potencjału analitycznego, wzmacnianie jego roli i „unowocześnianie” w ten sposób administracji publicznej wymagają podejmowania wielu skoordynowanych działań<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> *Government at a Glance*. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publishing, 2011, s. 36.

<sup>8</sup> Davenport T. (2012). *How „big data” is different*. MIT Sloane Management Review.

<sup>9</sup> *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*. World Public Sector Report 2005. United Nations, 2005, s. 102.

Wśród działań, które można uznać za kluczowe, należy wymienić przede wszystkim:

1. Wzmocnienie potencjału analitycznego instytucji rządowych, co wiąże się z koniecznością zatrudniania specjalistów i modyfikowania procedur decyzyjnych w taki sposób, aby optymalnie wykorzystywać wnioski z opracowywanych analiz.
2. Zbudowanie środowiska pracy i metod uczenia się, które zapewnią sprzyjające warunki do rozwoju potencjału analitycznego instytucji rządowych, w tym pozwolą na:
  - a. stabilizację kadr analityków poprzez m.in. odpowiednią konstrukcję ścieżek karier, systemów szkolenia i systemów wynagradzania tak, aby analitycy widzieli przed sobą atrakcyjne perspektywy rozwoju zawodowego;
  - b. rozwój narzędzi i systemów HR, w tym metodyk zarządzania kompetencjami, systemów ocen i budowania zindywidualizowanych programów rozwoju zawodowego;
  - c. usprawnienie praktyk kierowniczych w urzędach w zakresie zarządzania, organizacji pracy i budowania atmosfery zaufania oraz współpracy;
  - d. wzmocnienie tendencji do dzielenia się wiedzą i uczenia się w środowisku pracy ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia płaszczyzn rozwoju wspólnot praktyków (*communities of practice*), aktywizacji różnych form mentoringu, w tym m.in. coachingu.

## METODYKA BADANIA

Metodykę badania diagnostycznego oparto na mieszanym podejściu badawczym<sup>10</sup>. Na podstawie literatury tematu z zakresu zarządzania w polskiej i zagranicznej administracji publicznej, zagranicznych programów kształcenia, dokumentów polskich urzędów, wywiadów i konsultacji opracowano główne wnioski dotyczące potencjału rozwojowego kadr administracji rządowej. Następnie uzupełniono je wnioskami z wywiadów z analitykami i ich przełożonymi oraz przeglądem udostępnionych dokumentów dotyczących przede wszystkim kwestii szkoleń i rozwoju zawodowego oraz ścieżek karier dla analityków<sup>11</sup>.

Przy wyborze instytucji do wywiadów pogłębionych kierowano się liczbą zatrudnionych w tych jednostkach analityków oraz zdiagnozowanym wcześniej ich zaangażowaniem w proces realizacji oceny skutków regulacji (OSR). Należy zwrócić uwagę na ograniczenia przeprowadzonej analizy wynikające z zakresu pozyskanych danych. W związku z nie do końca zadowalającą liczbą przebadanych jednostek analiza ta siłą rzeczy może zarysować jedynie obraz ogólny i wymaga ostrożności przy formułowaniu wniosków na temat wszystkich resortów.

---

<sup>10</sup> Creswell J.W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.

<sup>11</sup> Na szczególną uwagę zasługują m.in. rozwiązania opracowane i wdrożone w Ministerstwie Finansów (MF) oraz w Głównym Urzędzie Statystycznym (GUS).

Tabela 1. **Lista jednostek administracji rządowej, w których realizowano wywiady pogłębione z pracownikami komórek kadrowych**

Nazwa urzędu	Skrót	Liczba wywiadów
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	GDDKiA	1
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	GDOŚ	1
Główny Urząd Statystyczny	GUS	2
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	KPRM	1
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	MAiC	1
Ministerstwo Finansów	MF	2
Ministerstwo Gospodarki	MG	2
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	MKiDN	1
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	MNiSW	2
Ministerstwo Obrony Narodowej	MON	1
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	MPiPS	3
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	MRiRW	2
Ministerstwo Skarbu Państwa	MSP	1
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	MSW	1
Ministerstwo Zdrowia	MZ	2
Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych	NDAP	1
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	UOKiK	2
Urząd Regulacji Energetyki	URE	1
<b>OGÓŁEM</b>		<b>27</b>

## 1. DOŚWIADCZENIA I BENCHMARKI DOTYCZĄCE ORGANIZACJI PROCESU BUDOWY POTENCJAŁU ANALITYCZNEGO W INNYCH KRAJACH

### WPROWADZENIE

Według prowadzonych przez Bank Światowy badań jakości funkcjonowania systemów administracyjnych (*government effectiveness*) spośród państw członkowskich Unii Europejskiej w czołówce państw o najlepiej działającej administracji plasują się Finlandia, Szwecja, Dania, Holandia, Belgia, Niemcy, Austria, Irlandia i Wielka Brytania<sup>12</sup>. Ten zestaw krajów europejskich wyznaczył obszar poszukiwania najlepszych wzorców i praktyk w dziedzinie doskonalenia potencjału analitycznego. W ramach przeglądu literatury do bardziej szczegółowej analizy wytypowano: Wielką Brytanię, Szwecję, Danię, Holandię, Niemcy oraz Irlandię.

Obok rozwiązań stosowanych w administracjach europejskich w dalszej kolejności zostaną przedstawione te, które są wykorzystywane w Australii oraz w Stanach Zjednoczonych. Pomimo zasadniczej odmienności uwarunkowań funkcjonowania systemów administracyjnych w tych krajach, zostaną przybliżone te wzorce działań, które po niezbędnej adaptacji mogłyby okazać się skuteczne również w polskiej administracji rządowej.

Prezentowane poniżej rozwiązania są zróżnicowane. Obejmują przykłady wykorzystywania w pracy analitycznej (w tym w ocenie skutków regulacji) narzędzi informatycznych, dydaktycznych (związanych ze szkoleniami analityków) oraz form interakcji (współpracy służb analitycznych z zewnętrznymi partnerami). W pierwszej kolejności opisano doświadczenia brytyjskie z uwagi na to, że działania skierowane na poprawę jakości zaplecza analitycznego rządu stały się tam przedmiotem kompleksowego programu, czego nie odnotowano w innych państwach.

### WIELKA BRYTANIA

Administracja brytyjska należy niewątpliwie do światowych liderów w zakresie systemowego podejścia do wzmocnienia potencjału analitycznego administracji rządowej. Taka pozycja wynika z kompleksowego ustosunkowania się do tego wyzwania. Już w roku 2000 rząd Tony'ego Blaira ogłosił całościowy plan wzmocnienia potencjału analitycznego administracji rządowej pod hasłem *Adding It Up*. Duży nacisk położono tam na kwestie szkolenia, ale nie samych analityków. Punkt wyjścia stanowiły **warsztaty z ministrami i najwyższymi rangą urzędnikami**, które miały im uświadomić potrzebę wykorzystywania pracy analityków, korzyści z niej wynikające dla jakości polityk publicznych oraz podkreślić rolę ministrów i wyższych urzędników w podnoszeniu standardów pracy analitycznej. Priorytetowe traktowanie tego zadania wynikło z obserwacji, że wcześniej zapotrzebowanie na wyniki prac analitycznych w rządzie było relatywnie niewielkie. Co więcej, nawet jeśli uruchamiano pewne projekty analityczne, po pewnym czasie je zarzucano ze względu na niski priorytet.

---

<sup>12</sup> *Full Worldwide Governance Indicators Data Set*, The World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>. Dostęp: wrzesień 2014 r.

Wprowadzono także **fundusz grantowy dla ministerstw** (*seed-corn fund*), zarządzany przez Ministerstwo Finansów (*Her Majesty's Treasury*) pod nadzorem premiera. Z funduszu finansowano projekty badań w dziedzinach wykraczających poza ściśle zdefiniowany obszar zadań poszczególnych ministerstw (projekty multidyscyplinarne czy multisektorowe). Okazało się, że ministerstwa niechętnie przeznaczają własne środki na realizację tego typu przedsięwzięć. Centralnie zarządzany fundusz tę lukę wypełnił. Co istotne, zgłaszane projekty nie były finansowane w całości z funduszu, ale przynajmniej częściowo ze środków danego ministerstwa<sup>13</sup>. Chodziło przede wszystkim o to, by ministerstwo – dzięki zaangażowaniu własnych środków – było bardziej zainteresowane właściwą realizacją projektu.

Innym celem było zacieśnienie współpracy analityków z ekspertami zewnętrznymi. Na potrzeby analityków pracujących przy modelu finansowania opieki dla osób starszych Ministerstwo Zdrowia (*Department of Health*) opracowało specjalny tryb współpracy z *London School of Economics*. **Przez jeden w dzień w tygodniu analityk (albo analitycy) ministerstwa pracował nad tym modelem na uczelni.** Miało to służyć nie tylko konsultowaniu modelu z pracownikami naukowymi, lecz także stopniowemu budowaniu i zacieśnianiu relacji ze światem akademickim. Innego rodzaju schemat współpracy wprowadzono dla analityków stale współpracujących z rządem. Mogli oni **rezerwować konsultacje w określonych terminach u profesora ekonometrii**, który na bieżąco pomagał im w rozwiązywaniu problemów. Zabezpieczono także fundusze na **etaty dla akademików** w instytucjach rządowych. Etaty uruchamiano w okresie letnim, na kilka miesięcy wakacji akademickich. Wyselekcjonowaną grupę pracowników naukowych zatrudniano wówczas w ministerstwach, gdzie prowadzili analizy na potrzeby urzędu czy pełnili funkcję konsultantów. Cel był ten sam – zacieśnienie relacji między administracją i światem nauki oraz współpraca przy konkretnych projektach.

Przewidziano również pewne zmiany w polityce rekrutacji na stanowiska w służbie cywilnej (*civil service*). Zaobserwowano, że na przestrzeni dwudziestu lat praktycznie nie zmieniła się liczba ekonomistów na stanowiskach kierowniczych średniego szczebla w administracji rządowej. Rekomendowano **rekrutowanie na te stanowiska większej liczby analityków**, zwłaszcza ekonomistów – jednak nie na zasadzie awansu z niższych stanowisk, a poprzez zatrudnianie zewnętrznych ekspertów (ze świata biznesu albo nauki), z pominięciem wieloszczeblowej drabiny awansu. Zalecano także otwarcie administracji rządowej na **zagranicznych doradców o międzynarodowej renomie**. Kolejnym proponowanym rozwiązaniem było angażowanie naukowców bądź osób z doświadczeniem w biznesie na zastępstwo albo na zasadzie ich tymczasowego oddelegowania do administracji. Innymi słowy, dostrzeżono potencjalne korzyści wynikające z otwarcia korpusu służby cywilnej na ekspertów-analityków z zewnątrz<sup>14</sup>. Taka strategia jest bardzo efektywna w rozwijaniu potencjału analitycznego i w pewnym zakresie może znaleźć zastosowanie także w polskich warunkach. Obecny system służby cywilnej umożliwia zatrudnianie osób, które nie legitymują się stażem pracy w jednostkach sektora finansów publicznych. Wymóg takiego stażu dotyczy w zasadzie wyłącznie wyższych stanowisk w służbie cywilnej. W przypadku analityków nie powinno stanowić to istotnego ograniczenia, barierą mogą być natomiast limity wysokości wynagrodzeń, które utrudniają oferowanie konkurencyjnych kwot analitykom z sektora prywatnego. Rozwiązaniem jest np. angażowanie do określonych zadań lub projektów analityków z sektora prywatnego czy naukowego na podstawie umów cywilnoprawnych, co przy aktualnych regulacjach prawnych jest dopuszczalne.

Należy zaznaczyć, że pomimo kompleksowego podejścia do rozwoju potencjału analitycznego w administracji brytyjskiej nie wypracowano jednolitego modelu lokowania służb analitycznych. W niektórych przypadkach są to wyodrębnione komórki organizacyjne urzędów, w innych – pojedynczy analitycy zatrudnieni w ramach zespołów zajmujących się programowaniem polityk

<sup>13</sup> Nie określono poziomu takiego wkładu własnego, pozostawiając ministerstwu możliwość proponowania jego wysokości w odniesieniu do danego projektu.

<sup>14</sup> *Adding It Up. Improving Analysis & Modelling in Central Government*. London: Cabinet Office Performance and Innovation Unit, 2000.

publicznych. Ważną rolę odgrywają natomiast tzw. **główni analitycy** (*Heads of Profession*), powoływani w każdym urzędzie i mający bezpośredni kontakt z decydentami. Ich zadaniem jest zapewnienie realnego wpływu prac analitycznych na kształt polityk publicznych. Odpowiadają także za stwarzanie analitykom odpowiednich warunków do pracy, programowanie im szkoleń oraz rozwoju zawodowego<sup>15</sup>. Ważny element programu *Adding It Up* stanowiło opracowanie stałej formuły konsultacji i wymiany informacji między naczelnymi specjalistami z różnych instytucji administracji rządowej. W tym celu zaplanowano regularne konferencje i seminaria dla *Heads of Professions*.

Większość zadań z programu *Adding It Up* przewidziano do realizacji w ciągu pierwszego roku od jego ogłoszenia. Nad ich wdrażaniem czuwała grupa sterująca skupiająca wysokiej rangi urzędników ministerstw oraz innych urzędów administracji rządowej, w tym dyrektorów departamentów i komórek analitycznych oraz starszych doradców. W skład grupy sterującej wszedł również główny ekonomista *Bank of England*, a także dyrektor *Institute for Fiscal Studies* – pozarządowej instytucji analitycznej cieszącej się w Wielkiej Brytanii znakomitą renomą. Zespół projektowy odpowiedzialny bezpośrednio za wdrażanie składał się z pracowników *Performance and Innovation Unit* (Zespół ds. Efektywności i Innowacyjności) podlegającego premierowi. Cały program został przygotowany w oparciu o:

- ankiety i kwestionariusze przesyłane do wszystkich ministerstw w celu pozyskania informacji na temat priorytetowych obszarów polityki publicznej wymagających wsparcia analitycznego w perspektywie co najmniej kilku najbliższych lat;
- dyskusje z politykami i urzędnikami wysokiego szczebla, a także analitykami zatrudnionymi w urzędach administracji centralnej;
- dyskusje z ekspertami zewnętrznymi, mającymi jednak doświadczenie we współpracy z rządem, np. przedstawicielami think tanków, środowiskiem akademickim czy reprezentantami sektora komercyjnego;
- opracowanie zestawu szczegółowych studiów przypadków, na podstawie których wyciągnięto wnioski na potrzeby przyszłych rozwiązań;
- przegląd skutecznych praktyk zaczerpniętych z sektora prywatnego, uczelni oraz think tanków.

Dla większości działań projektowych nie przewidziano dodatkowego finansowania poza środkami, którymi ministerstwa dysponowały już wcześniej. Wyjątkiem był fundusz grantowy, na który zarezerwowano około 3-4 milionów funtów rocznie, oraz działania związane z zaangażowaniem zewnętrznych ekspertów – zwłaszcza współpraca z akademikami. Szkolenia finansowano z ogólnej puli na szkolenia dla administracji rządowej.

Program *Adding It Up* nie stał się przedmiotem całościowej ewaluacji, która wskazywałaby, w jakim stopniu jego cele zostały zrealizowane oraz w jakim zakresie przełożył się on na poprawę jakości polityk publicznych. Należy jednak z aprobatą podejść do koncepcji kompleksowego i strategicznego ujęcia problemu wzmacniania potencjału analitycznego administracji rządowej. Cenną inspirację może stanowić również metodyka prac nad programem, a także skala zaproponowanych w nim działań. Warto podkreślić, że implementacja programu w zasadzie nie wymagała zmian prawnych ani uruchomienia znacznych dodatkowych funduszy. Z polskiej perspektywy największą przeszkodą do wdrożenia analogicznego programu byłyby:

- ograniczenia finansowe, które mogłyby zablokować stworzenie funduszu grantowego na projekty analityczne (co jednak nie wyklucza uruchomienia takiego funduszu w wersji okrojonej czy pilotażowej z niewielkim budżetem, który mógłby być zwiększany w kolejnych latach w miarę pozyskiwania dodatkowych środków na ten cel);

<sup>15</sup> Campbell S. (2007). *The structure of analytical support within government*. London: Government Social Research Unit.

- ograniczenia prawne wynikające głównie z przepisów ustawy o służbie cywilnej<sup>16</sup> stanowiące tamę dla otwartego przepływu kadrowego, zwłaszcza między środowiskiem akademickim czy biznesowym a administracją rządową (jednakże obowiązujące regulacje dotyczące korpusu służby cywilnej dają pewne możliwości uruchomienia takiego modelu usystematyzowanej wymiany kadrowej, choć wymagałoby to odrębnych szczegółowych analiz prawnych).

Zaawansowane rozwiązania są stosowane w administracji brytyjskiej nie tylko w odniesieniu do budowania potencjału analitycznego, ale też w procesie oceny skutków regulacji. Jednostki organizacyjne bezpośrednio odpowiadające za OSR to:

- 1) *Better Regulation Executive* (BRE) – jednostka odpowiedzialna za realizację polityki oceny wpływu regulacji na biznes; wchodzi w skład *Department for Business, Innovation & Skills* (BIS), czyli Ministerstwa Biznesu, Innowacji i Umiejętności, którego kompetencje obejmują m.in. ograniczanie regulacji w trosce o konkurencyjność brytyjskiej gospodarki; publikuje wskazówki dla wszystkich jednostek rządowych.
- 2) *Better Regulation Units* (BRU) – zespoły działające w ramach każdego ministerstwa odpowiedzialne za poprawę standardów regulacyjnych.
- 3) *Regulatory Policy Committee* (RPC) – niezależna instytucja powołana w 2009 r.; od roku 2012 jest autonomicznym pozaministerialnym organem doradczym oceniającym jakość analiz OSR opracowywanych przez ministerstwa; jej działalność jest finansowana przez BIS, a pracownicy zatrudniani poprzez otwartą rekrutację (ogłoszenia o wakatach są podawane do publicznej wiadomości).
- 4) *Reducing Regulation Committee* (RRC) – podkomisja rządowa nadzorująca proces deregulacji; akceptuje projekty regulacji w oparciu o ocenę OSR wydaną przez RPC<sup>17</sup>.

W Wielkiej Brytanii mocno akcentuje się potrzebę stosowania analizy OSR od samego początku prac nad jakimkolwiek projektem regulacyjnym. Za model teoretyczny służy cykl ROAMEF (*Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation and Feedback*), który wychodzi od przesłanek, przechodzi przez cele, ocenę, monitoring, ewaluację i dochodzi do informacji zwrotnej. Proces OSR rozpoczyna się tu na poziomie ministerstwa – autorzy określonej regulacji spotykają się z członkami BRU, żeby naszkicować OSR dla swojego projektu. Dalej projekt jest konsultowany z ekonomistami danej jednostki (pierwsza weryfikacja OSR), następnie z przedstawicielami biznesu i/ lub organizacjami pozarządowymi (druga weryfikacja OSR). Po konsultacjach BRU wspiera autorów przy końcowej redakcji OSR, a wreszcie dokonuje recenzji (*peer-review*). Projekt może też zostać skierowany do zewnętrznych ekspertów (*external peer-review*). Później projekt z OSR trafia do RPC, która opiniuje go jako czerwony (niezgodny z celem) lub żółty/ zielony (zgodny z celem), a na koniec jest przekazywany do RRC, która podejmuje ostateczną decyzję.

W brytyjskiej praktyce regulacyjnej stosuje się pewne dodatkowe zasady:

- *One in, one out* (obecnie: *one in, two out*) – wprowadzenie nowej regulacji wymaga usunięcia obowiązującej (obecnie: dwóch), która nakłada na biznes porównywalne obciążenia.
- *Sunsetting* – każda wprowadzana regulacja wygasa domyślnie po okresie siedmiu lat, chyba że w wyniku obowiązkowej procedury ewaluacyjnej zostanie podjęta decyzja o jej utrzymaniu<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

<sup>17</sup> Rok J., *Doświadczenia administracji w Wielkiej Brytanii*, [w:] Mazur S., Płoszaj A. (red.) (2013). *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 277.

<sup>18</sup> Za: *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials*. London: Department for Business Innovation & Skills, 2013.

W brytyjskiej administracji rządowej z narzędzi analitycznych korzysta przede wszystkim resort odpowiedzialny za politykę pracy i ubezpieczeń społecznych (*Department for Work & Pensions*). Istotna rola tego ministerstwa wynika z szerokiego zakresu spraw podlegających jego kompetencjom oraz z konieczności analizy dużych zbiorów danych ekonomicznych i społecznych. Interesującym rozwiązaniem stosowanym przez ten resort jest narzędzie **Stat-Xplore** służące do graficznej prezentacji danych. Po zarejestrowaniu się w serwisie internetowym Stat-Xplore (<https://stat-xplore.dwp.gov.uk>) można uzyskać dostęp do informacji statystycznych m.in. o:

- osobach korzystających z zasiłków i innych form wsparcia, w tym pomocy mieszkaniowej;
- osobach korzystających ze świadczeń z tytułu choroby czy niepełnosprawności;
- osobach objętych systemem rentowym;
- osobach uprawnionych do wsparcia przy poszukiwaniu pracy.

Narzędzie umożliwia generowanie tabel, map, wykresów i grafów bazujących na danych z systemu, pobieranie wygenerowanych zestawień oraz dzielenie się nimi, np. za pośrednictwem mediów społecznościowych. Dodatkowo *Department for Work & Pensions* udostępnia bezpłatnie niektóre statystyki dotyczące rynku pracy i bezrobocia za pomocą narzędzia do wizualizacji danych **Google Public Data Explorer** (<https://www.google.com/publicdata/directory>). Zarówno Stat-Xplore, jak i Google Public Data Explorer nie są wprawdzie narzędziami stworzonymi z myślą o wspieraniu analityków wewnętrznych administracji rządowej, ale mogą znacząco ułatwić im współpracę z zewnętrznymi ekspertami czy środowiskiem akademickim, ponieważ umożliwiają im bezpośredni dostęp do szczegółowych danych bez konieczności wnioskowania o ich udostępnienie. Stąd stosowanie takiego narzędzia może się przełożyć na zintensyfikowanie i wyższą jakość współpracy między administracją i zewnętrznymi analitykami.

Szczególnie zaawansowane rozwiązania wzmocniające tworzenie polityk publicznych opartych na dowodach (*evidence-based*) wdrożył rząd Szkocji<sup>19</sup>. Po wyborach w 2007 r. zdecydowano o całościowej reformie struktur rządu, w tym przebudowaniu służby analitycznej. Wyodrębnioną grupę badaczy społecznych pracujących w rządzie przy pięciu nowo utworzonych ministerstwach podzielono na 18 stałych zespołów analitycznych, w których skład wchodził także ekonomiści i statystycy. Obok stałych zespołów umożliwiono tworzenie grup zadaniowych, tzn. mieszanych zespołów analitycznych.

Zespoły te zajmują się wspieraniem procesu tworzenia polityk publicznych na każdym etapie: od interpretowania i dostarczania materiału analitycznego, poprzez współpracę ze środowiskiem akademickim, zlecenie realizacji projektów badawczych podmiotom zewnętrznym, po podejmowanie samodzielnych prac analitycznych oraz upowszechnianie wyników badań. Utrzymywanie stałej współpracy z uniwersytetami i innymi placówkami badawczymi jest z punktu widzenia analityków szczególnie ważne, gdyż ich zadaniem jest pośredniczenie we współpracy między administracją a światem akademickim.

Zgodnie z założeniem zespoły analityczne powinny być włączane w proces planowania polityk rządu i poszczególnych resortów na możliwie najwcześniejszym etapie prac – już przy formułowaniu problemów. Zdarza się jednak, że wbrew tym założeniom analitycy są zaangażowani w projekt na etapach późniejszych. Wówczas ich rola jest mniejsza, a wpływ na kluczowe decyzje legislacyjne ograniczony.

Obok stałych i tworzonych *ad hoc* zespołów analitycznych w Szkocji powołano także **urząd głównego analityka** (*Office of Chief Researcher*), który zapewnia wsparcie badaczom, ułatwia przekazywanie zdobywanej przez nich wiedzy na szczebel polityczny, a także koordynuje projekty międzysektorowe<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Szkocja dysponuje wyodrębnionym aparatem rządowym. Obejmuje on zaledwie kilka resortów, z wyłączeniem takich obszarów jak sprawy zagraniczne czy obronność.

<sup>20</sup> Jung T., Nutley S., Morton S., Millar A. (2010). *Linking research and policy in Scotland*, „Evidence & Policy”, 2(6).



Rozwiązania szkockie mogą być wdrożone również w polskiej administracji. Wartościowym posunięciem byłoby zwłaszcza zaadaptowanie funkcji organizatora (pośrednika) współpracy ze środowiskiem akademickim. Taką rolę mógłby odgrywać wybrany członek zespołu analitycznego w każdym ministerstwie. Można również rozważyć utworzenie stanowiska głównego analityka ulokowanego np. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ewentualnie w innych ministerstwach istotnych dla systemu OSR.

## IRLANDIA

W irlandzkiej administracji rządowej zadanie wspierania analityków spoczywa głównie na Ministerstwie Wydatków Publicznych i Reformy (*Department of Public Expenditure and Reform*). Koordynuje ono również szkolenia urzędników odpowiedzialnych za OSR przygotowywane w poszczególnych ministerstwach<sup>21</sup>.

Szkolenia dla analityków są oferowane przez *Institute of Public Administration* (Instytut Administracji Publicznej, odpowiednik Krajowej Szkoły Administracji Publicznej) – jedyną instytucję odpowiedzialną bezpośrednio za kształcenie urzędników administracji publicznej. Instytut oferuje m.in. studia podyplomowe dla analityków administracji rządowej. Program rocznych dwusemestralnych studiów obejmuje takie zagadnienia jak:

- elementy analizy ekonomicznej,
- analiza finansowa,
- ekonomia sektora publicznego,
- ewaluacja polityk publicznych,
- analiza kosztów i korzyści,
- zarządzanie projektami,
- zarządzanie ryzykiem,
- metody badawcze,
- metody analiz w obszarze polityk społecznych<sup>22</sup>.

Studia są płatne (ich łączny koszt wynosi około 8000 euro) i otwarte dla wszystkich urzędników administracji publicznej. Zajęcia odbywają się w siedzibie Instytutu. Program może być zrealizowany w ciągu roku (zajęcia dwa dni w tygodniu) lub dwóch lat (zajęcia jeden dzień w tygodniu). Absolwenci studiów mogą kontynuować kształcenie w celu uzyskania tytułu magistra ekonomii w zakresie analiz polityk publicznych. Do jego uzyskania niezbędne jest przygotowanie rozprawy poświęconej wybranemu zagadnieniu z obszaru analizy polityk publicznych. Towarzyszą temu regularne spotkania seminaryjne. Opłata za ten etap studiów wynosi 5000 euro. Dyplom jest wydawany przez *University College Dublin*<sup>23</sup>.

W Irlandii ważną rolę w analitycznym wspieraniu polityki rządu odgrywają uczelnie, których projekty badawcze są od wielu lat finansowane przez rozmaite instytucje publiczne. Najwięcej uwagi poświęca się analitycznemu wsparciu polityk w dziedzinie ochrony zdrowia czy spraw społecznych.

Interesującym przedsięwzięciem realizowanym przez irlandzką administrację rządową było stworzenie kompleksowego programu usług adresowanych do matek. Jakość usług świadczonych dotychczas na ich rzecz poddano ewaluacji z wykorzystaniem takich metod jak konsultacje z ekspertami międzynarodowymi oraz ankiety wypełniane przez szerokie grono interesariuszy. W badaniu wykorzystano także metodę **przeglądu systematycznego Cochrane**. Jest to rodzaj usystematyzowanego przeglądu wiarygodnych źródeł (np. literatury naukowej, raportów z badań,

<sup>21</sup> *Smart Regulation. A Driver of Irish Economic Recovery*. EPS Consulting, 2014, s. 31.

<sup>22</sup> Zob. <http://ipa.ie/index.php?lang=en&p=page&id=119>.

<sup>23</sup> Zob. <http://ipa.ie/index.php?lang=en&p=page&id=124>.

statystyk) stosowanego w medycynie czy w programowaniu polityki zdrowotnej. W pierwszej kolejności formułuje się problem lub pytanie badawcze. Następnie dokonuje się przeglądu całości dostępnych danych, które mogą być przydatne do udzielenia odpowiedzi na to pytanie bądź rozwiązania problemu. Chodzi o uniknięcie opierania się wyłącznie na tych danych i publikacjach, które odpowiadałyby z góry założonej tezie. Przegląd systematyczny musi być przeprowadzany regularnie, aby uwzględnić najbardziej aktualny stan badań.

Przeglądami systematycznymi Cochrane zawiaduje międzynarodowa organizacja non profit *Cochrane Collaboration*. Obecnie funkcjonuje ponad 50 grup tematycznych (*Cochrane Review Groups*), które tworzą i aktualizują przeglądy systematyczne dotyczące rezultatów określonych procedur medycznych. Wykorzystywanie danych pochodzących z tych przeglądów (*Cochrane Review*) powinno być standardem w programowaniu polityki zdrowotnej<sup>24</sup>. Wydaje się, że podejście wzorowane na metodyce przeglądów systematycznych może być także stosowane w innych dziedzinach polityki publicznej, gdzie równie poważnym problemem jest selektywne wykorzystywanie wiedzy, np. pomijanie w analizach danych podważających przyjęte na wstępie założenia.

Na dalszym etapie projektu do ewaluacji rozwiązań wprowadzonych przez nowy program usług adresowanych do matek zastosowano takie narzędzia jak analiza korzyści i kosztów oraz losowe badanie kontrolowane (*randomized controlled trial*). Jak podkreślają badacze opisujący realizację tego projektu, jest on przykładem użycia szerokiego wachlarza narzędzi analitycznych odpowiednio dostosowanych do każdej fazy – od formułowania założeń programu, poprzez jego wdrażanie, na ocenie rezultatów skończywszy<sup>25</sup>.

Podejście zastosowane w opisanym projekcie irlandzkiej administracji da się przenieść na polski grunt, zwłaszcza w pracy analitycznej w obszarze polityki zdrowotnej – czy szerzej – społecznej. Nie wymagałoby to zmian prawnych, systemowych ani też struktury organizacyjnej administracji. Nieodzowne natomiast mogą okazać się szkolenia dla analityków z zakresu metodyki przeglądu systematycznego. Z naszych informacji wynika jednak, że technikę przeglądu systematycznego promuje w polskiej administracji Agencja Oceny Technologii Medycznych i to ona może przejąć rolę instytucji szkolącej z wykorzystaniem tej metody<sup>26</sup>.

## DANIA

W duńskiej administracji rządowej interesujące narzędzia analityczne znalazły zastosowanie w polityce nakierowanej na ograniczanie obciążeń administracyjnych przedsiębiorców. W ramach przeprowadzonego w latach 2007-2008 programu **Burden Hunters Project** („łowcy obciążeń administracyjnych”) wykorzystano innowacyjną technikę pomiaru skali obciążeń administracyjnych, z którymi muszą się zmagać przedsiębiorcy. Przyjęto optykę klienta administracji, w tym przypadku – przedsiębiorcy.

Po zidentyfikowaniu grupy docelowej, czyli określonego typu przedsiębiorców, do wyselekcjonowanych przedsiębiorstw wysłano analityków, aby na miejscu – w ramach badań terenowych – zdobyli informacje na temat roli, jaką regulacje i obowiązki administracyjne odgrywają w bieżącym funkcjonowaniu przedsiębiorstwa. W trakcie badań obserwowano procesy zarządcze oraz przeprowadzono serię wywiadów. Efektem wizyt były nagrania dźwiękowe i wizualne, notatki i transkrypcje wywiadów zebrane następnie w całość i podsumowane w minireportach.

<sup>24</sup> Zob. <http://www.cochrane.org>. Dostęp: wrzesień 2014 r.

<sup>25</sup> Kennedy P., de Brún T., O'Reilly-de Brún M., MacFarlane A. (2010). *An exploration of evidence-based policy in Ireland: health and social inclusion*, „Evidence & Policy”, 2(6).

<sup>26</sup> Zob. <http://www2.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m99&ms=914&ml=pl&mi=914&mx=0&mt=&my=521&ma=07516>.

Tak pozyskany materiał został poddany analizie ilościowej z wykorzystaniem oprogramowania **Atlas.ti**. Program Atlas.ti jest odpłatnym narzędziem informatycznym opracowanym zarówno na potrzeby analiz jakościowych, jak i ilościowych. Jest wykorzystywany w sektorze komercyjnym, w badaniach naukowych oraz w administracji publicznej. Obecna cena licencji dla administracji publicznej (na jeden rok dla jednego użytkownika) wynosi 790 euro<sup>27</sup>. Umożliwia nie tylko prowadzenie obliczeń, ale także zawiera narzędzia do wizualizacji danych, w tym do ich prezentacji w formie audiowizualnej. Producent zapewnia wsparcie techniczne w postaci szkoleń oraz tutoriali video<sup>28</sup>.

W prezentowanym przypadku analiza ilościowa po pierwsze dostarczyła informacji na temat obszarów regulacji odgrywających najważniejszą rolę w bieżącym funkcjonowaniu przedsiębiorstw, np. podatku VAT czy obowiązków wynikających ze statystyki publicznej. Po drugie zapewniła usystematyzowany opis doświadczeń (historii) z życia przedsiębiorstw, gdzie regulacje były źródłem istotnego ryzyka czy problemów dla ich działalności. Obszary regulacji i doświadczeń złożyły się na matrycę obszarów wymagających interwencji w postaci ograniczenia regulacji czy zmiany podejścia regulacyjnego<sup>29</sup>.

Opisany projekt stanowi przykład nowatorskiego pojmowania roli analityka i stosowanego przez analityków podejścia badawczego. Opiera się ono na powiązaniu analiz ilościowych wykorzystujących odpowiednie rozwiązania informatyczne z badaniami terenowymi, w których analityk przyjmuje perspektywę użytkownika (*user-centric approach*). Wydaje się, że takie podejście może być szczególnie cenne w programowaniu regulacji gospodarczych.

Rozwiązanie zastosowane w programie duńskiej administracji można przenieść na polski grunt, zwłaszcza na potrzeby pracy analitycznej w obszarze polityki gospodarczej czy przy ocenie skutków regulacji gospodarczych. Nie wymaga to wprowadzania zmian prawnych ani systemowych, wiąże się natomiast z koniecznością przygotowania analityków oraz zapewnienia dostępu do oprogramowania służącego do prowadzenia analiz ilościowych.

## HOLANDIA

Wykorzystanie danych ilościowych w ocenie skutków regulacji w Holandii nie zostało jeszcze zastosowane na szerszą skalę. Doświadczenia holenderskie warte są jednak bliższej analizy ze względu na bogaty zasób różnorodnych podejść analitycznych zarówno w sektorach biznesowych<sup>30</sup>, jak i w dziedzinie administracji rządowej. Przygotowywane przez trzy ministerstwa (sprawiedliwości, gospodarki i środowiska) wkłady do oceny skutków regulacji w postaci oszacowania skutków – odpowiednio prawnych, gospodarczych i środowiskowych – mają głównie charakter jakościowy. Incydentalnie wykorzystywane są narzędzia ilościowe typu analiza kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*). Również międzyresortowy zespół ds. proponowanych projektów legislacyjnych nie prowadzi bardziej szczegółowych analiz, a jedynie zapewnia doradztwo<sup>31</sup>. Pewną rolę w procesie OSR odgrywa jeszcze niezależna komisja ds. obciążeń administracyjnych (*Adviescollege Toetsing Regeldruk*). Komisja początkowo zajmowała się oceną *ex ante* proponowanych regulacji pod kątem ich konsekwencji dla poziomu administracyjnych obciążeń przedsiębiorców, a obecnie zajmuje się również oceną już funkcjonujących regulacji. Ponadto doradza ministerstwom przy tworzeniu nowych

<sup>27</sup> Zob. <http://www.atlasti.com/licenses.html>.

<sup>28</sup> Szczegółowe informacje na temat narzędzia dostępne są na stronie internetowej producenta: <http://www.atlasti.com/index.html>. Dostęp: wrzesień 2014 r.

<sup>29</sup> *The Burden-Hunter technique. A user-centric approach to cutting red tape*. MindLab, Copenhagen: Skatteministeriet, 2008.

<sup>30</sup> De Geus A. (1997). *The Living Company*. Boston: Harvard Business School Press.

<sup>31</sup> Hertin J., Jacob K., Volkery A., *Policy appraisal*, [w:] Jordan A.J., Lenschow A. (red.) (2008). *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, s. 122.

regulacji, promując tzw. *cluster approach* – konstruowanie nowego prawa w ścisłym powiązaniu z analizą obowiązujących regulacji tak, by uniknąć tworzenia prawa wyizolowanego od istniejącego kontekstu regulacyjnego. Komisja również nie wykorzystuje na szerszą skalę metod ilościowych.

Zaplecze analityczne rządu holenderskiego jest raczej zdecentralizowane i nienakierowane ściśle na potrzeby procesu oceny skutków regulacji. Do najważniejszych instytucji analitycznych funkcjonujących w ramach administracji rządowej należy Centrum Badań i Dokumentacji (*Wettenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*, w skrócie WODC)<sup>32</sup> działające pod auspicjami Ministerstwa Sprawiedliwości (*Ministerie van Veiligheid en Justitie*) oraz Biuro Analiz Ekonomicznych (*Centraal Planbureau*, w skrócie CPB) w strukturach Ministerstwa Finansów (*Ministerie van Financiën*)<sup>33</sup>. WODC prowadzi badania z zakresu szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, które są następnie wykorzystywane do programowania polityki publicznej w tej dziedzinie. Zajmuje się także zlecaniem badań ekspertom zewnętrznym, w takich obszarach jak kryminologia, prawo i procedura karna, więziennictwo czy wiktymologia. Prowadzi także badania statystyczne, np. dotyczące poziomu przestępczości.

Z kolei CPB nadzoruje zaawansowane badania ekonomiczne z bardzo dużym zakresem rozbudowanych analiz ilościowych. Odgrywa rolę swego rodzaju think tanku dla Ministerstwa Finansów i jest tzw. centrum doskonałości<sup>34</sup> w dziedzinie analiz ilościowych dbającym o wdrażanie nowoczesnych rozwiązań w zakresie stosowanych metod oraz rozwijanie współpracy międzynarodowej. Instytucja ta została utworzona w 1945 r. i od tego czasu funkcjonuje nieprzerwanie, stale wzbogacając doświadczenia związane z poszukiwaniem i wprowadzaniem nowych efektywnych metod analitycznych. CPB zajmuje się prognozowaniem ekonomicznym oraz zasila danymi politykę gospodarczą rządu. W swojej pracy CPB wykorzystuje szerokie spektrum narzędzi analizy, np.:

- modele ekonomiczne SAFFIER II i WorldScan;
- modele podatkowe oraz dotyczące polityki społecznej i polityki rynku pracy: MIMIC, MIMOSI, Actuaris, BIMBAM;
- modele dotyczące starzenia się społeczeństwa (GAMMA);
- modele statystyczne typu WISER;
- analizę kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*).

CPB dysponuje rozbudowaną siatką partnerów zagranicznych obejmującą międzynarodowe think tanki (*Bruegel* czy *Institute for Fiscal Studies*, *Center for European Policy Studies*) oraz instytucje państwowe o podobnym profilu istniejące w innych państwach, np. Szwedzką Radę Polityki Fiskalnej (*Finanspolitiska Radet*). Przy CPB afiliowani są także eksperci akademicy. W każdym obszarze działania CPB (np. polityka makroekonomiczna, polityka rynku pracy, polityka senioralna) rekrutuje się po jednym akademiku do stałej współpracy na okres jednego roku, z możliwością przedłużenia kontraktu. Współpraca polega zwłaszcza na przygotowywaniu publikacji i udziale w projektach badawczych realizowanych przez CPB. Instytucja ta ma w ofercie także program badaczy wizytujących, w ramach którego akademicy mogą odbywać tam płatne staże.

<sup>32</sup> Zob. <http://english.wodc.nl>. Dostęp: wrzesień 2014 r.

<sup>33</sup> Zob. <http://www.cpb.nl/en/about-cpb>. Dostęp: wrzesień 2014 r.

<sup>34</sup> Istotą funkcjonowania centrum doskonałości jest przede wszystkim dążenie do poprawy kompetencji w zakresie analizy ilościowej, usprawnienie wymiany informacji, zarządzanie strukturą projektów analitycznych oraz promowanie stosowania nowych metod analizy i wsparcie merytoryczne dla analityków, którzy chcą poznać nowe metody pracy lub się w nich doskonalić. Oddziaływanie CPB dotyczy przede wszystkim Ministerstwa Finansów i agencji bezpośrednio z nim współpracujących, ale możliwe jest również świadczenie pomocy merytorycznej dla analityków z innych urzędów.

Opisane rozwiązania instytucjonalne można przenieść na polski grunt, jednak wymagałyby to długofalowych działań. Doświadczenia holenderskie wskazują na walory zdecentralizowanego zaplecza analitycznego rządu, tzn. wyprowadzenia funkcji analitycznych poza centrum rządu, a nawet poza struktury ministerstw, do wyspecjalizowanych agencji analitycznych formalnie podporządkowanych ministerstwom, ale cieszących się zarazem szerokim zakresem operacyjnej autonomii. Jednak przy planowaniu podobnego rozwiązania w Polsce należałoby uwzględnić fakt, że budowanie potencjału instytucjonalnego takich quasi-niezależnych agencji było procesem wieloletnim.

## NIEMCY

Proces OSR w Niemczech jest zdecentralizowany, a w jego przeprowadzaniu bierze udział kilka ministerstw. Landy także przeprowadzają OSR osobno, według wybranej przez siebie metody<sup>35</sup>. Zanim propozycja projektu aktu prawnego trafi do kanclerza i ministrów, na szczeblu międzyresortowym zostaje wypracowana kompromisowa ocena skutków danej regulacji<sup>36</sup>.

Poszczególne elementy OSR są rozdzielone pomiędzy następujące ministerstwa:

- ministerstwo właściwe aktu prawnego – odpowiada za obliczanie kosztów administracyjnych związanych z wprowadzeniem ustawy (osobno dla każdego landu);
- Ministerstwo Gospodarki i Technologii (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*) – odpowiada za ocenę kosztów ustawy dla gospodarki i przedsiębiorców;
- Ministerstwo Rolnictwa, Gospodarki Żywnościowej i Ochrony Konsumentów (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*) – odpowiada za szacowanie, jak ustawa zmienia sytuację konsumentów<sup>37</sup>.

Podejmowane są pewne próby standaryzacji i nadzoru nad procesem OSR w Niemczech, jednakże nie mają one charakteru obligatoryjnego dla całości OSR. Przykładem niezależnej instytucji biorącej udział w procesie OSR jest Krajowa Rada Kontroli Regulacji (*Nationaler Normenkontrollrat*, w skrócie NKR). W jej skład wchodzi ośmioro członków wybieranych przez Bundestag na pięć lat (m.in. prawników, wykładowców akademickich, byłych burmistrzów, sekretarzy stanu, dyrektorów Federalnego Urzędu Statystycznego – *Statistisches Bundesamt*). Praca NKR polega na „opracowywaniu analiz regulacji metodą *ex ante* i przesyłaniu zainteresowanym jednostkom administracji danej ekspertyzy oraz na regularnym kontakcie (m.in. poprzez rozmowy telefoniczne i spotkania) z poszczególnymi członkami Bundestagu, komisjami parlamentarnymi i grupami roboczymi w celu podniesienia świadomości o kosztach biurokracji i skutkach ich działalności parlamentarnej<sup>38</sup>. Podręcznik OSR – *Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung* – opracowany przez niemieckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (*Bundesministerium des Innern*, w skrócie BMI) nie narzuca jednolitego podejścia do prowadzenia oceny, ale stanowi kompendium wiedzy na temat metod OSR.

W ramach dywersyfikacji metod rozwinięto trzy główne rodzaje OSR zależne od etapu regulacji:

- Wstępna OSR – jej celem jest ustalenie, czy regulacja jest potrzebna, oraz porównanie tej regulacji z innymi opcjami. Jej kluczowe pytania brzmią: Które z rozwiązań regulacyjnych najlepiej odpowiada postawionym celom? Jakich skutków, kiedy i z czyjej strony możemy się spodziewać?

<sup>35</sup> Wiśniewska J., *Ocena skutków regulacji w Niemczech na przykładzie Wydziału O2 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN*, [w:] Sakowicz M. (red.) (2010). *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*. Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, s. 55.

<sup>36</sup> Tamże, s. 57.

<sup>37</sup> Kańtoch A., Szuber M., *Ocena skutków regulacji w Republice Federalnej Niemiec*, tamże, s. 44.

<sup>38</sup> Tamże, s. 51.

- Równoległa OSR – jest przeprowadzana na etapie projektu, a jej cel to przetestowanie i zbadanie wybranej regulacji. Kluczowe pytania brzmią: Czy przyjęte środki odpowiadają regulacjom i kontekstowi regulacyjnemu? Czy można zmniejszyć spodziewane koszty i zwiększyć oczekiwane korzyści?
- Retrospektywna OSR – jest dokonywana w oparciu o dane operacyjne po wdrożeniu regulacji. Jej kluczowe pytania brzmią: Czy cele regulacji zostały osiągnięte? Czy regulacja powinna zostać zrewidowana lub uaktualniona?

W związku z powyższymi cechami procesu OSR oraz samej struktury służby cywilnej, w Niemczech nie ma jednolitego wzorca szkolenia analityków, w tym analityków przeprowadzających OSR. Tak jak sposób analiz ustalany jest przez każde ministerstwo i land oddzielnie, tak i szkolenia odbywają się w odrębnych instytucjach.

W Niemczech funkcjonuje również zewnętrzne stowarzyszenie analityków – *Die Gesellschaft für Operations Research (GOR)*<sup>39</sup> – które zrzesza około 1200 osób i instytucji ze środowisk akademickich, ekonomicznych i administracyjnych. Jednym z elementów działalności GOR jest organizowanie grup roboczych – obecnie jest ich 13 (np. specjalizujące się w finansach i instytucjach finansowych, metodach prognozowania, praktyce optymalizacji matematycznej). W ich ramach, od jednego do trzech razy w roku, spotykają się specjaliści z dziedzin ekonomii, administracji, firmy konsultingowe oraz reprezentanci uczelni wyższych, by omówić wybrane zagadnienia.

Niemieckie podejście do wykorzystania analityków w procesie oceny skutków regulacji wydaje się interesujące głównie w aspekcie szczególnej odpowiedzialności wybranych urzędów administracji centralnej za prognozowanie skutków regulacji dla poszczególnych grup adresatów, np. przedsiębiorców czy konsumentów. Takie rozwiązanie może być zaszczerpione również w polskiej administracji, z zastrzeżeniem, że wymagałoby wzmocnienia kadrowego oraz poszerzenia zakresu zadań takich instytucji jak np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

## SZWECJA

Sposób przeprowadzania procesu OSR w szwedzkiej administracji jest wysoko oceniany w międzynarodowych badaniach porównawczych. Decydują o tym jednak kwestie natury systemowej, zwłaszcza funkcjonowanie tzw. kolektywnego modelu decydowania w ramach rządu, gdzie każdy projekt legislacyjny – bez względu na obszar – jest przedmiotem szczegółowego zainteresowania wszystkich ministerstw. To właśnie ta cecha systemu szwedzkiego, a nie stosowanie skomplikowanych metod analitycznych, decyduje o wysokim poziomie regulacji.

Wartościową metodę włączenia analityków w istotne wyzwania stojące przed administracją stanowiła szwedzka strategia wykorzystania służb analitycznych do ograniczania powiększającej się z roku na rok rozbieżności między planowanymi i faktycznymi przychodami podatkowymi, czyli tzw. luki podatkowej. Rozziew ten był najprawdopodobniej spowodowany rosnącą liczbą obywateli świadomie unikających opodatkowania części swoich dochodów. W ramach szerokiego planu przeciwdziałania temu zjawisku grupie analityków powierzono zadanie zbadania przyczyn uchylania się od płacenia należności podatkowych. Ich prace doprowadziły do wniosku, że redukowaniu luki podatkowej najbardziej sprzyja wzmocnienie zaufania do organów podatkowych (a nie np. zaostrzenie sankcji). Badania analityków pozwoliły także na zidentyfikowanie najczęściej popełnianych przez podatników błędów, co zaowocowało modyfikacją formularzy podatkowych.

<sup>39</sup> Zob. <http://gor.uni-paderborn.de/>.

Analitycy odegrali kluczową rolę w strategii zmniejszania luki podatkowej, a ich wysiłki zostały dostrzeżone i docenione na poziomie kierownictwa administracji podatkowej<sup>40</sup>.

Jednym z głównych narzędzi, w które wyposażeni są analitycy szwedzkiej administracji podatkowej, jest system **SAS Fraud Framework for Government**, nastawiony w szczególności na wczesne wykrywanie nadużyć podatkowych oraz identyfikowanie dłużników. Jest to odmiana narzędzia analitycznego opracowanego przez firmę SAS w wersji zaadaptowanej dla konkretnych potrzeb szwedzkiej administracji podatkowej. Narzędzie to umożliwia m.in.:

- integrowanie danych na temat danego podatnika czy grup podatników;
- podejście hybrydowe pozwalające na wykorzystanie szerokiego wachlarza technik analitycznych (np. text miningu, modelowania predykcyjnego, analizy powiązań i sieci, analizy wewnętrznych i zewnętrznych źródeł danych), zatem nie ogranicza się wyłącznie do pojedynczych osób, transakcji czy zdarzeń;
- graficzną prezentację danych;
- opcje zdalnego dostępu.

Przytoczony przykład dowodzi, że działania nakierowane na wzmocnienie zdolności analitycznych nie muszą mieć w każdym przypadku charakteru systemowego, ale mogą bazować na użyciu narzędzi ściśle dostosowanych do konkretnych obszarów działania administracji. Nie muszą też wiązać się z rozbudową bazy analitycznej – czasem równie efektywne będzie wyposażenie analityków w nowe, bardziej profesjonalne i praktyczne narzędzia. Wdrożenie wspomnianego systemu do polskiej administracji nie wymagałoby, jak się wydaje, jakichkolwiek zmian prawnych, choć niezbędne byłoby sprawdzenie, czy administracja podatkowa dysponuje bądź może dysponować zasobem informacji na temat podatników wystarczającym do wykorzystywania funkcjonalności oprogramowania. Z kolei ze swojej strony producent oferuje pakiet szkoleń i materiałów edukacyjnych ułatwiających pracę z tym narzędziem<sup>41</sup>, które może stanowić wsparcie nie tylko dla służb podatkowych, lecz dla wszystkich instytucji publicznych kontrolujących wykorzystywanie środków publicznych (związanych choćby z ochroną konkurencji, zamówieniami publicznymi czy nadzorem przyznawania świadczeń). Pewną przeszkodę do wprowadzenia tego narzędzia stanowi jego koszt, który w zależności od skali zastosowania może wynieść od kilku do kilkudziesięciu tysięcy euro.

## AUSTRALIA

Instytucją odpowiedzialną za rządowe wymagania OSR w Australii jest *The Office of Best Practice Regulation* (w skrócie OBPR). Wypełnia ona szereg zadań, w tym: wspieranie instytucji rządowych w przygotowywaniu raportów OSR, doradztwo, monitorowanie i raportowanie o rządowych wymogach OSR oraz administrowanie wytycznymi *Council of Australian Governments*<sup>42</sup> odnośnie do tworzenia regulacji przez instytucje publiczne. Analizy OSR sporządzane są przez poszczególne ministerstwa.

<sup>40</sup> Davenport T., Jarvenpaa S. (2008). *Strategic Use of Analytics in Government*. IBM Center for The Business of Government.

<sup>41</sup> Szczegółowe informacje na temat narzędzia, w tym jego wykorzystania w działalności szwedzkiej administracji podatkowej, są dostępne na stronie internetowej producenta: [http://www.sas.com/en\\_us/industry/government/fraud-framework.html](http://www.sas.com/en_us/industry/government/fraud-framework.html). Dostęp: wrzesień 2014 r.

<sup>42</sup> Zob. [www.coag.gov.au](http://www.coag.gov.au).

Rząd Australii traktuje redukcję istniejących i ograniczenie wprowadzania nowych regulacji jako jeden z priorytetów. W 2014 r. opracowano przewodnik (*The Australian Government Guide to Regulation*<sup>43</sup>) opisujący dobre praktyki procesu regulacji przeznaczony dla administracji Australii. W wyniku takiej priorytetyzacji każdej propozycji legislacji skutkującej zmianą regulacji musi towarzyszyć rządowy raport o ocenie skutków regulacji (*Australian Government Regulation Impact Statement*, w skrócie RIS)<sup>44</sup>.

Każdy departament i agencja są zobowiązane przygotować przy wsparciu OBPR roczny plan regulacji (*Annual Regulatory Plan*). Plany te, publikowane w czerwcu każdego roku na internetowych stronach tych instytucji, zapewniają interesariuszom dostęp do informacji o potencjalnych zmianach regulacji już na etapie ich planowania<sup>45</sup>. Departamenty i agencje rządowe są zobligowane do kontaktowania się z OBPR na etapie planowania zmian regulacji, by zagwarantować spełnienie wymagań analizy OSR. Na podstawie przedstawionych informacji OBPR ustala, czy raport OSR (RIS) będzie wymagany. Jeżeli raport jest konieczny, przygotowuje się go przy wsparciu OBPR w oparciu o przywołany podręcznik<sup>46</sup>. Raporty są oceniane przez OBPR.

Zaakceptowane raporty zostają upublicznione i umieszczone w centralnym rejestrze raportów RIS<sup>47</sup> prowadzonym przez OBPR. Stanowią one także integralną część materiału wyjaśniającego podczas prac parlamentu. OBPR zobowiązane jest także do publikowania<sup>48</sup>:

- wszystkich przygotowanych przez siebie ocen raportów RIS;
- corocznego raportu o dobrych praktykach regulacji;
- corocznego raportu o stopniu spełnienia rządowych OSR i wymagań konsultacji.

Jednym z zadań OBPR jest przeprowadzanie szkoleń dla pracowników administracji rządowej z zakresu wprowadzania oceny skutków regulacji. Szkolenia te przyjmują formę:

- szkoleń ogólnych dla urzędników z poszczególnych agencji;
- szkoleń grupowych przeznaczonych dla konkretnych agencji;
- konsultacji jeden-na-jeden w trakcie tworzenia propozycji regulacyjnych (np. przy opracowywaniu RIS).

Dwugodzinne szkolenia ogólne z zakresu OSR mają miejsce raz w miesiącu i stanowią wprowadzenie do zagadnienia OSR. Seminaria kompleksowe odbywają się raz na kwartał i uwzględniają takie treści jak: przygotowywanie raportu o ocenie skutków regulacji (RIS), przeprowadzanie analizy kosztów i korzyści, używanie kalkulatora kosztów biznesowych. Organizuje się również szkolenia szczegółowe na potrzeby określonych agencji, a ich terminarz jest ustalany indywidualnie. Część materiałów szkoleniowych jest dostępna na stronie internetowej rządu australijskiego<sup>49</sup>.

W kontekście zwiększania stopnia wykorzystywania danych ilościowych w pracach rządu Australii warto wspomnieć, że w sierpniu 2013 r. australijski rząd ogłosił kompleksową strategię wykorzystania *big data* (analizy dużych, różnorodnych zbiorów danych) przez sektor publiczny. Opublikowany dokument kreśli wizję australijskiej administracji jako światowego lidera w postępowaniu się analizami *big data* w celu podniesienia efektywności i innowacyjności sektora publicznego. Strategia

<sup>43</sup> *The Australian Government Guide to Regulation*. Commonwealth of Australia: Department of the Prime Minister and Cabinet, 2014.

Pełny raport dostępny pod adresem:

[http://www.cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian\\_government\\_guide\\_regulation.pdf](http://www.cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian_government_guide_regulation.pdf).

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Roczne plany regulacji przygotowywane są zgodnie z wytycznymi zawartymi w: *Annual Regulatory Plans. Guidelines for departments and agencies on preparing and publishing annual regulatory plans*. Office of Best Practice Regulation, 2010.

<sup>46</sup> Por. *The Australian Government Guide to Regulation*, dz. cyt.

<sup>47</sup> Te i inne publikacje OBPR dostępne są pod adresem: <http://ris.dpmc.gov.au/>.

<sup>48</sup> Tamże.

<sup>49</sup> Zob. <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/about/training.cfm>.



ma charakter ramowy i nie precyzuje zasobów, które mają zostać zaangażowane w realizację powyższej wizji. Rysuje natomiast główne kierunki działań:

- Międzyresortowa grupa robocza (*Big Data Working Group*) ma przygotować wytyczne dla podniesienia kompetencji instytucji rządowych w zakresie analizy *big data*. Wytyczne mają zwłaszcza zidentyfikować obszary, w których wielkie zbiory danych mogą być użyte do poprawiania jakości polityk publicznych.
- Zostaną uruchomione projekty pilotażowe dotyczące wykorzystywania wielkich zbiorów danych w konkretnych programach rządowych. Dzięki udziałowi w takich projektach urzędnicy będą nabywali niezbędne umiejętności i doświadczenie.
- Kwestie związane z pracą nad danymi będą włączane do programów szkoleń dla urzędników. Wszystkie działania i programy szkoleniowe mają bazować na użytkowaniu wielkich zbiorów danych.
- Powstaną wytyczne dla urzędów administracji rządowej co do tworzenia rejestrów danych<sup>50</sup>.

Działania służące bezpośrednio realizacji założonej strategii koordynuje specjalna komórka – **Centrum Doskonałości Analitycznej** (*Data Analytics Centre of Excellence, DACoE*). Ponieważ instytucja ta powstała dopiero pod koniec 2013 r., trudno w tym momencie ocenić jej efektywność. Misją DACoE jest koordynowanie współpracy między urzędami w zakresie wykorzystywania wielkich zbiorów danych, wspieranie innowacji w tej dziedzinie, organizowanie szkoleń dla analityków, zapewnianie im technicznego wsparcia oraz tworzenie międzyinstytucjonalnych platform wymiany spostrzeżeń i danych. Co interesujące, DACoE funkcjonuje w strukturach Australijskiego Urzędu Podatkowego (*Australian Taxation Office*). Wiąże się to z faktem, że spośród wszystkich instytucji administracji rządowej to właśnie służby podatkowe gromadzą największy zasób danych.

Koncepcja centrów doskonałości jest formułą powszechnie stosowaną nie tylko w sektorze biznesowym, lecz coraz częściej także w administracji publicznej. Są to wyspecjalizowane komórki organizacyjne czy jednostki naukowe o jasno określonym polu działania, które funkcjonują w ścisłej współpracy z innymi organizacjami lub komórkami firmy bądź urzędu. Wydaje się, że przeniesienie koncepcji centrum doskonałości na grunt rozwiązań optymalizujących wykorzystywanie danych przez administrację jest rozwiązaniem wartym rozważenia. Instytucja tego typu może odgrywać pozytywną rolę zwłaszcza w koordynowaniu projektów badawczych realizowanych z udziałem przedstawicieli wielu instytucji rządowych. Może też pełnić funkcję swoistego centrum innowacji, gdzie będą powstawały strategie maksymalnego wykorzystania danych w politykach publicznych czy też programy szkoleniowe adresowane do analityków.

Działania administracji australijskiej mające na celu lepsze wykorzystywanie danych do programowania polityk publicznych nie są jeszcze ściśle sprecyzowane. Jako że są stosunkowo nowe, na tym etapie nie da się też oszacować ich kosztów ani czasu realizacji. Potwierdzają jednak potrzebę kompleksowego, strategicznego podejścia do wykorzystania danych ilościowych w pracach administracji.

Rozwiązania australijskie wydają się wartościowym źródłem inspiracji dla polskiej administracji, zwłaszcza w zakresie:

- funkcjonowania instytucji koordynującej procesy OSR na szczeblu całej administracji rządowej;
- wszechstronnej oferty szkoleniowej dla analityków;
- strategicznego podejścia do wykorzystywania *big data* w pracy administracji rządowej;
- zapewnienia wsparcia dla służb analitycznych poprzez ogólnorządowe centrum doskonałości.

<sup>50</sup> *The Australian Public Service Big Data Strategy. Improved understanding through enhanced data-analytics capability.* Canberra: Australian Government Information Management Office, 2013.

## STANY ZJEDNOCZONE

Biuro ds. Informacji i Prawodawstwa (*The Office of Information and Regulatory Affairs*, w skrócie OIRA) to jednostka odpowiedzialna za:

- ocenę zbiorów danych Rządu Federalnego Stanów Zjednoczonych (*Federal Government*);
- wytwarzanie i nadzorowanie implementacji rządowych polityk jakości informacji oraz standardów statystycznych;
- ocenę projektów regulacji.

Jest to urząd federalny ustanowiony przez Kongres w roku 1980 na podstawie *Paperwork Reduction Act*<sup>51</sup>. Stanowi on część Biura ds. Zarządzania i Budżetu (*Office of Management and Budget*), będącego agencją Urzędu Wykonawczego Prezydenta Stanów Zjednoczonych (*Executive Office of the President of the United States*).

Specyficzną grupą zawodową funkcjonującą w obrębie OIRA są analitycy polityk publicznych (*policy analysts*), którzy nadzorują system regulacji federalnych, pilnując, by działania poszczególnych agencji były spójne z wytycznymi ekonomicznymi, stabilną polityką publiczną i celami prezydenta. Ponadto analizują i recenzują legislacyjne inicjatywy administracji i Kongresu, współpracując bezpośrednio z urzędnikami wysokiego szczebla ds. polityk publicznych (*high-level policy officials*). Analitycy polityk publicznych OIRA mają bardzo szeroki zakres odpowiedzialności obejmujący rozmaite dziedziny, m.in. środowisko, zasoby naturalne, rolnictwo, rozwój wiejski, politykę energetyczną, zatrudnienie, edukację, imigrację, zdrowie, pomoc społeczną czy technologie informatyczne. W szczególności:

- nadzorują i ewaluuja inicjatywy regulacyjne zgłaszane przez rządowe agencje przy użyciu zasad ekonomii, statystyki i zarządzania ryzykiem;
- analizują regulacje agencji przed ich publikacją pod kątem zgodności z zasadami analitycznymi i poprawności oceny kosztów i zysków społecznych regulacji oraz rozważanych rozwiązań opcjonalnych;
- recenzują wszystkie zbiory danych przechowywane przez agencje rządowe oraz Biuro ds. Zarządzania i Budżetu<sup>52</sup>.

W federalnej administracji amerykańskiej za najważniejszą służbę analityczną uchodzi Urząd ds. Rozliczalności Administracji (*U.S. Government Accountability Office, GAO*). Jednym z podstawowych narzędzi podnoszenia efektywności tej instytucji, adresowanym również do analityków, są **wspólnoty praktyków** (*communities of practice*). Wspólnota praktyków jest definiowana jako „grupa osób, które dzielą zainteresowanie określonym obszarem i które pogłębiają swoją wiedzę na jego temat poprzez trwałą, regularną interakcję. Wspólnotę praktyków można traktować jako platformę zarówno formalnej, jak i nieformalnej komunikacji opartej na zaangażowaniu wszystkich uczestników i nastawionej na zwiększanie poziomu ich wiedzy. Wspólnota stanowi interaktywną formę uczenia się, ponieważ odbywa się w ramach struktury grupowej opartej na współpracy, a nie zindywidualizowanym pozyskiwaniu wiedzy”<sup>53</sup>.

Praktyka działania wspólnot praktyków w biznesie dowiodła, że mogą być one skutecznym narzędziem zarządzania, gromadzenia i dzielenia się wiedzą. Wspierają także zmianę kultury organizacyjnej oraz zwiększenie efektywności organizacji. Dzięki nim możliwe jest upowszechnianie dobrych praktyk oraz szybsze i skuteczniejsze rozwiązywanie problemów organizacji<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> *Paperwork Reduction Act*, Federal Government, 1980.

<sup>52</sup> Na podstawie materiałów OIRA, [http://www.whitehouse.gov/omb/policy\\_analyst](http://www.whitehouse.gov/omb/policy_analyst).

<sup>53</sup> Gelin P., Milusheva M. (2011). *The Secrets of Successful Communities of Practice: Real Benefits From Collaboration Within Social Networks at Schneider Electric*, „Global Business and Organizational Excellence”, 5(30); Gau W., Quant Q. (2013). *Public servants' workplace learning: a reflection on the concept of communities of practice*, „Quality & Quantity”, 47(3).

<sup>54</sup> Yamklin S., Igel B. (2012). *Communities of Practice Purposefully Designed for Improving Business Performance*, „Knowledge and Process Management”, 4(19), s. 4.

Wspólnoty praktyków istniejące w ramach GAO skupiają przykładowo pracowników zainteresowanych nowymi metodami badawczymi. Spotkania wspólnot praktyków mają charakter nieformalny i opierają się na samoorganizacji. Liderzy wyłaniają się samorzutnie w toku funkcjonowania wspólnot. Najważniejszym wyzwaniem jest zapewnienie ciągłości ich działania i regularności spotkań<sup>55</sup>.

Wydaje się, że w odniesieniu do analityków formuła wspólnot praktyków może być szczególnie użyteczna, zwłaszcza w takich obszarach jak:

- wykorzystywanie narzędzi informatycznych;
- wymiana informacji na temat nowych metod badawczych;
- współpraca przy projektach międzysektorowych;
- ujednolicanie metod gromadzenia i agregacji danych.

W polskiej administracji wspólnoty praktyków mogą funkcjonować w ramach jednego urzędu (ministerstwa) lub gromadzić przedstawicieli kilku instytucji. Pierwsze rozwiązanie jest rekomendowane w przypadku urzędów, gdzie departament analityczny nie jest wyodrębniony, a pracownicy analityczni są rozlokowani w wielu komórkach organizacyjnych. Bez względu na wariant wdrożenia tej praktyki, generuje ona minimalne koszty, związane jedynie z organizacją spotkań bądź przygotowaniem materiałów. Nie jest wymagany udział zewnętrznych ekspertów czy facylitatorów.

Rozwiązania amerykańskie wydają się zatem wartościowym źródłem inspiracji dla polskiej administracji, zwłaszcza w zakresie:

- funkcjonowania stanowiska analityka polityki publicznej;
- upowszechnienia wspólnot praktyków jako narzędzia zwiększania kompetencji analityków.

Należy pamiętać, że drugie z tych rozwiązań nie wymaga istotnych nakładów finansowych, zmian organizacyjnych ani prawnych.

## GŁÓWNE WNIOSKI DLA POLSKI

Na podstawie analiz praktyk i narzędzi stosowanych w innych państwach OECD można w odniesieniu do Polski sformułować zestaw wniosków i rekomendacji do zrealizowania w całości lub w wybranym zakresie. Rekomendacje zostaną przedstawione w kolejności od systemowych do bardziej doraźnych.

- **Działania wspierające rozwój kadr analitycznych w polskiej administracji rządowej powinny opierać się na zasadzie synergii akcji podejmowanych przez wiele ośrodków zainteresowanych wysoką jakością kadr analitycznych. Szczególnie istotne zdają się trzy nurty działań:**
  - Nurt pierwszy powinien być związany z systematycznym wdrażaniem innowacji w zakresie analiz w ramach administracji rządowej i tworzeniem dobrych praktyk oraz wzorcowych strategii zastosowania metod analitycznych. Dobrym rozwiązaniem może się okazać powołanie centrum doskonałości analitycznej na wzór australijski. Instytucja taka może zostać ulokowana np. w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do jej zadań powinno należeć głównie programowanie szkoleń dla analityków, zacieśnianie współpracy między analitykami z różnych instytucji (np. poprzez inicjowanie wspólnot praktyków), a także zapewnianie rządowym analitykom stałego wsparcia w postaci nowoczesnego oprogramowania czy innych narzędzi pracy analitycznej.

<sup>55</sup> Olejniczak K., *Doświadczenia administracji w Stanach Zjednoczonych*, [w:] Mazur S., Płoszaj A. (red.) (2013), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, dz. cyt.

- Nurt drugi powinien opierać się na działalności szkół wyższych zajmujących się kształceniem absolwentów oraz kształceniem ustawicznym w specjalnościach związanych z prowadzeniem analiz. Szkoły wyższe są w stanie zapewnić administracji rządowej odpowiednio przygotowanych kandydatów do pracy, a także cennych współpracowników w osobach wykładowców szkół wyższych. Ponadto szkoły wyższe mogłyby rozwijać specjalną ofertę szkoleniową skierowaną do analityków zatrudnionych w administracji rządowej, w ramach różnych form kształcenia ustawicznego, m.in. szkoleń, studiów podyplomowych, konferencji, kursów e-learningowych.
- Nurt trzeci powinien bazować na funkcjonowaniu wspólnot praktyków zainteresowanych upowszechnianiem dobrych praktyk oraz uczeniem się w działaniu. Wspólnoty praktyków zatrudnionych w administracji rządowej powinny współpracować z profesjonalnymi stowarzyszeniami zrzeszającymi analityków pracujących w różnych sektorach i branżach, a także ze stowarzyszeniami międzynarodowymi.
- **Konieczne jest systematyczne i długofalowe podejście do wzmacniania potencjału analitycznego administracji rządowej.** Działania w tym zakresie powinny przybrać formę kompleksowego programu na wzór brytyjskiego *Adding It Up*, który nie był bezpośrednio nakierowany na lepszą jakość OSR, ale opierał się na szerszej inicjatywie, tj. wszechstronnej rozbudowie zaplecza analitycznego rządu. W efekcie wpłynął jednak pozytywnie na jakość brytyjskiego prawa.
- **Kluczowym elementem programu wzmocnienia potencjału analitycznego rządu powinno być zacieśnienie współpracy międzysektorowej, zwłaszcza administracji i nauki.** Należy przenieść na polski grunt narzędzia pozyskiwania wiedzy ze środowiska naukowego i w ramach współpracy z nim. Służyć temu może m.in. powołanie w każdej komórce analitycznej (ewentualnie w każdym urzędzie) analityka odpowiedzialnego za stałą współpracę ze środowiskiem naukowym (łącznik lub organizator współpracy). Wartościowym rozwiązaniem jest także zapewnienie wymiany kadrowej między administracją i światem akademickim poprzez staże dla analityków na uczelniach, mieszane (akademicko-analityczne) zespoły badawcze i projektowe, a także angażowanie naukowców do pracy w zespołach analitycznych administracji rządowej.
- **Należy rozważyć długofalową strategię budowania grupy wiodących instytucji analitycznych w strukturach administracji rządowej, np. na wzór instytucji działających w Holandii w obszarze wymiaru sprawiedliwości czy polityki gospodarczej.** Trzeba jednocześnie zadbać o to, by instytucje te zacieśniały kontakty ze środowiskiem naukowym i eksperckim, w tym z międzynarodowymi partnerami.
- **Analitykom należy umożliwić podnoszenie kwalifikacji w zakresie wykorzystywania zaawansowanych metod typu *evidence-based*.** Obejmuje to m.in. technikę przeglądu systematycznego (np. *Cochrane Review*) oraz metaanaliz.
- **W pracy analitycznej administracji rządowej należy promować posługiwanie się nowoczesnymi narzędziami analizy danych ilościowych, zwłaszcza oprogramowaniem.** Analitycy instytucji rządowych w przebadanych krajach mają dostęp do zaawansowanych narzędzi IT, jak system SAS czy oprogramowanie typu Atlas.ti. Rozwiązania te są kosztowne, ale mogą okazać się wyjątkowo poręcznym narzędziem pracy analitycznej. Wydatnie wspomagają pracę na dużych zbiorach danych oraz opierają się na podejściu hybrydowym, tj. zintegrowanym wykorzystaniu różnych technik analitycznych. Narzędziem podobnym, ale niewymagającym wysokich nakładów finansowych, jest natomiast program R, który może być stosowany zamiennie z wyżej wspomnianymi programami.

- **W pracy analitycznej administracji rządowej nie należy się jednak ograniczać do przetwarzania danych ilościowych, ale promować innowacyjne metody analizy, jak np. w duńskim programie *Burden Hunters Project*.** To przykład udanego łączenia elementów klasycznej analizy ilościowej z nowatorskimi technikami wykorzystywanymi w naukach społecznych. Takie podejście wymaga oczywiście większych nakładów, ale może mieć bardzo pozytywny wpływ na jakość tworzonych w oparciu o nie polityk publicznych.

## 2. KOSZTY I KORZYŚCI (EFEKTYWNOŚCI) DOTYCZĄCE URUCHOMIENIA W URZĘDACH SPECJALISTYCZNYCH ŚCIEŻEK ROZWOJU DLA ANALITYKÓW

Jak pokazuje rozdział 1, rozwiązania oparte na empirycznie weryfikowalnych dowodach (*evidence-based*) w krajach rozwiniętych stały się już faktem. By ten sposób okazał się efektywny w polskiej administracji rządowej, niezbędni są specjalistycznie przeszkoleni analitycy. Sposobem na zbudowanie takiej grupy jest stworzenie odpowiednich ścieżek rozwoju. W niniejszym rozdziale – na podstawie polskich oraz międzynarodowych doświadczeń – zostaną przedstawione koszty oraz korzyści wdrożenia w polskich urzędach specjalistycznych ścieżek rozwoju w ramach systemu budowy korpusu analityków, z podkreśleniem rezultatów, jakie można będzie osiągnąć w dłuższej perspektywie.

Podstawowe korzyści możliwe do osiągnięcia w aspekcie długoterminowym, nie licząc upowszechnienia rozwiązań opartych na dowodach, to:

- wyższa jakość kadr analitycznych, lepsza specjalizacja zawodowa pod kątem ważnych dla urzędów problemów i sprawności działania (kapitał ludzki);
- wyższa jakość i sprawność opracowywania analiz ilościowych;
- zmniejszenie ryzyka utraty specjalistów, którzy rozwinęli swoje kompetencje zawodowe w urzędzie (zgodnie z założeniem, że rozwój kompetencji specyficznych dla funkcjonowania w urzędzie może zwiększyć szanse na awans, a przez to prawdopodobieństwo pozostania w strukturach administracji);
- uniknięcie kosztów błędnych decyzji dzięki odpowiednim analizom;
- kształtowanie sprawności w korzystaniu ze wspólnych podejść metodycznych i narzędzi pracy analityków umożliwiające tworzenie ścieżek karier nie tylko w ramach poszczególnych urzędów, ale i między nimi, co pozwoli na zwiększenie mobilności analityków i poprawienie ich perspektyw zawodowych;
- wsparcie procesu tworzenia środowiska uczenia się w ramach urzędu.

Wnioski płynące z praktyki stosowania indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ) w wielu organizacjach (zarówno komercyjnych, jak i należących do sektora publicznego) pozwalają spodziewać się innych wymiernych korzyści, które powinny ujawnić się stosunkowo szybko<sup>56</sup>. Do tych korzyści zaliczymy:

- bardziej efektywne wykorzystywanie środków na szkolenia dzięki możliwości harmonizowania aktywności szkoleniowych z innymi metodami uczenia się pracowników, np. z samodoskonaleniem czy uczeniem się poprzez działanie;
- wzrost satysfakcji pracowników dzięki poczuciu, że przełożeni interesują się ich rozwojem zawodowym (w przypadku pracowników z wyższym poziomem kompetencji zawodowych dodatkowym źródłem satysfakcji może być wejście w rolę mentora lub coacha);
- zwiększenie skuteczności procesu uczenia się pracowników dzięki stawianiu konkretnych celów rozwojowych oraz indywidualizacji programów rozwoju i bardziej precyzyjnemu dostosowywaniu ich do możliwości oraz zainteresowań poszczególnych pracowników.

---

<sup>56</sup> Snell S., Bohlander G. (2010). *Principles of Human Resource Management*. New York: South-Western Cengage Learning, s. 316.

W oparciu o doświadczenia polskie i uzyskane przez inne kraje trzeba stwierdzić, że wprowadzenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego nie musi automatycznie pociągać za sobą zwiększania całkowitych kosztów szkolenia pracowników, gdyż na ogół organizacje dążą do tego, aby nie przekroczyć dotychczasowych budżetów szkoleniowych. W wielu przypadkach wprowadzenie IPRZ pozwala nawet na pewne oszczędności, a to dzięki bardziej precyzyjnemu badaniu potrzeb szkoleniowych i koncentrowaniu nakładów na zadaniach kluczowych. Znaczne oszczędności wynikają z wprowadzenia perspektywicznego planowania szkoleń i ograniczenia szkoleń kontraktowanych *ad hoc*, które mogą nadmiernie zwiększać koszty szkoleń ogółem.

Nie można jednak wykluczyć pojawienia się dodatkowych kosztów i nakładów szczególnie istotnych w początkowym okresie wdrażania IPRZ dla analityków. Są to koszty:

- opracowania metodyki tworzenia i wykorzystywania ścieżek karier dla analityków;
- związane z inwestycjami w rozwój zawodowy w ramach ścieżek karier dla analityków;
- wzmocnienia potencjału komórek, które zajmują się tą problematyką w działach personalnych urzędów, oraz udoskonalania stosowanych przez nie narzędzi;
- szkolenia kierownictwa w urzędach, w tym przełożonych analityków;
- rozwijania współpracy z instytucjami zewnętrznymi, np. ze specjalistami z uczelni wyższych.

Ryzyko w procesie wdrażania IPRZ dla analityków może być związane:

- z nieodpowiednim przygotowaniem przełożonych analityków do stosowania IPRZ, szczególnie jeśli tym przełożonym jest osoba o ograniczonej wiedzy na temat analiz m.in. ilościowych;
- ze zbyt małym wsparciem dla przełożonych analityków ze strony specjalistów HR w urzędzie;
- z trudnościami w typowaniu pracowników do zastosowania IPRZ dla analityków, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników pełniących jednocześnie wiele funkcji (rola analityka jest jedną z wielu ról pracowniczych);
- z nieprzystosowaniem struktur organizacyjnych, układu stanowisk w urzędach i metod obsadzania stanowisk do wprowadzenia nowych ścieżek karier dla analityków i nadania perspektywom przyszłej kariery znamion realności;
- z relatywnie niską rangą analiz i stosunkowo rzadkim korzystaniem z nich, co grozi demotywowaniem analityków.

**Tabela 2. Analiza SWOT dla wdrożenia IPRZ dla analityków**

Słabe strony	Mocne strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak wcześniejszych doświadczeń w stosowaniu IPRZ dla analityków.</li> <li>• Zbyt mała liczba dobrze przygotowanych specjalistów HR mogących zaangażować się w systematyczne wspieranie IPRZ.</li> <li>• Słabe przygotowanie części przełożonych analityków. Jest to często skutek braku długofalowej wizji i koncepcji rozwoju służb analitycznych w urzędzie oraz braku czasu wystarczającego na przygotowanie się do oceniania pracowników i planowania ich rozwoju zawodowego.</li> <li>• Niechęć do „biurokratycznych” procedur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specjalistyczne kompetencje w zakresie analiz ilościowych skoncentrowane w takich urzędach jak: KPRM i GUS.</li> <li>• Zrozumienie znaczenia analiz, m.in. ilościowych, deklarowane w dokumentach takich jak np. program „Lepsze Regulacje 2015”.</li> </ul>
Zagrożenia	Szanse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cięcia kosztów, które mogą negatywnie odbić się na budżetach szkoleniowych.</li> <li>• Ograniczony dostęp do komercyjnych pakietów statystycznych (problem kosztów).</li> <li>• Stosowanie na większą skalę programu R (co może być trudne dla części analityków).</li> <li>• Trudności z animowaniem wspólnot praktyków.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Współpraca ze specjalistami z uczelni.</li> <li>• Upowszechnienie się swego rodzaju mody na analizy, m.in. ilościowe, w związku z poszerzaniem się zakresu ich stosowania przez sektor rynkowy i publiczny na świecie.</li> <li>• Rozwój współpracy międzynarodowej.</li> <li>• Zapewnienie efektywnych narzędzi pracy (w tym oprogramowania) dla celów analiz.</li> </ul>



### 3. SPECYFIKA UWARUNKOWAŃ DZIAŁANIA POLSKICH URZĘDÓW ZWIĄZANEGO ZE SZKOLENIEM I PLANOWANIEM ROZWOJU ZAWODOWEGO PRACOWNIKÓW URZĘDÓW. WNIOSKI DOTYCZĄCE BARIER ORAZ SZANS ZWIĄZANYCH Z WDRAŻANIEM SYSTEMU SZKOLEŃ I INDYWIDUALNYCH PROGRAMÓW ROZWOJU ZAWODOWEGO DLA ANALITYKÓW W URZĘDACH

Nie można mówić o wdrażaniu indywidualnych programów rozwoju zawodowego w oderwaniu od struktury funkcjonowania urzędów. Niniejszy rozdział przybliży jej specyfikę oraz przedstawi analizę spójności systemów i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Punktem wyjścia do prezentacji tych kwestii będzie krótkie opisanie sposobów przeprowadzania procesu oceny, które mają swoje przełożenie na program rozwoju zawodowego analityka.

W służbie cywilnej wdrożono politykę zarządzania zasobami ludzkimi (w skrócie ZZL). Polityka ta jest realizowana w administracji w oparciu o jeden główny dokument obowiązujący wszystkie urzędy, tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r.<sup>57</sup> Ponadto politykę ZZL wspiera zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Dokument ten określa standardy w odniesieniu do: organizacji zarządzania zasobami ludzkimi, naboru i wprowadzania do pracy, motywowania, rozwoju i szkolenia oraz rozwiązania stosunku pracy. Wspomniane rozporządzenie reguluje warunki oraz sposób przeprowadzania procesu ocen pracowniczych poszczególnych członków korpusu służby cywilnej. W dokumencie przedstawiono definicje oraz role oceniających i ocenianych, narzędzia (arkusze) wykorzystywane do prawidłowego przeprowadzenia procesu oceny, ścieżki tego procesu, a także kompetencje poszczególnych stanowisk podlegających ocenie. Wyszczególniono również zasady przeprowadzenia procesu oceny oraz jej kryteria, niezwykle ważne z punktu widzenia praktyki. Konsekwencją przyznanej oceny może być określenie kierunku indywidualnego programu rozwoju zawodowego ocenianego (tu: analityka), awans itp. Chociaż dokument ten jest obowiązkowy, to stosowanie się do zawartych w nim zasad przybiera w poszczególnych urzędach różną formę w zależności od specyfiki ich funkcjonowania.

Ocena okresowa ma na celu rozwój i wzrost efektywności służby cywilnej przy założeniu uwzględnienia zarówno ogólnych celów strategicznych, jak i indywidualnych celów pracowniczych. Wdrożenie sprofilowanej oceny okresowej wśród analityków może posłużyć do zwiększenia ich motywacji, uzyskania informacji zwrotnej na temat ich pracy oraz potrzeb rozwojowych i dostarczenia przełożonemu informacji o kompetencjach członków jego zespołu. W ten sposób konstytuuje się zespół czynników wspomagających podejmowanie decyzji personalnych i planowanie szkoleń. Wyodrębnienie tych czynników w odniesieniu do analityków pozwoli na wyznaczenie działań, które należy podjąć w jednostkach administracji rządowej w ramach budowy wyspecjalizowanego korpusu analityków.

Politykę personalną oraz proces oceny okresowej w służbie cywilnej wspiera *Indywidualny program rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. Poradnik dobrej praktyki*<sup>58</sup>. Podręcznik zawiera ujęcie teoretyczne rozwoju pracowników oraz jego praktyczne zastosowanie w służbie cywilnej. Procesy, narzędzia oraz rekomendacje omówione w przywołanych dokumentach składają się na zbiór

<sup>57</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej.

<sup>58</sup> *Indywidualny program rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. Poradnik dobrej praktyki*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011.

dobrych praktyk. Wdrożone i odpowiednio stosowane umożliwią efektywne zarządzanie ludźmi na każdym poziomie organizacyjnym – w tym kadrą analityczną. Trzeba jednak zaznaczyć, że w celu optymalizacji procesu zarządzania tą grupą pracowników pewne elementy będzie trzeba poddać modyfikacjom. Ocena okresowa (bilans kompetencyjny) zgodnie z trendami organizacyjnymi powinna być przeprowadzana cyklicznie raz w roku (obecnie ma to miejsce co dwa lata), co pozwoli na skuteczniejsze i bardziej umiejętne ocenianie oraz planowanie rozwoju pracowników. Może to wpływać pozytywnie na motywację pracowników oraz zwiększy ich chęć do dalszego rozwoju w ramach struktur danego urzędu.

Jako rozwiązanie proponujemy wprowadzenie zestawu kluczowych kompetencji analitycznych oraz skali oceny tych kompetencji, opisane szczegółowo w dokumentach: *Zasady tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków* oraz *Międzyresortowy program szkoleniowy*.

Opracowując wachlarz działań rozwojowych dla analityków, trzeba uwzględnić systemowe sposoby rozwoju kluczowych kompetencji analitycznych. Należą do nich m.in. staże, wymiana kadry między wydziałami/ zespołami czy też udział w projektach wewnątrzorganizacyjnych, w tym we wspólnotach praktyków, które – jak wynika z praktyki rynkowej – mają bezpośredni wpływ na rozwój kompetencji pracowników.

Działania rozwojowe muszą być ukierunkowane na zidentyfikowane kluczowe kompetencje analityczne. Ważne jest wdrożenie jednolitego zestawu, co zapewni spójność wiedzy i umiejętności analityków w całym resorcie i w konsekwencji umożliwi podejmowanie różnych działań między urzędami (np. wymianę kadr). Nie oznacza to jednak zamknięcia poszczególnym urządowi drogi do zastosowania podejścia elastycznego, zgodnego z ich specyfiką. Standaryzacja programu jest modelem idealnym, ale niemożliwym do zastosowania w ramach całej służby cywilnej w warunkach rzeczywistych.

Szansę na powodzenie we wdrażaniu systemu szkoleń i IPRZ dla analityków w urzędach oceniamy jako wysokie. Upatrujemy ich przede wszystkim w czterech podstawowych czynnikach:

1. rosnącym zainteresowaniu analityków i ich przełożonych rozwojem wiedzy zawodowej i kompetencji;
2. coraz lepszym przygotowaniu zawodowym i sprawności działania służb HR w urzędach;
3. realizowaniu projektów analitycznych o charakterze międzyresortowym lub nawet międzynarodowym (np. w ramach współpracy krajów Unii Europejskiej), które zachęcają do podejmowania współpracy przez analityków z różnych urzędów w celu wykonania wspólnych zadań zawodowych;
4. promowaniu dobrych praktyk i zalecanych standardów w zakresie OSR i analiz ilościowych, do czego przyczyniają się m.in. inicjatywy wynikające z programów i działań realizowanych na szczeblu centralnym (np. program „Lepsze Regulacje 2015”).

Istnienie tych szans oczywiście nie oznacza, że wdrażanie systemu szkoleń i IPRZ dla analityków w urzędach będzie zadaniem łatwym.

## **SPECYFIKA UWARUNKOWAŃ DZIAŁANIA POLSKICH URZĘDÓW**

W ostatnich latach w administracji rządowej wprowadzono wiele rozwiązań unowocześniających sposób zarządzania zasobami ludzkimi i można zaryzykować stwierdzenie, że w ramach administracji publicznej to właśnie administracja rządowa jest pionierem w tym zakresie. Wdrażane rozwiązania czerpią z nauk o zarządzaniu i z najlepszych wzorców biznesowych, ale ich implementacja nie odbywa

się bezkrytycznie – w każdym przypadku rozwiązania są dostosowywane do specyfiki i celów działania administracji rządowej.

Wiele narzędzi sprawdzonych w administracji rządowej znajduje następnie zastosowanie w pozostałych urzędach administracji publicznej. Przykładem może być wartościowanie stanowisk pracy wprowadzone w 2008 r. W chwili obecnej niektóre urzędy administracji samorządowej pracują nad analogicznymi rozwiązaniami, często wzorując się na już opracowanej metodyce. W administracji samorządowej skorzystano zresztą z wielu metod wypracowanych na potrzeby administracji rządowej (np. w zakresie naboru).

W polskiej administracji rządowej implementuje się nowoczesne metody ZZL przetestowane w organizacjach biznesowych i odpowiednio zmodyfikowane, tak aby pasowały do jej specyfiki. W ciągu ostatnich lat:

- Wprowadzono specjalnie zaprojektowaną analityczno-punktową metodę wartościowania dla służby cywilnej, uwzględniającą specyfikę tej służby. W 2008 r. przeznaczono dodatkowo ponad 260 milionów złotych dla urzędów, aby mogły podnieść wynagrodzenia na tych stanowiskach pracy, które po ich zwartościowaniu zostały uznane za niedopłacone.
- Zmieniono metodykę ocen okresowych z opisowej na punktową – znacznie mniej czasochłonną – i rozszerzono jej stosowanie na cały korpus służby cywilnej (wcześniej dotyczyła tylko urzędników służby cywilnej stanowiących około 6% korpusu). Zawiera ona odmienne kryteria ocen dla stanowisk kierowniczych wyższego i średniego szczebla zarządzania.
- Wdrożono pierwszą ocenę w służbie cywilnej – bardzo ważne narzędzie stanowiące drugi (po naborze) etap selekcji. Pierwszej ocenie podlega każdy członek korpusu służby cywilnej po roku pracy, a jej celem jest sprawdzenie pracownika w dwóch wymiarach: przydatności do pracy w służbie cywilnej oraz przydatności do pracy na konkretnym stanowisku, na którym został zatrudniony. Od pozytywnej oceny w obu tych wymiarach uzależnione jest zawarcie umowy na czas nieokreślony.
- Przeprowadzono analizę porównawczą wynagrodzeń w urzędach objętych służbą cywilną i w samorządach oraz przeznaczono kwotę około 65 milionów złotych na zwiększenie funduszu wynagrodzeń urzędów w sposób wyraźny przegrywających konkurencję płacową z samorządami, i w których wynagrodzenia w ujęciu absolutnym były najniższe. W efekcie w badaniu dotyczącym naboru do służby cywilnej w 2008 r. połowa urzędów stwierdziła, że przeprowadzone działania w zakresie modernizacji wynagrodzeń zwiększyły ich możliwości konkurencyjne o pracowników na rynku pracy.
- W urzędach wprowadza się na szeroką skalę metodykę zarządzania przez kompetencje i cele.
- Służba cywilna w dużym stopniu korzysta ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Przykładowo w latach 2008 i 2009 wydano ponad 15 milionów złotych na szkolenia i 1,6 miliona złotych na modernizację służby cywilnej (np. na poprawę zdolności zarządczych lub wartościowanie stanowisk pracy). W kolejnych latach przeprowadzono dalsze działania rozwojowe, uruchamiając szkolenia finansowane z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki skierowane do wszystkich grup pracowników administracji<sup>59</sup>.

Duży odsetek ogółem zatrudnionych w administracji z wysokim poziomem stażu zawodowego i dość niskie wskaźniki fluktuacji w przebadanych jednostkach administracji państwowej pomagają w zapewnianiu stabilności działania administracji. Sytuacja analityków rysuje się jednak odmiennie – rotacja pracowników jest stale wysoka, a doświadczenie analityków mierzone stażem pracy w urzędach nadal utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie w stosunku do całości kadr administracji.

Niezależnie od tych różnic trzeba patrzeć na sytuację perspektywicznie i pamiętać o wzmacnianiu motywacji oraz zaangażowania pracowników z dłuższym stażem pracy, aby zminimalizować ryzyko

<sup>59</sup> Więcej na: <http://dsc.kprm.gov.pl/program-operacyjny-kapital-ludzki-na-lata-2007-2013>.

ich niepożądanych rezygnacji wynikających np. z tzw. wypalenia zawodowego. W tym celu warto rozważyć wprowadzenie ścieżek karier dających większe możliwości rozwoju zawodowego poprzez awans poziomy, pionowy oraz rotację stanowiskową polegającą na zapoznawaniu się ze specyfiką wielu stanowisk (np. w ramach pionu organizacyjnego). Nowe podejście do ścieżek karier pozwoliłoby na większe zróżnicowanie zadań i wyzwań zawodowych dla pracowników. Wymagałoby to jednak odpowiedniego ukształtowania taryfikatora zaszeregowania stanowisk (tabeli grup stanowisk), który uwzględniałby różnicowanie wynagrodzeń nie tylko w zależności od hierarchii stanowisk, ale i ich specjalizacji. Nowatorski charakter tego rozwiązania polega na wprowadzeniu do taryfikatora zaszeregowania stanowisk, oprócz stanowisk o charakterze uniwersalnym typu „specjalista” lub „główny specjalista”, również stanowisk sprofilowanych typu „starszy specjalista ds. administracyjnych” i „starszy specjalista ds. analiz” należycie zwartościowanych i ulokowanych w tabeli płac. Można założyć, że stanowiska analityczne z racji dużych wymagań kompetencyjnych i znacznej odpowiedzialności plasowałyby się w hierarchii stanowisk urzędniczych relatywnie wysoko. Motywację i zaangażowanie pracowników mógłby dodatkowo zwiększyć system części zmiennej wynagrodzenia powiązany z oceną efektów uzyskiwanych w pracy. W tym przypadku konieczne byłoby zwiększenie częstotliwości oceniania pracowników oraz wprowadzenie przykładowo komisji oceny jakości opracowywanych analiz lub systemu pomiaru zadowolenia klientów wewnętrznych, podobnie jak robi się to w firmach działających w sektorze prywatnym.

Stabilizacja zatrudnienia w urzędach wynikająca z sytuacji na rynku pracy może być też wykorzystana jako atut w rozwiązywaniu problemu braku wysoko kwalifikowanych fachowców, szczególnie z zakresu ocen skutków regulacji. Dzięki odpowiednim działaniom w obszarze kształtowania wizerunku pracodawcy oraz obszarze rekrutacji można by przyciągnąć takich fachowców z sektora komercyjnego. Powodzenie tego przedsięwzięcia jest jednak uzależnione od właściwej selekcji kandydatów na analityków ilościowych napływających do urzędów. W ramach tej selekcji należałoby zwracać szczególną uwagę na osoby o wysokich uzdolnieniach analitycznych, które cenią sobie stabilne warunki pracy i zatrudnienia oraz bardziej przewidywalne godziny pracy w porównaniu z tymi powszechnie spotykanymi w firmach niepaństwowych.

## **PODSTAWOWE WNIOSKI Z DIAGNOZY OBECNEJ POLITYKI KADROWEJ, Z UWZGLĘDNIENIEM ICH WPŁYWU NA ANALITYKÓW**

1. Realizacja polityki szkoleniowej w badanych jednostkach administracji rządowej przebiega w sposób typowy dla dużych jednostek budżetowych oraz natrafia na podobne problemy i ograniczenia. Można do nich zaliczyć m.in.:
  - niejasny podział ról i odpowiedzialności za badanie potrzeb rozwojowych i szkoleniowych, układanie planów szkoleniowych i dysponowanie budżetem szkoleniowym podzielone między obszar HR a komórki merytoryczne (analogiczna sytuacja dotyczy analityków – tu brakuje szczegółowych ocen poziomu rozwoju kompetencji typowo analitycznych oraz budżetów przeznaczonych na podnoszenie tych kompetencji);
  - brak systemów IT wspierających planowanie działalności szkoleniowej i zarządzanie nią (nieliczne próby wdrożenia tego typu rozwiązań (np. w GUS) nie zakończyły się jeszcze opracowaniem wyspecjalizowanego profilu dla analityków – w tym baz szkoleń skierowanych specjalnie do tej grupy zawodowej);
  - umiarkowaną skuteczność badania potrzeb szkoleniowych w skali całej organizacji (brak systemowego podejścia, metodologii i zbioru dobrych praktyk);
  - trudności w szybkim reagowaniu na doraźne potrzeby szkoleniowe niezależnie od ich wagi i znaczenia (w odniesieniu do wszystkich typów stanowisk, w tym analityków);

- umiarkowanie rozwinięte zasoby materiałów dydaktycznych i wykładowców potrzebnych do realizacji szkoleń specyficznych dla urzędów, szczególnie o charakterze niszowym i specjalistycznym (np. trudności z przygotowaniem rozbudowanej bazy kadry własnych wykładowców zajmujących się wąskospecjalistycznymi tematami np. obsługą programów informatycznych używanych przez analityków);
  - bardzo ograniczony zakres wykorzystywania nowoczesnych technik nauczania, w tym: e-learningu i video learningu mimo rosnącej liczby dostawców takich systemów i programów udostępnianych także jako usługi na zasadzie SaaS (*Software as a Service*) (na przeszkodzie stoi z jednej strony zapewne bariera kosztowa, z drugiej zaś fakt, że wdrożenie nowoczesnych technik nauczania wymaga specjalnych zasobów, znacznych zmian organizacyjnych i akceptacji nowych rozwiązań technicznych);
  - mały zakres stosowania programów szkoleniowych przeznaczonych dla wybranych grup odbiorców, takich jak np. program talentów czy zaawansowany program rozwoju liderów, które z powodzeniem mogłyby być wykorzystywane także w praktyce budowania i rozwoju korpusu analitycznego.
2. Okresowa ocena pracowników bywa mało efektywna i nie zawsze jest powiązana z innymi obszarami HR. Kryteria oceny są często niedopasowane do celu i specyfiki stanowisk oraz komórek organizacyjnych, gdyż są formułowane w sposób bardzo uniwersalny, tak aby pasowały do stanowisk o różnym profilu specjalizacji. W kryteriach oceny analityków, obok ogólnych kryteriów oceny, powinny się znaleźć także szczegółowe kryteria dotyczące jakości i sprawności pracy analityka danego profilu zawodowego, czyli kryteria adekwatne do zestawu zadań wykonywanych na tym stanowisku (i odnoszące się do zdefiniowanego zestawu kompetencji<sup>60</sup> opracowanego dla analityków).
  3. Duży nacisk kładzie się na zapewnienie zgodności z przepisami, a jednocześnie obserwuje się dużą ostrożność we wprowadzaniu zmian, takich jak np. unowocześnianie systemu okresowych ocen pracowników, korzystanie z pewnych rozwiązań e-learningowych, badanie opinii i zaangażowania pracowników, systemowe budowanie wizerunku pracodawcy, unowocześnianie systemu motywacyjnego powiązanego z oceną efektów pracy, budowanie programów rozwoju talentów oraz programów zarządzania wiedzą i dzielenia się wiedzą. W dużej mierze jest to skutek narzuconych ograniczeń zewnętrznych – głównie budżetowych – niedostatecznej liczby etatów oraz koncentracji na działaniach administracyjnych obszaru HR.
  4. Silosowe podejście do rozwoju obszarowych rozwiązań oraz brak powiązania i synergii między różnymi procesami HR (np. między okresową oceną pracowników a działalnością rozwojową i szkoleniami lub między okresową oceną pracowników a systemem motywacji, między rekrutacją a badaniem efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w skali urzędu), co może w znaczący sposób utrudnić motywację i utrzymanie analityków na stanowiskach.
  5. Raczej negatywne nastawienie do badania efektywności wykorzystania zasobów kadrowych i optymalizacji zatrudnienia w skali całego urzędu. Skutkiem tego podejścia mogą być rozbudowane struktury stanowisk wsparcia i ograniczone zasoby stanowisk wysoko specjalizowanych, takich jak analityczne.
  6. Niejasne priorytety działań/ cele nadrzędne urzędów wynikające z ograniczonych zasobów oraz dużej liczby realizowanych zadań i projektów utrudniają budowanie długofalowych planów działań rozwojowych i decydowanie o kryteriach wyboru priorytetów. Do takich kryteriów wyboru inicjatyw realizowanych w pierwszej kolejności zalicza się m.in. koszty początkowe (np. zakup i wdrożenie systemu IT), koszty eksploatacji, skrócenie czasu realizacji

---

<sup>60</sup> Przykładowy zestaw kompetencji został zawarty w dokumencie *Zasady tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2014.

procesu, obniżanie kosztów jednostkowych, poprawa jakości, obniżanie pracochłonności, ograniczanie ryzyka. W przypadku analityków niezbędne jest jasne zdefiniowanie priorytetów rozwojowych oraz jak najszybsze wdrożenie programów rozwojowych odpowiadających tym priorytetom.

7. Mały zakres stosowania podejść opartych na badaniu stanu obecnego i analizach efektywności stosowanych praktyk umożliwiających sprawdzenie na podstawie danych empirycznych, w jakim stopniu określone rozwiązania przynoszą dobre efekty w warunkach organizacyjnych urzędu. Na świecie obserwuje się trend w rozwoju HR zmierzający do przedkładania rozwiązań, których efekty można empirycznie zweryfikować w środowisku własnej organizacji (podejście *evidence-based*), nad rozwiązaniami sprowadzającymi się do przenoszenia gotowych wzorców z innych organizacji.
8. Duża otwartość pracowników na zmiany w zakresie metod pracy i stosowanych narzędzi, ze szczególnym uwzględnieniem systemów IT oraz narzędzi wykorzystywanych w innych organizacjach, takich jak system ocen oparty na profilach kompetencji dla grup stanowisk (tu niezbędne jest stworzenie profilu specyficznego dla analityka), system ocen oparty na zarządzaniu przez cele i powiązany z systemem motywacyjnym, badania opinii pracowników i ich zaangażowania, analizy efektywności pracy, mentoring (w tym coaching), strategiczne planowanie rozwoju zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Widoczne jest również duże otwarcie pracowników, w tym analityków, na rozwój zawodowy, co powinno zostać wykorzystane zwłaszcza w warunkach podwyższonej dostępności środków z programów UE.

### **ANALIZA I OCENA WEWNĘTRZNEJ SPÓJNOŚCI ISTNIEJĄCYCH W URZĘDACH SYSTEMÓW I NARZĘDZI ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI I ICH PRZEŁOŻENIE NA BUDOWĘ KORPUSU ANALITYCZNEGO W POLSCE**

Zgodnie z założeniami teoretycznymi poszczególne procesy HR, a także wykorzystywane systemy i narzędzia powinny być spójne, a ich wspólne stosowanie powinno zapewniać efekt synergii. W ten sposób można osiągać lepsze rezultaty przy podobnym nakładzie pracy i skrócić czas realizacji zadań.

W przypadku badanych urzędów powiązanie głównych systemów i procesów w obszarze HR jest niepełne, co wynika z braku wystandaryzowanych i kompletnych rozwiązań stosowanych w ramach poszczególnych obszarów HR. W chwili obecnej można wskazać wiele przykładów braku tej spójności. Przy badaniu potrzeb szkoleniowych nie można w pełni wykorzystać wniosków z systemu ocen okresowych (ograniczeniem jest obowiązujący zestaw zuniwersalizowanych kryteriów oraz dwuletni cykl przeprowadzania ocen). Z uwagi na to, że w większości badanych urzędów formalnie nie wdrożono modelu kompetencyjnego, w rekrutacji nie korzysta się z modelowych opisów stanowisk ułatwiających tworzenie pożądanego profilu kandydatów, a w planowaniu potrzeb kadrowych – z wniosków z badania efektywności pracy. Wnioski z systemu ocen okresowych powinny być systemowo wykorzystywane w takich obszarach jak:

- badanie potrzeb szkoleniowych i rozwojowych (ta systemowość jest szczególnie ważna w stosunku do analityków, których rozwój powinien być priorytetem);
- planowanie rozwoju zawodowego, w tym awansów (pionowych i poziomych) oraz rotacji stanowiskowej (w przypadku analityków – także rotacji pomiędzy innymi komórkami biorącymi udział w przygotowaniu oceny skutków regulacji);
- podwyżki wynagrodzeń i wprowadzanie systemów motywacyjnych opartych na powiązaniu wysokości części zmiennej wynagrodzenia z oceną efektów pracy;
- diagnoza kompetencji na potrzeby wewnętrznego rynku pracy (tj. obejmującego urzędy centralnej administracji rządowej) oraz programów specjalnych, np. programów rozwoju talentów.

## PODSUMOWANIE WNIOSKÓW Z WYWIADÓW Z EKSPERTAMI I WYNIKÓW BADAŃ DOTYCZĄCYCH DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZEŃ ZWIĄZANYCH Z WDRAŻANIEM POLITYK SZKOLENIOWYCH I TWORZENIEM IPRZ DLA ANALITYKÓW

Wnioski z wywiadów z ekspertami oraz wyniki badań dotyczących dotychczasowych doświadczeń związanych z wdrażaniem polityk szkoleniowych i tworzeniem IPRZ wskazują na poważne braki w zakresie przeszkolenia i możliwości rozwoju analityków.

W badanych urzędach powszechnie stosowane są indywidualne programy rozwoju zawodowego przygotowywane zgodnie z poradnikiem dobrych praktyk opracowanym dla służby cywilnej<sup>61</sup>. Przeważnie procedurą tworzenia IPRZ są objęte wszystkie stanowiska merytoryczne występujące w urzędzie, oprócz stanowisk obsadzonych w danym momencie przez pracowników zatrudnionych na zastępstwo. Chociaż formularze tworzenia IPRZ w poszczególnych urzędach nie są takie same, co wynika z używania w tym celu różnych narzędzi, to zawierają elementy obligatoryjne wskazane w poradniku dobrych praktyk.

Ponieważ procedurą tworzenia IPRZ objęci są z zasady wszyscy pracownicy zatrudnieni w urzędach i odbywa się to identycznie dla wszystkich grup zawodowych, w odniesieniu do analityków funkcjonuje ta sama praktyka. Indywidualizowane podejście do IPRZ dla analityków stosuje się głównie w urzędach z modelem scentralizowanym, które zatrudniają duże zespoły analityków. Próby włączenia przełożonych analityków do współpracy przy takiej indywidualizacji podejmowano generalnie rzadko i zwykle niekonsekwentnie.

Ponieważ analitycy do tej pory nie byli postrzegani jako wyodrębniona grupa zawodowa, urzędy nie dysponują konkretnymi metodami konstruowania IPRZ specjalnie dla tych stanowisk. Nie można zatem zaobserwować, co w tym obszarze sprawdza się szczególnie dobrze. Z powszechnych praktyk stosowanych dla wszystkich pracowników można natomiast wyciągnąć wnioski, iż dobre rezultaty przynosi powiązanie IPRZ z oceną pracowniczą, podczas której przełożony wspólnie z pracownikiem wybiera ścieżkę dalszego rozwoju zawodowego. Natomiast biorąc pod uwagę częstą rotację na stanowiskach analitycznych, dwuletni okres cyklu oceny wydaje się zbyt długi dla właściwego sterowania rozwojem zawodowym pracowników, chociaż z punktu widzenia przełożonych, mocno przeciążonych obowiązkami, może to wyglądać dokładnie odwrotnie. Z racji braku zdefiniowanych wzorców ścieżka rozwoju za każdym razem określana jest indywidualnie i zależy głównie od inwencji przełożonego oraz podwładnego. W przypadku tak dynamicznie rozwijającej się specjalizacji zawodowej jak analizy ilościowe można rozważyć zastosowanie cyklu rocznego zarówno w odniesieniu do systemu ocen okresowych, jak i do IPRZ.

W procesie rozwoju oraz tworzenia IPRZ największą barierą jest proste, często intuicyjne podejście stosowane przez bezpośrednich przełożonych analityków. Ponieważ wdrażanie modelu kompetencji w urzędach jest wciąż na wczesnym etapie, często nie daje się zdefiniować specyficznych profili wymagań kompetencyjnych dla analityków. Wybór kompetencji, które powinny podlegać ocenie, pozostawia się w gestii przełożonych i pracowników. Jako że wzorce oceny dostosowane są do poszczególnych poziomów hierarchii stanowisk, a nie konkretnych stanowisk analitycznych, zbadanie poziomu rozwoju kompetencji analityków poprzez powszechnie stosowany system oceny pracy również nie jest możliwe. Różnice w ich zakresie odnaleźć można dopiero w arkuszu preferencji dotyczących rozwoju zawodowego, ale ich zestawienie ze względu na różne nazewnictwo stanowisk, na których zatrudnieni są analitycy, nie umożliwia dokonania systemowych porównań.

Poważnym problemem w rozwoju kompetencji kadr administracji, w tym stanowisk analitycznych, są ograniczone budżety na szkolenia i rozwój. Budżet na szkolenia i podnoszenie kompetencji jest zabezpieczany na podstawie zatwierdzonych dużo wcześniej planów rozwoju i według dostępnych środków. W przypadku IPRZ dla analityków potrzebna będzie znacznie większa elastyczność w planowaniu i realizowaniu działań rozwojowych.

---

<sup>61</sup> Indywidualny program rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012.

Należy podkreślić, że przeprowadzone rozpoznanie problemów oparte na literaturze i wywiadach dotyczy w dużej mierze zjawisk przeszłych, ale istnieje duże ryzyko, że pewne praktyki się utrwalają i trzeba mieć to na uwadze.

Wśród problemów związanych z budowaniem programów rozwoju zawodowego dla analityków w badanych urządach najczęściej wymieniane były:

- brak zdefiniowanych stanowisk analitycznych w urzędzie;
- brak narzędzi do badania luk kompetencyjnych;
- mało zaawansowany proces zarządzania kompetencjami – stan wyjściowy dla dopiero planowanych działań;
- brak profili wymagań kompetencyjnych, na których mógłby się opierać proces weryfikacji i rozwoju kadr;
- brak obiektywizmu w doborze kompetencji do oceny oraz duży subiektywizm samego procesu oceny;
- brak narzędzi weryfikacji rzeczywistej potrzeby dalszego rozwoju kompetencji pracownika.

Eksperti z zakresu rozwoju kadr w urządach biorący udział w wywiadach i badaniach wskazali zestaw narzędzi i rozwiązań, których opracowanie byłoby dużym wsparciem dla procesu rozwoju kadr analitycznych. Najczęściej wymieniano:

- zdefiniowanie opisów stanowisk (nazwa, zakres wymagań, wiedza i umiejętności) analityków;
- budżety na szkolenia celowe;
- pakiety programów rozwojowych do zastosowania w procesie tworzenia IPRZ;
- listy metod rozwoju poszczególnych kompetencji w profilu wymagań analityka;
- bazy szkoleń i dostępnych programów możliwych do wykorzystania przy wypełnianiu IPRZ – jako sposób niwelowania luk kompetencyjnych analityków;
- zespół coachów i trenerów wewnętrznych podnoszących kompetencje pracowników w ramach poszczególnych urzędów.

## **ANALIZA PORÓWNAWCZA PRAKTYK ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI I PRAKTYK RYNKOWYCH**

Urząd to organizacja, w której funkcjonowanie obszaru HR jest objęte wieloma regulacjami zewnętrznymi oraz wewnętrznymi. Regulacje te poważnie ograniczają swobodę stosowania polityk i praktyk HR. Szczególnie istotne mogą być ograniczenia w kształtowaniu praktyk wynagrodzeniowych i dostosowywaniu poziomu zatrudnienia do realnych potrzeb określanych w oparciu o analizy efektywności pracy i pracochłonności zadań. Jest to charakterystyczne dla rozwiązań HR wykorzystywanych w firmach komercyjnych, które dysponują większą elastycznością w podejmowaniu decyzji o zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników. Duże znaczenie mają również poważne ograniczenia budżetowe utrudniające dostosowywanie poziomów wynagrodzeń sektora administracyjnego do rynkowego. W rezultacie dochodzi do pogłębiania się różnic między rynkowymi i urzędowymi poziomami wynagrodzeń. Różnice te są szczególnie wyraziste w grupie specjalistów oraz menedżerów.

Wydaje się, że z biegiem czasu duże organizacje z obszaru administracji publicznej będą przejmowały coraz więcej praktyk i podejść typowych dla zaawansowanych rozwiązań HR stosowanych w nowoczesnych organizacjach komercyjnych. Dotyczyć to może m.in. praktyk takich jak:

1. Wzmacnianie pozycji obszaru HR jako kluczowego dla zapewniania zdolności dostosowania się pracowników do ewoluujących struktur, rozwijania przez nich nowych kompetencji zawodowych, zmian w zakresie kultury organizacyjnej i wpływania na strukturę kosztów stałych organizacji.



2. Dostosowywanie struktur organizacyjnych obszaru HR polegające na wyodrębnianiu wyspecjalizowanych centrów:
  - centrum eksperckiego zajmującego się kształtowaniem polityk i praktyk HR;
  - centrum wyspecjalizowanego w realizacji transakcyjnych usług HR (w tym prowadzenia administracji kadrowej, naliczania i wypłacania wynagrodzeń, obsługi świadczeń socjalnych oraz bieżącej obsługi pracowników w sprawach dotyczących administracji kadrowej i płacowej) wspomaganego przez systemy IT i samoobsługowe portale;
  - centrum planowania i koordynacji działań w zakresie HR;
  - grupy specjalistów odgrywających rolę łączników z obszarem HR i stanowiących bezpośrednie wsparcie dla menedżerów liniowych.
3. Zintegrowanie systemów zarządzających procesami oceny pracowników, rozwojem karier zawodowych, planami sukcesji, rozwojem kadry menedżerskiej i specjalistycznej, programami coachingu i planowania celów, które korzystają ze wspólnych baz danych. Integracja tych systemów zarządzania w obszarze HR pozwala na szybkie i trafne podejmowanie decyzji kadrowych przy wsparciu ze strony informatycznych systemów eksperckich.
4. Analizowanie wpływu procesów HR na zdolność organizacji do osiągnięcia swoich celów strategicznych i wyszukiwanie możliwości zwiększania tego wpływu w przyszłości. Tego rodzaju analizy powinny uwzględniać skutki nowych trendów technologicznych, kulturowych, charakterystykę przyszłych miejsc pracy oraz zmian w systemach kształcenia i rynku pracy, które mogą oznaczać dla organizacji zarówno nowe szanse, jak i nowe zagrożenia.

Analiza niespójności w stosowanych procesach HR oraz różnic między praktykami HR w urzędach a praktykami rynkowymi pokazała, że znaczenie ma również wielkość organizacji i stopień jej wewnętrznych zróżnicowań. Dostosowywanie praktyk HR w urzędach administracji rządowej do praktyk rynkowych powinno być przeprowadzane w sposób stopniowy i selektywny. Wynika to m.in. z zasad funkcjonowania rynku pracy i oczekiwań pracowników, a także z wymogów zwiększania efektywności działania organizacji. Koncepcja nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), którą często interpretowano jako teoretyczne wsparcie dla idei mechanicznego transferu rozwiązań zarządczych z obszaru rynku do obszaru administracji publicznej, doczekała się w końcu mocnej krytyki, ale wiele pomysłów na usprawnienie zarządzania organizacjami rządowymi zdążyło już wejść do współczesnego kanonu rozwiązań i znaleźć szeroką akceptację. Dotyczy to zwłaszcza kwestii ogólnych, m.in. ewaluacji osiągniętych wyników, położenia nacisku na skuteczność działania i dbałość o satysfakcję klienta (a nie petenta). W zakresie zarządzania zasobami ludzkimi na grunt służby cywilnej przenoszone są z kolei rozwiązania wcześniej stosowane w korporacjach, np. systemy ocen pracowniczych, plany rozwoju zawodowego i badania potrzeb szkoleniowych.

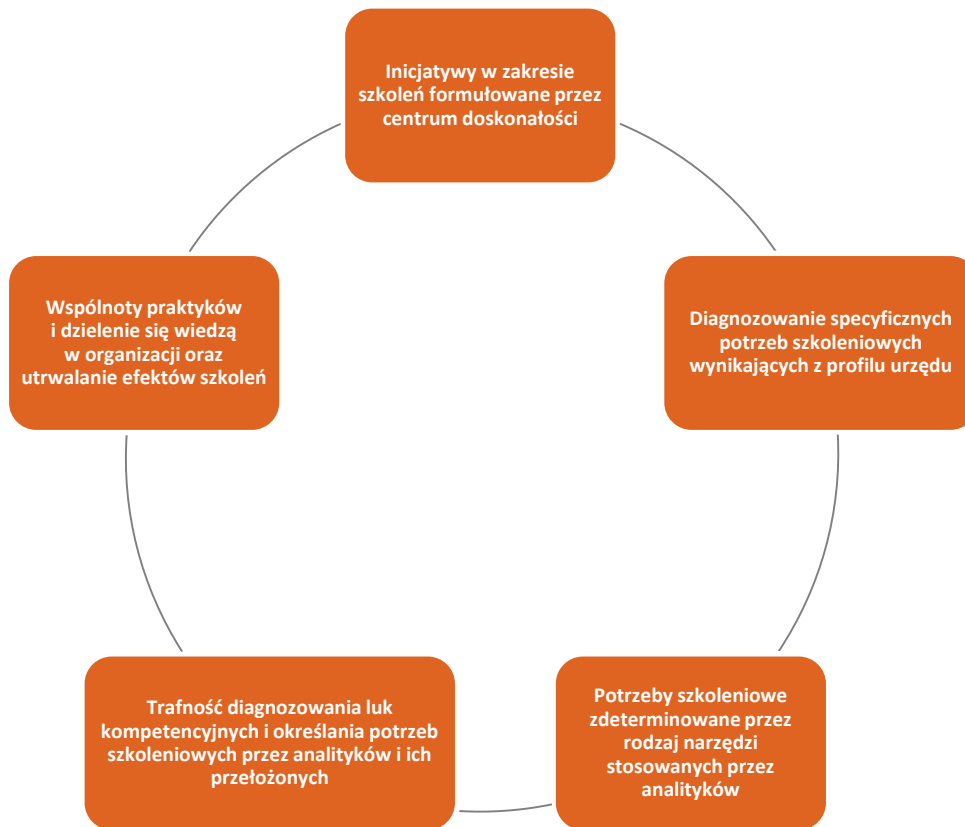
Niewątpliwie proces wdrażania nowych narzędzi HR w administracji rządowej musi uwzględniać zarówno ograniczenia prawne, jak i specyfikę poszczególnych urzędów. Wydaje się, że wszystkie cztery wymienione trendy w rozwoju praktyk HR w ciągu najbliższej dekady staną się mocno widoczne również w kluczowych jednostkach administracji publicznej. Każdy z tych trendów odnosi się generalnie do zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, zatem dotyczy również programów rozwojowych i ścieżek karier dla analityków. Równoległe z rozwojem systemu HR w urzędzie będzie postępował rozwój w płaszczyźnie wykorzystywania narzędzi HR do wzmacniania potencjału analitycznego urzędu.

## KIERUNKI ZMIAN W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM ANALITYKÓW

Z uwagi na scharakteryzowaną powyżej specyfikę polskich urzędów, przy ocenie uwarunkowań wdrażania ścieżek rozwoju dla analityków proponujemy powołać się na model sterowania rozwojem analityków, który zakłada konieczną zdolność do uzyskiwania efektów w pięciu obszarach:

1. Zapewnienie centralnej koordynacji przebiegu karier zawodowych i bieżącej analizy potencjału w ramach całego systemu administracji rządowej oraz przewidywanie zapotrzebowania na analityków. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe będzie „wyławianie” talentów oraz nadzór nad wykorzystaniem potencjału zawodowego analityków w całej strukturze administracji rządowej, a nie tylko w odniesieniu do poszczególnych urzędów. Zwiększenie mobilności analityków administracji rządowej zwiększy również możliwości rozwoju karier zawodowych poszczególnych profesjonalistów oraz podniesie poziom służb analitycznych w urzędach, w których są one relatywnie słabiej rozwinięte. Przy wprowadzaniu tych zmian rozwojowych pomocne mogłoby być zastosowanie na szerszą skalę koncepcji tzw. centrum doskonałości oraz wirtualnych zespołów ekspertów osadzonych w swoich macierzystych urzędach, ale angażowanych do realizacji trudnych, złożonych projektów międzyresortowych.
2. Dostosowanie struktur, układu stanowisk i metod kierowania w urzędach do panujących tam warunków, tak aby umożliwiły one analitykom korzystanie ze ścieżek kariery w ramach poszczególnych urzędów. Jednocześnie – dążenie do względnej standaryzacji struktur i stanowisk dla analityków w całej administracji rządowej, aby ułatwić transfer analityków między poszczególnymi urzędami.
3. Sprawne doradztwo HR i narzędzia HR w ramach poszczególnych urzędów. Do zrealizowania tego założenia konieczne jest zapewnienie odpowiedniego wsparcia zwłaszcza dla tych urzędów, w których kompetencje i narzędzia HR są relatywnie słabiej rozwinięte. Wyniki przeprowadzonych wywiadów wskazują, iż poziomy zaawansowania rozwoju systemów i narzędzi HR wspierających rozwój zawodowy pracowników są obecnie dość zróżnicowane. Nadrzędnym problemem jest brak wyodrębnienia analityków jako specyficznej grupy zawodowej.
4. Świadomość analityków i ich bezpośrednich przełożonych dotycząca ogromnego znaczenia analiz i badań w procesach decyzyjnych. Jest to element kluczowy dla procesu rozwoju zawodowego analityków. Bez tej świadomości nawet najlepsze narzędzia i systemy HR będą miały bardzo ograniczoną skuteczność.
5. Rozwój wspólnoty praktyków, trenerów wewnętrznych, mentorów. Jeden z kluczowych elementów systemu rozwoju zawodowego analityków stanowią działania rozwojowe realizowane w ramach wspólnot praktyków, które obok pełnienia niewątpliwie istotnej funkcji edukacyjnej wzmacniają poczucie tożsamości zawodowej i status analityków oraz poczucie przynależności do społeczności profesjonalistów, w ramach której mogą podejmować działania sprzyjające samorealizacji zawodowej.

Rycina 1. Docelowy model systemu szkoleń i rozwoju zawodowego analityków w Polsce



Przedstawiony na schemacie docelowy model systemu szkoleń i rozwoju zawodowego analityków powinien zapewnić wysoką efektywność nie tylko dzięki odpowiedniemu określeniu jego elementów składowych, ale także wskutek właściwej synergii między nimi. Podstawową zaletę takiego systemu stanowi elastyczność w dostosowywaniu się do potrzeb poszczególnych urzędów przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnej koordynacji i standaryzacji procesów kształcenia oraz narzędzi wspomagających analityków.

## 4. METODYKA OKREŚLAJĄCA SPOSÓB BUDOWY DWÓCH SPECJALISTYCZNYCH ŚCIEŻEK ROZWOJU ZAWODOWEGO DLA ANALITYKÓW

Rozdział ten poświęcony jest metodyce budowy dwóch specjalistycznych ścieżek rozwoju zawodowego dla analityków (przede wszystkim ilościowych). Te ścieżki to: ścieżka **optymalna** (zaawansowana) skierowana do specjalistów analitycznych o wysokim poziomie wiedzy fachowej, którzy jednak w dalszym ciągu powinni rozwijać swe umiejętności (również w obszarze aktualnych informatycznych narzędzi analitycznych), oraz ścieżka **podstawowa** przeznaczona dla osób, które wykazują potencjał analityczny i mają już częściowo rozwinięte kompetencje np. dzięki stosownemu wykształceniu, lecz dopiero rozpoczynają karierę zawodową w obszarze przedmiotowym i pewnych kompetencji jeszcze im brakuje. Proponowany szablon IPRZ został zamieszczony w załączniku nr 1.

### WPROWADZENIE

Planowanie rozwoju w ramach zarządzania kadrami powinno mieć charakter strategiczny i wiązać się ściśle z planami rozwoju organizacji, a także uwzględniać potencjał rozwojowy pracownika, czyli jego możliwość nabycia określonych kompetencji. W przypadku stanowisk analitycznych o potencjale rozwojowym może informować wynik części II Testu Kompetencji Analitycznych (patrz rozdział 6). Planowanie rozwoju pozwala na ograniczenie kosztów selekcji czy rekrutacji (w przypadku konieczności pozyskiwania pracowników z zewnątrz), wiązanie pracowników z organizacją, a także umacnianie kultury organizacyjnej i redukcja destrukcyjnych konfliktów pomiędzy celami osobistymi pracowników a ich zadaniami organizacyjnymi.

Ścieżki kariery są ważnym narzędziem stosowanym w procesie planowania rozwoju pracowników przez komórki zarządzające zasobami ludzkimi w organizacji. Jest to logiczna i spójna sekwencja kolejnych stanowisk, które pracownicy mogą zajmować w okresie pracy w danej organizacji od momentu rozpoczęcia pracy na pierwszym stanowisku. Jej zadaniem jest umożliwienie pracownikom osiągnięcia osobistych celów i spełnienia ambicji, dokwalifikowania się, nabycia nowych doświadczeń, a także spełnienia oczekiwań organizacji, w której są zatrudnieni. Ideą ścieżek kariery jest zdobycie nowych umiejętności i doświadczeń praktycznych, a nie formalnych dyplomów potwierdzających ukończenie konkretnych szkoleń zawodowych czy też świadczących o posiadanym wykształceniu.

Dobre opracowanie ścieżki kariery przynosi korzyści w postaci wyższych kwalifikacji pracowników, lepszego dopasowania ich zainteresowań do wykonywanej pracy, większej satysfakcji z pracy, co skutkuje znaczną poprawą efektywności i wydajności pracowników.

Większość współczesnych organizacji to unikalne i niepowtarzalne systemy charakteryzujące się odmiennymi celami i potrzebami, dlatego do problemu opracowywania ścieżek kariery w każdej z nich podchodzi się w inny, optymalny w danej sytuacji sposób. Nie zmienia to faktu, że proces ten powinien być przedmiotem szczególnej uwagi kierownictwa urzędu, gdyż z pewnością w niedalekiej przyszłości przyniesie ogromne korzyści obu stronom – zarówno pracownikom, jak i pracodawcy.

Korzyści z budowy modelu awansów i ścieżek kariery:

- pakiet skutecznych i konkretnych sposobów przyciągania i zatrzymywania najbardziej utalentowanych pracowników;
- wzrost motywacji i zaangażowania pracowników;
- lojalność i poczucie przywiązania do organizacji najbardziej efektywnych osób;
- ograniczenie konfliktów i nieporozumień w związku z awansem i przyznawaniem nagród;
- znaczne uproszczenia procesów decyzyjnych w kluczowych aspektach polityki personalnej;
- konkretne pomysły na rozwijanie kariery poszczególnych pracowników;
- lepsze planowanie potrzeb kadrowych.

Wszystkie te korzyści idealnie wpisują się w listę potrzeb administracji rządowej stojącej przed wyzwaniem budowy korpusu analitycznego w Polsce.

## PROPOZYCJE

Zgodnie z propozycją sformułowaną w *Ekspertyzie* przewidujemy funkcjonowanie dwóch ścieżek rozwoju dla analityków – podstawowej i zaawansowanej.

Celem podstawowej ścieżki rozwoju dla analityka jest przygotowanie pracownika wykazującego predyspozycje analityczne i zainteresowania problematyką analityczną do odgrywania roli tzw. młodszego analityka<sup>62</sup> wyposażonego w stosunkowo szeroką wiedzę z zakresu realizacji badań. Kluczowe zadania, do których powinien być przygotowany młodszymi analityk, to:

- aktywny udział w realizacji badań (m.in. funkcja pomocnicza wobec bardziej doświadczonego pracownika odpowiedzialnego za dane badanie),
- interpretacja wyników analiz i formułowanie wniosków oraz rekomendacji na ich podstawie,
- sprawne korzystanie z podstawowych i typowych narzędzi wspomagających prowadzenie analiz ilościowych (np. z programu MS Excel),
- przedstawianie wyników analiz w formie raportów i prezentacji dla odbiorców.

Celem zaawansowanej ścieżki rozwoju dla analityka jest przygotowanie pracownika wykazującego predyspozycje analityczne i zainteresowania problematyką analityczną do odgrywania roli tzw. starszego analityka<sup>63</sup> mającego doświadczenie w realizacji badań. W odróżnieniu od młodszego analityka będzie się od niego wymagać wiedzy i umiejętności dotyczących zaawansowanego korzystania z metod ilościowych i praktycznego stosowania oprogramowania wspomagającego opracowywanie analiz ilościowych, np. programu R. Kluczowe zadania, do których powinien być przygotowany starszy analityk (wyłączywszy te stawiane młodszymi analitykom), to:

- planowanie badań i wybór optymalnych metod badawczych,
- realizacja złożonych badań,
- nadzór nad przebiegiem ich realizacji i weryfikacja poprawności zastosowania podejść i metod badawczych,
- sprawne korzystanie z zaawansowanych narzędzi wspomagających prowadzenie analiz ilościowych,
- weryfikacja poprawności uzyskanych wyników.

---

<sup>62</sup> Nazwa stanowiska/ roli/ funkcji może być dowolna. Na potrzeby tego opracowania przyjęto właśnie taką. Ma ułatwić dokonanie opisu oraz zrozumienie przez odbiorców pewnych standardowych mechanizmów.

<sup>63</sup> Jw.

W praktyce ścieżki kariery mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter. Ścieżki kariery analityków mogą być ograniczone do jednego urzędu, ale równie dobrze zakładać transfery między urzędami.

Na typowy model ścieżki kariery składają się dwie wzorcowe funkcje:

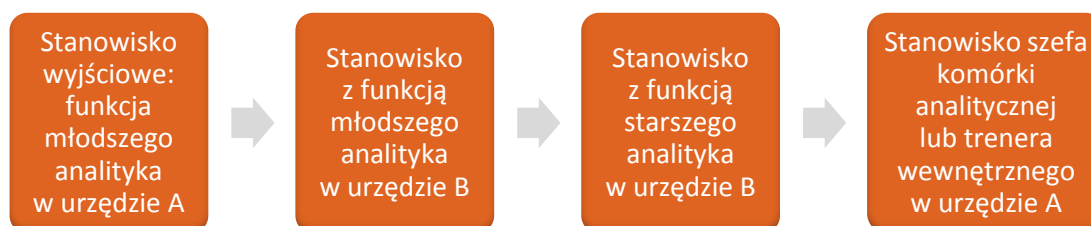
1. młodsze analityka,
2. starsze analityka.

Modelowy wzór ścieżki kariery dla młodego i ambitnego pracownika może obejmować już trzy lub cztery funkcje (zależy to m.in. od układu organizacyjnego danego urzędu):

1. młodsze analityka,
2. starsze analityka,
3. stanowisko kierownicze – szefa komórki analitycznej lub trenera/ mentora wewnętrznego.

Przedstawiony powyżej modelowy wzór ścieżki kariery uwzględniający możliwość awansu na stanowisko kierownicze lub trenerskie prawdopodobnie będzie występował w praktyce stosunkowo rzadko w związku z ograniczoną liczbą tych stanowisk. Warto jednak prezentować go młodym pracownikom, aby unaoczniać im długofalowe perspektywy rozwoju (na wzór rozwiązań stosowanych przez duże korporacje). Będzie to miało walor motywacyjny.

Rycina 2. **Możliwy wariant ścieżki kariery dla pracownika o predyspozycjach do pracy kierowniczej obejmujący 3 stanowiska i 2 urzędy**



Ważnym zadaniem sterowania rozwojem zawodowym analityków jest zapewnienie im nie tylko możliwości podnoszenia kwalifikacji, lecz także odpowiedniej motywacji. W tej dziedzinie konieczne jest zwrócenie uwagi na cztery kluczowe elementy:

1. Odpowiednie wykorzystanie stanowisk określonych w taryfikatorze (tabeli grup stanowisk), aby zapewnić pełne wykorzystanie możliwości, które oferuje system wynagrodzeń zasadniczych dla służby cywilnej – w przypadku starsze analityka rekomendowanym stanowiskiem jest główny specjalista. Stanowiska występujące na ścieżce kariery dla starsze analityka to: podreferendarz, referendarz, specjalista, starszy specjalista.
2. Wyciąganie wniosków z badań porównawczych na temat trendów wynagrodzeniowych występujących na ogólnym rynku pracy oraz w służbie cywilnej, aby nie dopuszczać do powstawania nadmiernych różnic w poziomie wynagrodzeń analityków w sektorze rynkowym i w służbie cywilnej. W przypadku gdy różnice staną się zbyt duże (np. przekroczą 30-40% wynagrodzenia rocznego ogółem) i zauważalnie wzrośnie fluktuacja kadr analityków, dyrektor departamentu analitycznego powinien we współpracy ze specjalistami HR i dyrektorem generalnym urzędu przygotować plan działań zmierzający do zmniejszenia tej różnicy.
3. Potrzebę rozwijania systemów oceny wyników pracy opartych na metodyce zarządzania przez cele w ramach kontroli zarządczej i rozwiązań pozwalających na uzależnienie zmiennych składników wynagrodzenia od wyników pracy uzyskiwanych przez analityków.

4. Potrzebę rozwijania pozafinansowych systemów motywacyjnych, które powinny odpowiadać na realne potrzeby analityków, a w szczególności na te związane z potrzebą samorealizacji i uznania. Duże znaczenie motywacyjne może mieć zagwarantowanie analitykom pewnej elastyczności w zakresie sposobu realizacji zadań zawodowych, a także przyznawanie nagród i wyróżnień (wyrażanie pochwał, docenianie, przyznawanie dyplomów, świętowanie sukcesów, organizowanie wewnętrznych konkursów itp.) za osiągnięcia zawodowe.

Projekt strategii rozwoju służby cywilnej prezentuje cały szereg kierunków działań, które można wykorzystać również dla potrzeb motywowania analityków<sup>64</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że istotną przeszkodą przy wdrażaniu nowych rozwiązań motywacyjnych są ograniczenia budżetowe oraz – w pewnym stopniu – przyzwyczajenie do tradycyjnych systemów motywacyjnych.

---

<sup>64</sup> Projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, stanowiący część szerszego projektu dotyczącego strategicznych kierunków rozwoju służby cywilnej, obecnie oczekuje na rozpatrzenie przez Komitet Rady Ministrów. Przebieg tych działań można śledzić w serwisie służby cywilnej: <http://dsc.kprm.gov.pl/prace-nad-projektem-strategii-zarzadzania-zasobami-ludzkimi-w-sluzbie-cywilnej>. Dostęp: wrzesień 2014 r.

## 5. INDYWIDUALNY PROGRAM ROZWOJU ZAWODOWEGO DLA ANALITYKÓW – MODEL DOCELOWY

Szczegółowy i praktyczny opis wdrożenia IPRZ został przedstawiony w oddzielnym dokumencie pod nazwą *Zasady tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków*, natomiast w tym miejscu przedstawiamy ogólne uwagi dotyczące tej kwestii.

Z punktu widzenia pracownika jednym z kluczowych instrumentów planowania jego przyszłości zawodowej jest indywidualny program rozwoju zawodowego, który służy do oceny osiągniętych przez pracownika efektów w realizacji wcześniej wyznaczonych celów zawodowych i planowania celów na przyszłość. Program ten jest jednocześnie swego rodzaju przewodnikiem dla pracowników, który ułatwia podejmowanie decyzji o wyborze kierunków i metod doskonalenia zawodowego oraz narzuca pewną dyscyplinę w ich realizacji, a także wspiera kierownictwo urzędu przy sporządzaniu realistycznego budżetu na realizację tych założeń.

W przypadku analityków stosowanie typowych rozwiązań w zakresie indywidualnych programów rozwoju zawodowego natrafia na szereg trudności:

1. W większości urzędów stanowisko analityka formalnie nie istnieje. Analizy są wykonywane przez pracowników, którzy przeważnie realizują także inne zadania. W związku z tym w ocenie ich kompetencji zawodowych w ramach systemu ocen pracowniczych nie zwraca się należytej uwagi na zagadnienia związane z umiejętnościami i wiedzą w zakresie opracowywania analiz.
2. Przy użyciu typowych kryteriów oceny kompetencji zawodowych udaje się ocenić tylko bardzo wąski wycinek umiejętności analitycznych. W rezultacie wnioski z oceny kompetencji analityków mają ograniczoną przydatność do przygotowywania propozycji szkoleń i działań rozwojowych.
3. W wielu urzędach nie ma jasno określonych planów potrzeb kadrowych odnoszących się do kompetencji analitycznych ani też precyzyjnie wytyczonych ścieżek kariery dla analityków.

Diagnoza obecnej sytuacji w polskich urzędach wskazuje, że niezbędne jest wprowadzenie istotnych zmian w podejściu do zarządzania rozwojem zawodowym analityków. Do zestawu kluczowych zmian należałoby zaliczyć m.in.:

1. opracowanie długofalowej strategii wzmocnienia potencjału analitycznego pozwalającej na oszacowanie, ilu analityków będzie potrzebował dany urząd w perspektywie następnych 3-5 lat, oraz na określenie ich profili kompetencji zawodowych i specjalizacji;
2. wytyczenie ścieżek karier dla analityków w ramach urzędu;
3. wdrożenie specjalnie opracowanej procedury indywidualnego programu rozwoju zawodowego.



## WYTYCZNE DOTYCZĄCE OPTIMALNEGO KSZTAŁTU INDYWIDUALNYCH PROGRAMÓW ROZWOJU ZAWODOWEGO DLA ANALITYKÓW

W konstruowaniu IPRZ proponujemy zwrócić uwagę na cztery kluczowe elementy:

1. określenie skali i struktury zapotrzebowania na analityków w perspektywie 3-5 lat;
2. zdefiniowanie przyszłej struktury stanowisk przeznaczonych dla analityków w ramach urzędu i możliwej ścieżki awansu;
3. wprowadzenie kryteriów oceny kompetencji analityków;
4. zdefiniowanie celów krótkookresowych oraz długookresowych dotyczących rozwoju kompetencji i następnych kroków w rozwoju kariery zawodowej.

## GŁÓWNE KROKI W REALIZACJI PROCEDURY INDYWIDUALNEGO PROGRAMU ROZWOJU ZAWODOWEGO

Rekomendujemy następujące etapy wprowadzania IPRZ dla analityków w urzędach administracji rządowej:

**Faza wstępna I i II** – polega na zdefiniowaniu zapotrzebowania na analityków w urzędzie w perspektywie 3-5 lat oraz określeniu możliwych ścieżek awansu dla analityków w ramach urzędu.

**Etap startowy** – przełożony typuje osoby, którym zaproponuje skorzystanie z IPRZ w wersji dla analityków.

**Etap I** – podczas rozmowy oceniającej lub wcześniej bezpośredni przełożony informuje ocenianego o możliwości przygotowania dla niego IPRZ w wersji dla analityków. Wyjaśnia dokładnie, na czym polega proces, oraz omawia zasady wypełniania arkusza *Preferencje dotyczące rozwoju zawodowego*<sup>65</sup>. Po jego wypełnieniu oceniany przekazuje arkusz bezpośredniemu przełożonemu, aby zapoznał się z nim przed rozmową rozwojową z pracownikiem. Następnie bezpośredni przełożony przygotowuje się do rozmowy rozwojowej, która powinna odbyć się najpóźniej w ciągu 20 dni od dnia przeprowadzenia rozmowy oceniającej. Przed rozmową rozwojową bezpośredni przełożony wypełnia w porozumieniu z kierownikiem komórki organizacyjnej część I arkusza: *Planowane kierunki rozwoju pracownika wynikające z celów/ priorytetów urzędu*. Równoległe przełożeni analityków są szkoleni z procedury tworzenia IPRZ dla analityków (np. poprzez kursy e-learningowe).

**Etap II** – rozmowa rozwojowa bezpośredniego przełożonego z pracownikiem, podczas której omawiany jest indywidualny program rozwoju zawodowego pracownika. Części składowe rozmowy rozwojowej to:

- nawiązanie do wyników oceny okresowej pracownika;
- analiza zestawu kompetencji specyficznych dla analityków;
- podsumowanie działań rozwojowych za poprzedni okres, omówienie arkusza *Preferencje dotyczące rozwoju zawodowego*;
- omówienie przez przełożonego *Planowanych kierunków rozwoju pracownika wynikających z celów/ priorytetów urzędu* oraz *Planowanych działań rozwojowych*.

Rozmowa rozwojowa kończy się podsumowaniem i przedstawieniem dalszych kroków dotyczących procesu IPRZ.

---

<sup>65</sup> Wszystkie przywołane arkusze są elementami szablonu IPRZ, stanowiącego załącznik nr 1.

Opcjonalnie w etapie II można korzystać ze zobiektywizowanej, nie pochodzącej jedynie od przełożonego, wiedzy o słabych i mocnych stronach w zakresie kompetencji analityka. Odpowiednimi do tego metodami mogą być Development Centre (patrz rozdział 6) lub testy wiedzy i umiejętności analityka, z których analitycy mogliby korzystać on-line. Na podstawie ich wyników opracowane byłyby specjalne raporty na temat potencjału rozwojowego i kompetencji zawodowych analityka.

**Etap III** – akceptacja IPRZ w ciągu 20 dni od przeprowadzonej rozmowy rozwojowej. Bezpośredni przełożony ustala ostateczną wersję IPRZ i uzyskuje akceptację kierującego komórką organizacyjną.

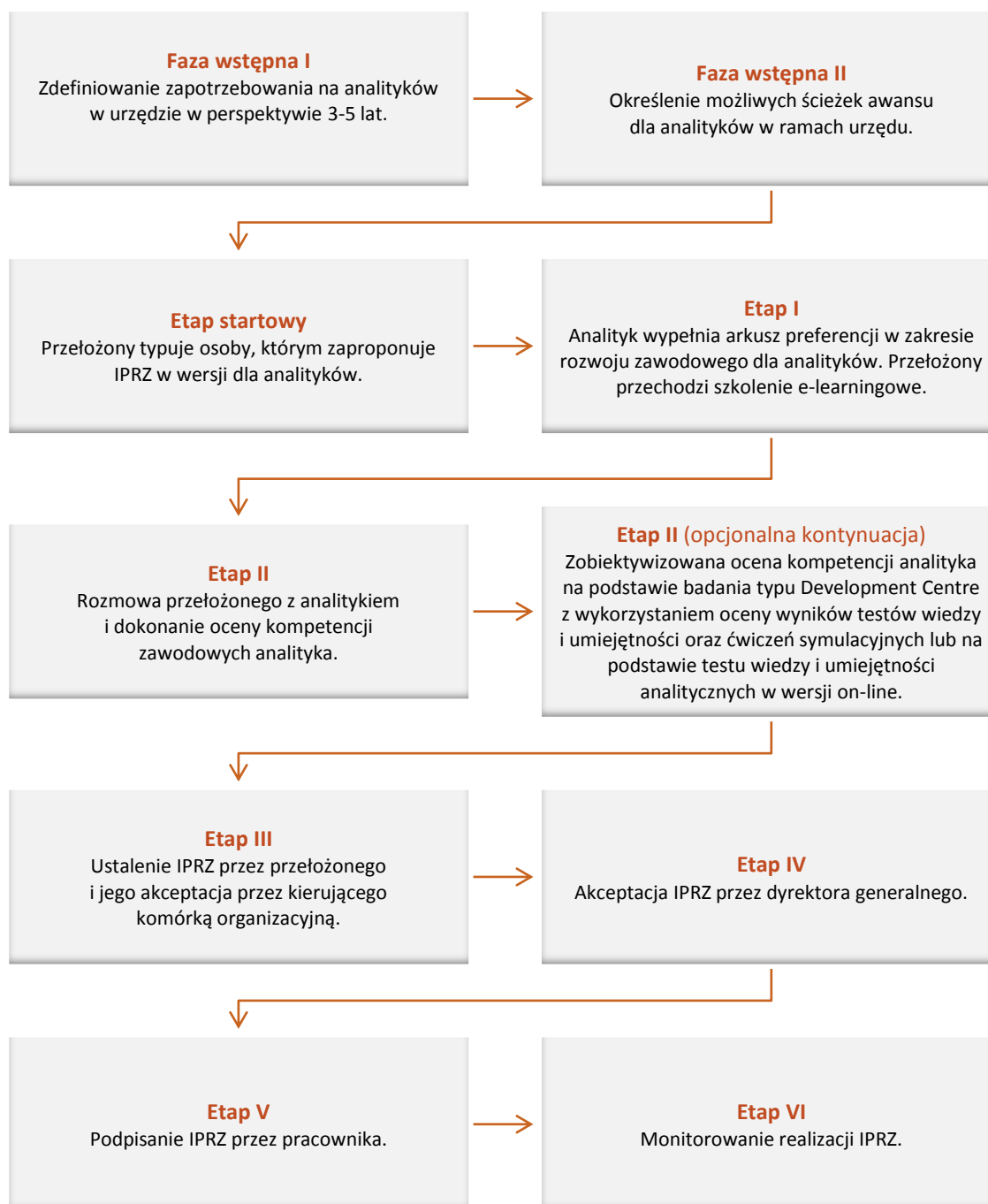
**Etap IV** – dyrektor generalny dokonuje akceptacji IPRZ w ciągu 20 dni od jego akceptacji przez kierownika komórki organizacyjnej urzędu.

**Etap V** – bezpośrednio po akceptacji dyrektora generalnego pracownik podpisuje IPRZ.

**Etap VI** – monitorowanie realizacji działań rozwojowych i przechowywanie arkusza IPRZ (zgodnie z ustaleniami i potrzebami danego urzędu).

Proponowany przez nas szablon IPRZ dla analityków został przedstawiony w załączniku nr 1.

Rycina 3. Sekwencja budowy IPRZ



## POTENCJALNE TRUDNOŚCI, KTÓRE MOGĄ WYSTĄPIĆ W TRAKCIE BUDOWY I REALIZACJI IPRZ DLA ANALITYKÓW, I SPOSOBY ICH NIWELOWANIA

Wdrożenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków powinno przynieść korzystne efekty zarówno pracownikom oraz urzędom, jak i – w dłuższej perspektywie – całej administracji rządowej. Podstawowe korzyści dla pracowników to stworzenie długofalowej wizji rozwoju kariery zawodowej oraz możliwość planowania działań pomagających w rozwoju kwalifikacji i kompetencji zawodowych, a także zwiększona koncentracja uwagi przełożonych na kwestiach związanych z rozwojem zawodowym pracowników. Z kolei z punktu widzenia administracji rządowej jest to narzędzie pomagające utrzymać w zasobach kadrowych doskonale przeszkolonych, wartościowych pracowników, a także umożliwiające oddziaływanie na tempo i kierunki ich rozwoju zawodowego.

Proces wdrażania IPRZ w urzędach może się wiązać z wystąpieniem różnego typu ryzyka. Kluczowe źródła tego ryzyka to:

1. Duże rozproszenie analityków w ramach struktur organizacyjnych urzędów. Jest na to szczególnie podatny model funkcjonowania służb analitycznych, który w opracowanej *Ekspertyzie* został określony jako mieszany. Typ mieszany cechuje w znacznej mierze alokacja zadań analitycznych w konkretnych obszarach merytorycznych, bez wydzielenia jednego departamentu odpowiedzialnego za procesy analityczne. Uwidacznia się on m.in. w następujących urzędach<sup>66</sup>:
  - a. Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego,
  - b. Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
  - c. Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju,
  - d. Ministerstwie Obrony Narodowej,
  - e. Ministerstwie Spraw Zagranicznych,
  - f. Ministerstwie Środowiska.

Jednocześnie relatywnie łatwiej mogą postępować prace nad tworzeniem IPRZ w urzędach, w których występuje model scentralizowany służb analitycznych. Dotyczy to m.in.:

- a. Ministerstwa Finansów,
  - b. Ministerstwa Gospodarki,
  - c. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
2. Brak doświadczenia i wiedzy menedżerów będących przełożonymi analityków w zakresie nowoczesnych metod wspierania rozwoju zawodowego.
  3. Mała liczba dobrze przygotowanych specjalistów HR mogących aktywnie zajmować się wspieraniem procesu tworzenia IPRZ dla analityków.

Jednym z kluczowych problemów, który utrudnia opracowanie i wdrożenie standardowych rozwiązań w zakresie IPRZ dla analityków, są odmienne uwarunkowania ich pracy w poszczególnych urzędach. Objawia się to poprzez dużą różnorodność struktur, stopni zaawansowania rozwoju potencjału analitycznego, stosowanych rozwiązań i narzędzi w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Tym samym proces dochodzenia do jednolitego wzoru IPRZ dla analityków w poszczególnych urzędach może przebiegać w sposób bardzo różny i osiągnięcie kompletnej standaryzacji może w ogóle nie być realne. Budując ogólne zalecenia metodyczne dotyczące wdrażania jednolitych standardów w zakresie IPRZ dla analityków, należy zwrócić uwagę na konieczność opracowania własnej ścieżki dojścia do docelowych rozwiązań uwzględniającej specyfikę warunków, w których odbywa się start tego procesu, oraz napotkane bariery i utrudnienia. W niektórych urzędach ze względu na presję czasu i ograniczony własny potencjał analityczny bardziej skomplikowane i czasochłonne zadania analityczne są zlecane np. analitykom pracującym w instytucjach badawczych związanych z urzędem. W rezultacie funkcja analityka na poziomie eksperckim może pojawiać się tam stosunkowo rzadko.

---

<sup>66</sup> Ledzion B., Olejniczak K. (red.) (2014). *Ekspertyza*, dz. cyt., s. 54.

Można przyjąć, że w części urzędów, zwłaszcza w tych, w których funkcjonuje model scentralizowany, ale nie wprowadzono jeszcze własnych rozwiązań przeznaczonych dla analityków, wdrożenie nowego modelu IPRZ dla analityków będzie stosunkowo łatwe i może przebiegać zgodnie z podstawowym schematem. Natomiast w przypadku niektórych urzędów mogą pojawić się utrudnienia wynikające ze sposobu funkcjonowania analityków – będą dotyczyły np. osób, które rzadko przeprowadzają badania, zazwyczaj zamawiają je w instytucjach resortowych, a same koncentrują się na interpretacji wyników. Taka struktura organizacyjna może powodować, że zarówno model docelowy IPRZ, jak i sposób dochodzenia do niego będą poważnie odbiegać od podstawowego schematu. Z kolei w części urzędów posiadających duże departamenty analityczne pewne rozwiązania precyzujące sposób korzystania z IPRZ dla analityków zostały wprowadzone już wcześniej. „Przyzwyczajenie” do znanych rozwiązań oraz obawa przed dodatkowymi zadaniami postrzeganymi jako niepotrzebna „biurokracja” mogą powodować silną niechęć do nowych propozycji. Biorąc pod uwagę wspomnianą specyfikę uwarunkowań, proponujemy następujące kroki w dochodzeniu do docelowego kształtu standardów funkcjonowania IPRZ dla analityków w urzędach<sup>67</sup>:

1. Definiowanie stanu idealnego dotyczącego przyszłego, pożądanego funkcjonowania IPRZ w urzędzie, który uwzględnia: ogólne standardy przyjęte w polskiej służbie cywilnej, dobre praktyki światowe, oczekiwania pracowników, oczekiwania kadry kierowniczej urzędu, przyszłe strukturalne usytuowanie analityków w urzędzie, dostępne metody podnoszenia kwalifikacji i rozwoju kompetencji zawodowych. Wymaga to określenia głównych założeń dotyczących funkcjonowania IPRZ dla analityków w urzędzie, celów, sposobów realizacji i właściwych formularzy.
2. Ocenę stanu obecnego dotyczącego funkcjonowania IPRZ w urzędzie, a w tym samym określenie obowiązujących aktualnie głównych założeń, celów, sposobów realizacji i wykorzystywanych formularzy. Opis tych elementów musi uwzględniać funkcjonującą specyfikę struktur organizacyjnych, usytuowanie stanowisk analityków w urzędzie, podejście do szkoleń i IPRZ dla analityków, metody podnoszenia kwalifikacji i rozwoju kompetencji zawodowych.
3. Zdefiniowanie luk między stanem przyszłym (pożądanym) i stanem obecnym w kwestii podejścia do funkcjonowania IPRZ dla analityków w urzędzie. W definiowaniu luk pomocne może być pytanie: Jakie elementy zgodnie z modelem docelowym powinny być, ale obecnie ich nie ma?
4. Analizę luk i opracowanie na tej podstawie listy zadań do wykonania, które umożliwią ich „wypełnienie” (przykładową luką może być brak praktycznego stosowania kryteriów oceny kompetencji adekwatnych dla analityków lub wskazywanie w obecnie stosowanej wersji IPRZ jedynie kierunków rozwoju pracownika, ale bez wskazywania konkretnych działań rozwojowych, w tym np. tematów szkoleń). Oczekiwanym rezultatem realizacji listy zadań do wykonania byłoby pełne wdrożenie docelowego systemu IPRZ w urzędzie.
5. Ustalenie priorytetów w zakresie zadań wynikających z potrzeby „domykania luk” oraz powiązań i współzależności między nimi, co pozwoli na określenie kolejności i warunków realizacji oraz efektów poszczególnych zadań.
6. Doprecyzowanie opisu standardów pracy w oparciu o IPRZ rekomendowane do stosowania. Określenie założeń, celów, oczekiwanych efektów, kroków realizacyjnych i kształtu formularzy.
7. Opracowanie harmonogramu realizacji poszczególnych zadań oraz określenie odpowiedzialności za ich wykonanie (np. przy użyciu matrycy RACI) oraz niezbędnych zasobów.

---

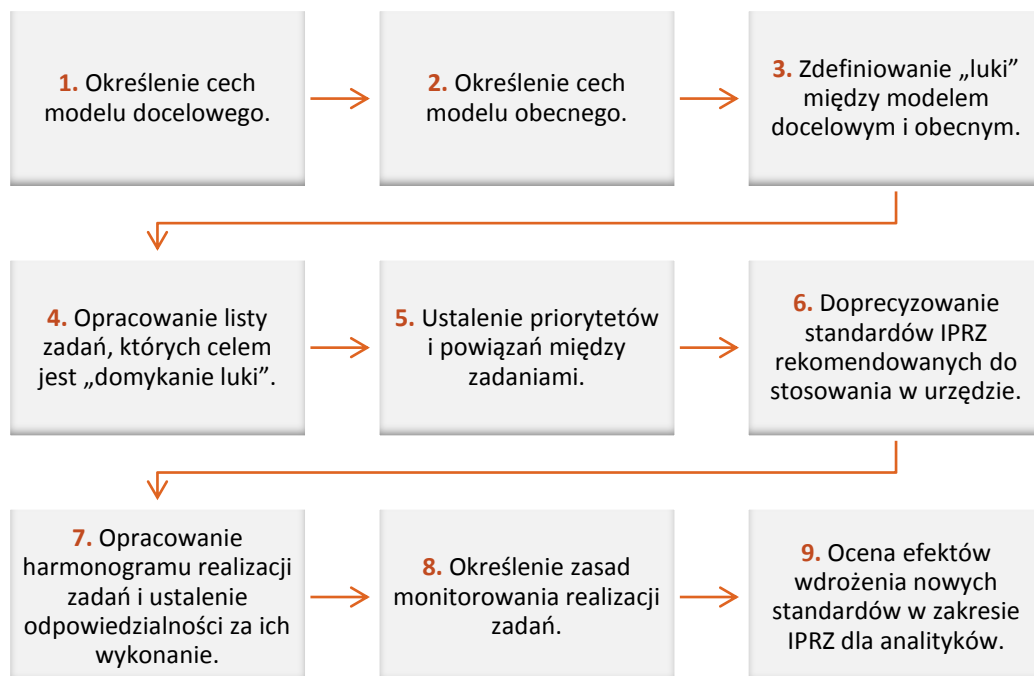
<sup>67</sup> Ackoff R., Magidson J., Addison H. (2006). *Idealized Design. Creating an Organization's Future*. Wharton School Publishing.

Tabela 3. Matryca RACI

Zadania	R (Wykonujący)	A (Nadzorujący)	C (Konsultowany)	I (Informowany)	Termin realizacji i uwagi
Zadanie 1					
Zadanie 2					
Zadanie 3					

8. Określenie zasad monitorowania efektów osiągniętych w realizacji poszczególnych zadań.
9. Ewaluacja efektów działania zmodyfikowanego systemu IPRZ.

Rycina 4. Schemat kroków rekomendowanych przy wdrażaniu nowych standardów IPRZ w urzędach



Kluczowym czynnikiem sukcesu we wdrożeniu IPRZ dla analityków jest nie tylko właściwe opracowanie procedury, według której stosujemy IPRZ, ale przede wszystkim doprowadzenie do sytuacji, w której możliwe będzie zharmonizowanie sześciu podstawowych elementów:

1. Stabilnych ścieżek kariery dla analityków pozwalających na realizację wielu istotnych kroków w karierze zawodowej (w tym awansów poziomych i pionowych zapewniających przechodzenie na stanowiska usytuowane wyżej w taryfikatorze zaszerogowania stanowisk).
2. Atrakcyjnej oferty szkoleń i działań wspierających rozwój zawodowy.
3. Skutecznie działającego systemu oceny postępów w rozwoju zawodowym uwzględniającego kryteria kompetencyjne właściwe dla analityków.
4. Koordynacji i korelacji systemu ścieżek karier, systemu szkolenia i rozwoju oraz systemu ocen pracowników.
5. Świadomej postawy przełożonych analityków odnośnie do roli analityków i wyników analiz w funkcjonowaniu urzędu.
6. Świadomej postawy analityków odnośnie do swojej roli i zadań w urzędzie.

Rycina 5. Schemat przedstawiający kluczowe czynniki wpływające na efektywność działania IPRZ w urzędzie



## 6. WNIOSKI I REKOMENDACJE DOTYCZĄCE WZORCOWYCH TESTÓW KOMPETENCYJNYCH

Aby skutecznie wzmacniać potencjał analityczny w urzędach administracji centralnej, należy mieć i wykorzystywać narzędzia pomiarowe właściwie określające ten obszar zarówno na poziomie indywidualnym, jak i grupowym. Spośród takich narzędzi rekomendujemy Test Kompetencji Analitycznych, Test Matryc Ravena wersję Standard oraz Assessment/ Development Centre. Wszystkie narzędzia mogą być stosowane w rekrutacji analityków oraz w trakcie diagnozy kompetencji analityków w kontekście budowania IPRZ.

### WZORCOWE NARZĘDZIE – TEST KOMPETENCJI ANALITYCZNYCH

Jako narzędzie służące do pomiaru kompetencji analitycznych wśród pracowników administracji centralnej rekomendujemy Test Kompetencji Analitycznych. Test został stworzony na potrzeby badania potencjału analitycznego w urzędach.

Test występuje w czterech równoważnych wersjach wzorcowych – wersji A, B, C i D. Wszystkimi wersjami wraz z kluczami odpowiedzi dysponuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów<sup>68</sup>.

#### Budowa testu

Test Kompetencji Analitycznych składa się z dwóch części:

- części mierzącej wiedzę i umiejętności analityczne (część I) zawierającej 24 pytania;
- części mierzącej potencjał analityczny (część II) zawierającej 16 pytań.

Czas przeznaczony na wypełnienie testu to 90 minut.

#### Część I Testu Kompetencji Analitycznych

Pierwsza część Testu Kompetencji Analitycznych zawiera 3 bloki, z których każdy składa się z 8 pytań:

- blok I: statystyka i ekonometria,
- blok II: informatyczne narzędzia do analizy danych,
- blok III: ekonomia w zastosowaniu na potrzeby oceny skutków regulacji (OSR).

Powyższe bloki tematyczne odzwierciedlają najważniejsze obszary pracy analityków w urzędach administracji centralnej, zwłaszcza te szczególnie związane z oceną skutków regulacji. Ich wyboru dokonano wspólnie z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

---

<sup>68</sup> Testy są uzupełnieniem niniejszego dokumentu, jednak nie będą rozpowszechniane w sposób niekontrolowany – straciłyby bowiem walor użyteczności. KPRM dopuszcza jednak możliwość ich udostępniania na życzenie zainteresowanych urzędów.



Do każdego pytania podano zestaw możliwych odpowiedzi, spośród których tylko jedna jest prawidłowa. Za poprawną odpowiedź przyznawany jest 1 punkt, za niepoprawną – 1 punkt jest odejmowany. Brak odpowiedzi nie jest punktowany.

Przystępując do testu, każda osoba otrzymuje „na starcie” 24 punkty w części I. W związku z powyższym maksymalna liczba punktów, jaką można w uzyskać w części I testu, wynosi 48, minimalna – 0.

### **Część II Testu Kompetencji Analitycznych**

Druga część Testu Kompetencji Analitycznych mierzy zdolności analityczne. Do każdego pytania podano zestaw możliwych odpowiedzi, spośród których tylko jedna jest prawidłowa. Za odpowiedź prawidłową przyznawany jest 1 punkt, a za nieprawidłową odpowiedź lub brak odpowiedzi – 0 punktów. Maksymalna liczba punktów w części II testu wynosi 16, minimalna – 0.

### **Właściwości psychometryczne części II Testu Kompetencji Analitycznych**

Właściwości psychometryczne testu zostały zweryfikowane na próbie 310 pracowników administracji publicznej wykonujących zadania analityczne na podstawie badania testem (wersją A i B) w dniach 15 i 23 maja 2014 r. Szczegółowy opis właściwości psychometrycznych znajduje się w *Ekspertyzie*.

### **Normalizacja Testu Kompetencji Analitycznych**

Na podstawie badania testem na próbie 310 pracowników administracji publicznej wykonujących zadania analityczne utworzono normy dla populacji analityków w urzędach administracji centralnej. Normalizacja narzędzia testowego polega na statystycznej analizie rozkładu wyników i przyporządkowaniu konkretnych wartości punktowych do określonej części rozkładu normalnego<sup>69</sup>. Pozwala ona na określenie, jaka jest odległość danego wyniku punktowego od średniej w populacji. Odległość jest mierzona poprzez liczbę odchyłeń standardowych powyżej lub poniżej średniej w populacji.

Przykładowo jeśli średnia w populacji wynosi 6 punktów, a odchylenie standardowe 2 punkty, uzyskany w teście wynik 8 punktów oznacza, że jest to wynik o jedno odchylenie standardowe wyższy od średniej w populacji. Zatem wynik danej osoby wynosi 1 na tzw. skali „z”, czyli skali odchyłeń standardowych od średniej.

Do normalizacji Testu Kompetencji Analitycznych zastosowaliśmy jednak skalę stenową (10-punktową), która opiera się na przeliczonych wynikach odchyłeń standardowych od średniej w populacji. Dalej zamieszczono przeliczenie skali „z” (skali odchyłeń standardowych) na skalę stenową.

---

<sup>69</sup> Hornowska E. (2007). *Testy psychologiczne: teoria i praktyka*. Warszawa: Scholar, s. 29.

**Tabela 4. Sposób przeliczania odległości odchyleń standardowych od średniej na skalę stenową**

Liczba odchyleń standardowych od średniej w populacji (skala „z”)	Wynik na skali stenowej	Interpretacja wyniku
<-2,01	1	wynik bardzo niski
-1,51 – -2,00	2	wynik bardzo niski
-1,01 – -1,50	3	wynik niski
-0,51 – -1,00	4	wynik niski
-0,01 – -0,50	5	wynik średni
0,00 – 0,49	6	wynik średni
0,50 – 0,99	7	wynik wysoki
1,00 – 1,49	8	wynik wysoki
1,50 – 1,99	9	wynik bardzo wysoki
>1,99	10	wynik bardzo wysoki

Poniżej znajdują się tabele ilustrujące sposób przeliczania poszczególnych wyników surowych obu części Testu Kompetencji Analitycznych na skalę stenową.

**Tabela 5. Sposób przeliczania wyników surowych części I Testu Kompetencji Analitycznych na skalę stenową**

Wynik surowy części I Testu Kompetencji Analitycznych w punktach	Wynik części I Testu Kompetencji Analitycznych na skali stenowej	Interpretacja wyniku
0 – 10	1	wynik bardzo niski
11 – 13	2	wynik bardzo niski
14 – 17	3	wynik niski
18 – 20	4	wynik niski
21 – 23	5	wynik średni
24 – 27	6	wynik średni
28 – 30	7	wynik wysoki
31 – 33	8	wynik wysoki
34 – 37	9	wynik bardzo wysoki
38 – 48	10	wynik bardzo wysoki

**Tabela 6. Sposób przeliczania wyników surowych części II Testu Kompetencji Analitycznych na skalę stenową**

Wynik surowy części II Testu Kompetencji Analitycznych w punktach	Wynik części II Testu Kompetencji Analitycznych na skali stenowej	Interpretacja wyniku
0 – 3	1	wynik bardzo niski
4 – 5	2	wynik bardzo niski
6	3	wynik niski
7 – 8	4	wynik niski
9 – 10	5	wynik średni
11	6	wynik średni
12 – 13	7	wynik wysoki
14 – 15	8	wynik wysoki
16	9 – 10	wynik bardzo wysoki

Dzięki normalizacji obu części testu osoba badająca kandydata na stanowisko analityczne będzie wiedziała, czy uzyskany przez kandydata wynik jest niski, średni czy wysoki. Ponadto, posługując się krzywą rozkładu normalnego (dostępną w każdym podręczniku do statystyki), będzie potrafiła określić, ile procentowo osób w populacji analityków ma wynik wyższy lub niższy od badanego kandydata.

### **INNE METODY BADANIA KOMPETENCJI ANALITYCZNYCH**

Spośród innych metod badania kompetencji analitycznych proponujemy Assessment/ Development Centre lub Test Matryc Ravena wersję Standard, który mierzy potencjał analityczny (podobnie jak część II Testu Kompetencji Analitycznych).

Metoda Assessment/ Development Centre mierzy głównie kompetencje. Oprócz sytuacji selekcyjnej może być stosowana jako narzędzie diagnozujące obecny stan kompetencji w urzędzie lub jako narzędzie rozwojowe. Stosowana jako narzędzie rozwojowe pozwala na identyfikację luk kompetencyjnych wśród badanych osób i tym samym ułatwia projektowanie efektywnych indywidualnych programów rozwoju zawodowego ukierunkowanych na obszary, które najbardziej wsparcia wymagają.

Test Matryc Ravena mierzy zdolności poznawcze analityków i jest szczególnie rekomendowany w sytuacjach selekcyjnych.

#### **Assessment/ Development Centre**

Metodą mogącą służyć badaniu kompetencji analitycznych jest Assessment/ Development Centre (AC/ DC).

AC/ DC składa się z wielu narzędzi (takich jak symulacje, studia przypadków, testy, wywiady kompetencyjne) służących wystandaryzowanej ocenie kompetencji.

Oceniana kompetencja jest opisana poprzez zachowania określające poszczególne poziomy kompetencji. Jako przykład podajemy kompetencję MYŚLENIE ANALITYCZNE wykorzystywaną w projektach AC/ DC przez autorów niniejszego raportu.

Tabela 7. **Kompetencja MYŚLENIE ANALITYCZNE**

<b>MYŚLENIE ANALITYCZNE</b>		
<b>Definicja:</b> Znajdowanie i wykorzystanie wszystkich kluczowych informacji, przetwarzanie ich w sposób systematyczny i ukierunkowany na cele, rozpoznawanie istotnych czynników i wyprowadzanie wyważonych wniosków. Uświadamianie sobie możliwych konsekwencji danego kierunku działania, ale równocześnie zdawanie sobie sprawy, co stałoby się, gdyby żadne działanie nie zostało podjęte.		
<b>Nr poziomu</b>	<b>Nazwa poziomu</b>	<b>Zachowania przypisane do poziomu</b>
1	<b>Nie podchodzi analitycznie do problemów.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nie zauważa oczywistych pomyłek i niespójności.</li> <li>▪ Interpretuje błędnie dane.</li> <li>▪ Przedstawiając stan rzeczy, bierze pod uwagę wyłącznie jeden punkt widzenia.</li> </ul>
2	<b>Rozkłada problemy na części składowe.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gromadzi i segreguje informacje.</li> <li>▪ Trafnie definiuje proste problemy.</li> <li>▪ Analizując problem, tworzy listę zagadnień.</li> </ul>
3	<b>Identyfikuje związki przyczynowe.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ W procesie zbierania informacji odróżnia informacje istotne od nieistotnych.</li> <li>▪ Identyfikuje relacje między dostępnymi informacjami i faktami.</li> <li>▪ Określa przyczyny problemów i czynniki, jakie na nie wpływają.</li> <li>▪ Wyciąga wnioski, opierając się na przeprowadzonej analizie problemu.</li> </ul>
4	<b>Wyciąga wnioski na podstawie pogłębionych analiz.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rozumie współzależności pomiędzy odległymi problemami.</li> <li>▪ Problemy rozpatruje w szerszym kontekście, uwzględniając różne perspektywy i podejścia.</li> <li>▪ Określa kilka potencjalnych przyczyn problemu lub zdarzenia bądź kilka potencjalnych konsekwencji danego działania.</li> </ul>
5	<b>Wyciąga wnioski na podstawie szerokich i systemowych analiz.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Buduje modele służące opisowi złożonej rzeczywistości biznesowej.</li> <li>▪ Na podstawie przeprowadzonych analiz wyciąga wnioski istotne z perspektywy strategii całej organizacji.</li> <li>▪ Na bazie analizowanych informacji dostrzega powtarzalność zjawisk oraz pojawiające się prawidłowości.</li> </ul>

## Przykładowe narzędzia wykorzystywane w AC/ DC służące do pomiaru kompetencji analitycznych

Przykładowymi narzędziami wykorzystywanymi w AC/ DC i służącymi do pomiaru kompetencji analitycznych mogą być:

- **testy kompetencyjne** (Test Kompetencji Analitycznych lub Test Matryc Ravena wersja Standard);
- **wywiad kompetencyjny** – ustrukturyzowany wywiad realizowany przez asesora, czyli osoby prowadzące sesję oraz oceniające badanych pod kątem ich kompetencji (może być także osobnym narzędziem diagnostycznym);
- **studia przypadków (case studies)** – zadania polegające na pisemnym rozwiązaniu opisanego problemu analitycznego;
- **symulacje** – zadania realizowane grupowo lub indywidualnie, w których uczestnik ma do odegrania określoną rolę, podczas gdy asesory oceniają częstotliwość przejawiania przez niego konkretnych zachowań;
- **in-basket** – zadanie pisemne polegające na analizie zbioru dokumentów i dokonaniu prawidłowych wyborów w odpowiedzi na określone w instrukcji zadania.

Metoda AC/ DC zakłada wykorzystanie minimum trzech z pięciu wymienionych narzędzi w pomiarze kompetencji. Zaletą AC/ DC jest wyższa trafność i rzetelność wyniku w porównaniu do narzędzi stosowanych pojedynczo (np. tylko testu). Wadę natomiast stanowi wyższy koszt i większa pracochłonność związana z jej stosowaniem (np. w porównaniu tylko z wywiadem lub tylko z testem).

### Test Matryc Ravena wersja Standard

Test Matryc Ravena wersja Standard to wystandaryzowane i znormalizowane na polskiej populacji narzędzie służące do pomiaru inteligencji ogólnej, silnie związanej ze zdolnościami analitycznymi.

Test składa się z 60 zadań ułożonych w 5 serii (A, B, C, D, E), po 12 zadań każda. Zadania mają postać niepełnych wzorów (matryc), a osoba badana ma dobrać brakujący fragment spośród podanych.

Test cechuje wysoki wskaźnik rzetelności: zarówno wysoką zgodność wewnętrzną jak i stabilność bezwzględną.

Test ma podobne właściwości jak część II Testu Kompetencji Analitycznych.

W Polsce jest dostępny odpłatnie w Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego.

## 7. MIEJSCE DOCELOWE ANALITYKÓW W URZĘDACH ADMINISTRACJI CENTRALNEJ

### UWARUNKOWANIA WYNIKAJĄCE Z AKTUALNEJ SYTUACJI ORGANIZACYJNEJ

Jak wykazały badania i analizy przeprowadzone na potrzeby opracowania *Ekspertyzy*, analitycy w polskich urzędach nie stanowią jednej skonsolidowanej grupy zawodowej, a zjawiska obserwowane w tej populacji są odbiciem szerszych zjawisk zachodzących w całej administracji.

Dominującym sposobem rozmieszczenia analityków jest decentralizacja. Analitycy są ulokowani przeważnie w różnych departamentach zajmujących się konkretnymi obszarami merytorycznymi – „rozsiani” w wielu różnych komórkach (od kilku do kilkunastu komórek)<sup>70</sup>. Jedyne w części ministerstw dąży się do centralizacji prac analitycznych<sup>71</sup>.

Analitycy nie tworzą jednej wspólnoty, której członkowie wymieniają między sobą informacje, lecz rozproszone grupy. Wyzwaniem dla tego złożonego systemu, zgodnie z zaleceniami wyrażonymi w *Ekspertyzie*, powinno być nie tylko „inwestowanie w jednostki i budowanie potencjału pojedynczych pracowników, ale także połączenie tego procesu indywidualnego rozwoju ze stworzeniem szerokiej i efektywnej platformy wymiany doświadczeń i pomysłów, co miałoby wartość multiplikującą i zwiększającą efektywność nakładów poniesionych na tworzenie nowoczesnego korpusu analityków”<sup>72</sup>. Jednym z ważnych obszarów działalności analityków i budowania ich tożsamości zawodowej i narzędziowej może być działanie w ramach zespołów ds. OSR w poszczególnych urzędach.

System jest wewnętrznie tak mocno zróżnicowany, że jego udoskonalanie – przy próbach szukania rozwiązań mniej kosztownych i prostszych we wdrożeniu niż głębokie reformy strukturalne – nie jest możliwe przy zastosowaniu jednego rozwiązania dla wszystkich instytucji. Konieczne będzie „stworzenie zdywersyfikowanych dróg wsparcia oraz stworzenie warunków do wymiany doświadczeń i przepływu dobrych praktyk między urzędami, funkcjonującymi na różnych poziomach”<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Ledzion B., Olejniczak K. (red.) (2014). *Ekspertyza*, dz. cyt., s. 50.

<sup>71</sup> Tamże.

<sup>72</sup> Tamże, s. 60.

<sup>73</sup> Tamże.

## MODELOWE SPOSOBY KONCENTRACJI ANALITYKÓW

Opierając się na pracy Harrisa, Craiga i Egana, *Counting on Analytical Talent*, która jest także cytowana w *Ekspertyzie*, możemy rozróżnić cztery podstawowe typy wbudowania kompetencji analitycznych w strukturę organizacji:<sup>74</sup>

1. Scentralizowany – analitycy ulokowani są w jednej komórce, która prowadzi różne projekty analityczne dla pozostałych komórek i funkcji realizowanych przez organizację. Nie jest to jednak tylko departament usługowy. Komórka ta nie tylko dostarcza usługi analityczne, ale także wyznacza strategiczne kierunki rozwoju potencjału analitycznego instytucji (inicjuje projekty badawcze służące podniesieniu potencjału organizacji).
2. Centrum doskonałości – analitycy są ulokowani w różnych komórkach, realizują projekty w bliskiej relacji z osobami odpowiedzialnymi za poszczególne funkcje organizacji, dobrze znają dyscypliny, w których prowadzą badania. Istnieje jednak również komórka koordynująca prace analityczne, przede wszystkim dbająca o poprawę kompetencji, płynną wymianę informacji między analitykami, a także pełniąca funkcje zarządzające (np. przez budowanie hierarchii projektów analitycznych i alokację zasobów zgodnie z tą hierarchią).
3. Konsultingowy – analitycy pracują w oddzielnej komórce, która otrzymuje „zlecenia” od pozostałych departamentów, realizując dla nich konkretne analizy.
4. Zdecentralizowany-funkcjonalny – analitycy pracują w komórkach funkcjonalnych (tj. departamentach merytorycznych), w których są prowadzone najintensywniejsze działania analityczne. W tym modelu powstają mniejsze grupy analityków zajmujących się konkretną dziedziną przypisaną do zadań departamentu. Co do zasady nie występuje koordynacja działań.

## DOPASOWANIE ROZWIĄZAŃ MODELOWYCH DO AKTUALNYCH UWARUNKOWAŃ POLSKIEJ ADMINISTRACJI

Zgodnie z rozpoznaniem z *Ekspertyzy* według powyższej taksonomii w polskich urzędach „dominuje typ mieszany, łączący cechy typu scentralizowanego (jeden departament o cechach typu analitycznego) z typem zdecentralizowanym-funkcjonalnym (analitycy przypisani do obszarów merytorycznych – funkcji pełnionych przez poszczególne komórki)”<sup>75</sup>. W regulaminach organizacyjnych poszczególnych urzędów zapisane jest najczęściej, że to konkretne departamenty podejmują działania analityczne związane z opiniowaniem prawa w obszarze swoich kompetencji.

Fakt ten wyklucza model konsultingowy jako zupełnie nieodpowiadający stanowi rzeczy w polskiej administracji, a zarazem wysoce kosztowny i trudny do wdrożenia. Podobnie na poziomie międzyurzędowym przedstawia się model scentralizowany występujący w obrębie poszczególnych urzędów, jednak zupełnie nieadekwatny jako ogólny model funkcjonowania dla analityków w całej administracji.

Dwa realne rozwiązania, które wydają się być możliwym wariantem rozwoju, to modele: centrum doskonałości i zdecentralizowany-funkcjonalny.

Korzyści płynące ze struktury centrum doskonałości wynikają z bliskiego kontaktu analityków z konkretnymi obszarami działania organizacji (wiedza merytoryczna) przy jednoczesnym tworzeniu wspólnoty analityków, która umożliwi dzielenie się wiedzą, wspólne szkolenie, upowszechnianie dobrych praktyk. W przypadku administracji takie rozwiązanie niesie ze sobą kilka zagrożeń, np.

<sup>74</sup> Harris J.G., Craig E., Egan H. (2010). *Counting on Analytical Talent*. Accenture Institute for High Performance, s. 17-25, [cyt. za:] Ledzion B., Olejniczak K. (red.) (2014). *Ekspertyza*, dz. cyt.

<sup>75</sup> Ledzion B., Olejniczak K. (red.), tamże, s. 50.

konflikty między centrum doskonałości a departamentami merytorycznymi odnośnie do zakresu odpowiedzialności, alienację takiej komórki, wyższą „wrażliwość” wydzielonej komórki na częste zmiany organizacyjne w urzędach – pokazują to chociażby doświadczenia z takimi komórkami w administracji brytyjskiej<sup>76</sup>.

W przypadku modelu zdecentralizowanego-funcjonalnego korzyść stanowi fakt, że analitycy współpracują blisko z osobami mającymi wiedzę merytoryczną oraz lepiej znają dyscyplinę, w której prowadzą analizy. Zagrożeniem jest nadmierne ograniczenie analiz do wąskich dyscyplin, brak wymiany informacji między poszczególnymi komórkami/ analitykami, mniej efektywne wykorzystanie zasobów (np. oprogramowania)<sup>77</sup>.

Zważywszy na zdefiniowane w *Ekspertyzie* wyzwania – konieczność połączenia procesu indywidualnego rozwoju analityków ze stworzeniem szerokiej i efektywnej platformy wymiany doświadczeń i pomysłów — nawet w wypadku realizacji modelu zdecentralizowanego-funcjonalnego należy rozważyć wprowadzenie elementów charakterystycznych dla centrum doskonałości, by móc w pełni odpowiedzieć na tę potrzebę systemową.

### PORÓWNANIE Z WYBRANYMI MODELAMI BENCHMARKÓW ZAGRANICZNYCH

Analiza opisanych w ramach niniejszego projektu benchmarków z wybranych krajów OECD pozwala stwierdzić, że do najpopularniejszych rozwiązań zaliczają się właśnie centra doskonałości (Australia, Wielka Brytania) i modele zdecentralizowane-funcjonalne (Holandia). Często (jak w przypadku USA i Niemiec) będące hybrydą obu rozwiązań.

Należy także zauważyć, że w większości tych krajów stworzono instytucje działające jako bank wiedzy i kompetencji analitycznych. Instytucje te (*The Office of Best Practice Regulation* – w Australii, *Nationaler Normenkontrollrat* – w Niemczech, *The Office of Information and Regulatory Affairs* – w USA, *Regulatory Policy Committee* – w Wielkiej Brytanii) przygotowują raporty dobrych praktyk, czuwają nad poprawnością metodologiczną analiz, współpracują ze środowiskami akademickimi, a często odpowiadają także za szkolenia analityków.

Nawet w przypadku modeli zdecentralizowanych istnieją pewne platformy komunikacji i rozwoju analityków – m.in. w USA taką uzupełniającą rolę odgrywają organizacje zrzeszające grupy zawodowe analityków (np. *The Institute for Operations Research and the Management Sciences* – INFORMS).

W ramach wsparcia metodologicznego oprócz raportów dobrych praktyk opracowywane są także standardy wykonywania badań lub narzędzia przeznaczone dla administracji, pozwalające na automatyzowanie pracy analityka, np. francuskie narzędzie do symulowania obciążeń administracyjnych OSCAR czy australijski *Business Cost Calculator* (BCC).

Przy wszelkich próbach implementacji rozwiązań zewnętrznych na grunt krajowy nie można zapominać, że rozwiązania te są często pochodną unikatowych rozwiązań systemowych wypracowywanych na przestrzeni wielu lat. Polskie wyzwania są zazwyczaj inne niż w krajach wysoko rozwiniętych. Rekomendowane jest zastosowanie procedury, która zmobilizuje i zdyscyplinuje rozproszone zasoby oraz aktorów procesu nieprzyzwyczajonych do koordynacji i zarządzania poprzez cele. Badania administracji oraz losy dotychczasowych krajowych reform instytucjonalnych pokazują, że radykalne zmiany już wypracowanych rozwiązań lokalnych skutkują zwykle zaburzeniami działania instytucji bez przełożenia na efekty<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Tamże, s. 51.

<sup>77</sup> Tamże.

<sup>78</sup> Ledzion B., Mazur S., Olejniczak K. (red.) (2013). *Przegląd systemów programowania w wybranych krajach UE oraz OECD*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, s. 10-11.



Dla działającego systemu stopniowe zmiany i doskonalenie istniejących już rozwiązań są bardziej efektywne niż radykalne wstrząsy reformatorskie. W związku z powyższym powinno się postulować rozwiązania ewolucyjne, zaś doświadczenia zagraniczne należy traktować jako inspirację do poprawy istniejących systemów<sup>79</sup>.

## WNIOSKI

Harris, Craig i Egan<sup>80</sup> sugerują – i należy się z nimi zgodzić – że nie istnieje idealna struktura organizacji analityków. Powinna być ona w ich ocenie uzależniona od etapu jej rozwoju. „Gdyby angażowanie analityków było jedynym celem, nasza rekomendacja byłaby prosta – centralizacja. Jednakże w praktyce odkryliśmy, że idealny model zależy od celów organizacji, dojrzałości jej analitycznych zdolności i potrzeby zbalansowania podaży i popytu analityków. Jeżeli organizacja zaczyna dopiero korzystać z analityków, nie używa ich w każdej sferze działania. Nie posiada także dość analityków, by centralizować zasoby – model funkcjonalny jest wtedy naturalnym rozwiązaniem. Wraz ze wzrostem zapotrzebowania organizacje zatrudniają więcej analityków. Gdy organizacja osiąga masę krytyczną ekspertów i zapotrzebowanie uzyskuje moment, w którym alokacja tych zasobów staje się priorytetem – model scentralizowany staje się odpowiedni”<sup>81</sup>.

Jak podkreśla raport o stanie systemów strategicznych pod redakcją B. Ledziona, S. Mazura, K. Olejniczaka: „na tle innych krajów o podobnej ścieżce rozwoju (Czechy, Węgry, Słowacja) nasz system jawi się jako uporządkowany i skuteczny. Stąd wysnuwamy wniosek, że całościowy pomysł polskiego systemu jest dobry, problemem jest natomiast zoptymalizowanie jego działania, dopracowanie rozwiązań, w tym umożliwienie aktorom systemu wypełniania ich funkcji. Naszym zdaniem, trzeba unikać prób dekonstrukcji systemu radykalnej przebudowy, a skoncentrować się na doskonaleniu już istniejących rozwiązań”<sup>82</sup>.

Należałoby wdrożyć model zarządzania analitykami najbliższy istniejącym rozwiązaniom, poszerzony o funkcje koordynujące i integrujące, których obecnie brakuje. Dlatego sugerowanym modelem zarządzania analitykami dla polskiej administracji jest model centrum doskonałości lub hybryda tegoż z modelem zdecentralizowanym-funkcjonalnym. Oba rozwiązania sprawdzają się w krajach OECD, o których pisano w rozdziale 1.

---

<sup>79</sup> Tamże.

<sup>80</sup> Harris J.G., Craig E., Egan H. (2010). *Counting on Analytical Talent*, dz. cyt., s. 21.

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> Ledzion B., Mazur S., Olejniczak K. (red.) (2013). *Przegląd systemów programowania w wybranych krajach UE oraz OECD*, dz. cyt., s. 10-11.

## 8. WNIOSKI NA TEMAT SPOSOBÓW WZMACNIANIA I KONCENTRACJI POTENCJAŁU ANALITYCZNEGO W URZĘDACH

Praktyka organizacyjna administracji publicznych innych krajów tylko sporadycznie odwołuje się do pojęć zarządzania wiedzą, organizacyjnego uczenia się i organizacji uczących się. Terminy te pojawiają się bardzo rzadko – albo wręcz wcale – w oficjalnych dokumentach, raportach czy szerzej – w dyskursie dotyczącym administracji publicznej. W administracji polskiej uczenie się, w szczególności służące ekonomizacji działań i poprawie jakości usług publicznych, to powinność spoczywająca na urzędnikach. Źródłem doskonalenia kompetencji zawodowych są zarówno doświadczenia innych urzędów i organizacji publicznych, jak i rozwiązania stosowane w sektorze prywatnym.

Źródło wiedzy stanowią intensywnie pozyskiwane przez urzędy informacje, dane, opinie ekspertów, wyniki badań, statystyki, opinie interesariuszy, konsultacje oraz wyniki ewaluacji polityk publicznych. Ważną cechą administracji działającej według tej logiki jest sieciowość. W wyspecjalizowanych funkcjonalnie sieciach nie tylko dokonuje się wymiany informacji i danych na potrzeby konstruowania i implementacji polityk publicznych, lecz przede wszystkim wytwarza się wiedzę, promuje innowacyjne rozwiązania oraz propaguje pozytywnie zweryfikowane instrumenty zarządzania.

Kluczowym celem dla administracji polskiej staje się dziś stworzenie powiązań budujących sieć komunikacji i współpracy między specjalistami rozszanymi po całej administracji rządowej. Zamiast scentralizowanej struktury powinno się promować strukturę sieciową z kilkoma węzłami – liderami. Jej zaletą jest odporność na szoki, instytucjonalne „trzęsienia ziemi” itp.

W ramach powiązanych w sieć wspólnot praktyków, trenerów wewnętrznych, mentorów między analitykami powinna mieć miejsce stała wymiana danych, opisów zdobytych doświadczeń oraz opracowanych raportów. Ich działania w sieci wzajemnych relacji należałoby oprzeć na powszechnie dostępnych kanałach komunikacji (np. portalach, spotkaniach bezpośrednich), otwartej formule działania umożliwiającej zapraszanie nowych ekspertów oraz osób zainteresowanych rozwojem wiedzy, a także procedurze zarządzania wiedzą. Odpowiedzialnością za rozwój tego sposobu wymiany doświadczeń i zarządzania wiedzą powinno się obarczyć liderów danych praktyk w poszczególnych jednostkach. Funkcję koordynacji procesu zarządzania wiedzą w całej organizacji należy powierzyć specjalistom z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi.

### ROZWIĄZANIA STRUKTURALNE – REKOMENDACJE

- W ramach urzędów administracji rządowej w zasadzie nie funkcjonuje pojęcie analityka jako oddzielnego stanowiska wyróżnionego np. w ramach taryfikatora zaszeregowania stanowisk. „Analityk” w chwili obecnej może być traktowany raczej jako funkcja lub wydzielona specjalizacja zawodowa. Nadanie jej statusu oddzielnego stanowiska wyodrębnionego w taryfikatorze, z własną ścieżką kariery w ramach systemu stanowisk służby cywilnej, jest bardzo skomplikowanym zadaniem z określonymi uwarunkowaniami legislacyjnymi. W związku z tym typowe działania stosowane w firmach komercyjnych polegające na wprowadzaniu do taryfikatora nowych stanowisk i „wydłużaniu” ścieżki kariery (młodszy

analityk, analityk, starszy analityk, ekspert w zakresie analiz, kierownik zespołu analityków, dyrektor działu analiz) nie mogą być przenoszone w prosty sposób na grunt służby cywilnej. Da się jednak powiązać stanowiska występujące w służbie cywilnej (takie jak np. podreferendarz, referendarz, specjalista, starszy specjalista, główny specjalista) z zakresem pełnionych funkcji analitycznych. Jednak w wielu urzędach wprowadzenie stanowiska analityka przez samych analityków może zostać przyjęte z pewną dozą nieufności, gdyż może być postrzegane jako pomocnicze i traktowane gorzej w porównaniu ze stanowiskami „merytorycznymi”. Dobrym rozwiązaniem prowadzącym do podniesienia rangi analityków i zwiększenia ich motywacji wydaje się wprowadzenie centralnego ośrodka koordynacji rozwoju zawodowego analityków (prowadzącego rejestr analityków i analizującego ich kompetencje) oraz wykorzystanie mechanizmów wewnętrznego rynku pracy w ramach urzędów administracji rządowej. Analitycy o wysokim potencjale rozwojowym i wysokich kompetencjach mogliby zostać objęci specjalną opieką i pomocą w rozwoju zawodowym z uwzględnieniem transferów między urzędami oraz opcji karier zagranicznych (w instytucjach międzynarodowych, w których Polska ma swoich przedstawicieli). Rolę centralnego ośrodka koordynacji rozwoju zawodowego analityków mogłoby odgrywać centrum doskonałości w zakresie analiz ulokowane np. w KPRM lub w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Oczywiście stworzenie takiego centrum doskonałości na potrzeby całej administracji rządowej wymagałoby podjęcia decyzji na poziomie Rady Ministrów, stworzenia odpowiedniego programu działania i zapewnienia środków budżetowych na jego organizację.

- Ważnym zadaniem jest uruchomienie oddzielnej ścieżki rozwoju oraz pełne wykorzystanie mechanizmów motywacyjnych dla potrzeb rozwoju analityków, w tym:
  - rynkowych porównań płacowych prowadzonych przez przedstawicieli służb HR i podejmowania uzgodnionych działań zaradczych w przypadku pojawienia się wysokiego ryzyka rezygnacji analityków z pracy w urzędzie;
  - uzależnienia zmiennych składników wynagrodzenia od wyników pracy;
  - rozbudowy systemu motywacji pozafinansowej, w tym wprowadzenia dodatkowych świadczeń lub nagród i odznak o charakterze symbolicznym, które mogą wzmacniać prestiż analityków w ramach administracji rządowej, a uroczystości ich wręczenia mogą sprzyjać integracji środowiska analityków.
- Działania wspierające rozwój zawodowy analityków z jednej strony muszą być dobrze dostosowane do specyfiki urzędów, w których są zatrudnieni, a z drugiej strony niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej uniwersalności kompetencji analityków tak, aby mogli oni korzystać z zalet działania wewnętrznego rynku pracy w ramach systemu administracji rządowej. Podstawowym czynnikiem standaryzującym i uniwersalizującym rozwój zawodowy analityków powinien być system kształcenia oparty na kompetencjach niezbędnych analitykom oraz procedury stosowania sprofilowanych IPRZ.
- Warunkiem koniecznym do sprawnego zarządzania rozwojem zawodowym analityków jest dobre przygotowanie merytoryczne i świadomościowe (rozumienie roli i znaczenia służb analitycznych) przez przełożonych analityków oraz przedstawicieli służb HR, którzy powinni odgrywać rolę HR business partnerów na wzór współczesnych korporacji (tj. osób, które na co dzień współpracują z menedżerami i pomagają im w podejmowaniu decyzji oraz realizowaniu procedur wymagających zaawansowanej wiedzy z zakresu HR lub prawa pracy).
- Budowę prestiżu analityka w administracji publicznej należy rozpocząć od stworzenia narzędzi wpływających na integralność tej grupy – funkcjonowanie wspólnot praktyków, zapewnienie możliwości rozwoju zawodowego oraz dbałość o wizerunek tej grupy specjalistów. Z pewnością bardzo duże znaczenie dla budowy prestiżu analityka będą mieli decydenci, którzy coraz częściej korzystają z wyników analiz, zgłaszają na nie zapotrzebowanie i doceniają ich wartość.

- Konieczne jest wprowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie tworzenia wewnątrzorganizacyjnych wspólnot praktyków, trenerów wewnętrznych, mentorów w celu zapewnienia współpracy między zespołami analityków i departamentami. Możliwości takie zostały przedstawione na przykładzie innych krajów.
- Powinny powstać opisy stanowisk pracy, które jednoznacznie wytyczałyby zadania i odpowiedzialności osób zaangażowanych w ocenę skutków regulacji, z jasnym określeniem nazwy tych stanowisk. Opisy stanowisk mogą bazować na charakterystyce analityka podanej w streszczeniu niniejszego opracowania (s. 5-6). Byłyby one cenną pomocą dla służb HR w kontekście identyfikacji osób zaangażowanych w ocenę skutków regulacji, wspierałyby ponadto proces rozwoju tych kadr. Obecnie, z uwagi na brak spójnego nazewnictwa tych stanowisk i różny poziom zaawansowania poszczególnych analityków w proces oceny skutków regulacji, poprawna identyfikacja analityków w urzędach stanowi ogromną trudność dla służb personalnych.
- W miejsce struktury scentralizowanej należy zbudować strukturę sieciową z kilkoma węzłami – liderami praktyk (centrami koordynacji). Zaletą tego rozwiązania jest odporność na zmiany organizacyjne (np. łączenie/ dzielenie urzędów) oraz łatwość wymiany doświadczeń zarówno w ramach jednostek, jak i pomiędzy nimi. Bardzo ważnym elementem budowania struktury sieciowej jest odpowiednie wyselekcjonowanie i przygotowanie liderów praktyk, którzy będą posiadać nie tylko zaawansowaną wiedzę merytoryczną, ale i wysoką sprawność w realizacji zadań wykonywanych w przestrzeni społecznej.
- Korzystne byłoby utworzenie stanowiska lub stanowisk tzw. organizatorów współpracy ze środowiskiem akademickim. Taką rolę mogliby odgrywać wybrani członkowie zespołu analitycznego w każdym ministerstwie.
- Rekomendując kierunki działań systemowych, warto również skorzystać z dobrych praktyk bazujących na doświadczeniach Komisji Kwalifikacyjnej Służby Cywilnej, która w latach 1996-1998 sformułowała rozbudowane zasady naboru profesjonalnej i odpowiednio przygotowanej kadry do służby cywilnej.

## BIBLIOGRAFIA

- Beck M., Bowman J., West J. (2010). *Achieving Competencies in Public Service. The Professional Edge*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Berman E., West J., Van Wart M. (2006). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Processes, and Problems*. London: Sage Publications.
- Creswell J.W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Davenport T., Harris J. (2007). *Competing on Analytics. The New Science of Winning*. Harvard Business School Press.
- Davenport T. (2012). *How „big data” is different*. MIT Sloane Management Review.
- Huerta Melchor O. (2013). *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*. OECD Working Papers on Public Governance, nr 21, OECD Publishing, s. 24.
- Kline P. (2000). *The handbook of psychological testing* (wyd. 2). London: Routledge.
- Ledzion B., Olejniczak K. (red.) (2014). *Ekspertyza. Potencjał analityczny kadr administracji rządowej*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Lepak D., Gowan M. (2010). *Human Resource Management. Managing Employees for Competitive Advantage*. New York: Pearson.
- Liff S. (2011). *Improving the Performance of Government Employees: A Manager’s Guide*. New York: AMACOM.
- Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publishing, 2010.
- Parmenter D. (2011). *Key Performance Indicators. Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*. Hoboken: Wiley & Sons.
- Senge P. (2012). *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Shukla R. (2009). *Talent Management. Process of Developing and Integrating Skilled Workers*. New Delhi: Global India Publications.
- Sidor-Rządkowska M. (2013). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Snell S., Bohlander G. (2010). *Principles of Human Resource Management*. New York: South-Western Cengage Learning.
- Ulrich D. i inni (2010). *Nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi. Transformacja zgodna z oczekiwaniami klientów i inwestorów*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. United Nations, 2005.

## ZAŁĄCZNIK NR 1: SZABLON IPRZ DLA ANALITYKA (ŚCIEŻKA PODSTAWOWA I ZAAWANSOWANA)

### INDYWIDUALNY PROGRAM ROZWOJU ZAWODOWEGO dla analityka w administracji rządowej

Imię i nazwisko pracownika:

Komórka organizacyjna:

Ustalam

Akceptuję

Zatwierdzam

.....

*imię i nazwisko bezpośredniego  
przełożonego (czytelnie)*

.....

*data i podpis bezpośredniego  
przełożonego*

.....

*data, podpis i pieczętka kierującego  
komórką organizacyjną*

.....

*data, podpis i pieczętka  
dyrektora generalnego urzędu*

Przyjętam/ Przyjąłem do wiadomości

.....

*data i podpis pracownika*

Podsumowanie realizacji działań rozwojowych z poprzedniego okresu  
(należy wziąć pod uwagę m.in.: samodoskonalenie, doskonalenie w działaniu, uczenie się  
od innych oraz szkolenia)

**Analiza kompetencji zawodowych wymaganych u analityków w administracji rządowej**

Umiejętności podlegające ocenie	Oczekiwany poziom	Ocena*	Uzasadnienie oceny (słownie)
	Zgodny ze skalą biegłości (1-5)	Zgodna ze skalą biegłości (1-5)	
Posiadanie i wykorzystywanie wiedzy specjalistycznej			
Stosowanie narzędzi informatycznych			
Planowanie badań i realizacja prac badawczych			
Gromadzenie i dbałość o jakość informacji			
Analizowanie informacji			
Wyciąganie wniosków i proponowanie rozwiązań			
Podejmowanie decyzji i odpowiedzialność za nie			
Skuteczna komunikacja			
Umiejętność współpracy w zespole			

\* skala oraz opis kompetencji znajdują się w publikacji *Zasady tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków*<sup>83</sup>

<sup>83</sup> *Zasady tworzenia indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla analityków*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2014.

**I. PLANOWANE KIERUNKI ROZWOJU PRACOWNIKA WYNIKAJĄCE Z CELÓW/ PRIORYTETÓW URZĘDU  
 przewidziane do realizacji w okresie do 2 lat**

(ustala bezpośredni przełożony w porozumieniu m.in. z dyrektorem komórki organizacyjnej)

---

---

---

---

---

**II. PLANOWANE KIERUNKI ROZWOJU PRACOWNIKA WYNIKAJĄCE Z CELÓW/ PRIORYTETÓW URZĘDU  
 przewidziane do realizacji długookresowo (3-5 lat)**

(ustala bezpośredni przełożony w porozumieniu m.in. z dyrektorem komórki organizacyjnej)

---

---

---

---

---

**III. PLANOWANE DZIAŁANIA ROZWOJOWE**

(w oparciu o realizację dotychczasowych działań rozwojowych – w tym efekty realizacji poprzedniego IPRZ, preferencje pracownika dot. rozwoju zawodowego, cele/ priorytety i możliwości urzędu oraz wnioski dot. IPRZ z oceny okresowej)

Lp.	Działanie rozwojowe	Obszar	Oczekiwany efekt	Termin realizacji	Odpowiedzialność
<b>Samodoskonalenie (np.: literatura branżowa, orzecznictwo, nauka własna)</b>					
1.					
2.					
<b>Doskonalenie w działaniu (np.: staże, zespoły zadaniowe, dodatkowe zadania, zastępstwa, wykonanie analizy/ ekspertyzy)</b>					
1.					
2.					
<b>Uczenie się od innych (np.: mentoring, instruktaż, konsultacje, wizyty studyjne)</b>					
1.					
2.					
<b>Szkolenia (np.: szkolenia wewnętrzne i zewnętrzne, seminaria, konferencje, studia podyplomowe, e-learning, aplikacje)</b>					
1.					
2.					



**PREFERENCJE DOTYCZĄCE ROZWOJU ZAWODOWEGO**

Imię i nazwisko pracownika:

Komórka organizacyjna:

**I. ODPOWIEDZIALNOŚĆ**

(należy określić swoje preferencje, wpisując komentarze przy każdym z kryteriów)

1.	<b>Zwiększenie samodzielności</b>	
2.	<b>Odpowiedzialność za ludzi</b>	
3.	<b>Doskonalenie w ramach posiadanej odpowiedzialności</b>	

**II. ZADANIA NA STANOWISKU PRACY**

(należy określić swoje preferencje, wpisując komentarze przy każdym z kryteriów)

**ZAKRES ZADAŃ**

1.	<b>Poszerzenie zakresu zadań</b> (w tym zastępstwa, współpraca etc.)	
2.	<b>Zmiana obszaru działania</b> (obszary: współpraca międzynarodowa, fundusze europejskie, finanse etc.)	
3.	<b>Zwiększenie specjalizacji</b>	
4.	<b>Doskonalenie w ramach posiadanego zakresu zadań</b>	

**CHARAKTER ZADAŃ**

1.	<b>Zwiększenie złożoności zadań</b>	
2.	<b>Zwiększenie kreatywności</b>	
3.	<b>Praca z ludźmi</b> (w tym praca w zespole, z klientem etc.)	
4.	<b>Praca projektowa</b>	

**III. INNE**

Sporządzono

.....  
data i podpis pracownika

## **PUBLIKACJA JEST BEZPŁATNA**

### **Zamawiający**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa  
Tel. (+48 22) 694 75 39  
[www.dsc.kprm.gov.pl](http://www.dsc.kprm.gov.pl)

### **Wykonawcy**

Instytut Rozwoju Biznesu sp. z o.o.  
ul. Panieńska 9, 03-704 Warszawa  
tel. (+48 22) 618 85 83  
[www.irb.pl](http://www.irb.pl)

EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.  
ul. Podmokła 53 b, 04-819 Warszawa  
tel. (+48 22) 615 80 18  
[www.evaluation.pl](http://www.evaluation.pl)

Publikacja opracowana w ramach projektu *Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej* współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.