

PUBLIKACJA BEZPŁATNA

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Departament Służby Cywilnej
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa
tel. (022) 694-76-14
www.dsc.kprm.gov.pl
www.procesydecyzyjne.pl

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

ISBN 978-83-930035-8-7

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

Raport z badań

Warszawa, marzec 2011

Człowiek - najlepsza inwestycja



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Spis treści

Streszczenie wyników badania	4
1. Koncepcja i metodologia badania	10
1.1. Obszary badawcze	11
1.1.1. Zakres przedmiotowy badania.....	12
1.1.2. Zakres podmiotowy badania	13
1.1.3. Zakres czasowy badania	13
1.2. Koncepcja badania	13
1.2.1. Pytania badawcze	13
1.2.2. Sposób realizacji badania	15
1.2.3. Zestawienie zagadnień badawczych oraz metod gromadzenia i analizy danych	26
2. Wyniki badania	29
2.1. Opis przebiegu badania	29
2.2. Ustalenia definicyjne, typologia instytucji zewnętrznych współpracujących z administracją publiczną	29
2.2.1. Definicja	29
2.2.2. Typy podmiotów.....	31
2.2.3. Obszary i metody działania	36
2.2.4. Sytuacja instytucji think-tankowych – próba analizy porównawczej	40
2.2.5. Uwarunkowania formalne i finansowe działania instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz w Polsce.....	42
2.3. Odniesienia do krajowych i unijnych dokumentów strategicznych dotyczących administracji publicznej oraz do wskaźników dobrego rządzenia (good governance)	45
2.3.1. Program Reformy Regulacji	45
2.3.2. Krajowy Program Reform na lata 2008-2011	46
2.3.3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki	47
2.3.4. Wskaźniki good governance.....	47
2.4. Charakterystyka procesu podejmowania decyzji	48
2.5. Hipotezy badawcze dotyczące poszczególnych zagadnień będących przedmiotem badań.....	54
2.5.1. Zarządzanie wiedzą w administracji rządowej	54
2.5.2. Planowanie strategiczne w przygotowywaniu i realizacji polityk publicznych	57
2.5.3. Proces stanowienia prawa na poziomie administracji rządowej.....	60
2.5.4. Lista hipotez badawczych – podsumowanie.....	64
2.6. Diagnoza systemu podejmowania decyzji w administracji rządowej z uwzględnieniem roli think-tanków w tym procesie.....	65
2.6.1. Potencjał administracji rządowej w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi.....	66
2.6.2. Potencjał instytucji doradczo-analitycznych	75
2.6.2.1. Struktura polskiego sektora think-tanków.....	75
2.6.3. Celowość i gospodarność współpracy z instytucjami doradczymi w procesie podejmowania decyzji	87
2.6.4. Bariery współpracy i możliwość ich eliminacji	91
2.6.5. Oszacowanie kosztów współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi	98
2.7. Projekt sposobu mierzenia efektywności współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi	100

2.7.1.	Szacowanie kosztów administracyjnych współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi	104
2.7.2.	Szacowanie skutków finansowych współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi	106
2.8.	Ryzyka związane ze współpracą administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi	116
3.	Wnioski i rekomendacje z badania	119
3.1.	Tabela rekomendacji	122
4.	Aneksy	123
4.1.	Literatura	123
4.2.	Narzędzia badawcze	125
4.2.1.	Scenariusz wywiadu swobodnego – Instytucje zewnętrzne	125
4.2.2.	Scenariusz wywiadu swobodnego – Administracja rządowa	126
4.2.3.	Schemat raportu ze studiów przypadku	130
4.2.4.	Ankieta kwestionariuszowa CAWI – instytucje doradcze	132
4.2.5.	Ankieta kwestionariuszowa CAWI – instytucje administracji rządowej	136

Podziel się wiedzą

Przedstawiamy Państwu wstępny Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu systemowego „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”. Projekt, realizowany w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zajmuje się problemami udziału środowisk eksperckich w procesie wzmacniania potencjału analitycznego administracji rządowej. Celem projektu jest usprawnienie mechanizmów decyzyjnych w administracji, a w konsekwencji sprawne i efektywne zarządzanie publiczne.

Pierwszym etapem realizacji projektu były badania mechanizmów podejmowania decyzji w kontekście wykorzystania zewnętrznej wiedzy eksperckiej w tych procesach. Owocem tych badań jest Raport, który inicjuje zarówno debatę publiczną, jak i kolejne działania w projekcie, prowadzące do wzmocnienia i usprawnienia współpracy administracji publicznej z instytucjami analityczno-doradczymi.

Oddając publikację do rąk czytelników nie traktujemy jej jako zamkniętej, ale jako zaproszenie do udziału w debacie o roli niezależnego doradztwa w rządowych procesach decyzyjnych. Prosimy o nadsyłanie opinii, komentarzy, a w szczególności propozycji rekomendacji w zakresie wzmacniania współpracy administracji publicznej z instytucjami analityczno-doradczymi. Państwa udział w debacie w tym zakresie pozwoli na wzbogacenie rekomendacji adresowanych zarówno do administracji jak i środowisk naukowych i eksperckich. Do udziału w debacie szczególnie zachęcamy pracowników administracji publicznej uczestniczących w procesach tworzenia polityk publicznych, projektów nowego prawa, dokumentów o charakterze strategicznym, analityków doradzających urzędnikom i politykom oraz polityków podejmujących decyzje w tych obszarach. Opracowane uwagi i komentarze, jak i debata na temat roli niezależnego doradztwa w rządowych procesach decyzyjnych, będą relacjonowane w Przeglądzie Służby Cywilnej, dwumiesięczniku korpusu służby cywilnej. Prosimy o nadsyłanie komentarzy pocztą elektroniczną na adres: procesydecyzyjne@kprm.gov.pl. Uprzejmie informujemy, że komentarze i opinie nie podpisane nie będą brane pod uwagę. Wierzymy, że dzięki Państwa opiniom i sugestiom zostaną wypracowane rekomendacje dotyczące wzmocnienia współpracy administracji publicznej z instytucjami analityczno-doradczymi. Z góry dziękujemy za wsparcie projektu systemowego „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” swoją wiedzą ekspercką i doświadczeniami.

Warszawa, marzec 2011 r.

Artur Obluski

*zastępca dyrektora
Departamentu Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*

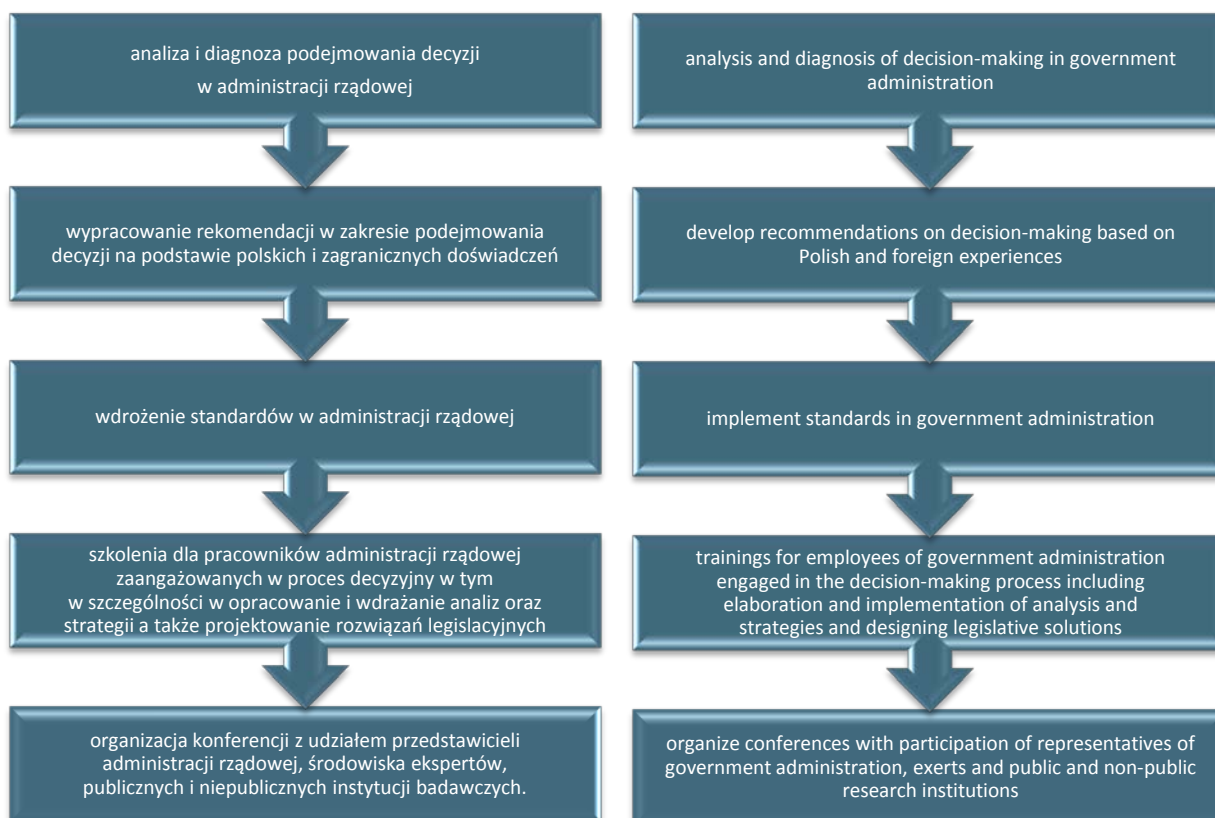
Irena Jackiewicz

koordynator projektu

Streszczenie wyników badania

Badanie „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych” jest elementem większego projektu: *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*. Projekt ten realizowany jest przez Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

Cel projektu „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym, oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych” obejmuje usprawnienie mechanizmów decyzyjnych funkcjonujących w administracji rządowej i zostanie osiągnięty poprzez przeprowadzenie działań badawczych i wdrożeniowych podzielonych na pięć etapów:



The research "Analysis of decision-making mechanisms in the government administration including the role of independent advisory in the decision-making process as well as elaboration and implementation of mechanisms of cooperation between government administration and institutions dealing with research concerning public affairs" is part of the bigger project: *"Improving quality of decision-making processes in the government administration through the use of the potential of scientific and expert milieus"*. The project is realised by the Civil Service Department in the Chancellery of the Prime Minister and financed from the European Social Fund within the framework of the Human Capital Operational Programme 2007-2013.

The objective of the research "Analysis of decision-making mechanisms in the government administration including the role of independent advisory in the decision-making process as well as elaboration and implementation of mechanisms of cooperation between government administration and institutions dealing with research concerning public affairs" refers to improving mechanisms of decision-making that function in the government administration and will be attained through realization of the research and implementation activities divided into five stages:

Niniejszy raport jest efektem zakończenia pierwszego etapu realizacji badania, który objął analizę danych

The present report is the result of completion of the first stage of the research that covered desk research

zastanych i wywołanych, odnoszących się do kwestii procesu podejmowania decyzji w administracji przy udziale wsparcia zewnętrznego.

Zgodnie z koncepcją badania analizowane były następujące procesy decyzyjne w administracji rządowej:

tworzenie **polityk publicznych**, decyzje strategiczne oraz realizacja wybranych strategii i programów rządowych, **stanowienie prawa**, prowadzenie **badaw ewaluacyjnych** i wdrożenie powstałych w wyniku badań rekomendacji.

Realizacja celów badania wymagała znalezienia odpowiedzi na **pytania badawcze**, które pogrupowano w poniższych obszarach:

- ▶ zdefiniowanie procesów decyzyjnych, w tym ramy prawne dla korzystania z wiedzy eksperckiej,
- ▶ przebieg procesów podejmowania decyzji w administracji rządowej,
- ▶ główni aktorzy uczestniczący w procesach decyzyjnych i ich potencjał,
- ▶ współpraca pomiędzy administracją i instytucjami zewnętrznymi,
- ▶ postrzeganie procesów podejmowania decyzji przez aktorów w nich uczestniczących,
- ▶ szanse i zagrożenia współpracy administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi.

Metodologia badania została oparta na triangulacji: **źródeł danych, metod badawczych i perspektyw badawczych**.

W celu znalezienia odpowiedzi na sformułowane pytania badawcze zastosowano następujące metody badawcze:

- ▶ analizę danych zastanych,
- ▶ indywidualne wywiady pogłębione,
- ▶ internetowe wywiady kwestionariuszowe (CAWI – Computer Assisted Web Interviews),
- ▶ studia przypadku

Uzyskane dane poddane zostały analizie ilościowej i jakościowej, zaś w kolejnym etapie badania podlegały weryfikacji podczas paneli ekspertów.

Pierwszym etapem badania była **analiza** szerokiego materiału dotyczącego procesów podejmowania decyzji oraz funkcjonowania w sferze publicznej instytucji doradczych, dostępnego w postaci **literatury przedmiotu, opracowań i raportów**. Umożliwiła ona dokonanie typologii funkcjonujących instytucji doradczych oraz zdefiniowanie istniejących modeli podejmowania decyzji w administracji. Analiza danych zastanych była punktem wyjścia hipotez weryfikowanych w następujących etapach badania.

and primary data analysis; analysed data concerned the process of decision-making in administration with the use of the external support.

According to the idea of the research we have considered the following processes in the government administration:

creation of **public policies**, strategic decisions and realization of selected strategies and government programs, **making law**, conducting **evaluation research** and implementing recommendations resulting from the research conducted.

Realization of the research objectives required answering the **research questions** that are grouped in the following areas:

- ▶ Defining the decision-making processes including legal framework to make use of the experts' knowledge.
- ▶ Course of the decision-making processes in the government administration.
- ▶ Key actors participating in the decision-making processes and their potential.
- ▶ Cooperation between the administration and the external institutions.
- ▶ Perception of the decision-making processes by the actors participating in those processes.
- ▶ Opportunities and threats for the cooperation between the government administration and external institutions.

The methodology of the research based on the triangulation of: **data sources, research methods and research perspectives**.

In order to answer the articulated research questions the following research methods have been used:

- ▶ desk research,
- ▶ individual in-depth interviews,
- ▶ Internet interviews (CAWI - Computer Assisted Web Interviews),
- ▶ case studies.

The data obtained were submitted to quantitative and qualitative analysis and in the next stage of the research they will be verified during the panels of experts.

The first stage of the research constituted **analysis** of extensive material concerning processes of decision-making and functioning of advisory institutions in the public sphere; the material for analysis was rendered available in the form of **subject-matter literature, studies and reports**. The analysis realised enabled to make typologies of advisory institutions operating and to define models of decision-making existing in the administration. The desk research constituted the starting point to formulate a number of hypotheses which were verified at the successive stages of the research.

Najważniejsze wnioski i ustalenia z dotychczasowych badań odnoszą się do kwestii definicyjnych i wstępnych ocen procesów decyzyjnych polskiej administracji oraz potencjału współpracy administracji z instytucjami doradczymi i analitycznymi. Dla potrzeb projektu przyjęto definicję o charakterze funkcjonalnym. Uznano, że **o statusie instytucji, którą można określić mianem *think-tankow***, nie przesądza forma prawna prowadzonej działalności ani przynależność sektorowa; **decydujące są: rodzaj prowadzonej działalności (badania, analizy, wypracowywanie rozwiązań), niezależność badawcza oraz działanie w interesie publicznym i na rzecz przyjęcia określonych rozstrzygnięć**. Przyjęto, że proces podejmowania decyzji to **rozpoznanie i zdefiniowanie istoty sytuacji decyzyjnej, zidentyfikowanie alternatywnych możliwości, wybór najlepszej z nich i wdrożenie jej w życie**.

W kolejnym kroku przeprowadzono **indywidualne wywiady pogłębione** zarówno z przedstawicielami funkcjonujących na rynku instytucji doradzających administracji rządowej, jak i z respondentami z sektora administracji publicznej, pełniącymi istotne role w badanych procesach decyzyjnych.

Wywiady pozwoliły wyrobić sobie wstępny pogląd na temat wzajemnej oceny funkcjonowania tych instytucji. Już na tym etapie respondenci zwracali uwagę na **niejednorodność podejścia do korzystania z doradztwa zewnętrznego w administracji**. Z jednej strony wiele instytucji ceni wsparcie doradztwa zewnętrznego i chętnie z niego korzysta, z drugiej zaś istnieją również instytucje i komórki, które nie widzą potrzeby wykorzystywania takich możliwości, nawet jeśli posiadają odpowiednie zasoby finansowe. Ten podział silnie rysuje się podczas całego badania. Wskazuje on m.in., że **nie istnieją sformalizowane mechanizmy, które wymuszałyby sięganie po doradztwo zewnętrzne** nawet tam, gdzie wydaje się ono najbardziej potrzebne: przy podejmowaniu decyzji strategicznych lub przygotowaniu projektów uregulowań prawnych.

Potwierdzenie powyższego podziału dał również kolejny etap badania: **wywiady kwestionariuszowe**. **Polaryzacja administracji publicznej w zakresie korzystania z doradztwa zewnętrznego, wynikająca raczej z postawy wobec doradztwa zewnętrznego aniżeli z formalnych mechanizmów, determinuje również inne zidentyfikowane różnicowania**. Jednostki administracji korzystające ze wsparcia zewnętrznego znacząco lepiej postrzegają to wsparcie, zarówno jego przydatność, jak i charakter współpracy oraz jakość otrzymanych produktów i usług. Co ciekawe, są one w stanie przezwyciężać bariery, na

The most important conclusions and establishments of the research realised so far concern definition issues and preliminary assessments of the decision-making processes in the Polish administration as well as the potential for cooperation between the administration and the advisory and analytic institutions. For the needs of the project we have adopted a functional definition. We have acknowledged that **in order to possess the think-tank status neither the legal form of institution's activity nor sectoral affiliation is significant; the deciding factors are: type of activity performed (research, analysis, developing solutions), value of research independence and acting to the public benefit in order to implement certain settlements**. The decision-making process we have defined as **identification and definition of the essence of a decision-making situation, identification of alternative possibilities, selection of the best one and its implementation**.

The next step was carrying out the **individual in-depth interviews** with both representatives of institutions functioning on the market that provide advisory services to the government administration and with the respondents from the public administration sector who perform significant roles in the decision-making processes we had examined.

The interviews provided us with the preliminary view on the bilateral assessment of those institutions' functioning. Already at that stage the respondents indicated many tendencies which have been confirmed in the successive stages of the research. The respondents indicated **nonuniformity of approach as far as using external advisory services in the administration is concerned**. On the one hand many institutions value the support provided by the external advisory and use that willingly, but on the other hand there are institutions that do not see any need to use such possibilities even if they have enough funds for that. Such a division has been well visible during the whole research. It has also revealed **the lack of formalised mechanisms that would enforce making use of the external advisory services** even in those areas where they seem to be needed the mostly: when making strategic decisions or formulating rules of law.

The above division has been also confirmed in the successive stages of the research: **case studies and in-depth interviews**. The above **division**, resulting rather from the **approach towards external advisory** than from formal mechanisms applied, **determines** also the **other factors**: administration units that use external support perceive that support much better in terms of its usefulness, character of cooperation as well as quality of products and services provided. Interestingly enough, they can overcome barriers indicated by those institutions which are not eager to cooperate with external advisers, e.g.

które wskazują instytucje niechętnie do podejmowania współpracy z doradcami zewnętrznymi, jak np. stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych czy też utrzymywanie stałych kontaktów z instytucjami doradczymi w celu podnoszenia ich wiedzy na temat bieżących zmian zachodzących w poszczególnych obszarach polityk.

Tezę, iż korzystanie ze wsparcia zewnętrznego zależy od postawy, nie zaś od formalnych mechanizmów, potwierdziły **studia przypadku**, w trakcie których okazało się, iż w jednej jednostce organizacyjnej jej poszczególne komórki organizacyjne (departamenty) prezentowały całkowicie różny poziom korzystania ze wsparcia zewnętrznego: od jego całkowitej negacji („nie jest nam potrzebne”) po intensywne wykorzystywanie doradztwa przy podejmowaniu decyzji zarówno strategicznych, jak i operacyjnych.

Zarówno w badaniach ilościowych, jak i podczas wywiadów pogłębionych oraz studiów przypadku zwracano szczególną uwagę na **potencjał obu stron do prowadzenia współpracy**. Wyniki ponownie pokazały zróżnicowanie po stronie administracji: **jednostki podejmujące stale taką współpracę są do niej lepiej przygotowane**; ich kadra jest wysoko wykwalifikowanym partnerem dla instytucji doradczych na różnych etapach współpracy: prowadzenia stałego dialogu, przygotowania zamówień publicznych, realizacji badania i odbioru produktu czy usługi. Respondenci z obu grup podkreślali, iż w tym zakresie nastąpiły wręcz rewolucyjne zmiany. Jednostki niepodejmujące stałej współpracy z instytucjami doradczymi nie zbudowały potencjału analitycznego, dlatego barierą są postępowania o udzielenie zamówienia publicznego czy nadzór nad jego wykonaniem, gwarantujący otrzymanie wysokiej jakości usług.

Po stronie **instytucji doradczych** sytuacja jest także bardzo **zróżnicowana**, co wynika z różnorodności tych instytucji, które włączone zostały do badania, a które reprezentują szerokie spektrum podmiotów: od szkół wyższych i jednostek naukowo-badawczych, poprzez organizacje pozarządowe, po przedsiębiorstwa prywatne. Ze względu na status tych podmiotów ich potencjał jest różny. Uczelnie wyższe finansują się głównie ze środków publicznych pozyskanych poza procesem przetargowym. Posiadają najstabilniejszą wśród badanych instytucji sytuację finansową, dysponują też doświadczoną i wysoko wykwalifikowaną kadrami. Organizacje pozarządowe i firmy doradcze wśród największych problemów wymieniają brak stabilności finansowej. Najczęściej nie dysponują stałą kadrami ekspercką zatrudnioną na umowy o pracę, lecz raczej współpracują z ekspertami zatrudnionymi do konkretnych przedsięwzięć i projektów.

Zidentyfikowane zostały najistotniejsze **bariery** utrudniające współpracę. Poza barierą postawy, o której wspomniano, za istotną barierę respondenci

application of the public procurement act or maintaining relations with advisory institutions in order to improve their knowledge on current changes being introduced in the respective policy areas.

Our thesis that using the external support depends on the approach presented and not on formal mechanisms has been confirmed by the **case studies** which revealed that various departments in one organizational unit presented totally different level of the external support use: from total negation (“we do not need it”) to intensive use of advisory when making both strategic and operational decisions.

Both in qualitative research and during case studies we put special attention to the **potential of both parties to cooperate**. The results revealed again the dissonance on the administration side: **units that cooperate in those terms on constant basis are better prepared to that cooperation** – they possess staff which is highly qualified partner for advisory institutions at various stages of cooperation: maintaining constant dialogue, preparing public procurement calls, conducting them, realizing research and receipt of a settled product or service. Respondents of both groups underlined that there had been revolutionary changes in that scope recently. Units that did not maintain constant cooperation with advisory institutions did not developed such staff, therefore they consider as a barrier any public procurement procedures or supervision over their realisation that ensures the receipt of high quality services.

The situation on the part of **advisory institutions** is also very **diversified** which results from a significant distinctness of those institutions that we have included in the research and that represent the wide range of entities: from universities and scientific and research units through non-governmental organisations to private enterprises. Due to their different status those entities have also different potential. Universities finance their activities mainly from the public funds obtained outside the public procurement process. They are in the most stable financial situation among the institutions examined, they also have experienced and highly qualified staff. Non-governmental organizations and advisory firms as their biggest problems indicate the lack of financial stability. Therefore they do not have expert staff employed on permanent employment contracts, they rather cooperate with experts hired for the needs of certain enterprises or projects.

During the research execution the most crucial **barriers** that hinder cooperation have been identified. Apart from the approach barrier which was mentioned

uznali **problem niepełnego wzajemnego zrozumienia kontekstu i celu działania obu instytucji**. Respondenci z administracji podkreślali brak należytej wiedzy o specyfice jej funkcjonowania i ograniczeniach w podejmowaniu decyzji. Zwracali też uwagę, że często konsultanci nie chcą rozszerzać swojej analizy, starają się raczej bazować na posiadanej wiedzy, aniżeli przeprowadzać rzetelne badania pogłębione. Przedstawiciele instytucji doradczych wskazali zaś, że administracja często ma nierealistyczne oczekiwania wobec doradztwa zewnętrznego, nie potrafi właściwie oszacować kosztów pogłębionych analiz, nie komunikuje precyzyjnie swoich potrzeb.

Analizy pozwoliły na sformułowanie wniosku, iż istnieją **inne przeszkody** utrudniające rozwój instytucji typu think-tank oraz prowadzenie szerokich i długoterminowych badań. Pierwsza z przeszkód dotyczy **braku** – pomimo istnienia formalnych podstaw – **stałego, praktycznego mechanizmu współpracy** administracji rządowej z organizacjami typu think-tank, który pozwalałby na programowanie, akumulowanie i wykorzystywanie wiedzy dostępnej w zewnętrznych instytucjach doradczych. Druga bariera dotyczy **słabej dostępności źródeł finansowania długo-okresowych programów**, pozwalających budować stabilne zespoły i programy badawcze.

Badanie wskazało też na zasadniczy **problem związany z zarządzaniem wiedzą w administracji**. Praktycznie wszyscy respondenci podkreślali **brak koordynacji w zakresie pozyskiwania ekspertyz i zamawiania badań**. Koordynacja taka zapewniona jest właściwie jedynie w obszarze ewaluacji funduszy unijnych przez Krajową Jednostkę Oceny. W obszarze tym funkcjonują zarówno plany ewaluacji, będące narzędziem planowania kolejnych badań, grupy ds. ewaluacji, umożliwiające koordynację zamawiania badań, jak i mechanizm zarządzania rekomendacjami, dzięki któremu wyniki badań ewaluacyjnych są rozważane przez decydentów i przy ich zastosowaniu podejmowane są decyzje. Respondenci z tego obszaru podkreślają sprawność tych mechanizmów, jak również łatwy dostęp do badań realizowanych przez inne jednostki w obszarze funduszy unijnych.

Kontrastuje z tym podejściem całkowity brak koordynacji zamawiania badań i ekspertyz poza obszarem funduszy strukturalnych. Właściwie nie ma dostępnej informacji, jakie badania są zamawiane, trudno też jest pozyskać wyniki przeprowadzonych badań. Dlatego też niezbędne są rekomendacje w zakresie zarządzania wiedzą w administracji publicznej i konieczne budowanie bazy wiedzy, np. w postaci portalu, na którym różne jednostki mogłyby

above, respondents acknowledged as a significant barrier the **problem of incomplete mutual understanding of the context and the objective of operations performed by both types of institutions**. Respondents from administration underlined lack of appropriate knowledge about the specificity of administration's functioning and their limitations as far as decision-making is concerned. They also stressed that it often happened that consultants did not want to extend their analysis, they rather preferred to use their own knowledge than to carry out any in-depth research. On the other hand representatives of advisory institutions indicated that administration often expressed unreal expectations towards the external advisory and it could not estimate costs of in-depth analysis properly, moreover it did not communicate its needs precisely.

The analysis enabled also to formulate a conclusion that there were **other obstacles** that hindered development of think-tank institutions as well as conducting extensive and long-term research. The first obstacle concerns the **lack** - despite of the existence of formal basis - of **constant, practical mechanism of cooperation** between the government administration and think-tank organizations which would enable programming, accumulation and making use of knowledge available from the external advisory institutions. The second obstacle concerns low availability of financing sources for long-term programs that would allow to build stable teams and research programs.

The research revealed also a fundamental **problem referring to the knowledge management in the administration**. Practically all respondents indicated **lack of coordination as far as obtaining expertises and ordering researches** are concerned. Such a coordination is ensured only in the area of the EU funds evaluation by the National Evaluation Unit (Krajowa Jednostka Oceny). In that area there are evaluation plans functioning which constitute a tool to plan further research, there are evaluation groups which enable the coordination of research ordering, as well as the mechanism of recommendations' management thanks to which results of evaluation research are being considered by decision-makers and then decisions are made on those basis. Respondents of that area underline efficiency of those mechanisms as well as the easy access to researches realised by other units in the EU funds area.

Total lack of coordination as far as ordering research and expertises outside the structural funds area is concerned stands in contrast to that approach. As a matter of fact there is no information available what research is being ordered, it is also difficult to acquire such information. Therefore our recommendation as far as the knowledge management in the public administration is concerned is - and we consider that necessary - introducing the knowledge base, e.g. in the

zamieszczać wyniki zamawianych badań lub ekspertyz, a zarazem miałyby dostęp do produktów uzyskanych w innych jednostkach administracji rządowej.

W praktyce działania administracji publicznej **nie ma jednolitego i sprawdzonego mechanizmu szacowania kosztów współpracy** administracji publicznej i instytucji doradczych. **Nie istnieją mierniki analizowania efektywności** kosztów zewnętrznego doradztwa, w tym również analizowania kosztów braku takiego doradztwa (poprzez wprowadzenie regulacji obciążonej istotnymi wadami, których można było uniknąć, poddając uprzednio projekty wszechstronnej analizie). Proponuje się stworzenie takich mierników.

Prowadzone badania wskazują, że – pomimo licznych słabości – **instytucje administracji publicznej oraz organizacje doradcze i analityczne posiadają niezbędny potencjał**, by współpraca między nimi była efektywna i służyła wypracowaniu lepszych polityk czy aktów prawnych.

Z badań można wyprowadzić ogólny wniosek, iż **istnieją mechanizmy, na których można oprzeć usprawnienie procesu decyzyjnego i rozwinięcie współpracy z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi i analitycznymi**. Są to: system oceny skutków regulacji (OSR), mechanizm przyjmowania strategii rozwoju kraju oraz innych strategii rozwoju, jak również mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy europejskich. Szczególnie istotnym obszarem jest konieczność badania *ex-post* skutków wprowadzanych rozwiązań prawnych. Istniejące mechanizmy należy jednak rozciągnąć na obszary, w których dotychczas nie funkcjonują, a przede wszystkim przekonać do ich stosowania pracowników administracji publicznej, bowiem właśnie postawy wobec doradztwa zewnętrznego zostały zdiagnozowane jako główna bariera w jego stosowaniu. Pomocne w tym zakresie byłyby wytyczne określające, w jakich obszarach i w jaki sposób korzystać z doradztwa zewnętrznego. Konieczne wydają się szkolenia dla pracowników administracji publicznej w tym zakresie. Przedmiotem szkoleń powinny być opracowane wytyczne. Celem szkoleń powinno być pokazanie zarówno zysków, jak i zagrożeń wynikających z korzystania ze wsparcia doradztwa zewnętrznego podczas podejmowania kluczowych decyzji.

Wypracowane wnioski i ustalenia badawcze będą podlegały dalszym analizom i weryfikacji podczas następných faz realizacji projektu.

form of a portal where various units could place results of researches or expertises ordered beforehand and - on the other hand - they would have an access to products obtained by other units of government administration.

In practice of the public administration operations there is **no uniform and tested mechanism of estimation of costs of cooperation** between the public administration and advisory institutions. **There are no developed standards to analyse effectiveness** of the external advisory costs, including analysis of costs in case such an advisory is missing (through introducing a regulation which is burdened with serious faults that could be avoided if projects were subjected to extensive analysis beforehand). We suggest to develop such standards.

The researches conducted reveal that – despite numerous weaknesses – **institutions of public administration as well as advisory and analytic organizations possess necessary potential** so the mutual cooperation could be more effective and could serve to develop better policies or legal acts.

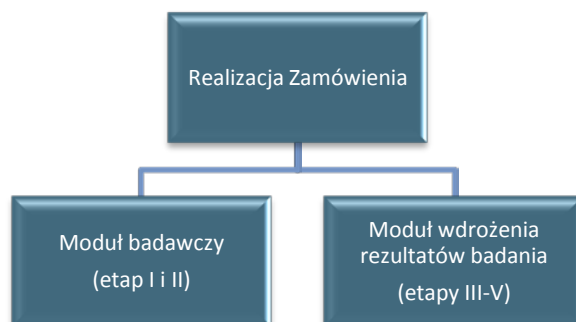
To sum up, through our research we have arrived at the general conclusion that **there are decision-making mechanisms in use which could constitute the basis for the improvement of the decision-making process and also for the development of cooperation with external advisory and analytic centres**. They are as follows: Regulatory Impact Assessment system (the OSR system), mechanism of adopting the strategy for national development and sectoral strategies and also evaluation mechanisms developed in the system of programming and spending the EU funds. We are of the opinion that the especially significant area is the necessity to conduct the *ex-post* research of the results of legal solutions introduced. However the existing mechanisms should be extended to the areas where they are not functioning at present and, first and foremost, employees of public administration should be made convinced to use them, since - as the research revealed - the change of approach towards the external advisory services is the main barrier for making good use of them. It would be helpful in that scope to use guidelines showing in which areas the external advisory should be used and how to use it. On the other hand, relevant trainings for employees of public administration seem to be necessary. The subject of trainings should be - on the one hand - the developed guidelines, but on the other hand the guidelines should aim at showing the advantages of using the support of external advisory in order to convince the public administration staff about the justness of using that support when making decision of key importance.

The conclusions and research settlements elaborated will be subjected to further analysis and verification during the successive stages of the project realization.

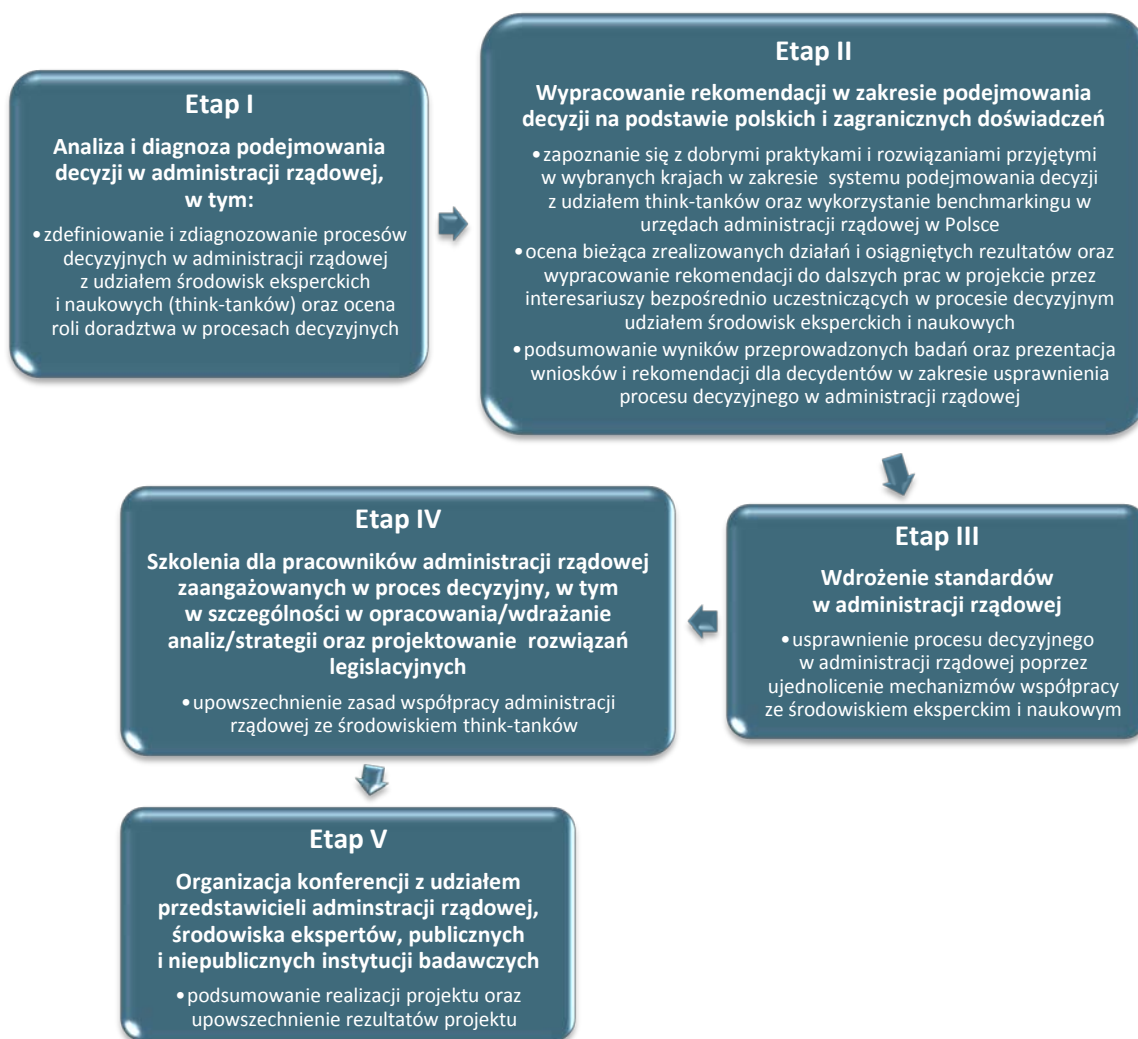
1. Koncepcja i metodologia badania

Generalnymi celami projektu są: zdiagnozowanie oraz analizę obowiązujących systemów podejmowania decyzji w administracji rządowej oraz wypracowanie i wdrożenie nowoczesnych standardów i praktyk w ww. zakresie, w tym mechanizmów współpracy z ekspertami, a także z publicznymi i niepublicznymi instytucjami badawczymi wspomagającymi procesy decyzyjne.

Zamówienie jest realizowane w dwóch modułach:



Całość badania składa się z 5 etapów:



1.1. Obszary badawcze

Aby osiągnąć cel badania, przyjęty został szeroki zakres obszarów badawczych, tak by pozyskać możliwe dużo danych do otrzymania odpowiedzi na formułowane w ramach tych obszarów problemy i pytania badawcze.

Lista obszarów badawczych

- ▶ Zdefiniowanie pojęcia procesów decyzyjnych, kluczowych obszarów, w których zachodzą, oraz obszarów, w których szczególnie istotne jest **korzystanie z aktualnej wiedzy**.
- ▶ **Diagnoza** procesów podejmowania decyzji w administracji rządowej i obszarów, w których szczególnie istotne jest korzystanie z aktualnej wiedzy naukowej:
 - ▶ planowanie i realizacja (inicjowanie procesu decyzyjnego, terminowość jego realizacji, udział aktorów wewnętrznych i zewnętrznych, ewaluacja podjętych decyzji),
 - ▶ koordynacja procesów decyzyjnych,
 - ▶ teoria a praktyka – określenie, które podejścia teoretyczne i w jakim zakresie opisują badaną rzeczywistość oraz jakie są tego konsekwencje,
 - ▶ przygotowywanie OSR,
 - ▶ uspołecznienie procesów decyzyjnych – rola konsultacji w procesach decyzyjnych, instytucje zewnętrzne a konsultacje,
 - ▶ wykorzystywanie wyników ewaluacji w procesach decyzyjnych,
 - ▶ potrzeby administracji w zakresie zewnętrznego doradztwa.
- ▶ Główni **aktorzy** procesów decyzyjnych
 - ▶ Komórki odpowiedzialne za analizy, badania i proces legislacyjny w administracji rządowej:
 - ▶ Sposób **zorganizowania** i umocowanie w urzędzie,
 - ▶ **Potencjał** – wiedzy, ludzki, społeczny, materialny, budżety, jakimi dysponują komórki,
 - ▶ **Współdziałanie** komórek odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny,
 - ▶ **Gromadzenie wiedzy** w komórkach odpowiedzialnych za analizy, badanie i proces legislacyjny,
 - ▶ **Instytucje zewnętrzne** świadczące usługi dla administracji publicznej i ich potencjał:
 - ▶ Zdefiniowanie niezależnego doradztwa,
 - ▶ Dokładna **typologia instytucji zewnętrznych świadczących usługi dla administracji publicznej**,
 - ▶ Potencjał – wiedzy, doświadczenia, społeczny, materialny,
 - ▶ Ocena – przez administrację – instytucji zewnętrznych wspierających procesy decyzyjne w administracji,
 - ▶ **Interesariusze** – określenie poziomu ich partycypacji w podejmowanych przez administrację publiczną decyzjach, sposobu poznawania ich opinii i interesów.
- ▶ **Współpraca** między administracją a instytucjami zewnętrznymi:
 - ▶ Rola instytucji zewnętrznych w procesie podejmowania decyzji,
 - ▶ Ramy prawne współpracy,
 - ▶ Zasady współpracy,
 - ▶ Zakres wykonywanych usług – produkty powstałe w ramach współpracy,
 - ▶ Skala, koszty i korzyści współpracy,
 - ▶ Problemy pojawiające się w kontekście współpracy i sposoby ich przewyżczania,
 - ▶ Zakres stałej współpracy administracji z ośrodkami badawczymi (porozumienia itp.).

- ▶ **Postrzeganie** procesów podejmowania decyzji przez aktorów w nich uczestniczących:
 - ▶ Opinie pracowników komórek – odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny w urzędach – o przebiegu procesu decyzyjnego i jego późniejszych skutkach,
 - ▶ Postrzeganie roli zewnętrznego doradztwa i ewaluacji w procesie decyzyjnym przez administrację publiczną,
 - ▶ Opinie instytucji zewnętrznych świadczących usługi dla administracji publicznej na temat samych procesów decyzyjnych oraz o możliwej do odegrania przez nie roli.

- ▶ **Szanse i zagrożenia współpracy** administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi:
 - ▶ Obszary funkcjonowania administracji rządowej, w których współpraca z instytucjami zewnętrznymi byłaby najbardziej użyteczna i efektywna,
 - ▶ Mocne i słabe strony oddziaływania na proces decyzyjny przez think-tanki, prywatne firmy doradcze i badawcze,
 - ▶ Efekty zaangażowania środowisk eksperckich i naukowych w proces decyzyjny,
 - ▶ Sposób usprawnienia systemu podejmowania decyzji przy współpracy środowisk naukowych i eksperckich.

- ▶ **Mechanizmy współpracy** administracji z instytucjami zewnętrznymi zastosowane **w innych krajach**:
 - ▶ Wady i zalety przyjętych podejść,
 - ▶ Dobra praktyki możliwe do wykorzystania w warunkach polskich.

1.1.1. Zakres przedmiotowy badania

Badanie obejmuje analizę danych zastanych i wywołanych odnoszących się do kwestii procesu podejmowania decyzji w administracji.

Projekt skupiał się na najistotniejszych procesach decyzyjnych w administracji rządowej, takich jak:

- ▶ tworzenie **polityk publicznych**, decyzje strategiczne oraz realizacja wybranych strategii i programów rządowych,
- ▶ stanowienie **prawa**,
- ▶ prowadzenie **badania ewaluacyjnych** i wdrożenie rekomendacji powstałych w wyniku badań.

Analizie poddano procesy decyzyjne związane z wyborem celów programów lub strategii, a następnie konkretnych rozwiązań, jakie w zamyśle decydentów miały skutecznie przyczynić się do ich osiągnięcia. Badanie skupiło się zatem na obszarze określanym w literaturze przedmiotu jako polityki publiczne¹ oraz na procesach decyzyjnych, które mają wpływ na całe sektory. Dobór materiału badawczego obejmował przypadki jak najbardziej zróżnicowane, umożliwiające poznanie podejścia do podejmowania decyzji strategicznych i stanowienia prawa w różnych obszarach.

Nie były badane decyzje jednostkowe, które są przedmiotem działań administracji rządowej.

¹ G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Warszawa 2004; E. Bardach, *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP UE, Kraków 2007.

1.1.2. Zakres podmiotowy badania

Badaniem objęto zarówno urzędy administracji rządowej szczebla centralnego i terenowego, jak i instytucje świadczące pomoc doradczą.

W badaniu urzędów administracji publicznej uwaga była skoncentrowana na komórkach, które w sposób szczególny biorą udział w procesie podejmowania decyzji tj. na komórkach obsługujących proces legislacyjny, komórkach zajmujących się analizami i strategiami w obszarze, który obsługuje dany urząd administracji, oraz na zespołach doradców.

Badaniem objęto wiele instytucji świadczących usługi doradcze dla administracji rządowej tj.: ośrodki akademickie, organizacje pozarządowe typu think-tank oraz podmioty prywatne prowadzące działalność konsultingową, doradczą, analityczną, ekspercką na zlecenie administracji rządowej. W dalszych rozdziałach niniejszego raportu wymienione wyżej typy instytucji będą ogólnie nazywane instytucjami świadczącymi usługi doradcze administracji publicznej.

1.1.3. Zakres czasowy badania

Badanie realizowane było od września do grudnia 2010 r.

1.2. Koncepcja badania

1.2.1. Pytania badawcze

Pytania badawcze pogrupowaliśmy według wskazanych wyżej obszarów badawczych.

I. Zdefiniowanie procesów decyzyjnych, w tym ramy prawne korzystania z wiedzy eksperckiej

- ▶ W jaki sposób definiuje się w literaturze proces decyzyjny w administracji rządowej? Jakie rodzaje procesów decyzyjnych rozróżniamy?
- ▶ Jak definiują proces decyzyjny aktorzy biorący w nim udział?
- ▶ Czy istnieją sformalizowane ramy prawne korzystania z wiedzy eksperckiej? Gdzie są umiejscowione? Czy są efektywne i skuteczne? Czy występuje prawna możliwość współpracy z organizacjami zewnętrznymi?

II. Przebieg procesów podejmowania decyzji w administracji rządowej

- ▶ W jaki sposób przebiega proces decyzyjny w polskiej administracji rządowej? Jak jest inicjowany i planowany? Kto bierze w nim udział?
- ▶ Czy proces decyzyjny jest efektywny? Czy decyzje są podejmowane terminowo?
- ▶ Czy decyzje podlegają ewaluacji?
- ▶ Jaki udział w procesie podejmowania decyzji mają zewnętrzni partnerzy? Czy ich udział jest planowany?
- ▶ Czy istnieją mechanizmy koordynacji procesów decyzyjnych? Gdzie są stosowane? Czy są skuteczne? Jaki wpływ na podejmowanie decyzji mają nieformalne kontakty decydentów z zewnętrznymi partnerami?
- ▶ Na ile przebieg procesów decyzyjnych w polskiej administracji publicznej wpisuje się w modele przedstawiane w literaturze przedmiotu? Jak na tej podstawie można wskazać mocne i słabe strony? Jakie konsekwencje można na tej podstawie przewidzieć?
- ▶ Czy w procesie podejmowania decyzji wykorzystywane są wyniki ewaluacji zewnętrznych i OSR? Czy istnieją sformalizowane mechanizmy służące temu celowi? Jak powinny one wyglądać i funkcjonować?
- ▶ Na ile proces decyzyjny jest uspołeczniony? Na ile opinie interesariuszy są brane pod uwagę? W jaki sposób poznawane są opinie interesariuszy? Czy w procesie uspołeczniania uczestniczą instytucje zewnętrzne (np. poprzez dostarczanie wyników badań opinii)?
- ▶ Jakie są potrzeby komórek biorących udział w procesie decyzyjnym w zakresie zewnętrznego doradztwa?

III. Główni aktorzy uczestniczący w procesach decyzyjnych i potencjał

- ▶ W jaki sposób zorganizowane są komórki odpowiedzialne za analizy, badania i proces legislacyjny w urzędach?
- ▶ Jak wygląda proces komunikacji pomiędzy nimi? Jakie kanały komunikacji wykorzystują? Czy komunikacja jest skuteczna? Czy nie występuje dublowanie się decyzji lub wzajemna sprzeczność?
- ▶ Jakim potencjałem dysponują? Czy jest on wystarczający? Czy istnieje ryzyko podjęcia niewłaściwej decyzji wynikające z niewystarczającego potencjału? Czy w przypadku komórek odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny można mówić o organizacji uczącej się?
- ▶ Jakie typy instytucji zewnętrznych świadczących usługi dla administracji publicznej można wyodrębnić? Jakie są ich cechy charakterystyczne, a jakie wspólne? Jakie przyjmują formy organizacyjne? Jakie mają źródło finansowania? Jakim potencjałem dysponują?
- ▶ Jaki jest potencjał instytucji zewnętrznych w kontekście współpracy z jednostkami rządowymi? Czy istnieją w nich wyspecjalizowane komórki zajmujące się tą współpracą? W jaki sposób funkcjonują? Jakie jest ich doświadczenie? Jak szybko mogą reagować na potrzeby administracji? Czy są elastyczne?
- ▶ Jakie usługi świadczą dla administracji publicznej? A jakie usługi mogłyby świadczyć?
- ▶ Jak oceniane są instytucje zewnętrzne świadczące usługi dla administracji publicznej przez swoich klientów publicznych?
- ▶ W jaki sposób administracja publiczna definiuje interesariuszy swoich decyzji? W jaki sposób uwzględnia ich opinie, interesy? Czy wykorzystuje do tego badania, analizy?

IV. Współpraca między administracją a instytucjami zewnętrznymi

- ▶ Jaka jest rola instytucji zewnętrznych w procesie podejmowania decyzji? Czy instytucje rządowe widzą konieczność współpracy z instytucjami zewnętrznymi? Czy są zadowolone z istniejącej współpracy? Jakie są silne i słabe strony współpracy? Jakie są bariery?
- ▶ Czy istnieją ramy prawne współpracy? Czy są one elastyczne? Czy utrudniają, czy też ułatwiają współpracę? Czy istnieje ryzyko wystąpienia zachowań nieetycznych lub niezgodnych z prawem na bazie obowiązujących przepisów?
- ▶ Czy określono zasady współpracy z partnerami zewnętrznymi? Czy są one jasne i przejrzyste? Czy są one wystarczające?
- ▶ Jaki cel współpracy stawiają sobie rządowe instytucje publiczne? Jaki cel współpracy mają partnerzy zewnętrzni? Czy jakość współpracy i efekty są oceniane, mierzone? Czy współpraca z partnerami zewnętrznymi przyniosła oczekiwane i nieoczekiwane korzyści obu stronom?
- ▶ Jakie problemy pojawiły się w kontekście współpracy? Czy są one endogeniczne, czy też egzogeniczne? Czy można było się przed nimi ustrzec? Czy jest możliwe uniknięcie ich w przyszłości?
- ▶ Czy współpraca z ośrodkami badawczymi jest doraźna, czy też stała? Jaki zakres stałej współpracy administracji z ośrodkami badawczymi (porozumienia itp.) występuje?
- ▶ Jakie produkty powstają w wyniku współpracy instytucji zewnętrznych z administracją publiczną? Jaka jest ich jakość? Jak oceniana jest użyteczność dostarczonych produktów przez administrację publiczną? Jaki wpływ miały na podjęte przez administrację decyzje?

V. Postrzeganie procesów podejmowania decyzji przez aktorów w nich uczestniczących

- ▶ Jak pracownicy komórek odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny postrzegają procesy decyzyjne, w których uczestniczą? Czy uważają, że ich przebieg jest efektywny i skuteczny? Czy dostrzegają powiązania między podjętymi decyzjami a skutkami tych decyzji?
- ▶ Jak administracja publiczna postrzega podmioty świadczące usługi badawcze/doradcze? Jak ocenia wiarygodność instytucji zewnętrznych?

- ▶ W jaki sposób instytucje zewnętrzne postrzegają proces podejmowania decyzji w administracji? Czy jest on ich zdaniem efektywny i skuteczny? Czy proces jest elastyczny? Jak widzą swoją obecną rolę w tym procesie? Jak oceniana jest możliwość zwiększenia współpracy?

VI. Szanse i zagrożenia współpracy administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi

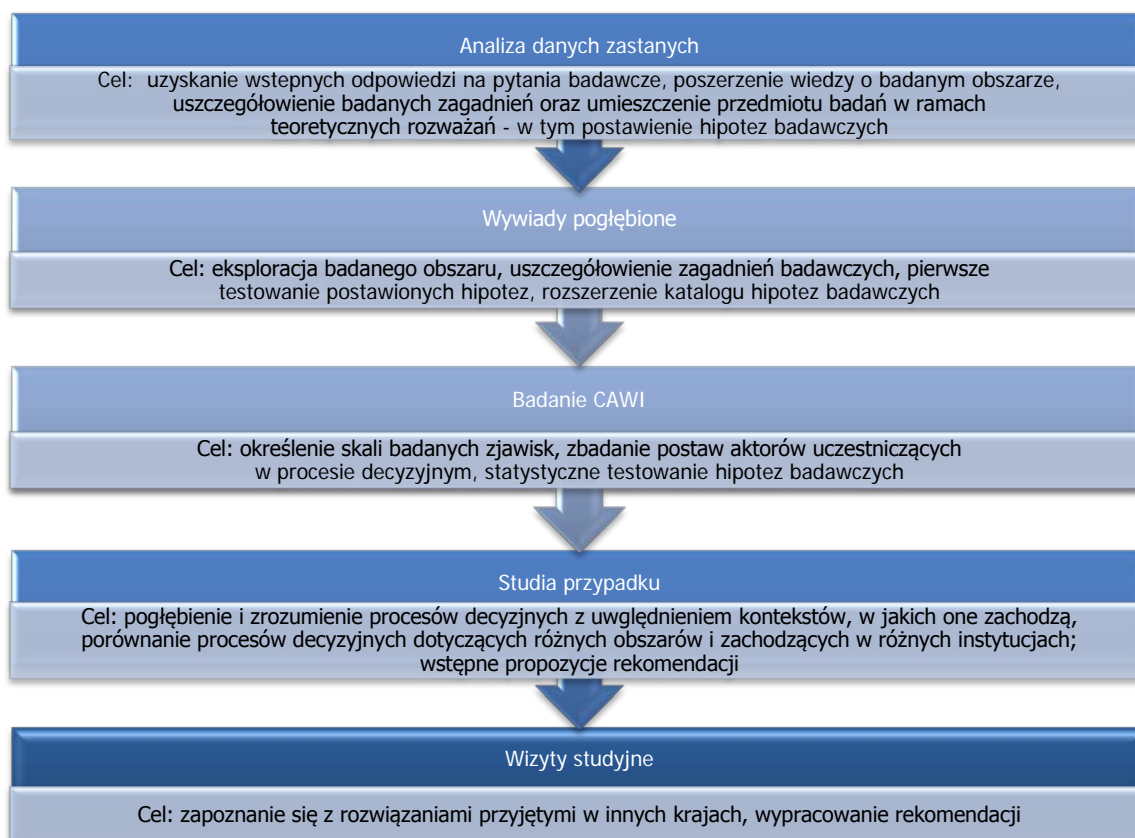
- ▶ W jakich obszarach administracja publiczna potrzebuje największego wsparcia instytucji zewnętrznych? W których obszarach administracja publiczna może bazować na gromadzonej przez siebie wiedzy?
- ▶ Na ile decydenci w praktyce stykają się z lobbingiem? Jaką wiedzę mają w tym zakresie? A jakie doświadczenia?
- ▶ Jakie szanse i zagrożenia można wskazać we współpracy administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi? Czy można się ich ustrzec? Co można zrobić, aby wzmocnić i wykorzystać szanse? W jaki sposób przezwyciężyć zagrożenia? Czy rozwiązania są możliwe do wdrożenia w najbliższej przyszłości?

1.2.2. Sposób realizacji badania

Badanie przebiegało w trzech podstawowych fazach, typowych i standardowo stosowanych dla badań ewaluacyjnych:



Działania w ramach poszczególnych faz były realizowane zgodnie z przyjętą logiką i koncepcją badania w następujących etapach:



Fazy badania

Faza strukturyzacji

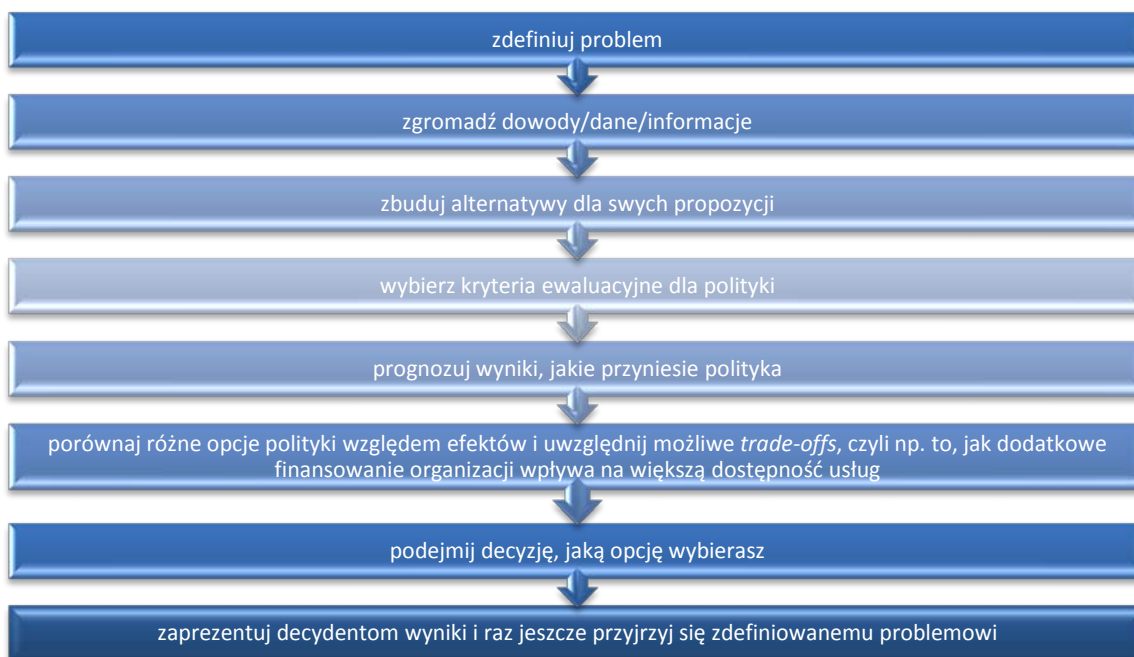
Punktem wyjścia była **faza strukturyzacji**, która posłużyła do szczegółowej konceptualizacji badania: zdefiniowania problemu badawczego, pytań badawczych oraz sposobu uzyskania na nie odpowiedzi. W następnym etapie **badanie zostało zoperacjonalizowane**: pytania badawcze przełożono na język odpowiadających im narzędzi badawczych. Efektami tej fazy było przygotowanie planu **rozdziału metodologicznego** oraz opracowanie **narzędzi badawczych**.

Równolegle rozpoczęła się **analiza dokumentów** (wstępne gromadzenie danych). Pozwoliło to na postawienie wstępnych hipotez badawczych, które wynikają z dotychczas uzyskanej wiedzy oraz doświadczenia zespołu badawczego.

Hipotezy dotyczyły typologii instytucji świadczących usługi badawcze dla administracji publicznej i ich potencjału organizacyjnego i merytorycznego do świadczenia tego typu usług oraz zakresu współpracy tych instytucji z administracją publiczną.

Faza strukturyzacji obejmowała również analizę i wybór metody **analizy procesów decyzyjnych**. Chodziło o to, by podstawą tej analizy były modelowe i sprawdzone zasady tworzenia polityk publicznych, w tym sposoby i zakres wykorzystywania zewnętrznego doradztwa. Na potrzeby badania mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym, optymalnym rozwiązaniem będzie posłużenie się koncepcją zaprezentowaną przez Eugene'a Bardacha².

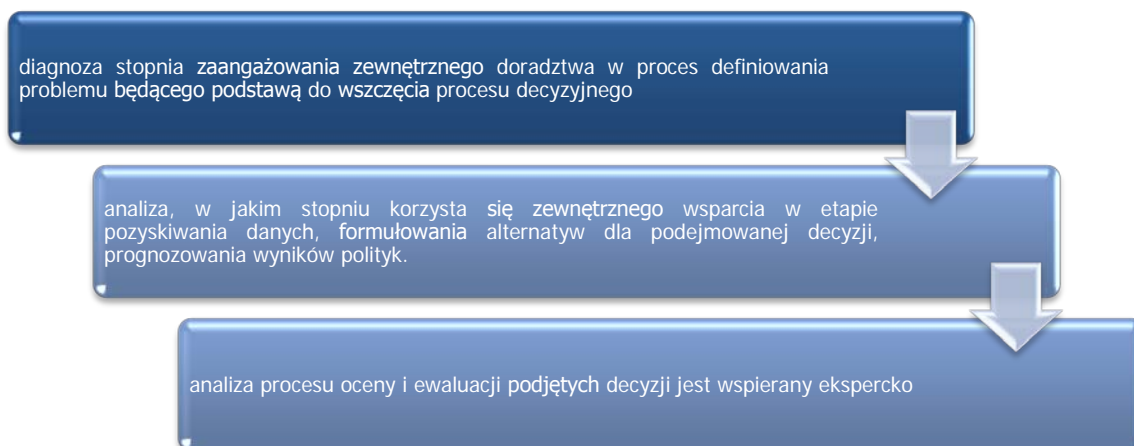
Podejście to charakteryzuje się tzw. ścieżką ośmiu kroków w analizie polityk publicznych:



Zgodnie z tą koncepcją diagnoza i analiza polityk publicznych powinna sprawdzać prawidłowość diagnoz i definicji sytuacji przyjmowanych przez polityków, ustalać zależności przyczynowe, bilansować zasoby niezbędne do działania, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań. To jest właśnie miejsce dla niezależnego doradztwa.

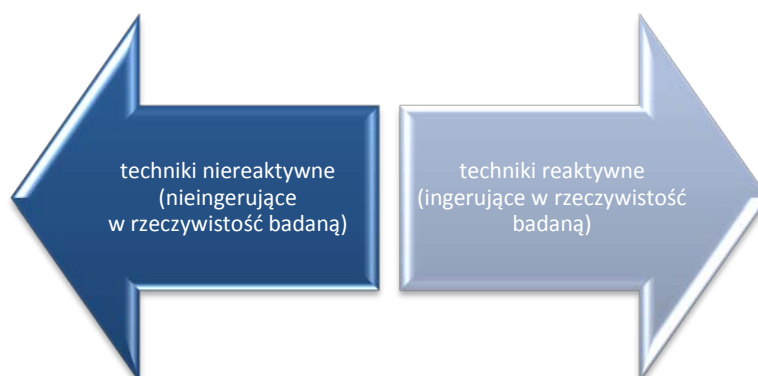
² E. Bardach, *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP UE, Kraków 2007.

W badaniu stosowana jest koncepcja E. Bardacha w następujący sposób:



Faza gromadzenia danych

Faza gromadzenia danych była kluczową fazą badania. Na potrzeby zamówienia przyjęto zastosowanie szerokiego pakietu metod i technik pozyskiwania informacji. Były to³:



Ta faza badania rozpoczęła się od analizy danych zastanych, czyli **badania literatury i raportów w badanym obszarze**, w celu sformułowania wstępnych odpowiedzi na pytania badawcze, w tym dokonania typologii zarówno procesów decyzyjnych, jak i instytucji zewnętrznych współpracujących z administracją. Ważnym elementem na tym etapie było wytypowanie obszarów (strategii, aktów prawnych i ewaluacji) oraz powiązanych z nimi instytucji do badań pogłębionych, w tym przede wszystkim do studiów przypadków, które są kluczowym źródłem informacji.

Kolejnym krokiem było przeprowadzenie indywidualnych **wywiadów pogłębionych** z przedstawicielami administracji publicznej, a także z ekspertami zewnętrznymi. Wywiady miały charakter eksploracyjny – umożliwiły poznanie opinii uczestników procesów decyzyjnych, ich sposobu postrzegania przebiegu tych procesów oraz udziału instytucji zewnętrznych w tym procesie. Pozwoliły też zweryfikować trafność wyboru obszarów do badań pogłębionych. Efektem była uszczegółowiona koncepcja badania przedstawiona w projekcie rozdziału metodologicznego raportu początkowego wraz z narzędziami niezbędnymi w kolejnych fazach badania. Na tym etapie dobór studiów przypadków został skonsultowany z Zamawiającym.

³ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 341–342.

Następnie przeprowadzono badania kwestionariuszowe:

- ▶ w administracji rządowej,
- ▶ w instytucjach zewnętrznych, które świadczą usługi eksperckie i badawcze administracji publicznej, oraz w instytucjach, które takie usługi mogą świadczyć w przyszłości.

Badanie to pozwoliło uzupełnić wiedzę na temat funkcjonowania komórek zaangażowanych w proces podejmowania decyzji, ich potencjału, współpracy wzajemnej i z instytucjami zewnętrznymi w administracji oraz na temat potencjału różnego rodzaju instytucji zewnętrznych do świadczenia usług dla administracji rządowej. Badanie ilościowe posłużyło również określeniu skali współpracy między administracją publiczną a instytucjami zewnętrznymi, głównych zakresów współpracy, najczęstszych form współpracy oraz postaw administracji publicznej i współpracujących z nią podmiotów zewnętrznych.

Równolegle przeprowadzono **12 studiów przypadku**. Ich celem było pogłębienie zgromadzonej wiedzy na temat przebiegu procesów decyzyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem roli ekspertów zewnętrznych. Kluczowym elementem było zrozumienie przebiegu całości procesu, dlatego też w ramach studiów prześledzono – o ile to było możliwe – wszystkie elementy procesu podejmowania decyzji, począwszy od zdefiniowania problemu aż do wdrożenia w życie przyjętych rozwiązań. Zastosowano szerokie spektrum narzędzi: analizę dokumentów szczegółowo opisujących przebieg procesów, wywiady w instytucjach prowadzących te procesy oraz w instytucjach (zewnętrznych i wewnętrznych) współpracujących.

Faza analizy i oceny

Ostatnią fazę badania poświęcono na dokonanie kompleksowej analizy zgromadzonych danych, ich oceny oraz na sformułowanie wniosków i rekomendacji z badania. W tej fazie wykorzystano jakościowe i ilościowe metody analizy, odpowiadające charakterowi uzyskanych danych.

W przypadku badań technikami jakościowymi analiza służy wyodrębnieniu kategorii analitycznych, powstaniu typologii, a także poznaniu teoretycznych zależności pomiędzy kategoriami. Analiza danych ilościowych natomiast służy przede wszystkim opisaniu skali zachodzących zjawisk oraz wyciągnięciu zależności statystycznych.

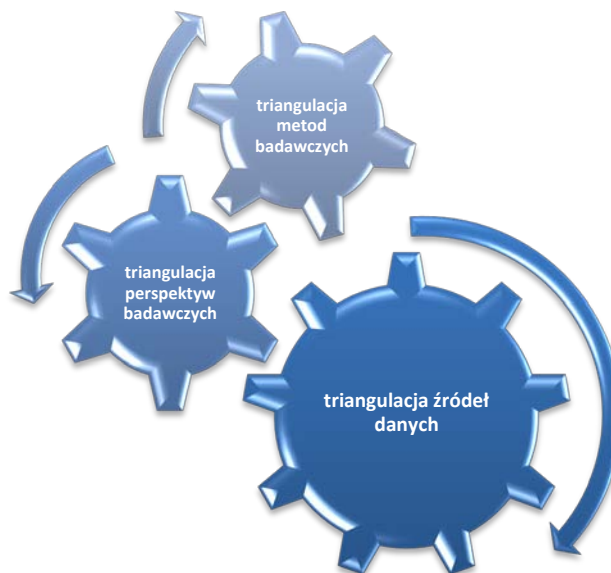
Panel ekspertów pozwolił na pierwszą weryfikację i priorytetyzację wyników badania oraz sformułowanie propozycji wniosków i rekomendacji, a także szerokie ich skonsultowanie z interesariuszami w badanym obszarze.

Triangulacja metodologiczna

W celu uzyskania wiarygodnych wyników ewaluacji niezbędne było przeprowadzenie wieloetapowego badania i połączenie w nim różnorodnych rodzajów danych oraz różnorodnych metod badawczych, tzn. zastosowanie **triangulacji metodologicznej**. Podejście to umożliwia wieloaspektową obserwację i analizę przedmiotu badania:

- ▶ **triangulacja źródeł danych** (1. poziom triangulacji): przeanalizowano nie tylko dokumenty zastane różnego typu, takie jak odpowiednia literatura przedmiotu, ale i dane wywołane pochodzące z badań terenowych przeprowadzonych różnymi metodami;

- ▶ **triangulacja metod badawczych** (2. poziom triangulacji): łączenie różnych metod badawczych w badaniu tych samych zagadnień, co pozwala na uchwycenie różnych aspektów badanego przedmiotu (stosujemy: analizę danych zastanych, wywiady pogłębione, badania kwestionariuszowe, studia przypadku i panel ekspertów); podejście to pozwala też wykorzystać mocne strony każdej metody przy wzajemnej neutralizacji ich słabości;
- ▶ **triangulacja perspektyw badawczych** (3. poziom triangulacji): badanie jest przeprowadzane przez zespół osób o różnym doświadczeniu zawodowym, co pozwala uzyskać bogatszy i bardziej wiarygodny obraz badanego przedmiotu.



Główne zadanie badawcze koncentruje się na analizie procesów decyzyjnych. Wpływa to na wybór generalnego podejścia stosowanego w badaniu. Obok wskazanego wyżej podejścia **triangulacji metodologicznej** jako oś organizującą badanie zastosowane zostało tzw. **podejście procesowe**. Specyficznym wymiarem tego podejścia jest określenie wzajemnych wpływów struktury organizacji, zachodzących w niej procesów i działań, a dzięki temu lepsze jej zrozumienie i większa możliwość usprawnień. Proces przygotowywania decyzji stanowi część systemu zarządzania każdej organizacji. Stosując podejście procesowe, wkraczamy w obszar zarządzania procesami. To z kolei prowadzi do modelowania tych procesów. Wykorzystana została technika graficznego obrazowania opisywanych procesów, aby móc lepiej dostrzec obszary zagrożeń, brakujące formy wsparcia i przyjęty podział instytucjonalny.

Metody i techniki zbierania danych

Analiza literatury przedmiotu

Analiza dokumentów stanowiła pierwszy etap fazy gromadzenia danych. Jej pierwsze wyniki wykorzystane zostały w fazie strukturyzacji; posłużyły one do: przygotowania projektu rozdziału metodologicznego raportu początkowego, weryfikacji i katalogu pytań badawczych, przygotowania projektów narzędzi badawczych, a w szczególności do wytypowania studiów przypadków.

Celem analizy dokumentów i literatury przedmiotu było przede wszystkim **zdefiniowanie samego pojęcia procesu decyzyjnego w administracji publicznej** oraz **pojęcia i typologii instytucji doradczych**. Istotne było opisanie kontekstu porównawczego obejmującego sytuację w Europie i Stanach Zjednoczonych. Analiza posłużyła również wskazaniu, które zagadnienia badawcze opisane są w literaturze przedmiotu, jakie hipotezy badawcze można na tej podstawie stawiać i testować w trakcie badań terenowych.

Analizie poddane zostały pozycje poświęcone teoretycznym aspektom podejmowania decyzji, jak również praktykom stosowanym w administracji publicznej zarówno w Polsce, jak i za granicą.

Indywidualne wywiady pogłębione

Technika indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI) jest klasyczną techniką badań jakościowych. Dysponując listą pytań badacz ma w trakcie rozmowy możliwość dopasowania przebiegu rozmowy do wiedzy i kompetencji respondenta, uzyskując pogłębione bądź uzupełniające informacje, rozszerzające obszar badawczy. Zastosowanie wywiadów pogłębionych pozwala uzyskać więcej informacji odnoszących się do poszczególnych pytań badawczych niż inne techniki badań terenowych. Technika ta pozwala również na pozyskanie pogłębionych opinii respondentów.

Wywiady prowadzono na podstawie scenariuszy odpowiadających specyfice danego respondenta. Scenariusz nie stanowił sztywnego narzędzia, lecz był raczej swego rodzaju przewodnikiem dla eksperta prowadzącego wywiad, dopuszczającym jego elastyczne stosowanie w zależności od przebiegu danego wywiadu tak, aby każda rozmowa mogła być maksymalnie wykorzystana do zdobycia danych przydatnych do badania.

Wywiady pogłębione miały przede wszystkim charakter eksploracyjny, dlatego też dotyczyły każdego badanego zagadnienia. Pozwoliły na pierwsze skonfrontowanie informacji uzyskanych w trakcie analizy dokumentów i literatury przedmiotu ze stosowanymi praktykami.

Przeprowadzono wywiady z dwoma grupami respondentów:

- ▶ z przedstawicielami administracji rządowej (respondenci pochodzili z instytucji w sposób szczególny zaangażowanych w podejmowanie decyzji strategicznych: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego),
- ▶ z ekspertami zewnętrznymi współpracującymi z administracją rządową.

Kluczowym kryterium doboru respondentów do badania było to, by ich wiedza i doświadczenie przyczyniły się do jak najtrafniejszego doboru studiów przypadku.

Wywiady internetowe (CAWI – Computer Assisted Web Interviews)

CAWI (od ang. *Computer-Assisted Web Interviewing* – ankieta internetowa nadzorowana przez system komputerowy) to popularyzująca się technika badań ilościowych, w której pytania kwestionariuszowe pobierane są ze strony internetowej organizatora badania i przekazywane za pośrednictwem sieci do dowolnego punktu, w którym znajduje się respondent wraz z komputerem podłączonym do Internetu. Osoba badana w systemie CAWI samodzielnie odczytywała z ekranu treść pytań i udzielała odpowiedzi, które były rejestrowane na docelowym serwerze. Oprogramowanie komputerowe obsługujące ankietę internetową dbało o zachowanie właściwej kolejności pytań przesyłanych respondentowi i weryfikowało poprawność logiczną wprowadzanych odpowiedzi.

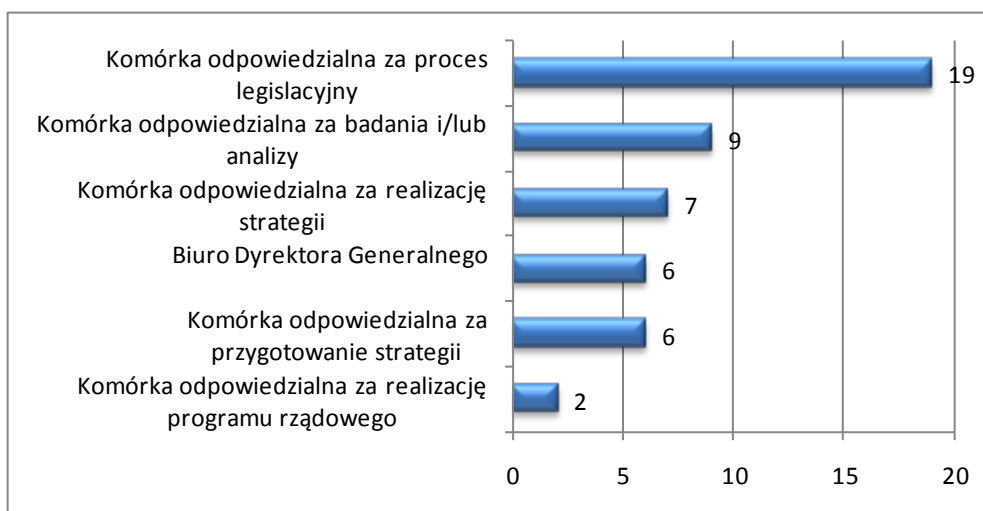
Kwestionariusz zastosowany do badania zawierał pytania otwarte i z kafeteriami, wywiad przeciętnie trwał 30 minut (kwestionariusz znajduje się w aneksie do niniejszego raportu). Dane uzyskane w CAWI zostały zapisane w bazie danych w formacie SPSS, umożliwiającą dokonywanie analizy statystycznej.

Forma ankiety CAWI była szczególnie korzystna w przeprowadzonym badaniu, ponieważ respondent nie zawsze znał wszystkie odpowiedzi i mógł sięgnąć po nie do własnych materiałów. Wypełnianie ankiety można było w każdej chwili przerwać i wrócić do niej po przemyśleniu zagadnienia czy też po odszukaniu odpowiednich informacji.

Badanie skierowano do dwóch grup respondentów:



W przypadku pierwszej kategorii respondentów ankietę skierowano do wszystkich Urzędów Wojewódzkich oraz do wszystkich jednostek administracji rządowej – do komórek odpowiedzialnych za badania i analizy oraz za proces legislacyjny; niekiedy były to dwie komórki organizacyjne. Ostatecznie ankietę wysłano do 96 respondentów. Badanie trwało od 22 listopada do 13 grudnia 2010 r. W celu zwiększenia wskaźnika responsywności, trzykrotnie drogą elektroniczną wysłane zostały wiadomości monitujące oraz zostały wykonane monity telefoniczne. Ostatecznie na ankietę odpowiedziało 49 komórek/urzędów, co oznacza zwrot na poziomie 51%. Najliczniejszą grupę stanowiły jednostki administracji rządowej (16 instytucji), następnie urzędy wojewódzkie (14) oraz ministerstwa (8) i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów⁴. Większość stanowiły komórki odpowiedzialne za proces legislacyjny oraz badania i analizy, co jest przedstawione na poniższym wykresie.



Wykres 1. Struktura próby w administracji rządowej

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. N=49.

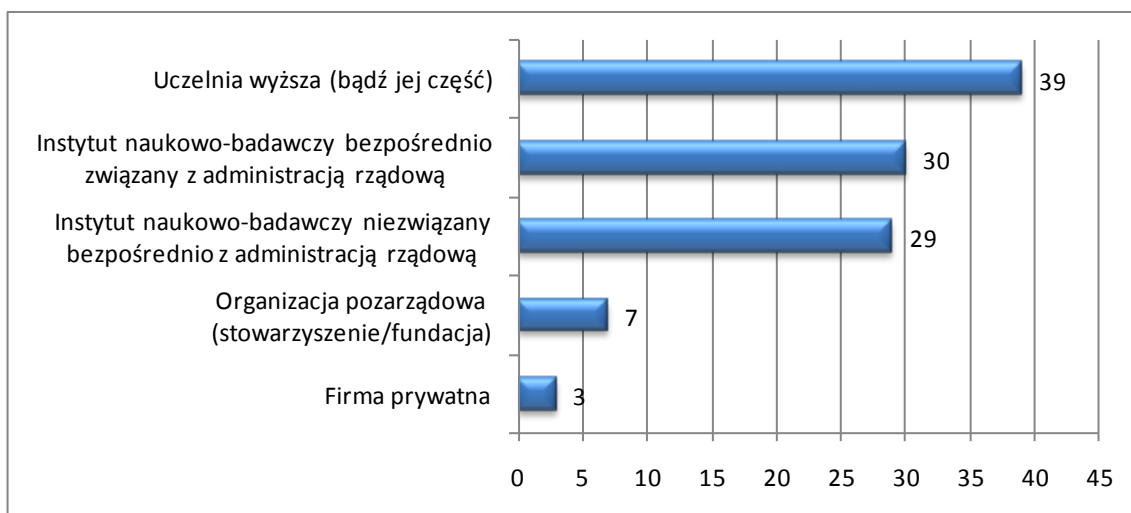
W przypadku drugiej kategorii respondentów ankietę skierowano do następujących typów podmiotów:

- ▶ uczelnie wyższe (406),
- ▶ jednostki badawczo-rozwojowe (169),
- ▶ organizacje pozarządowe zajmujące się polityką publiczną (44),
- ▶ firmy konsultingowe (15).

Ogółem prośbę o udział w badaniu wysłano do 634 organizacji. Badanie terenowe trwało od 22 listopada do 13 grudnia 2010 r.; w tym czasie trzykrotnie przypominano respondentom o udziale

⁴ Liczba instytucji nie sumuje się do 49, ponieważ w części instytucji ankietę wypełniali dwie komórki organizacyjne.

w badaniu. W przypadku 50 wybranych przez Zamawiającego instytucji wykonano monity telefoniczne. Ankiety wypełniło 109 podmiotów, z czego zdecydowaną większość stanowią uczelnie i szkoły wyższe (36%) oraz instytuty naukowo-badawcze (55%). Liczebności każdej z kategorii są przedstawione na poniższym wykresie.



Wykres 2. Struktura próby badania CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. N=109.

Studia przypadku

Studium przypadku to jakościowa metoda badawcza polegająca na studiowaniu jednego lub większej liczby obiektów (organizacji, programów, wydarzeń, ludzi itp.) o dużej wewnętrznej złożoności i intensywnych związkach z otoczeniem, przy jednoczesnym wykorzystaniu różnych źródeł informacji (dokumenty, wywiady, obserwacje) i z uwzględnieniem kontekstu (np. fizycznego, historycznego, społecznego lub ekonomicznego), w jakim występuje dany przypadek⁵.

Zgodnie z typologią zaproponowaną przez Roberta E. Stake'a badane przypadki mają charakter instrumentalny (*instrumental case study*)⁶, ponieważ są swoistym instrumentem do osiągnięcia celów badania. Jako że przeprowadzono całą serię studiów, można również mówić o *zbiorowym studium przypadku* (*collective case study*), co pozwala lepiej poznać całe zjawisko, jakim jest podejmowanie decyzji w administracji publicznej. Umożliwia to pogłębienie stawianej diagnozy, a także daje okazję do porównywania procesów (z uwzględnieniem czynników różnicujących), a także formułowania uogólnień.

Do zrealizowania studium odpowiadającego celom badania konieczne było:

- ▶ określenia granic przypadku, konceptualizacja,
- ▶ wybór zjawisk, problemów,
- ▶ szukanie prawidłowości pomiędzy przypadkami,
- ▶ triangulacja – zarówno źródeł danych, jak i podejść teoretycznych,
- ▶ wybór i testowanie alternatywnych interpretacji,
- ▶ formułowanie twierdzeń lub uogólnień na temat badanych przypadków.

⁵ Za: K. Kuciński (red.), *Doktoranci o metodologii nauk ekonomicznych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.

⁶ R.E. Stake, *Studium przypadku*, [w:] *Ewaluacja w Edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1997, s. 123.

Dobór przypadków do badania wynikał z czterech przesłanek.

- ▶ Wypracowywanie ostatecznych decyzji urzędów administracji rządowej jest zróżnicowane i zależy od typu dokumentu(-ów), które opisują i ostatecznie materializują (w systemie prawnym państwa) owe decyzje.
- ▶ To zróżnicowanie wpływa na możliwości, wymagania, warunki realizacji charakterystyczne dla poszczególnych procesów i tym samym zakres zewnętrznego wsparcia ze strony instytucji doradczych.
- ▶ Zgodnie z założeniem badawczym mówiącym o tym, że sytuacja jest także różnicowana przez fakt objęcia (lub nieobjęcia) danego obszaru aktywności administracji rządowej wsparciem finansowym (pochodzącym ze środków UE, należało poddać analizie procesy decyzyjne charakterystyczne dla obszarów zarówno ze wsparciem, jak i bez wsparcia finansowego funduszy UE.
- ▶ Niektóre procesy decyzyjne w administracji rządowej mają charakter ściśle powiązany z procesem programowania, realizacji i oceny efektów działań przewidzianych w ramach tzw. programów operacyjnych finansowanych ze środków UE. Takie procesy ze swej natury (prawnej i programowej) przewidują angażowanie zewnętrznego wsparcia eksperckiego. To oznacza, że mechanizmy tam obserwowane powinny być porównane z obszarami i procesami, które oparte są na innych regułach.

Dobór poszczególnych przypadków umożliwił porównanie procesów podejmowania decyzji w sytuacji, gdy brak jest zewnętrznego silnego czynnika stymulującego tworzenie strategii/programów/aktów prawnych, oraz przypadku, gdy czynnik taki faktycznie determinuje cały proces. Ponadto położony został nacisk na dobór zróżnicowanych przypadków, w których udział brało bądź wiele jednostek administracji rządowej, bądź tylko jeden – dwa podmioty były zaangażowane w proces.

Wytypowane obszary zostały zweryfikowane podczas wywiadów pogłębionych oraz skonsultowano je z Zamawiającym.

W zrealizowanych studiach przypadku poruszone zostały niemal wszystkie badane zagadnienia. Kluczowe ze względu na cele badania były natomiast dwie kwestie:

- ▶ Dokładny opis przebiegu procesów decyzyjnych różnego typu. Studia przypadku pozwoliły porównać ze sobą przebieg procesów w różnych instytucjach, dotyczących różnych obszarów. W ten sposób możliwe stało się wskazanie zarówno mocnych, jak i słabych stron badanych procesów, pokazanie, jakie zagrożenia mogą pojawić się w trakcie podejmowania decyzji. Dało to szansę prześledzenia, jak poszczególne czynniki (np. potencjał komórek odpowiedzialnych za badania, analizy, proces legislacyjny, potencjał instytucji zewnętrznych dostarczających wiedzy, jakość dostarczanych przez instytucję zewnętrzną produktów) wpływają na przebieg procesu decyzyjnego.
- ▶ Przebieg współpracy między administracją publiczną a instytucjami zewnętrznymi. Studium zapewnia możliwość poznania – jeśli istnieje współpraca – zdań dwóch współpracujących stron na temat przebiegu tego samego procesu.

Zgodnie z założeniami badania przeprowadzono następujące studia przypadku:

Tabela 1. Studia przypadku

Lp.	Przypadek	Jednostka
I. Decyzje strategiczne oraz procesy realizacji wybranych strategii i programów rządowych		
1.	„Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020” z dnia 13 lipca 2010 r.	MRR
2.	Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010” z dnia 16 grudnia 2008 r.	MPIPS
3.	„Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015” z dnia 4 listopada 2008 r.	MPIPS
II. Przypadki rządowego procesu legislacyjnego		
1.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie	MSWiA
2.	Projekt ustawy o nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych z dnia 11 marca 2010 r.	MS
3.	Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska	GIOS/MŚ
4.	Ustawa o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r.	MG/KPRM
5.	Ustawa o dostępie do informacji publicznej	MSWiA
6.	Ustawa o szkolnictwie wyższym	MNiSzW
III. Przypadki tworzenia polityki publicznej		
1.	Pakiet na rzecz rozwoju przedsiębiorczości	MG
IV. Przypadki badań ewaluacyjnych i wdrożenia rekomendacji		
1.	Ocena <i>ex-ante</i> Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020	MRR/ IBS
2.	Weryfikacja zakładanych wskaźników do Działania 2.3 PO KL Wzmocnienie potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawa jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia”- ocena wdrożenia rekomendacji	MZ

Metody oraz techniki analizy i oceny danych

Metoda analizy statystycznej

Analizę wyników badań ilościowych przeprowadzono metodą analizy statystycznej (z zastosowaniem analizy rozkładów brzegowych, średniej arytmetycznej, odchylenia standardowego itp.). Wnioskowanie polegało na szukaniu średnich wartości w zbiorach, szacowaniu odchylenia pewnych wielkości od średnich, a także na wyszukiwaniu współzależności pomiędzy dwoma lub więcej zmiennymi.

Z uwagi na charakter badania i ograniczoną liczebność prób metodą ta została wykorzystana w niepełnym zakresie.

Metoda analizy jakościowej

Analiza jakościowa objęła:

- ▶ dane wtórne, pochodzące z dokumentów prawnych, programowych i raportów ewaluacyjnych,
- ▶ dane pierwotne, pochodzące z wywiadów pogłębionych.

Podstawą analizy danych pochodzących z wywiadów były transkrypcje. Pierwszy etap tej analizy miał charakter techniczny – dokonano wstępnej selekcji materiału, aby określić stopień wiarygodności otrzymanych danych, wyeliminować wewnętrzne sprzeczności itd. Następnie przeprowadzono redukcję i kategoryzację uzyskanego materiału informacyjnego, obejmującą m.in.: wyodrębnienie pewnych regularności, najczęściej pojawiających się pojęć, określeń, analiza związków przyczynowych między

wyodrębnionymi kategoriami, wyselekcjonowanie wypowiedzi charakterystycznych. W procesie tym zastosowano specjalistyczne narzędzie do analizy tekstów w postaci programu Atlas.

Zredukowany materiał stanowił bazę do dalszej, pogłębionej interpretacji będącej podstawą formułowania reguł, pewnych prawidłowości.

Analiza danych jakościowych pozwoliła poznać postrzeganie badanych zagadnień przez samych badanych. W efekcie analiza jakościowa dała obraz badanego przedmiotu w takich kontekstach, w jakich funkcjonuje on dla osób zainteresowanych, a także umożliwiła przekroczenie ram pojęciowych wyznaczonych przez dokumenty strategiczne i programowe.

W ramach analizy danych jakościowych poszukiwane były zarówno schematy wyjaśniające relacje między opisywanymi zjawiskami, jak również związki przyczynowe między badanymi zmiennymi.

Dane empiryczne analizowane jakościowo rozpatrywane były przy przyjęciu zorientowania nie tylko na zmienną, ale i na przypadek.

Panele ekspertów

Panel ekspertów jest techniką ewaluacji, w której grupa niezależnych oraz reprezentujących różne poglądy specjalistów w dziedzinie stanowiącej przedmiot badania, na podstawie przedłożonych dokumentów i danych, oceniają funkcjonowanie systemu w kontekście określonego kryterium ewaluacyjnego. Panel ekspertów dokonuje zestawienia informacji uzyskanych z różnych źródeł, opinii i stanowisk poszczególnych podmiotów na daną kwestię, a następnie wypracowuje wspólne stanowisko. Wspólne stanowisko ma charakter wartościujący, uwzględnia bowiem nie tylko dane pochodzące z danego projektu, ale również dane zewnętrzne oraz doświadczenie i wiedzę ekspertów.

W moderowanym panelu ekspertów udział wzięli:

- ▶ przedstawiciele komórek organizacyjnych w urzędach administracji rządowej zajmujących się opracowaniem i wdrażaniem analiz, strategii, polityk publicznych,
- ▶ przedstawiciele komórek organizacyjnych w urzędach administracji rządowej zajmujących się projektowaniem rozwiązań legislacyjnych (komórki opracowujące założenia aktów normatywnych oraz sporządzające ocenę skutków regulacji projektów aktów normatywnych),
- ▶ przedstawiciele środowisk naukowych i eksperckich.

Panele miały na celu wypracowanie propozycji konkretnych rozwiązań problemów zidentyfikowanych w trakcie wcześniejszych etapów badania oraz konsultacji i uzgodnienia rekomendacji z przeprowadzonego badania.

Pierwszy z zaplanowanych paneli odbył się 26 stycznia 2011 r.

Spotkanie panelowe prowadziło kilku **moderatorów**. Stosowano techniki facylitacji (symulacji, usprawniania), aby został osiągnięty cel panelu. Odbyły się zarówno sesje plenarne, jak i bardziej szczegółowe dyskusje w mniejszych grupach. Takie podejście umożliwiło osobom o zróżnicowanych poglądach swobodne przedstawianie opinii, a badaczom – realizację założonego celu spotkania. Zadaniem moderatorów było czuwanie nad prawidłowym przebiegiem pracy w poszczególnych podgrupach. Kluczową kwestią było osiągnięcie kompromisu zaakceptowanego przez wszystkie strony spotkania. Dyskusja miała na celu postawienie diagnozy sytuacji, a następnie wskazanie możliwości rozwiązania problemu. Pozwoliło to na zbadanie omawianego zagadnienia i znalezienie wspólnego, optymalnego rozwiązania.

Panele ekspertów moderowane były zarówno przez ekspertów zaangażowanych w realizację badania, posiadających wyjątkowo bogatą wiedzę w wielu aspektach powiązanych bezpośrednio i pośrednio z konkretnymi pytaniami badawczymi oraz mających dobre rozeznanie w przebiegu i wynikach badania, jak i ekspertów z administracji, którzy brali udział w badaniu na różnych jego etapach.

Pod dyskusję zostały poddane rekomendacje z badania. Uczestnicy paneli przedstawiali swoje zdanie na temat praktycznego wdrożenia rekomendacji, mówili, jakie szanse i zagrożenia wynikają z ich wdrożenia. Dzięki takiemu podejściu możliwe było wykorzystanie silnych stron tej techniki, a więc różnorodności podejść badawczych i wypracowanie wspólnego stanowiska.

Konkluzje z panelu ekspertów posłużyły do sformułowania wniosków i rekomendacji odnoszących się do uprzednio postawionych pytań badawczych, a także posłużyły do opracowania projektu raportu końcowego z badania.

1.2.3. Zestawienie zagadnień badawczych oraz metod gromadzenia i analizy danych

Poniższa tabela prezentuje listę zagadnień i pytań badawczych z przyporządkowanymi poszczególnym badaniom metodami gromadzenia i analizy danych.

Tabela 2. Zagadnienia badawcze oraz odpowiadające im metody gromadzenia i analizy danych

Lp.	Zagadnienia badawcze	Analiza dokumentów	IDI administracja	IDI eksperci	CAWI administracja	CAWI eksperci	Studia przypadków	Panele ekspertów	Wizyty studyjne
1	Zdefiniowanie procesów decyzyjnych, w tym ramy prawne korzystania z wiedzy eksperckiej	x	x	x	x		x		
	W jaki sposób definiuje się w literaturze proces decyzyjny w administracji rządowej? Jakie rodzaje procesów decyzyjnych rozróżniamy?	x							
	Jak definiują proces decyzyjny aktorzy biorący w nim udział?		x	x			x		
	Czy istnieją sformalizowane ramy prawne korzystania z wiedzy eksperckiej? Gdzie są umiejscowione? Czy są efektywne i skuteczne? Czy występuje prawna możliwość współpracy z organizacjami zewnętrznymi?	x	x	x	x				
2	Przebieg procesów podejmowania decyzji w administracji rządowej	x	x	x	x	x	x	x	
	W jaki sposób przebiega proces decyzyjny w polskiej administracji rządowej? Jak jest inicjowany i planowany? Kto bierze w nim udział?	x	x	x	x		x		
	Czy proces decyzyjny jest efektywny? Czy decyzje są podejmowane terminowo?		x		x			x	
	Czy decyzje podlegają ewaluacji?	x	x				x		
	Jaki udział w procesie podejmowania decyzji mają zewnętrzni partnerzy? Czy ich udział jest planowany?	x	x		x		x		
	Czy istnieją mechanizmy koordynacji procesów decyzyjnych? Gdzie są stosowane? Czy są skuteczne? Jaki wpływ na podejmowanie decyzji mają nieformalne kontakty decydentów z zewnętrznymi partnerami?		x		x		x		
	Na ile przebieg procesów decyzyjnych w polskiej administracji publicznej wpisuje się w modele przedstawiane w literaturze przedmiotu? Jak na tej podstawie można wskazać mocne i słabe strony? Jakie konsekwencje można na tej podstawie przewidzieć?	x	x	x	x	x	x	x	
	Czy w procesie podejmowania decyzji wykorzystywane są wyniki ewaluacji wewnętrznych i OSR? Czy istnieją sformalizowane mechanizmy służące do tego celu? Jak powinny one wyglądać i funkcjonować?	x	x		x		x	x	

Lp.	Zagadnienia badawcze	Analiza dokumentów	IDI administracja	IDI eksperci	CAWI administracja	CAWI eksperci	Studia przypadków	Panele ekspertów	Wizyty studyjne
	Na ile proces decyzyjny jest uspołeczniony? Na ile opinie interesariuszy są brane pod uwagę? W jaki sposób poznawane są opinie interesariuszy? Czy w procesie uspołeczniania uczestniczą instytucje zewnętrzne (np. poprzez dostarczanie badań opinii)?	x	x				x		
	Jakie są potrzeby komórek biorących udział w procesie decyzyjnym w zakresie zewnętrznego doradztwa?		x		x		x	x	
3	Główni aktorzy uczestniczący w procesach decyzyjnych i potencjał	x	x	x	x	x	x	x	
	W jaki sposób zorganizowane są komórki odpowiedzialne za analizy, badania i proces legislacyjny w urzędach?		x				x		
	Jak wygląda proces komunikacji pomiędzy nimi? Jakie kanały komunikacji wykorzystują? Czy komunikacja jest skuteczna? Czy nie występuje dublowanie się decyzji lub wzajemna sprzeczność?		x		x		x		
	Jakim potencjałem dysponują? Czy jest on wystarczający? Czy istnieje ryzyko podjęcia niewłaściwej decyzji wynikające z niewystarczającego potencjału? Czy w przypadku komórek odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny można mówić o organizacji uczącej się?		x		x		x		
	Jakie typy instytucji zewnętrznych świadczących usługi dla administracji publicznej można wyodrębnić? Jakie są ich cechy charakterystyczne, a jakie wspólne? Jakie przyjmują formy organizacyjne? Jak mają źródło finansowania? Jakim potencjałem dysponują?	x	x	x		x	x	x	
	Jaki jest potencjał instytucji zewnętrznych w kontekście współpracy z jednostkami rządowymi? Czy w instytucjach istnieją wyspecjalizowane komórki zajmujące się tą współpracą? W jaki sposób funkcjonują? Jak jest ich doświadczenie? Jak szybko mogą reagować na potrzeby administracji? Czy są elastyczne?			x		x	x		
	Jakie usługi świadczą dla administracji publicznej? A jakie usługi mogłyby świadczyć?			x		x			
	Jak oceniane są instytucje zewnętrzne świadczące usługi dla administracji publicznej przez swoich klientów publicznych?		x		x		x		
	W jaki sposób administracja publiczna definiuje interesariuszy swoich decyzji? W jaki sposób uwzględnia ich opinie, interesy? Czy wykorzystuje do tego badania, analizy?		x		x		x	x	
4	Współpraca pomiędzy administracją i instytucjami zewnętrznymi	x	x	x	x	x	x	x	
	Jaka jest rola instytucji zewnętrznych w procesie podejmowania decyzji? Czy instytucje rządowe widzą konieczność współpracy z instytucjami zewnętrznymi? Czy są zadowolone z istniejącej współpracy? Jak są silne i słabe strony współpracy? Jakimi są bariery?		x	x	x		x	x	
	Czy istnieją ramy prawne współpracy? Czy są one elastyczne? Czy utrudniają, czy też ułatwiają współpracę? Czy istnieje ryzyko wystąpienia zachowań nieetycznych lub niezgodnych z prawem na bazie obowiązujących przepisów?	x	x		x		x	x	
	Czy określono zasady współpracy z partnerami zewnętrznymi? Czy są one jasne i przejrzyste? Czy są one wystarczające?	x	x				x		
	Jaki cel współpracy stawiają sobie rządowe instytucje publiczne? Jaki cel współpracy mają partnerzy zewnętrzni? Czy jakość współpracy i efekty są oceniane, mierzone? Czy współpraca z partnerami zewnętrznymi przyniosła oczekiwane i nieoczekiwane korzyści obu stronom?		x	x	x	x	x		

Lp.	Zagadnienia badawcze	Analiza dokumentów	IDI administracja	IDI eksperci	CAWI administracja	CAWI eksperci	Studia przypadków	Panele ekspertów	Wizyty studyjne
	Jakie problemy pojawiły się w kontekście współpracy? Czy są one endogeniczne, czy też egzogeniczne? Czy można było się przed nimi ustrzec? Czy jest możliwe uniknięcie ich w przyszłości?		x	x	x	x	x		
	Czy współpraca z ośrodkami badawczymi jest doraźna, czy też stała? Jaki zakres stałej współpracy administracji z ośrodkami badawczymi (porozumienia itp.) występuje?		x		x				
	Jakie produkty powstają w wyniku współpracy instytucji zewnętrznych z administracją publiczną? Jaka jest ich jakość? Jak użyteczność dostarczonych produktów oceniana jest przez administrację publiczną? Jaki wpływ miały na decyzje podjęte przez administrację?		x	x	x	x	x		
5	Postrzeganie procesów podejmowania decyzji przez aktorów w nim uczestniczących		x	x	x	x	x		
	Jak pracownicy komórek odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny postrzegają procesy decyzyjne, w których uczestniczą? Czy uważają, że ich przebieg jest efektywny i skuteczny? Czy dostrzegają powiązania pomiędzy podjętymi decyzjami a skutkami tych decyzji?		x		x		x		
	Jak administracja publiczna postrzega podmioty świadczące usługi badawcze/doradcze? Jak oceniają wiarygodność instytucji zewnętrznych?		x		x		x		
	W jaki sposób instytucje zewnętrzne postrzegają proces podejmowania decyzji w administracji? Czy jest on ich zdaniem efektywny i skuteczny? Czy proces jest elastyczny? Jak widzą swoją obecną rolę w tym procesie? Jak oceniana jest możliwość zwiększenia współpracy?			x		x	x		
6	Szanse i zagrożenia współpracy administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi	x	x	x	x	x	x	x	
	W jakich obszarach administracja publiczna potrzebuje największego wsparcia instytucji zewnętrznych? W których obszarach administracja publiczna może bazować na gromadzonej przez siebie wiedzy?		x		x		x	x	
	Na ile decydenci w praktyce stykają się z lobbingsiem? Jaką wiedzę mają w tym zakresie? A jakie doświadczenia?		x		x		x	x	
	Jakie szanse i zagrożenia można wskazać we współpracy administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi? Czy można się ich ustrzec? Co można zrobić, aby wzmocnić i wykorzystać szanse? W jaki sposób przezwyciężyć zagrożenia? Czy rozwiązania są możliwe do wdrożenia w najbliższej przyszłości?	x	x	x	x	x	x	x	
7	Mechanizmy współpracy administracji z instytucjami zewnętrznymi zastosowane w innych krajach	x							x
	Jakie mechanizmy współpracy administracji z instytucjami zewnętrznymi zastosowano w innych krajach? Czy są one skuteczne? Czy korzyści ze współpracy przewyższają jej koszty? Jak wygląda model wykorzystywania wiedzy zewnętrznej w procesie podejmowania decyzji? Jak wyglądają kontakty formalne i nieformalne przedstawicieli administracji rządowej i instytucji zewnętrznych? Jakie środki ostrożności wdrożono, aby uniknąć zachowań nieetycznych lub niezgodnych z prawem?	x							x

2. Wyniki badania

2.1. Opis przebiegu badania

Przebieg badania był w pełni zgodny z założeniami metodologicznymi opisanymi w poprzednim rozdziale.

2.2. Ustalenia definicyjne, typologia instytucji zewnętrznych współpracujących z administracją publiczną

2.2.1. Definicja

Rozważając kwestię współpracy rządowych ośrodków władzy z partnerami zewnętrznymi, zwykle myśli się o jednej kategorii podmiotów – organizacjach określanych **angielskim terminem *think-tank***. Pojęcie think-tanku samo w sobie jest wieloznaczne, a ponadto nie wyczerpuje zbioru podmiotów, które mogą współpracować z administracją rządową przy tworzeniu i realizacji polityk publicznych. Owa niejednoznaczność pojęciowa może rzutować na trudności w rozstrzygnięciu, czy dana działalność ma charakter think-tankowy, czy może lobbingowy⁷. Stąd też określając obszar badań, lepiej odwołać się do nieco szerszych ujęć tej problematyki.

Jedną z ciekawszych, a zarazem relatywnie kompletnych typologii instytucji wspomagających procesy tworzenia polityk publicznych zaproponowali **Kent Weaver** i **Paul B. Stares**, współautorzy unikalnej analizy porównawczej poświęconej tego rodzaju podmiotom w 8 krajach (wśród analizowanych przypadków znalazła się również Polska)⁸. Publikacja ukazała się w 2001 roku, wciąż jednak zachowuje aktualność, zwłaszcza w części zawierającej omówienie podobieństw i różnic w funkcjonowaniu instytucji doradczych.

Weaver i Stares trafnie definiują zbiór podmiotów wspomagających tworzenie i realizację polityk publicznych. Nie używają oni wspomnianego terminu *think-tank*, proponują natomiast bardziej opisową nazwę, mianowicie **„alternatywne ośrodki doradztwa w sprawach polityk publicznych”**. Mając świadomość, jak trudno byłoby ująć różnorodność tych podmiotów w krótkiej definicji, na użytek niniejszej analizy, skupiono się na kilku ich cechach. Są one zatem podmiotami:

- ▶ **Zinstytucjonalizowanymi** – czyli podmiotami *sensu stricte* – autonomicznymi, mającymi formalną podstawę funkcjonowania (przy czym nie chodzi jedynie o osobowość prawną). W zakres tego pojęcia nie będą zatem wchodzić rozmaite jednostkowe lub nieformalne przypadki współpracy między administracją rządową a poszczególnymi ekspertami (lub nawet grupami ekspertów). Wyodrębnienie tej właściwości jest bardzo istotne, zwłaszcza że istnieje wystarczająco dużo przesłanek, aby sądzić, że właśnie taka współpraca *ad hoc* z ośrodkami eksperckimi praktykowana jest najczęściej⁹.
- ▶ **Permanentnymi** – mają pewną misję bądź dalekosiężne cele statutowe. Mogą mieć określony czas istnienia, musi on być jednak relatywnie długi. Przykładem takiego podmiotu mogą być komisje eksperckie powoływane do rozwiązania określonego problemu w określonym obszarze życia publicznego, które mogą współpracować z administracją rządową nawet przez wiele lat (tego rodzaju ciałem była tzw. Komisja Nolana powołana w Wielkiej Brytanii w 1994 r. w celu podniesienia standardów funkcjonowania administracji publicznej w Wielkiej Brytanii). Do zbioru tego typu podmiotów niezaliczane są ciała eksperckie tworzone w celu rozwiązania pomniejszych kwestii, np. na okres paru miesięcy.

⁷ Na tę nieostrość granic zwracają uwagę: I. Jackiewicz i inni, *Instytucje myślenia strategicznego*, RCSS, marzec 2004, s. 4.

⁸ K. Weaver, P. Stares (red.), *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Policy Advice*. Japan Centre for International Exchange, Tokyo 2001.

⁹ Opinie wyrażane przez uczestników spotkania reprezentantów czołowych polskich think-tanków z przedstawicielami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, które odbyło się 9 lutego 2009 r. w Instytucie Spraw Publicznych (notatka Instytutu Spraw Publicznych, materiał niepublikowany).

- ▶ **Autonomicznymi** – w stosunku do ośrodków władzy. Nie oznacza to, że nie mogą funkcjonować np. w obrębie rządu, czy partii politycznych. Chodzi przede wszystkim o autonomię formalną (zapewnianą np. poprzez określony sposób wyboru organów think-tank), która w praktyce oczywiście nie musi w pełni gwarantować niezależności od rządu czy partii, niemniej jest swego rodzaju standardem.
- ▶ **Doradczymi** – głównym produktem jest wiedza ekspercka, która jest udostępniana ośrodkom władzy i, przynajmniej potencjalnie, może zostać wykorzystana przez nie w celu tworzenia lub realizacji określonej polityki publicznej. Jednocześnie skupienie na działalności doradczej nie wyklucza aktywności w innych dziedzinach. Niemniej działalność doradcza musi być centralnym punktem misji instytucji. Gromadzona wiedza musi mieć wymiar praktyczny, stosowany bezpośrednio do polityk publicznych. Weaver i Stares podają przykład państwowych ośrodków statystycznych, które mają wszelkie cechy podmiotów gromadzących i przetwarzających dane i informacje, jednak doradztwo nie jest priorytetem w działalności tych instytucji.
- ▶ **Profesjonalnymi** – zasadą ich funkcjonowania jest dostarczanie wiedzy eksperckiej i świadczenie usług doradczych niezależnie od wąsko określonych interesów społecznych czy ideologii. W tym sensie są to podmioty, które powinny spełniać standardy ośrodków naukowych.
- ▶ **Zorientowanymi na polityki publiczne** – świadczą usługi eksperckie przede wszystkim w zakresie polityk publicznych (ang. *policy*), dostarczają wiedzy ułatwiającej diagnozowanie problemów i opracowywanie rekomendacji, ewentualnie wypracowują nowatorskie rozwiązania. Doradztwo nie dotyczy natomiast sfery polityki (ang. *politics*), zarządzania polityką bądź procesu politycznego. To zasadnicze i bardzo ważne rozróżnienie, bowiem w przypadku Polski istnieje wiele przesłanek, aby sądzić, że rodzime ośrodki eksperckie bardzo często mylą te dwa typy działalności (poświęcają się np. przede wszystkim komentowaniu bieżących wydarzeń politycznych).

Właśnie te – wymienione wyżej – cechy najlepiej opisują podmioty wspomagające administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz. Przyjęcie za punkt wyjścia takiego opisu wydaje się najwłaściwsze w sytuacji, gdy mamy do czynienia z przedmiotem badań, który jest słabo rozpoznany i opisany.

Z kolei w badaniach prowadzonych przez **Notre Europe** przyjęto dziewięć cech wyróżniających instytucje, które dostarczają administracji publicznej badań, analiz czy ekspertyz wspomagających proces decyzyjny (większość się powtarza, dlatego też prezentowana jest tylko ich lista):

1. stabilność działania;
2. specjalizowanie się w przygotowywaniu rozwiązań dotyczących polityk i strategii o charakterze publicznym;
3. posiadanie własnego zaplecza badawczego;
4. przygotowywanie innowacyjnych propozycji i analizy, wypracowywanie nowych rozwiązań;
5. przedstawianie propozycji decydentom i opinii publicznej,
6. nieponoszenie odpowiedzialności za rozstrzygnięcia podjęte w rządowym procesie decyzyjnym;
7. niezależność w badaniach i formułowaniu wniosków i rekomendacji;
8. nieudzielanie grantów, nieprowadzenie szkoleń;
9. działanie na rzecz dobra publicznego¹⁰.

Podobne cechy konstytuujące instytucje wspierające administrację rządową w procesie decyzyjnym poprzez dostarczanie badań, analiz czy ekspertyz wskazuje w swoich cyklicznych opracowaniach **James G. McGann**¹¹ z Uniwersytetu Filadelfijskiego.

¹⁰ S. Boucher, *Europe and its think-tanks*, Notre Europe, Paris 2004, s. 2–3.

¹¹ J. McGann, *The Global „GO-TO THINK TANKS”*, Filadelfia 2010, publikacja dostępna na stronie <http://www.fpri.org/research/thinktanks/mcgann.globalgotothinktanks.pdf>

Piotr Zbieranek, analizując różne ujęcia instytucji wspierających administrację rządową w procesie decyzyjnym poprzez dostarczanie badań, analiz czy ekspertyz, zwraca dodatkowo uwagę, że często są to podmioty zainteresowane promocją własnej działalności. To ważna cecha, która częstokroć może determinować sposób, w jaki funkcjonują i wywierają wpływ na procesy decyzyjne, oraz to, jaka jest efektywność ich działania, w tym sensie, że skuteczność tego typu instytucji jest rezultatem tego, jak bardzo widoczny w dyskursie publicznym jest dany podmiot. Wydaje się, że zwłaszcza w krajach rozwijających się wiele zewnętrznych ośrodków doradczych właśnie na tym stara się budować swój kapitał, bowiem nie są one jeszcze w pełni uznanym i rozpoznawanym przez administrację rządową partnerem¹².

Podsumowując tę część rozważań, można stwierdzić, że o statusie instytucji wspomagającej administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz nie przesądzają ani forma prawna prowadzonej działalności, ani przynależność sektorowa. Decydujące są: typ prowadzonej działalności (badania, analizy, wypracowywanie rozwiązań), niezależność badawcza oraz działanie w interesie publicznym poprzez dostarczanie administracji wiedzy i wspomaganie w ten sposób decyzji podejmowanych przez administrację. Przyjęta definicja ma charakter operacyjny i porządkujący dalsze rozważania. Mamy świadomość obecności w literaturze różnych ujęć definicyjnych instytucji doradczo-analitycznych, jednakże by osiągnąć cel badania konieczne było przyjęcie takiej formuły, która pozwalała objąć badaniem możliwie szeroki wachlarz instytucji dostarczających administracji publicznej wiedzy potrzebnej w procesach decyzyjnych.

2.2.2. Typy podmiotów

Bazując na zaproponowanej wyżej charakterystyce¹³, do zbioru organizacji wspomagającej administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz, zaliczonych zostało kilka głównych typów podmiotów.

- ▶ **Centralne organy doradcze i konsultacyjne** (ang. *central policy review and advisory organizations*). Są to podmioty tworzone bezpośrednio przez ośrodki władzy (zwykle przez organy wykonawcze). Dzięki zachowaniu w mniejszym lub większym stopniu wszystkich wcześniej omówionych cech (zwłaszcza pewnej autonomii i niezależności), zwykle są w stanie dostarczać administracji rządowej szerszej i bardziej perspektywicznej wiedzy niż ośrodki usytuowane w konkretnych resortach i zinstytucjonalizowane na przykład w postaci ministerialnych departamentów. Są to zatem podmioty, które będą pozostawać częścią aparatu państwowego, ale dzięki swojej konstrukcji, mandatowi i celom działalności będą bliskie typowemu think-tankowi.

Będą to na przykład rządowe lub parlamentarne agencje wspierające proces tworzenia prawa, stałe zespoły ekspertów, komitety legislacyjne, ciała wykonujące funkcje rewizyjne lub audytu wewnętrznego. Cechą, która wyróżnia tego typu podmioty, jest między innymi to, że zatrudniają one stałe zespoły, a ich pracownicy zwykle są po prostu urzędnikami. Gdyby poszukać polskich odpowiedników pasujących do tej kategorii, można by wskazać takie organy, jak: Rada Legislacyjna, Rządowe Centrum Legislacji, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (zlikwidowane w 2006 r.), Biuro Analiz Sejmowych czy funkcjonujący Zespół Doradców Strategicznych Premiera.

¹² P. Zbieranek, *Polski model organizacji typu think-tank*, Praca magisterska napisana w Zakładzie Antropologii Społecznej Uniwersytetu Gdańskiego pod kierunkiem dr. hab. Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego, prof. UG, Gdańsk 2010.

¹³ K. Weaver, P. Stares (red.), *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Policy Advice*. Japan Centre for International Exchange, Tokyo 2001, str. 71-88

Silną stroną tego typu instytucji jest ich względnie duża, formalna stabilność (często zagwarantowana prawnie, w ustawach, rozporządzeniach, a czasem nawet konstytucyjnie) i bezpośrednia bliskość do ośrodków władzy. Mankamentem oczywiście jest relatywnie duża podatność na wpływy polityczne i dająca się zaobserwować, niezależnie od tego, które z państw zostałyby wzięte pod uwagę, niestabilność kadry i związana z tym słaba tzw. pamięć instytucjonalna.

Ze względu na umiejscowienie tego typu ciał doradczych wewnątrz administracji zostały one wykluczone z badania ilościowego, skierowanego do zewnętrznych instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz.

- ▶ **Stałe ciała doradcze** (ang. *permanent advisory bodies*). Są to organy doradcze, częstokroć powoływane przy najwyższych ośrodkach władzy lub przy poszczególnych urzędach. Podobnie jak wcześniej omówiony typ podmiotów, również te instytucje powstają w ramach aparatu państwowego, jednocześnie gwarantuje się im odpowiedni margines autonomii i stałość funkcjonowania. Zwykle jednak ich działalność jest mniej intensywna, a jej rezultaty nie przekładają się bezpośrednio na konkretne decyzje. Również skład osobowy tych ciał jest inny niż w przypadku wcześniej omawianych podmiotów. Na ogół są to eksperci zewnętrzni, niezatrudnieni w charakterze urzędników.

Zakres ich kompetencji może być mniej lub bardziej ogólny. Na przykład niemiecka Rada Ekspertów Ekonomicznych¹⁴ (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), utworzona w 1963 r., zabiera głos i doradza rządowi i parlamentowi ogólnie na temat sytuacji gospodarczej. Podobna instytucja istniała przez lata w Polsce. Była to Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów (RSSG) – niezależny organ doradczy rządu w sprawach polityki gospodarczej. Została ona powołana przez premiera Waldemara Pawlaka 28 czerwca 1994 r. z inicjatywy wiceprezesa Rady Ministrów profesora Grzegorza Kołodki. Funkcjonowała do 3 marca 2006 r., kiedy to została zlikwidowana przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza. Statutowo był to organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów.

Ponownie wrócono do tego pomysłu, powołując Radę Gospodarczą¹⁵. Rada jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących bieżących zagadnień rozwoju społecznego i gospodarczego kraju.

W Polsce bardzo popularne jest tworzenie tego typu ciał na poziomie resortowym (np. Rada Działalności Pożytku Publicznego, Państwowa Rada Ochrony Przyrody czy Rada Pomocy Społecznej). Liczba tych organów zmienia się choćby ze względu na ich usytuowanie, zmiany w działach administracji rządowej czy zróżnicowany sposób uregulowania ich działalności i mandatu (obecnie funkcjonuje ponad setka tego typu rad i ciał konsultacyjnych)¹⁶.

- ▶ **Komisje problemowe** (ang. *blue-ribbon commissions*). Są to ciała powoływane *ad hoc* w celu rozwiązywania konkretnych problemów w ramach określonej polityki publicznej. Ich tymczasowy charakter nie pozbawia ich jednak właściwości instytucji doradczych z uwagi na to, że zwykle stawia się przed nimi kwestie wymagające dużego zaangażowania i intensywnej pracy w dłuższej perspektywie. Mogą one mieć różny poziom formalizacji i skład osobowy, zwykle powstają z inicjatywy ośrodków władzy, jednak członkami tych organów najczęściej są eksperci zewnętrzni. Są to zatem podmioty jeszcze bardziej oddalone w sensie formalnym od struktur administracji rządowej, pozostające jednak w jej orbicie, dlatego też nie były brane pod uwagę przy badaniu ilościowym, skierowanym do organizacji zewnętrznych względem administracji.

¹⁴ <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/>

¹⁵ Zarządzenie Nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2010 r.

¹⁶ W 2005 r. ich funkcjonowanie analizowano m.in. w publikacji D. Długosza i J. Wygnańskiego, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

Weaver i Stares jako przykład tego rodzaju instytucji podają kanadyjską Królewską Komisję ds. Ekonomicznych i Perspektyw Rozwoju, która w latach 1982–1985 pracowała nad rekomendacjami w zakresie polityki gospodarczej Kanady (efektem jej pracy było m.in. zniesienie wielu barier handlowych między Kanadą a USA). Gdy szukać podobnego przykładu w Polsce, na myśl przychodzi Zespół Doradców Strategicznych Premiera, który jest bezpośrednio nadzorowany przez ministra – członka RM Michała Boniego. Takim ciałem (które ma jednak dość nieformalny charakter) jest też Zespół Konsultacyjny ds. Badań Społecznych funkcjonujący przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Mocną stroną tych podmiotów jest bezpośrednia bliskość do ośrodków władzy, mankamentem jednak może być zarówno upolitycznienie składu, które obniża poziom profesjonalizmu i ogranicza autonomię, jak i często występujący brak kontynuacji działań. Bywa tak, że dorobek tego typu zespołów pozostaje niewykorzystany.

- ▶ **Think-tanki rządowe** (ang. *ministerial think-tanks*). Są to podmioty, których powstanie jest co prawda inicjowane przez aparat państwowy, ale zwykle są one wyraźnie wyodrębnione ze struktury administracji i posiadają własną osobowość prawną.

Tego rodzaju ośrodki analityczne bardzo często powołuje się we wszystkich państwach zachodnich. Najbardziej znane przykłady to RAND Corporation¹⁷ – think-tank utworzony w 1948 r. przez amerykańskie struktury wojskowe w celu prowadzenie badań i symulacji dotyczących obronności i konfliktów zbrojnych (pomimo upływu lat istota jego działalności pozostała bez zmian)¹⁸, czy francuska fundacja Fondation pour l'innovation politique – powstała na mocy dekretu premiera. W Polsce również istnieją tego typu instytucje. Należy do nich między innymi Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, powołany do życia w 1996 r. specjalną ustawą, Ośrodek Studiów Wschodnich czy Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. W badaniu terenowym ten typ podmiotów został nazwany **instytutami naukowo-badawczymi związanymi bezpośrednio z administracją rządową**.

- ▶ **Think-tanki partyjne** (ang. *political party think-tanks*). Ten typ instytucji jest charakterystyczny przede wszystkim dla krajów, w których istnieje system finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Najbardziej znane think-tanki polityczne funkcjonują w Niemczech (np. Konrad-Adenauer-Stiftung) i w Holandii. Na marginesie warto wspomnieć, że w drugim ze wspomnianych krajów partie polityczne mogą uzyskiwać status organizacji pożytku publicznego, co dodatkowo ułatwia im tworzenie ośrodków doradczych i analitycznych. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że think-tanki o charakterze partyjnym funkcjonują także tam, gdzie partie nie są finansowane ze środków publicznych, z tym że ich związek z ugrupowaniami politycznymi jest luźniejszy, nieoficjalny.

Dotychczas w Polsce nie ma tego typu instytucji. Co prawda przepisy ustawy o fundacjach dają możliwość powołania do życia fundacji politycznej, dotychczas jednak żadna z partii nie zdołała stworzyć podmiotu, który przypominałby instytucje funkcjonujące na Zachodzie (na początku 2010 r. Platforma Obywatelska utworzyła Instytut Obywatelski¹⁹, jednak na razie aktywność tej organizacji jest umiarkowana). Być może po uchwaleniu ustawy o fundacjach politycznych tego typu instytucje będą powstawać częściej, a ich aktywność zbliży się do zachodnich standardów²⁰.

- ▶ **Think-tanki akademickie** (ang. *academic think-tanks*). W tej kategorii, jak łatwo się domyślić, mieszczą się podmioty powstające w ramach instytucji naukowych. Często nazywa się je „uniwersytetami bez studentów”. Zwykle cechuje je duża stabilność, z tą różnicą, że na

¹⁷ Za: K. Weaver, P. Stares (red.), *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Policy Advice*. Japan Centre for International Exchange, Tokyo 2001, str. 84.

¹⁸ W. Ziętara, *Think Tanks na przykładzie USA i Polski*, Lublin 2010, s. 41

¹⁹ <http://www.institutobywatelski.pl/>

²⁰ Projekt tej ustawy, przygotowany przez posłów PO, nie trafił jeszcze pod obrady Sejmu.

Zachodzie (zwłaszcza w USA) finansowane są najczęściej ze środków prywatnych, natomiast w państwach rozwijających się (np. w krajach postsowieckich, gdzie często powstawały państwowe akademie naukowe) tego typu organizacje utrzymują się głównie ze środków publicznych. Przykładem instytucji otrzymującej wsparcie zarówno publiczne, jak i prywatne może być utworzony w 1965 r. Wielkiej Brytanii The Economic and Social Research Council²¹, który nie tylko sam w sobie jest think-tankiem, ale jest także instytucją grantodawczą udzielającą wsparcia innym podmiotom. Tego typu think-tanki powstają także wewnątrz instytucji akademickich, czego przykładem może być The John Hopkins Center for Civil Society Studies²², specjalizujący się w problematyce społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych.

W przypadku Polski również można mówić o tego rodzaju ośrodkach doradczych, jeśli się uzna, że w tej kategorii mieści się na przykład Polska Akademia Nauk, jednostki badawczo-rozwojowe oraz ośrodki akademickie. Istnieją też inne przykłady tego rodzaju instytucji funkcjonujących w Polsce: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), będące jednostką organizacyjną Uniwersytetu Warszawskiego, oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. W niniejszym badaniu warto propozycję Weavera i Stearsa nieco zmodyfikować i wydzielić z think-tanków akademickich takie kategorie, jak: uniwersytety i szkoły wyższe, instytuty naukowo-badawcze, które nie są bezpośrednio związane z administracją rządową (w przeciwieństwie do omawianych think-tanków rządowych).

Faktyczny wpływ tych podmiotów na kształt polityk publicznych jest umiarkowany. Problemem, który jest wspólny niemal wszystkim tego typu instytucjom, jest nadmierne skupienie na *stricte* naukowej stronie badań i analiz kosztem wypracowania propozycji rozwiązań możliwych do realizacji, w efekcie czego dostarczany przez nie produkt często trudno jest zastosować w ramach procesu tworzenia określonej polityki publicznej.

- ▶ **Think-tanki rzecznicze i organizacje badawcze** (ang. *advocacy think-tanks* oraz *research oriented NGOs*). Ostatnią kategorią, którą charakteryzują Weaver i Stares, są podmioty zaliczane do tzw. trzeciego sektora – głównie fundacje lub stowarzyszenia tworzone przez osoby prywatne lub firmy (np. częstym donatorem brytyjskich think-tanków są duże przedsiębiorstwa np. Tesco, Unilever, GlaxoSmithKline). Głównymi celami statutowymi tych instytucji są: prowadzenie badań naukowych i podejmowanie innych działań na rzecz dobra publicznego, związanych z gromadzeniem wiedzy i świadczeniem usług eksperckich.

Są one najbardziej niezależnymi typami instytucji wspomagającymi administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz lub ekspertyz spośród wszystkich wymienionych, choćby z tego względu, że nawet jeśli otrzymują wsparcie ze środków publicznych, potrafią utrzymać dystans do świata polityki i administracji rządowej. Naturalnie może to mieć też negatywny skutek, który polega po prostu na tym, że dorobek tych instytucji, nawet jeśli jest cenny i nowatorski i powstaje we współpracy z aparatem państwowym, często nie jest wykorzystywany do tworzenia polityk publicznych.

Instytucje należące do tej kategorii mają tendencję do popierania określonych wizji świata czy ideologii. Za przykład mogą służyć tak znane organizacje, jak Open Society Institute²³ czy Heritage Foundation²⁴, które znane są z działania na rzecz określonej wizji demokracji. W warunkach polskich do tego typu instytucji należą na przykład takie organizacje, jak Fundacja CASE czy Fundacja im. Stefana Batorego (która jest częścią grupy Open Society Institute and Soros Foundations Network). Klasycznymi przykładami think-tanku rzeczniczego są również Fundacja Instytut Spraw Publicznych, a także FOR – Forum Obywatelskiego Rozwoju. Do organizacji badawczych z kolei można zaliczyć Stowarzyszenie Klon/Jawor, specjalizujące się

²¹ <http://www.esrc.ac.uk/>

²² <http://www.ccss.jhu.edu/>

²³ <http://www.soros.org/>

²⁴ <http://www.heritage.org/>

w badaniach trzeciego sektora, czy powstała w 2009 r. Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa.

Zreferowana za Weaverem i Stearsem typologia ośrodków doradczych jest **najbardziej kompletna i spójna** w literaturze przedmiotu. Jednocześnie, jak każda propozycja kategoryzacji, może budzić zastrzeżenia chociażby dlatego, że poszczególne rodzaje instytucji nie są rozłączne. Niemniej przyjęcie nawet tych niedoskonałych ram jest ważnym krokiem w kierunku dalszych badań i analiz.

Inną kategorią są typologie, które odnoszą się do rodzaju zaangażowania polityczno-ideologicznego badanych organizacji. Chyba najprostszą, a przy tym najbardziej pomocną typologią jest podział zaprezentowany przez **Petera Barberisa** i **Tima Maya**, pozwalający przedstawić stopień ideologicznego nachylenia różnych organizacji²⁵:

- ▶ Lewicowe (umiarkowanie i skrajnie): popierające idee tradycyjnie i współcześnie łączone z lewicą, i prowadzące działalność w ich ramach ideologicznych.
- ▶ Centrowe: organizacje niezaangażowane polityczno-ideologicznie starają się zachować obiektywizm swych analiz i rekomendacji oraz odżegnują się od bliskich związków z danymi opcjami politycznymi.
- ▶ Prawicowe (umiarkowanie i skrajnie): popierające idee tradycyjnie i współcześnie łączone z prawicą (konserwatywną i liberalną) i prowadzące działalność w ich ramach ideologicznych.

Oczywiście można zastosować także podział na dwie kategorie, przewidujący wyróżnienie organizacji zorientowanych ideologicznie, a także próbujących zachować niezależność. Przekłada się to także na funkcjonowanie organizacji w różnych sferach działalności, np. oddziałuje na podejmowane tematy analiz czy też stopień ich rygoryzmu metodologicznego.

W przypadku działań wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz dużą rolę odgrywają **firmy prywatne prowadzące działalność konsultingową bądź badawczą** (można tak sądzić choćby na podstawie analizy bazy badań ewaluacyjnych dostępnych na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego).

Dodatkowo do typologii zaprezentowanych wyżej dodać trzeba jeszcze jedną kategorię doradców – **indywidualnych analityków i badaczy**, którzy na różnych etapach procesu decyzyjnego służą swoją ekspertyzą i analizami. Nie jest to klasyczna działalność wspomagająca administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz (w kontekście rozważań z rozdziału 2.2.1), jednakże w związku z funkcjonowaniem tego zjawiska musimy je brać pod uwagę w dalszych rozważaniach.

²⁵ W. Parsons, *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham 1999, s. 165–166.

Z powyższych rozważań wynika, iż przyjęcie szerokiej definicji podmiotów badawczych i doradczych, obejmującej wszystkie wskazane wyżej typy instytucji, jest w pełni uzasadnione.

Na podstawie przedstawionych wyżej typologii z uwzględnieniem polskiego kontekstu działania instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz w dalszych analizach wykorzystana została następująca typologia:

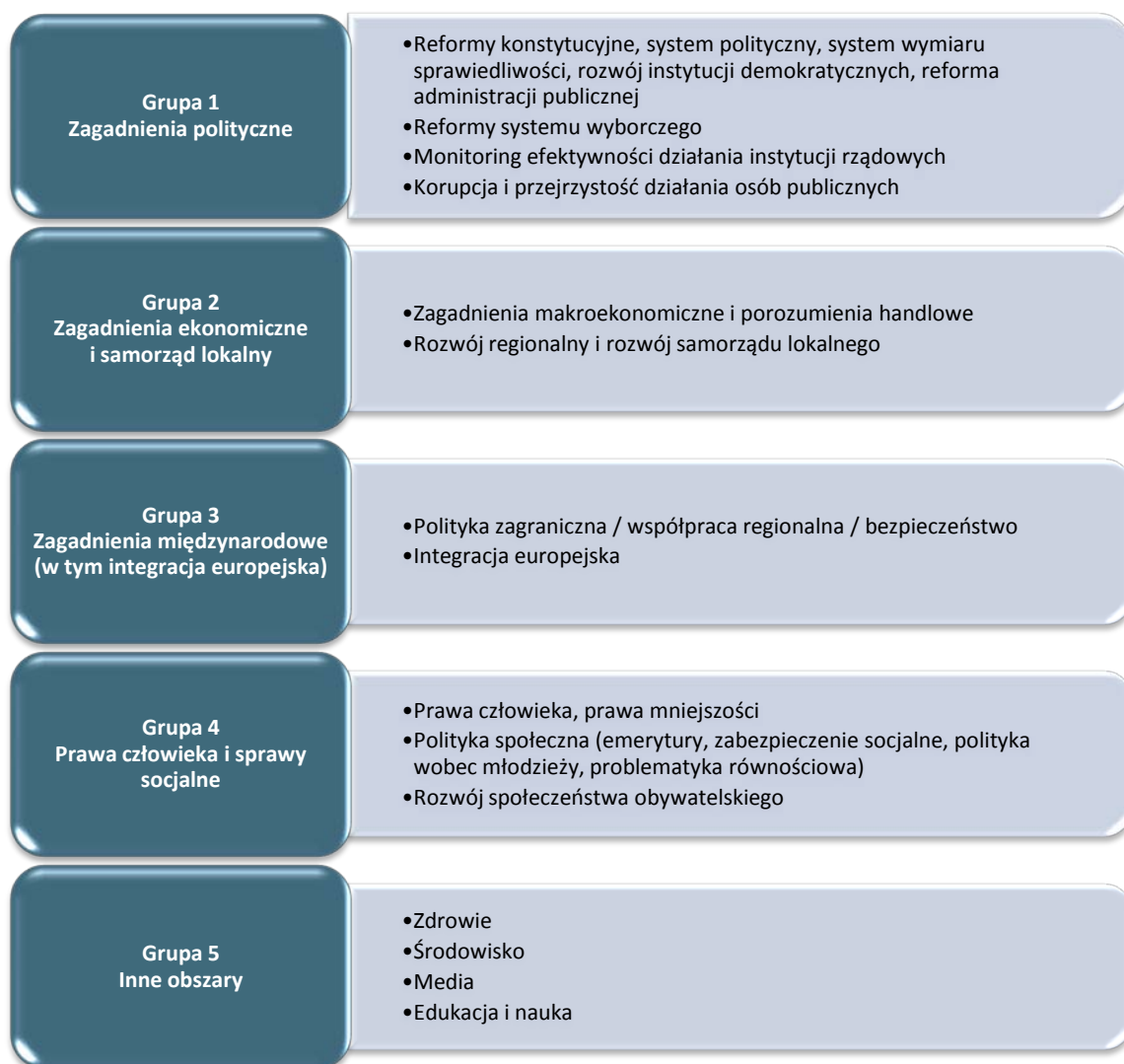
- Firma prywatna prowadząca działalność konsultingową lub badawczą.
- Organizacja pozarządowa (stowarzyszenie/fundacja) typu think-tank.
- Uczelnia wyższa (bądź jej część).
- Instytut naukowo-badawczy bezpośrednio związany z administracją rządową.
- Instytut naukowo-badawczy niezwiązany bezpośrednio z administracją rządową.

2.2.3. Obszary i metody działania

Ta część analizy skupia się na wskazaniu praktycznych i syntetycznych wniosków dotyczących obszarów, metod i narzędzi stosowanych w pracy wspomagającej administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz. Wskazane niżej ustalenia są oparte są na analizie badań i opracowań, które wskazane zostały we wcześniejszej części raportu.

Ciekawy i praktyczny zarys szczególnej aktywności **obszarów tematycznych działania** instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz wynika z badań, jakie w 2009 r. Goran Buldioski i Natasha Yarotskaya przeprowadzili na ponad 100 instytucjach doradczych działających w Europie Środkowej i Wschodniej²⁶. Badacze ci wyróżnili następujące obszary funkcjonowania instytucji typu think- tank:

²⁶ Patrz: <http://goranspolicy.com/tt-survey/>



Nie jest to oczywiście pełen obraz, daje on jednak pogląd, w jakich obszarach jest największa szansa na zaistnienie rzeczywistej współpracy administracji publicznej z instytucjami wspomagającymi administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz i w jakich obszarach instytucje badawcze i doradcze są najbardziej aktywne. Jest to użyteczne narzędzie do weryfikacji obszarów współpracy i potencjalnych obszarów aktywności polskich podmiotów dostarczających wiedzy eksperckiej.

Działalność wspomagająca administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz można opisać poprzez cztery ogólne **rodzaje wpływu** na procesy decyzyjne. Za działania z zakresu doradztwa można zatem uznać takie, w ramach których organizacje mogą uzyskać wpływ na:

- ▶ **powstanie lub zmianę strategii** (planu działania) działania instytucji publicznych w wybranych obszarze,
- ▶ **rozpoczęcie lub modyfikację reform** w danym obszarze (np. poprzez włączenie wybranego tematu do analiz i planów instytucji publicznych, wstrzymanie niekorzystnych działań prowadzonych przez instytucje publiczne i poddanie ich analizie i weryfikacji),
- ▶ **zmiany organizacyjne** w funkcjonowaniu danej instytucji lub grupy instytucji (np. poprzez ocenę systemów zarządzania, zmianę sposobu komunikacji z obywatelami, poprzez wprowadzenie postulatów dotyczących uproszczenia i usprawnienia działania),
- ▶ **podjęcie przez właściwe instytucje procedury legislacyjnej** (na etapie rządowym lub parlamentarnym) dotyczącej propozycji zmian prawa (np. wprowadzenie do systemu prawnego nowej instytucji, usunięcia określonych przepisów, wprowadzenia zasad sprzyjających przejrzystości i jawności) dotyczących wybranego problemu (poprzez np. umieszczenie proponowanych zagadnień w planie legislacyjnym danej instytucji).

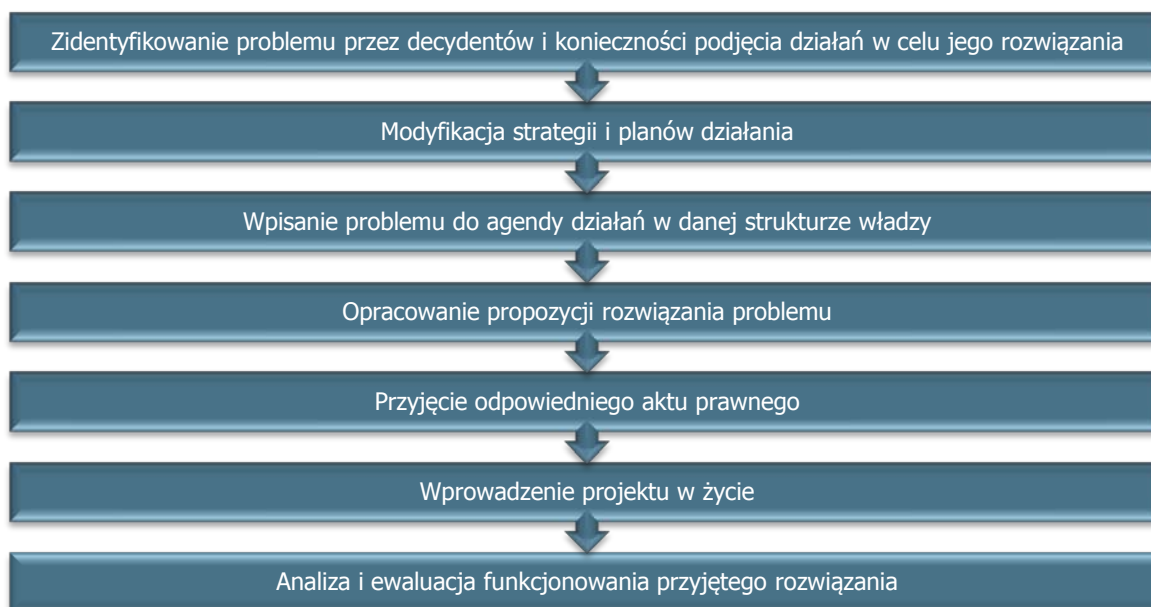
Przyjąć można też, iż organizacje podejmujące działalność wspomagającą administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz pełnią w związku z tym następujące role:



- ▶ **Informacyjną** – gromadzą wiedzę, współpracują z władzami, zaopatrując je w wiedzę, a jednocześnie informują społeczeństwo o poczynaniach władzy,
- ▶ **Strategiczną** – dostarczają pomysłów na rozwiązywanie problemów,
- ▶ **Kontrolną** – analizują poczynania władz,
- ▶ **Integracyjną** – pomagają społeczeństwu artykułować w sposób czytelny swe interesy w związku z ważnymi politykami w różnych dziedzinach²⁷.

²⁷ I. Jackiewicz, Recenzja raportu United Nations Development Programme, *Thinking the unthinkable. From thought to policy. Role of think-tanks in shaping government strategy. Experiences from Central and Eastern Europe*, Bratysława 2003, Służba Cywilna, nr 9, Jesień Zima 2004/2005, s. 154.

Wpływ na politykę w danym obszarze można mieć na **różnych etapach** jej powstawania lub realizacji:



Doświadczenia instytucji badawczych i doradczych pokazują, że instytucje te dysponują pokaźnym wachlarzem **narzędzi**, które mogą być stosowne w zależności od typu organizacji czy celów danego projektu, począwszy od prowadzenia badań czy animowania debaty publicznej, a kończąc na narzędziach typowo rzeczniczych. Poniżej zaprezentowano listę narzędzi możliwych do zastosowania w ramach działalności think-tankowej w warunkach polskich:

- ▶ analizowanie i komentowanie publicznych dokumentów strategicznych, planów działania itp.,
- ▶ analiza, ocena i propozycje zmian polityki prowadzonej przez instytucje publiczne (głównie w postaci raportów i *policy papers*),
- ▶ analiza stanu danej dziedziny w szczególności poprzez porównanie rozwiązań alternatywnych oraz systemów obowiązujących w innych krajach,
- ▶ ewaluacja poszczególnych obszarów funkcjonowania instytucji publicznych lub działań przez nie podejmowanych,
- ▶ organizowanie i prowadzenie debaty publicznej dotyczącej wybranego problemu lub zagadnienia angażujące w szczególności podmioty publiczne odpowiedzialne za dany obszar,
- ▶ tworzenie założeń aktów prawnych, propozycji zmian istniejących aktów prawnych, ocena skutków funkcjonującego prawa,
- ▶ przekazanie propozycji zmian prawnych do organów posiadających inicjatywę ustawodawczą,
- ▶ uczestniczenie w komisjach, komitetach, ciałach doradczych i innych strukturach funkcjonujących na poziomie parlamentarnym czy rządowym,
- ▶ branie udziału w konsultacjach dokumentów i polityk rządowych,
- ▶ organizowanie spotkań w parlamencie, w ministerstwach i w innych instytucjach publicznych,
- ▶ branie udziału w wysłuchaniach publicznych,
- ▶ zgłaszanie petycji,
- ▶ zgłaszanie wniosków w trybie kodeksu postępowania administracyjnego,
- ▶ wezwanie członków określonej społeczności do pisania wniosków i pism,
- ▶ przygotowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej,
- ▶ tworzenie koalicji osób i organizacji pozarządowych w celu organizowania nacisku opinii publicznej na rzecz wprowadzenia postulowanych zmian²⁸.

²⁸ opracowanie własne.

Lista powyższa nie stanowi oczywiście katalogu zamkniętego. Pokazuje jednak, jak duży arsenał środków mają do dyspozycji instytucje wspomagające administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz. Kluczowe jest właściwe dobranie tych narzędzi, aby móc uzyskać skuteczny wpływ na proces decyzyjny.

2.2.4. Sytuacja instytucji think-tankowych – próba analizy porównawczej

Ze względu na dużą różnorodność alternatywnych ośrodków doradczych w zasadzie niemożliwe jest dokonanie pogłębionej analizy porównawczej. Być może jest to jedna z przyczyn braku tego typu analiz. Jedynym szerokim, możliwe kompletnym i stale aktualizowanym źródłem wiedzy, na podstawie którego można wyrobić sobie pewien pogląd o współpracy instytucji doradczych z sektorem publicznym, z uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego, są studia przypadku i badania przeglądowe prowadzone przez Jamesa G. McGanna w ramach Think Tanks and Civil Societies Program na Uniwersytecie Pensylwania (USA). Dalsza część rozważań oparta jest na badaniach zespołu Jamesa McGanna, które to zarysowują obraz sytuacji think-tanków w kontekście międzynarodowym. Na wstępie trzeba jednak zastrzec, że analizy wykonywane przez Jamesa McGanna są jedynymi w swoim rodzaju, co każe być ostrożnym w formułowaniu daleko idących wniosków, bowiem trudno tu o podobny materiał porównawczy.

Europa Zachodnia i Ameryka Północna

Ameryka Północna i Europa Zachodnia to miejsca, w których instytucje wspomagające administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz pojawiły się najwcześniej (w połowie XX w.).

Tabela 3. Porównanie instytucji think-tankowych w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej

Europa Zachodnia	Ameryka Północna
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Szacowana liczba zarejestrowanych podmiotów: ok. 1200. ▶ Główne obszary działania: różnorodne badania i analizy dotyczące polityki publicznej, szkolenia, edukacja, wykłady, doradztwo polityczne; specyficznym obszarem są zagadnienia związane z polityką UE. ▶ Główne źródła finansowania: większość środków pochodzi ze źródeł publicznych – krajowych lub unijnych. ▶ Oszacowanie zasobów finansowych: <ul style="list-style-type: none"> ▶ ok. 35% dysponuje rocznymi budżetami nieprzekraczającymi 500 tys. \$; ▶ ok. 12% dysponuje budżetami większymi, ale nieprzekraczającymi 1 mln \$; ▶ ok. 30% ma budżet od 1 mln do 5 mln \$; ▶ ok. 10% ma od 5 mln do 10 mln \$; ▶ ok. 8% ma od 10 mln do 50 mln \$; ▶ odnotowano tylko jeden podmiot o budżecie przekraczającym 50 mln \$*. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Szacowana liczba zarejestrowanych podmiotów: ok. 2000. ▶ Główne obszary działania: różnorodne badania dotyczące polityki publicznej, szkolenia, edukacja, wykłady, doradztwo polityczne. ▶ Główne źródła finansowania: większość środków pochodzi ze źródeł prywatnych. ▶ Oszacowanie zasobów finansowych: <ul style="list-style-type: none"> ▶ ok. 30% dysponuje rocznymi budżetami nieprzekraczającymi 500 tys. \$; ▶ ok. 10% dysponuje budżetami większymi, ale nieprzekraczającymi 1 mln \$; ▶ ok. 40% ma budżet od 1mln do 5 mln \$; ▶ ok. 10% ma od 5 mln do 10 mln \$; ▶ ok. 5% ma od 10 mln do 50 mln \$; ▶ ok. 5% ma budżet przekraczający 50 mln \$*.

* J. McGann, The Global "Go-To Think Tanks", Foreign Policy Research Institute, Philadelphia 2010 (<http://www.fpri.org/>)

Mają tam również najsilniejszą pozycję i możliwości oddziaływania. **Amerykańskie think-tanki są silniejsze od europejskich zarówno w sensie zasobów, jak i możliwości realizowania swoich celów.** Cieszą się większym uznaniem w kręgach decydentów i wywierają rzeczywisty wpływ na decyzje podejmowane przez administrację i polityków. Są też mimo krytyki postrzegane jako ośrodki bardziej niezależne niż europejskie, co zawdzięczają głównie finansowaniu przez prywatnych darczyńców (choć jednocześnie wskazuje się, że częściej sprzyjają one orientacji prawicowej)²⁹.

Zachodnioeuropejskie instytucje doradcze nie dysponują tak licznymi zespołami, a ich budżety są mniejsze. Ponadto z badań wynika, że **zachodnioeuropejskie think-tanki są bliższe administracji publicznej i partiom politycznym (co wynika z między innymi z faktu, że w przeważającej części pozyskują finansowanie ze środków publicznych i wiele z nich zostało powołanych przez czynnych polityków lub ugrupowania)**³⁰. W związku z tym są postrzegane jako mniej niezależne od swoich północnoamerykańskich odpowiedników (analizy pokazują również, że w odróżnieniu od instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz w USA i Kanadzie, cechuje je raczej lewicowa orientacja).

Tabela 4. Zestawienie cech instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz w Europie Środkowo-Wschodniej

Europa Środkowo-Wschodnia
<ul style="list-style-type: none">▶ Szacowana liczba zarejestrowanych podmiotów: ok. 500.▶ Główne obszary działania: różnorodne badania i analizy dotyczące polityki publicznej krajowej i unijnej, duży udział aktywności szkoleniowej oraz innych działań nietypowych dla think-tanków.▶ Główne źródła finansowania: większość środków pochodzi ze źródeł publicznych – krajowych. Relatywnie mały jest udział finansowania Unijnego.▶ Oszacowanie zasobów finansowych: ok. 80% dysponuje rocznymi budżetami nieprzekraczającymi 500 tys. \$; ok. 20% dysponuje budżetami większymi, ale nieprzekraczającymi 1 mln \$; odnotowano jeden think-tank dysponujący budżetem w granicach między 10 mln a 50 mln \$*.

* J. McGann, 2010, *The Global "Go-To Think Tanks"*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia 2010 (<http://www.fpri.org/>)

Jedną z cech charakterystycznych **wschodnioeuropejskich instytucji doradczych** jest to, że więcej niż na Zachodzie jest wśród nich organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszeń) oraz hybryd mających cechy instytucji publicznej i pozarządowej zarazem, mniej natomiast podmiotów działających non-profit, ale będących jednocześnie firmami prywatnymi. Specyfika w tym regionie wynika m.in. z faktu, że tego rodzaju podmioty mogły powstać dopiero po 1989 r. i w krajach dawnego bloku wschodniego **nie mają one głębszych tradycji.**

Instytucje wspomagające administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz były tu tworzone i działają na wzór zachodni. Tak jak ich zachodni odpowiednicy – przygotowują i realizują badania, opracowują ekspertyzy i analizy, starają się kreować politykę publiczną. **Równoległe często prowadzą też działalność, która jest nietypowa dla zachodnich think-tanków – szkoleniową czy edukacyjną, co wynika w głównej mierze z bardzo ograniczonych możliwości pozyskiwania środków na działalność.** Większość instytucji doradczych (źródła podają, że jest ich od 200 do 500 – różnica wynika z niejasnej definicji i odmiennych podejść badawczych³¹) powstała dzięki wsparciu ze środków przeznaczanych specjalnie na ten cel głównie przez amerykańskich darczyńców (zarówno prywatnych, jak i publicznych. np. Open Society Institute czy USAID), w latach

²⁹ J. McGann, *The Global "Go-To Think Tanks"*...

³⁰ J. McGann i S. Boucher, *Think tanks in Europe and US: Converging or Diverging?*, Notre Europe, Paris 2005.

³¹ *Think Tanks In Central Europe and Eurasia*, Freedom House, s. 18.

90. XX. Swoje sukcesy w tym okresie zawdzięczały również temu, że stanowiły konkurencję dla niedofinansowanych, państwowych ośrodków akademickich. Think-tanki w tym regionie mogły cieszyć się także względnie dużą niezależnością polityczną, która była jednak również rezultatem braku zainteresowania ich działalnością ze strony partii politycznych (przyczyny tego stanu rzeczy mogą wynikać z priorytetów, którymi kierują się ugrupowania, ale też z destabilizacji sceny politycznej). Z sytuacją tą wiąże się paradoks polegający na tym, że owa obojętność jest również przyczyną tego, że think-tanki w tym regionie nie mają wciąż zbyt dużego wpływu na realne zmiany w polityce publicznej³².

Aktualnie instytucje doradcze w Europie Środkowo-wschodniej borykają się z brakiem stabilnych źródeł finansowania. Stopniowe odchodzenie amerykańskich sponsorów zredukowało tylko w pewnym stopniu środki unijne, które napłynęły do nowych krajów członkowskich. Czynnikiem ten, w połączeniu ze słabym wsparciem ze strony krajowych, prywatnych sponsorów i bardzo ograniczonymi możliwościami zdobywania środków publicznych, powoduje, że w większości krajów tego regionu kondycja finansowa instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz jest słaba. Eksperti zwracają również uwagę na to, że wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej instytucje doradcze w nowych krajach członkowskich muszą rywalizować z zachodnimi konkurentami. Z oczywistych względów jest to konkurencja nierówna, o czym świadczy chociażby fakt, iż żaden z nich nie ma przedstawicielstwa w Brukseli. Automatycznie utrudnia to pozyskiwanie pieniędzy bezpośrednio z Komisji Europejskiej, ale też ogranicza pole analizy i oddziaływania (kwestie „konstytucji europejskiej” czy zmian klimatycznych, które są podejmowane przez wiele zachodnich think-tanków, w Europie Środkowo-Wschodniej są tematami marginalnymi³³). Wskazuje się, że wschodnioeuropejskie think-tanki, chcąc nie tylko przetrwać, ale również się rozwijać, powinny dążyć do większej specjalizacji, intensywniej działać na rzecz rozwoju dialogu z decydentami i stawiać na silniejszą współpracę wewnątrz własnego środowiska³⁴.

2.2.5. Uwarunkowania formalne i finansowe działania instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz w Polsce

Zasadniczo w Polsce nie istnieją żadne specyficzne przepisy, które nadawałyby **ramy współpracy** między instytucjami doradczymi a administracją publiczną, przy czym nie chodzi tu o specyficzne regulacje dotyczące udzielania dotacji czy zlecania zadań (bo takie oczywiście funkcjonują), ale o regulacje, które konstruowałyby stały mechanizm planowania, akumulowania i wykorzystywania wiedzy i rozwiązań przygotowywanych przez instytucje zewnętrzne wobec administracji.

Jedynie przychylnie kwestie te regulowane są w przepisach:

- ▶ odnoszących się do poszczególnych procesów decyzyjnych (m.in. regulacje działania Rady Ministrów, przepisy dotyczące Rządowego Centrum Legislacji, regulacje dotyczące konsultacji społecznych oraz przepisy dotyczące przygotowywania Ocen Skutków Regulacji, przepisy dotyczące funkcjonowania poszczególnych resortów i urzędów centralnych, które mogą tworzyć wspomniane wcześniej ciała konsultacyjne i doradcze),
- ▶ dotyczących finansowania przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego prac badawczych, wykonywanych lub podzlecanych innym podmiotom przez resorty i urzędy administracji rządowej (tego typu projekty są realizowane przez różne ministerstwa i urzędy, czego przykładem mogą być chociażby prace badawcze poświęcone zagadnieniu korupcji, realizowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne we współpracy ze Szkołą Policji w Szczytnie, lub projekty badawcze i analityczne na temat sytuacji sektora pozarządowego, zlecane przez resort polityki społecznej),

³² Tamże, s. 16.

³³ Tamże, s. 21.

³⁴ Tamże, s. 23.

- ▶ dotyczących finansowania nauki, w której zawarte są regulacje istotne z punktu widzenia współpracy administracji rządowej z uczelniami wyższymi i jednostkami badawczo-rozwojowymi,
- ▶ regulujących funkcjonowanie instytutów naukowo-badawczych podległych instytucjom rządowym,
- ▶ dotyczących programowania i ewaluacji wykorzystania środków europejskich.

Zakres analizy uwarunkowań instytucjonalnych i prawnych jest determinowany wyborem tematyki studiów przypadku i przepisów regulujących konkretny proces decyzyjny i funkcjonowanie właściwej instytucji rządowej.

Najważniejszy problem instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz, w sytuacji, gdy instytucje te chcą prowadzić pogłębione i stałe badania, a nie tylko wykonywać zleczone usługi, wiąże się z kwestiami finansowymi i w dużym stopniu dotyczy to think-tanków funkcjonujących w formule organizacji pozarządowych. Często polskie think-tanki pozyskują finansowanie ze środków prywatnych – głównie od grantodawców zagranicznych. Jednak te możliwości w ostatniej dekadzie zostały znacząco ograniczone wraz ze zmniejszeniem wsparcia, przede wszystkim ze strony amerykańskich sponsorów. Jednocześnie polscy przedsiębiorcy jedynie sporadycznie wspierają działalność think-tanków³⁵.

Ze zidentyfikowanych dostępnych na polskim rynku niepublicznych źródeł finansowania działalności wspomagającej administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz wymienić można:

- ▶ **Program Demokracja w Działaniu Fundacji im. Stefana Batorego**, który zawiera specjalny komponent „Polityki” dedykowany właśnie projektom o charakterze think-tankowym³⁶,
- ▶ **Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe**, finansujący projekty badawcze i analityczne³⁷,
- ▶ **Polsko-Amerykańską Fundację Wolności**, przekazującą środki organizacjom które prowadzą m.in. analizy i badania³⁸,
- ▶ **Open Society Think Tank Fund**, oferujący również polskim podmiotom finansowanie działalności badawczej i monitoringowej³⁹.

Ciekawym przykładem finansowania działalności wspomagającej administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz jest projekt **THINKTANK**, którym zarządza Business Education Institute Sp. z o.o.⁴⁰ Jest to połączenie samofinansowania i pozyskiwania środków z zewnątrz. Głównymi formami aktywności projektu są: wydawanie magazynu THINKTANK, będącego – jak to jest określone – platformą wymiany wiedzy i doświadczeń dla liderów w biznesie i administracji publicznej, a także dyskusje i warsztaty. Partnerem merytorycznym projektu jest Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, jedna z najbardziej aktywnych organizacji starających się prezentować stanowisko środowiska przedsiębiorców. Jednocześnie jest to organizacja, którą można zaliczyć do grona polskich think-tanków.

Instytucje doradcze, które chcą współpracować z administracją rządową, mogą starać się korzystać ze **źródeł publicznych** dostępnych również innym podmiotom. Są to przede wszystkim:

³⁵ Wg badań KLON/JAWOR z 2006 r. globalny udział środków pochodzących od przedsiębiorców w budżecie trzeciego sektora nie przekracza 5%. Dla porównania udział środków publicznych (rządowych, samorządowych i unijnych) to ok. 2/3 wszystkich przychodów sektora pozarządowego).

³⁶ Patrz: <http://www.batory.org.pl/demokracja/polityki.htm>

³⁷ Patrz: <http://www.ceetrust.org>

³⁸ Patrz: <http://www.pafw.pl>

³⁹ Patrz: http://www.soros.org/initiatives/thinktank/focus_areas/open

⁴⁰ Patrz: <http://www.thinktankmagazine.pl/>

- ▶ konkursy ogłaszane przez organy administracji centralnej na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- ▶ konkursy ogłaszane w ramach wydatkowania środków europejskich (w tym projekty systemowe zawierające komponent badawczy) oraz innych funduszy pomocowych (np. norweskiego lub szwajcarskiego mechanizmu finansowego),
- ▶ konkursy ogłaszane w ramach rządowego programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO),
- ▶ mechanizm 1%,
- ▶ bezpośrednie dotacje rządowe, przyznawane na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych,
- ▶ przetargi ogłaszane przez organy administracji publicznej na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Dostęp do wymienionych możliwości finansowania jest – mimo zróżnicowania – utrudniony. Główną barierą w przypadku trzech pierwszych źródeł jest fakt, że zazwyczaj tylko w niewielkim zakresie pozwalają one na **pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania instytucji** (np. kosztów administracyjnych), a w szczególności wynagrodzeń etatowych pracowników, jeśli nie wykonują oni zadań bezpośrednio związanych z realizacją projektu. Nie ma więc możliwości wpisania do projektu tzw. *overheadu*, czyli części kosztów projektu, które organizacja mogłaby przeznaczyć na utrzymanie bieżącej działalności statutowej.

Bezpośrednie dotacje rządowe na realizację prac badawczych czy analitycznych są z kolei rzadkie (administracja nie korzysta z tej możliwości np. w ramach prac nad projektami aktów prawnych lub przy przygotowywaniu strategii czy programów). Bywa również, że procedury zlecenia tego rodzaju zadań są nieprzejrzyste. Zwykle też kwoty przeznaczane na takie projekty nie są duże i nie stanowią one źródła dochodów pozwalającego na wdrożenie długoterminowych projektów.

Przetargi publiczne co do zasady są otwarte dla szerokiego grona usługodawców. Przy ograniczonej liczbie zadań analitycznych, badawczych zlecanych w ten sposób oraz dużej konkurencji (zwłaszcza ze strony sektora prywatnego) pozyskanie finansowania z tego źródła również jest trudne.

Z kolei „mechanizm 1%” (czyli możliwość przekazywania przez podatników organizacjom pożytku publicznego 1% podatku należnego państwu) jest marginalnym źródłem finansowania organizacji pozarządowych wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz. Szacuje się, że ponad 3/4 tych środków pozyskują organizacje *stricte* charytatywne⁴¹.

Trzeba zauważyć, że istotnym źródłem finansowania trzeciego sektora jako takiego są **środki publiczne pochodzące z samorządów**. Są one jednak praktycznie nieosiągalne dla think-tanków przede wszystkim dlatego, że fundusze samorządowe kierowane są na projekty operacyjne realizowane w obszarach związanych z kompetencjami jednostek samorządowych – jak np. działania w zakresie pomocy społecznej, aktywizacji zawodowej, przeciwdziałania marginalizacji. Samorządy w zasadzie nie zgłaszają zapotrzebowania na usługi analityczne czy badawcze dotyczące lokalnej polityki publicznej.

⁴¹ W Polsce, podobnie jak w innych krajach, gdzie funkcjonują podobne instrumenty finansowe (np. na Węgrzech lub na Słowacji), można zauważyć podobny trend – większość środków jest przekazywana organizacjom pomocowym, te bowiem są zwykle najlepiej znane przeciętnemu podatnikowi i najskuteczniej zabiegają o wsparcie, co poniekąd jest efektem charakteru ich działalności (opieka nad potrzebującymi czy pomoc poszkodowanym w kataklizmach naturalnie wzbudza chęć do pomocy).

Podsumowując powyższe, wskazać można dwie istotne bariery utrudniające rozwój instytucji wspomagających administrację rządową w projektowaniu i realizacji polityk publicznych poprzez dostarczanie szeroko rozumianych badań, analiz czy ekspertyz w prowadzeniu szerokich i długoterminowych badań. Pierwsza dotyczy braku praktyki ciągłej współpracy administracji rządowej z organizacjami think-tank, który pozwalałby na programowanie i akumulowanie wiedzy. Druga bariera dotyczy słabej dostępności źródeł finansowania programów długookresowych pozwalających budować stabilne zespoły i programy badawcze.

2.3. Odniesienia do krajowych i unijnych dokumentów strategicznych dotyczących administracji publicznej oraz do wskaźników dobrego rządzenia (good governance)

Podstawowe zagadnienia będące przedmiotem prac badawczych projektu są w istocie elementem szerszych procesów jakie zachodzą wewnątrz struktur państwa. Dlatego też konieczne jest zarysowanie kontekstu programowego i strategicznego dla kwestii, jakie stanowią przedmiot badania.

Pakiet wyzwań rozwojowych, jakie musi podjąć państwo aby sprawnie przygotowywać i realizować swe zadania, być przy tym przyjazne obywatelom i stwarzać możliwości skutecznej polityki zewnętrznej, został nakreślony w Raporcie Polska 2030⁴². Cały rozdział tego dokumentu poświęcony jest opisowi stanu funkcjonowania struktur państwa, procesom stanowienia prawa, stosowanym sposobom zarządzania sferą publiczną. Mowa jest o podstawowych dylematach i wyzwaniach w budowie sprawnego państwa. Przez sprawne państwo rozumie się organy władzy, które kreatywnie poszukują rozwiązań tworzących przyjazne warunki życia. Takie państwo opiera się na:

- ▶ na przemyślanych rozwiązaniach instytucjonalnych i proceduralnych,
- ▶ *rozliczalności* poszczególnych instytucji państwowych,
- ▶ transparentności i jawności ich działania,
- ▶ procedurach nakierowanych na osiągnięcie celu,
- ▶ nowoczesnych metodach zarządzania.

Każdy z tych elementów sprawnego państwa wymaga od struktur administracji zarządzających poszczególnymi obszarami działań opartych o wiedzę. We współczesnym świecie nie jest możliwe, by ta wiedza mogła zostać wygenerowana tylko wewnątrz administracji. Procesy decyzyjne administracji rządowej zmierzające do zapewnienia funkcjonowania państwa – w domyśle sprawnego państwa – powinny być realizowane zgodnie z założeniami *zarządzania opartego na dowodach*. Tym samym naturalnym jest by administracja – w różnych możliwych formach – współdziałała z wszelkimi podmiotami, które mogą być źródłem wiedzy.

2.3.1. Program Reformy Regulacji⁴³

Poprawa jakości krajowych i unijnych aktów prawnych, usprawnienie tworzenia nowego prawa, a także zmiany w administracji na rzecz przedsiębiorców, to główne cele Programu Reformy Regulacji, prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki pod hasłem „Przedsiębiorca ma prawo”. Program był realizowany przez rząd w latach 2006-2010.

⁴² Patrz np. Raport Polska 2030, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, str.299 i dalej, <http://www.polska2030.pl/>

⁴³ Postępy w realizacji Programu patrz: Raport z realizacji działań Reformy Regulacji w 2009 r., Ministerstwo Gospodarki, kwiecień 2010

Zakładana w programie reforma prawa opierała się na trzech filarach: wymiarze krajowym reformy regulacji, aspekcie wspólnotowym oraz poprawie systemu tworzenia nowych aktów prawnych w Polsce.

Uproszczenie krajowych aktów prawnych ma na celu wyeliminowanie przepisów przestarzałych lub zbędnych, doprowadzenie do ich racjonalizacji (regulacje horyzontalne w miejsce sektorowych), poprawę standardów kontroli, uporządkowanie aktów prawnych dotyczących prawa gospodarczego, redukcję obciążeń blokujących prowadzenie działalności gospodarczej (ograniczenie liczby licencji, koncesji, zezwoleń). Uproszczenie będzie prowadzone we współpracy ze wszystkimi resortami, przedsiębiorcami, ośrodkami naukowymi oraz ekspertami z dziedziny ekonomii i prawa gospodarczego. Kolejnym elementem poprawy jakości przepisów prawnych będzie wprowadzenie systemu pomiaru kosztów biurokracji – tzw. obciążeń administracyjnych, których główny ciężar ponoszą przedsiębiorcy. Zmierzone zostaną faktyczne koszty współpracy przedsiębiorców z administracją, m.in. składanych raportów, wypełnianych formularzy. Po zakończeniu pomiaru, część wyliczonych kosztów zostanie zredukowana lub zmodyfikowana. Pozwoli to przedsiębiorcom m.in. zaoszczędzić czas oraz ograniczyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej.

Narzędziami niezbędnymi do wpływania na tworzenie nowych aktów prawnych będzie m.in. zmodernizowany System Oceny Skutków Regulacji (OSR).

2.3.2. Krajowy Program Reform na lata 2008-2011

Program ten dotyczy działań państwa w sferze gospodarczej, społecznej i finansowej zmierzających do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. W jednej z części tego dokumentu⁴⁴ w ramach priorytetu pn. Sprawne Instytucje wskazano na potrzebę działań na rzecz rozwoju nowoczesnej administracji publicznej oraz zwiększenie efektywności funkcjonowania sektora finansów publicznych i poprawy zarządzania publicznymi środkami finansowymi. Szczegółowe rozwiązania zawarte w programie to m.in. szereg projektów modernizujących sposoby funkcjonowania administracji z wykorzystaniem technologii informatycznych (m.in. e-PUAP, e-sądy) oraz nowoczesnych metod zarządzania zadaniami i zespołami ludzkimi. Jest rzeczą naturalną, że w tym zakresie administracja choćby poprzez zakup usług doradczych korzysta i będzie korzystała z wiedzy zewnętrznych instytucji.

Krajowy Program Reform wskazuje też na kolejny instrument nowoczesnego zarządzania wprowadzany do administracji. Mowa tu o tzw. budżecie zadaniowym.

Wdrożenie budżetu zadaniowego to realizacja art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który mówi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W pierwszej kwestii jako uzasadnienie teoretyczne dla procesu wprowadzania budżetu zadaniowego wskazywane są te same koncepcje i teorie co dla szeregu innych działań jakie są w chwili prowadzenia niniejszego badania inicjowane w celu modernizacji administracji.

Polska ma szansę rozwoju na wspólnym, europejskim i globalnym rynku, pod warunkiem zapewnienia odpowiednich, nowoczesnych metod zarządzania państwem opartych na zasadach określanych jako New Public Management⁴⁵.

Odwołanie do koncepcji *New Public Management* znajdziemy m.in. w opracowaniu MRR dot. koncepcji *Good Governance*⁴⁶.

⁴⁴ Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008r., str. 35

⁴⁵ Materiały szkoleniowe dot. budżetu zadaniowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2007, str. 19

⁴⁶ Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wrzesień 2008, maszynopis przedstawiony podczas konferencji poświęconej wprowadzaniu zasady *good governance* w Polsce /24.09.2008/.

2.3.3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki⁴⁷

Program Operacyjny Kapitał Ludzki to dokument, w którym zaprogramowano szereg przedsięwzięć, zmierzających do praktycznego zastosowania w Polsce zasad *good governance*⁴⁸.

Ważnym z punktu widzenia prowadzonego procesu badawczego jest zasób działań zgromadzonych w ramach V Priorytetu *Dobre Rządzenie* PO KL. W istocie Priorytet ten jest swoistym programem modernizacji struktur państwa. Dziesiątki projektów są realizowane i planowane w zakresie m.in. zagadnień dotyczących prowadzonego badania procesów decyzyjnych i roli doradztwa zewnętrznego w tych procesach, budżetu zadaniowego, mechanizmu Oceny Skutków Regulacji, zdolności administracji do strategicznego planowania w oparciu o analizy problemów. Jest to więc zasób przygotowywanych rozwiązań, które mają i będą mieć wpływ na standardy działania administracji i jej zdolność do korzystania z zewnętrznych podmiotów analityczno-doradczych.

Wskaźniki realizacji celów V priorytetu zostały skonstruowane tak, by korespondować z kryteriami i wskaźnikami, jakie służą do oceny realizacji zasady *good governance*.

2.3.4. Wskaźniki *good governance*

Komisja Europejska przyjmuje następujące kryteria dobrego rządzenia⁴⁹:

1. **Otwartość** – instytucje administracji publicznej maksymalnie transparentne dla obywateli,
2. **Partycypacja** – szeroki udział społeczeństwa we wszystkich poziomach władz publicznych oraz na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych; tu: udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (dialog obywatelski) oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców (dialog społeczny),
3. **Rozliczalność** – podział władzy ustawodawczej i wykonawczej, precyzyjnie ustalony zakres odpowiedzialności instytucji,
4. **Efektywność** – (*state capacity*) poprawa potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego i sprawnego (bez zbędnej zwłoki) realizowania zamierzonych celów, tu: zasada subsydiarności (działania wyższego szczebla są jedynie pomocnicze, a nie zastępują działania na niższych szczeblach zarządzania) oraz proporcjonalności (instrumenty dobrane do celów, czyli oszczędnie i optymalnie),
5. **Spójność** – integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, różnymi poziomami władz publicznych.

Z kolei Bank Światowy *Dobre rządzenie* definiuje jako tradycje i instytucje, na których opiera się proces rządzenia w danym kraju⁵⁰. A w szczególności:

- ▶ proces tworzenia, kontroli i wymiany rządów,
- ▶ **zdolność rządu do efektywnego formułowania i wdrażania programów politycznych odpowiadających na istotne potrzeby społeczne,**
- ▶ szacunek ze strony obywateli i państwa do instytucji zarządzających sferą ekonomiczną i społeczną.

⁴⁷ Jest to dokument programowy określający cele, priorytety i działania jakie finansowane są w Polsce ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁴⁸ Definityjne i metodyczne podstawy tej zasady patrz: *Koncepcja good governance...*, s.5-10

⁴⁹ Źródło: Biała Księga „European Governance”, 2001

⁵⁰ Zobacz: www.info.worldbank.org

Bank Światowy przyjmuje 6 wskaźników dobrego rządzenia:

- ▶ Prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli (Voice and Accountability),
- ▶ Polityczna stabilność i brak przemocy (Political Stability and Absence of Violence),
- ▶ Efektywność administracji publicznej (Government Effectiveness),
- ▶ Jakość stanowionego prawa (Regulatory Quality),
- ▶ Rządy prawa (Rule of Law),
- ▶ Kontrola korupcji (Corruption Control).

W roku 2008 wskaźniki Banku Światowego przyjmowały dla Polski następujące wartości⁵¹:

- ▶ Prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli - 72,6 (co oznacza, że 72,6% państw na świecie ma ten wskaźnik gorszy od Polski). Dla porównania w latach 1998-2005 wskaźnik ten przewyższał w Polsce 80). Najniższy (70,7) był w roku 2006, od tego czasu wzrasta.
- ▶ Polityczna stabilność: 73,7. W tym wymiarze Polska w ciągu kilku lat poprawiła swój wynik: w 1996 wartość wskaźnika wynosiła 64,9, a w 2006 nawet mniej: 56,3.
- ▶ **Efektywność administracji oceniono na poziomie 68,2** (w latach 90-tych przyjmował on korzystniejsze wartości: w 1996 - 77,3, w 1998 - 75,8, które z czasem stopniowo ulegały pogorszeniu: w 2000 - 73, w 2003 - 72).
- ▶ Jakość stanowionego prawa - 73,9 (w 2006 - 70,2%, w 2007 - 72,3).
- ▶ Rządy prawa - 65,1 (w 1996 - 70,5, ale w 2005 tylko 60, a w 2006 - 59).
- ▶ Kontrola korupcji - 67,6 (w 1998 - aż 74,8, ale potem gorzej: w 2006 - 62,1, w 2007 - 61,8).

Cel projektu *Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym, oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych* to usprawnienie mechanizmów decyzyjnych funkcjonujących w administracji rządowej. Oznacza to, że obszar badania, jakim jest współdziałanie administracji rządowej z podmiotami doradczymi i wykorzystywanie wiedzy w procesach decyzyjnych, w istocie stanowi część szerszego procesu. Jest nim proces zarządzania przez administrację rządową zadaniami państwa. Skuteczność tego zarządzania będzie możliwa do oceny m.in. poprzez analizę wskaźników *good governance*. Tym samym konieczne jest patrzeć na analizowane w badaniu zagadnienia szerzej i uwzględnianie kontekstu prawnego, politycznego i strukturalnego planowanych zmian. Oznacza to, że rekomendacje z badania powinny uwzględnić to, co w badanych kwestiach już nastąpiło⁵² i jakie cele do osiągnięcia zakłada się w kolejnych latach w programach i projektach wynikających z omawianych wyżej dokumentów i dokumentów planowanych na lata 2011 i kolejne⁵³.

2.4. Charakterystyka procesu podejmowania decyzji

Podejmowanie decyzji to jeden z najważniejszych elementów zarządzania. Jest to proces, dzięki któremu poprzez organizowanie, planowanie, kierowanie i kontrolę – realizowane są najważniejsze cele strategiczne każdej instytucji. Decyzje jako akty woli osób je podejmujących organizują i stymulują zachowanie ludzi, od których pracy i zaangażowania zależy efektywność działania całej organizacji i społeczeństwa jako całości.

⁵¹ Governance matters 2009. Worldwide governance indicators 1996-2009

⁵² Np. czy szkolenia jakie prowadzi Ministerstwo Gospodarki w zakresie Oceny Skutków Regulacji wpływają na zmiany jakościowe dokumentów OSR

⁵³ Chodzi o 9 zintegrowanych strategii rozwoju jakie zaplanowano w wyniku działań MRR zwanego porządkowaniem dokumentów strategicznych państwa. Te strategie to: Strategia Sprawne Państwo, Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategia rozwoju zasobów ludzkich, Strategia rozwoju transportu, Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, Strategia rozwoju kapitału społecznego, Krajowa strategia rozwoju regionalnego, Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa oraz dokumenty średnio- i długookresowe typu Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015. Obecnie (grudzień 2010) została opracowana i zatwierdzona przez Radę Ministrów tylko Krajowa strategia rozwoju regionalnego.

Proces podejmowania decyzji można ująć w dwojaki sposób: szerszy lub węższy. W **szerszym znaczeniu** jest to złożony proces, na który składają się następujące elementy⁵⁴:



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

Proces podejmowania decyzji składa się zatem z następujących **etapów**:



Proces podejmowania decyzji to rozpoznanie i zdefiniowanie istoty sytuacji decyzyjnej, zidentyfikowanie alternatywnych możliwości, wybór najlepszej z nich i wprowadzenie jej w życie.

W literaturze przedmiotu wyróżnić można **dwa podstawowe modele procesu podejmowania decyzji**: klasyczny i menedżerski⁵⁵.

Model klasyczny

U jego podstaw leży przekonanie o **możliwości optymalizacji decyzji**. Uważa się, że racjonalne, wyrozumowane i systematyczne działania sprzyjają znajdowaniu trafnych rozwiązań problemów. Decydent powinien starać się uzyskać pełną informację o sytuacji decyzyjnej oraz dążyć do wyeliminowania niepewności.

⁵⁴ K. Bolesta-Kukułka, *Decyzje menedżerskie*, PWE 2003; J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2002; J. Adair, *Podjęcie decyzji*, Petit, 1998; A. Leigh, *Doskonałe podejmowanie decyzji*, Rebis 1999.

⁵⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2009.

W modelu tym, gdy występuje problem, podejmujący decyzję powinni:



Warunki zakładane w modelu klasycznym jako **idealne** występują w praktyce rzadko. W działaniach zdarzają się pomyłki, a posiadane informacje są zwykle niepełne. Decydenci też nie zawsze działają racjonalnie i logicznie.

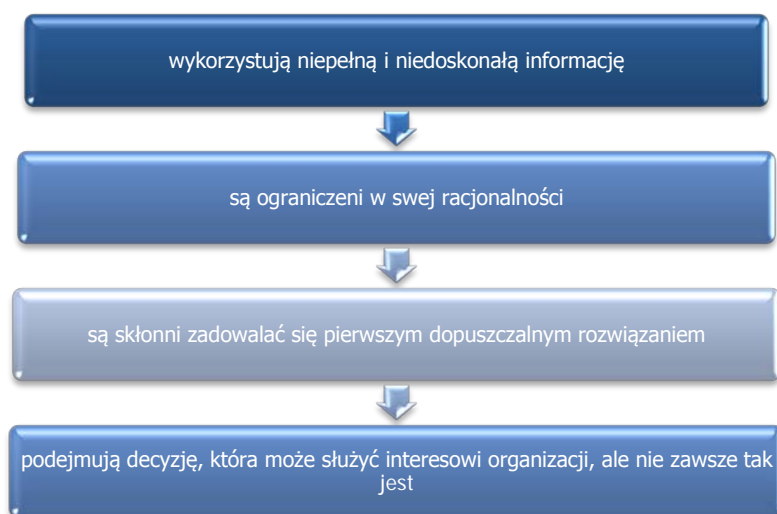
Klasyczny model procesu decyzyjnego zakłada, że **decydenci są wyposażeni w pełną informację i postępują racjonalnie**. Składa się on z pięciu etapów:

- ▶ **Definiowanie celu** – występuje, gdy pojawia się problem, a wraz z nim rozpoczyna się proces decyzyjny. W administracji decyzje podejmuje się zwykle wówczas, gdy niezbędna okazuje się ingerencja w to, co dzieje się w instytucji lub jej otoczeniu i co może prowadzić do niekorzystnych dla instytucji faktów, zdarzeń, procesów. Celem takiej ingerencji są zmiany na lepsze wewnątrz organizacji oraz w jej otoczeniu.
- ▶ **Zbieranie odpowiednich informacji** do podjęcia decyzji, aby osiągnąć zdefiniowany, określony cel. Największe znaczenie mają przetworzone i odpowiednio interpretowane dane. Sposób zdobywania informacji jest bardzo różnorodny, lecz z tych materiałów należy wyodrębnić najbardziej wiarygodne źródła, zaś usunąć tzw. szum informacyjny.
- ▶ **Generowanie możliwych wariantów** (wielu wariantów, a nie alternatywy). Wykorzystać do tego można wiele metod i technik wspomagających podejmowanie decyzji.
- ▶ **Podejmowanie decyzji**. Gdy problem został zidentyfikowany, a sytuacja rozpoznana, przystępujemy do wyboru optymalnej decyzji, kierując się kryteriami koniecznymi, pożądanymi i możliwymi. Przy ocenie wariantów decyzyjnych należy brać pod uwagę także oceny potencjalnego ryzyka i jego konsekwencje. Każdy z wariantów rozwiązań musi zostać przeanalizowany pod względem potencjalnego ryzyka, jakie niesie ze sobą wdrożenie takiego a nie innego rozwiązania.
- ▶ **Wdrażanie i ocena**. Ten etap jest trudny do przeprowadzenia, jeżeli podjęte decyzje dotyczą np. zwolnień lub przeszeręgowań w organizacji. Aby to zminimalizować, wdraża się często proces grupowego podejmowania decyzji lub odwołuje się do metod przywódczych (autokratycznych). Po dokonaniu oceny i weryfikacji wyników dotychczasowych dokonań wdraża się rozwiązania alternatywne lub modyfikuje rozwiązania dotychczasowe.

Jakość decyzji zależy w znacznej mierze od poprawności procesu ich podejmowania. Proces ten powinien stanowić logicznie powiązany zespół czynności uporządkowanych w odpowiedniej kolejności, dzięki którym decydent w sposób racjonalny analizuje problemy i osiąga ich rozwiązanie teoretyczne.

Model menedżerski

Model menedżerski nazywany jest także **behawioralnym** lub **administracyjnym**. Zakłada on, że osoby podejmujące decyzje charakteryzuje **ograniczona racjonalność**. Jest to skłonność dążenia nie tyle do optymalizacji, co do zadowolenia, satysfakcji. Oznacza to, że decydenci ograniczeni są swymi wartościami, umiejętnościami, nieświadomymi odruchami. Ograniczeni są również przez niekompletną informację i wiedzę. Można powiedzieć, że chociaż dążą oni do racjonalności, to owa racjonalność ma wyraźne granice. Ponadto można zauważyć, że podejmujący decyzje wykazują skłonność do zadowalania się pierwszym wariantem, który spełnia zakładany przez nich minimalny standard wystarczalności. W tym modelu układ czynności u osób podejmujących decyzję jest następujący:



Biorąc zatem pod uwagę złożoność procesów decyzyjnych administracji, można je podzielić na:

Proste (bieżące)

Decyzje mają charakter **operatywny**, są związane z zakresem wykonywanych obowiązków, ich podejmowanie nie jest specjalnie pracochłonne, trudne oraz kosztowne i nie wymagają dużej liczby informacji, uwzględniania różnych aspektów i okoliczności oraz większej liczby pomysłów rozwiązania.

Można tu mówić w szczególności o procesie podejmowania przez administrację tzw. decyzji administracyjnych⁵⁶.

Ten obszar znalazł się w sferze badań z następujących punktów widzenia:

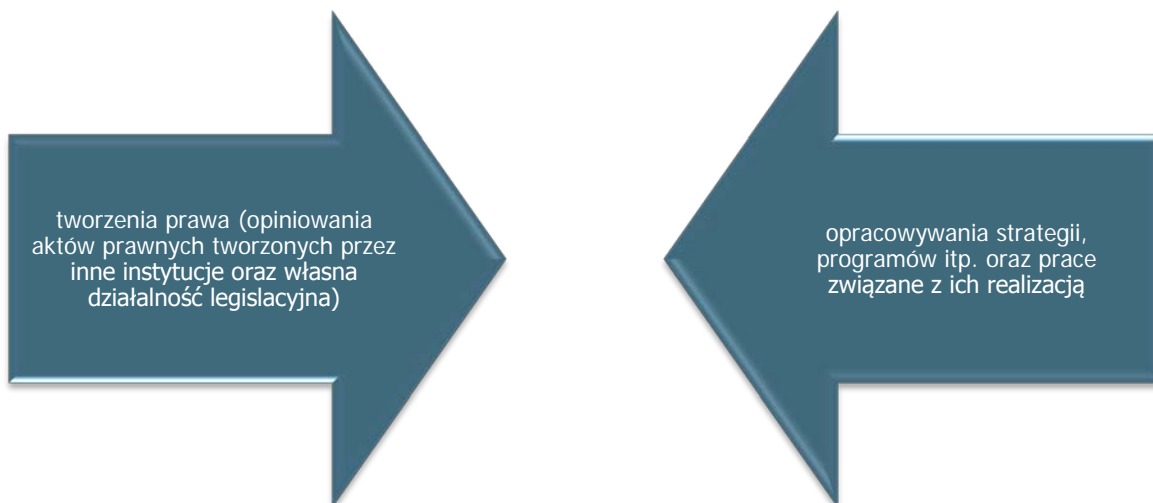
- ▶ udział w tym procesie komórek organizacyjnych ministerstw, urzędów centralnych oraz wojewódzkich odpowiedzialnych za analizy i badania;
- ▶ analiza zakresu, w jakim korzysta się w tego typu procesie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego.

Złożone (zasadnicze)

Decyzje mają charakter ogólnorganizacyjny, związane są z funkcjonowaniem organizacji jako całości, z jej relacjami wewnątrzorganizacyjnymi oraz z otoczeniem, w którym działają, są one czasochłonne, skomplikowane pod względem rzeczowym i organizacyjnym, wymagają wielostronnych informacji i poważnych nakładów finansowych.

⁵⁶ Decyzja administracyjna jest to akt administracyjny zewnętrzny wydany w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (szczegóły: rozdział 7 kpa) lub innych ustaw regulujących sferę indywidualnych praw i obowiązków obywateli, jak np. Ordynacja podatkowa lub Prawo celne. Część literatury definiuje decyzję administracyjną jako kwalifikowany akt administracyjny, odznaczający się określoną formą i wydawany po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego; inni nazywają ją aktem administracyjnym *sensu stricto*, charakteryzującym się jednostronnością, zewnętrżnością, indywidualnością i konkretnością.

W tym obszarze zasadniczą rolę odgrywają procesy:



W badaniu skupiono się na następujących procesach decyzyjnych w administracji rządowej:

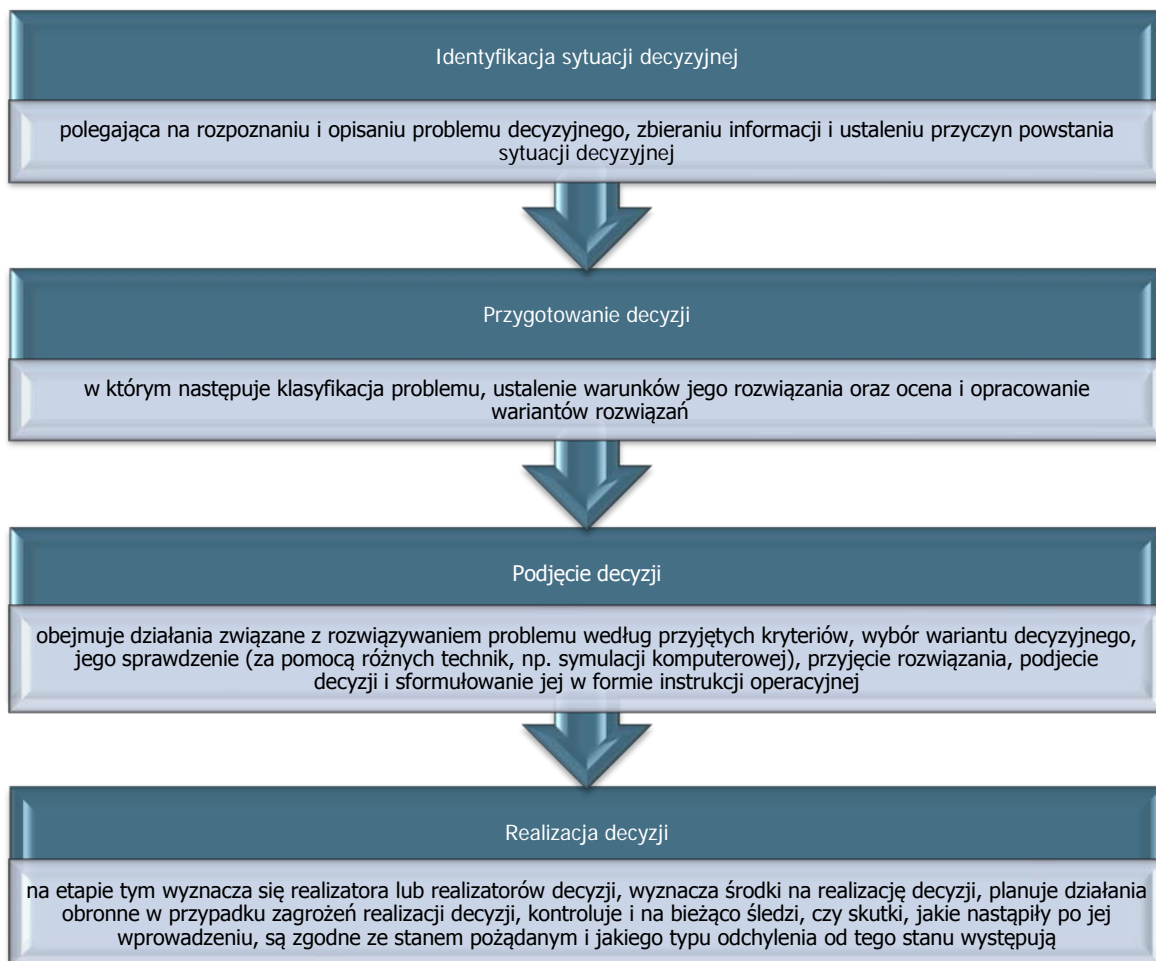
- ▶ Procesy decyzji strategicznych,
- ▶ Procesy realizacji wybranych strategii i programów rządowych w praktyce,
- ▶ Procesy stanowienia prawa w ramach procedury obowiązującej RM,
- ▶ Procesy tworzenia polityk publicznych,
- ▶ Procesy prowadzenia badań ewaluacyjnych,
- ▶ Procesy wdrażania rekomendacji powstałych w wyniku badań.

Bardzo złożone (wyjątkowe, nadzwyczajne)

Decyzje związane są z pojawiającymi się **sytuacjami trudnymi** lub **krytycznymi**, które w sposób istotny zakłócają funkcjonowanie instytucji. Sytuacje takie zawierają dużą liczbę zmiennych. Najczęściej wymagają dłuższego czasu na rozwiązanie, zależnie od możliwości organizacyjnych i finansowych organizacji. Rozwiązania takich sytuacji wymagają przewidywania przyszłych wydarzeń i sił, które będą na nie wpływać⁵⁷.

⁵⁷ Klasycznym przykładem może być kształt systemu emerytalnego w Polsce i wpływ tego systemu na stan finansów państwa. W czasie gdy prowadzono wstępny etap badań (październik–listopad 2010), pojawiły się propozycje m.in. czasowego zawieszenia wpłacania składek do OFE. Decyzja w tej sprawie wymaga wielu analiz co do skutków krótko- i długoterminowych, ale jest też niezwykle skomplikowana od strony prawnej.

W ramach procesu podejmowania decyzji można wyróżnić **cztery etapy**:

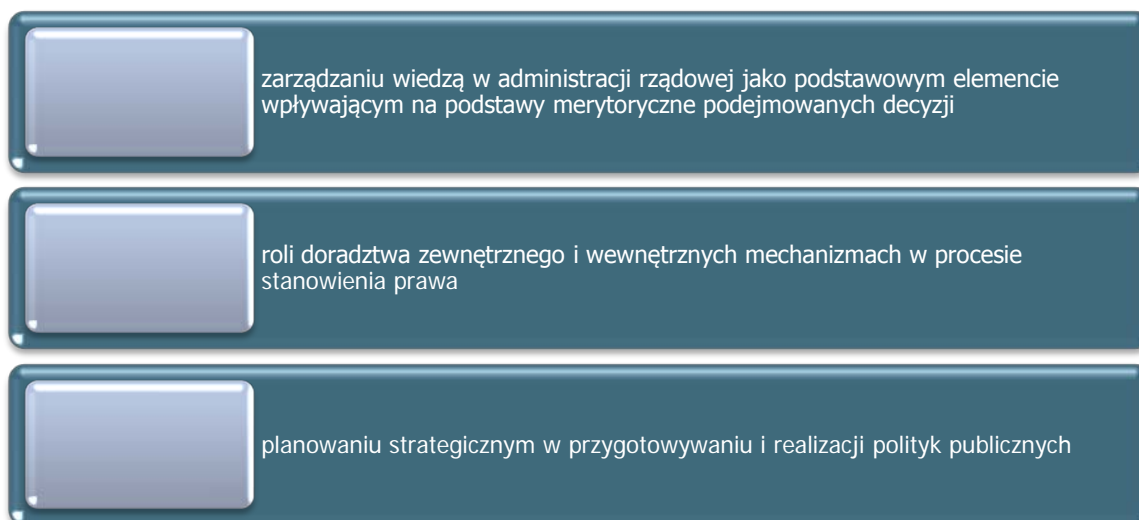


Same decyzje można podzielić według następujących kryteriów:

- ▶ **rodzaje problemów** – operacyjne, taktyczne i strategiczne;
- ▶ **źródło powstawania** – inicjowane przez jednostki nadrzędne, inicjowane przez kierownictwo i inicjowane przez osoby lub instytucje z zewnątrz;
- ▶ **zakres posiadanych informacji** – podejmowane w warunkach pewności, podejmowane w warunkach ryzyka i podejmowane w warunkach niepewności;
- ▶ **czynności** – regulacyjne, sterujące, innowacyjne, badawcze, alokacyjne, wykonawcze, oceniające;
- ▶ **możliwości kwantyfikacji** – możliwe do skwantyfikowania, trudne do skwantyfikowania i niemożliwe do skwantyfikowania;
- ▶ **powiązanie z funkcjami zarządzania** – planistyczne, organizatorskie, koordynacyjne, władcze, kontrolne, motywacyjne itp.;
- ▶ **formy decydowania** – indywidualne, kolegalne, kolektywne;
- ▶ **diedzina działania** – administracyjne, techniczne, produkcyjne, usługowe itp.;
- ▶ **okres podejmowania** – bieżące, krótkookresowe, średniookresowe, długotrwałe – perspektywiczne;
- ▶ **waga rozwiązywanego problemu** – kluczowe, standardowe, marginalne;
- ▶ **stopień powtarzalności** – rutynizowane, nierutynizowane, nowatorskie;
- ▶ **struktura sytuacji decyzyjnej** – programowalne (podejmowane zgodnie ze zwyczajem lub ustalonymi zasadami) i nieprogramowalne (podejmowane w sytuacjach nowych lub nadzwyczajnych i wymagające twórczego myślenia oraz racjonalnego rozważenia).

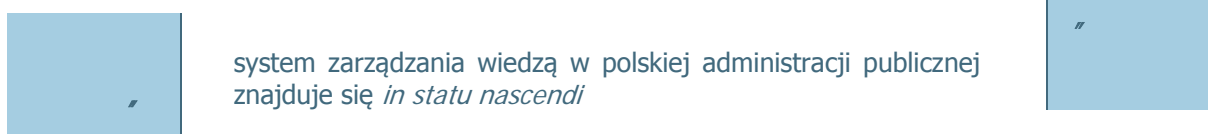
2.5. Hipotezy badawcze dotyczące poszczególnych zagadnień będących przedmiotem badań

Dostępne wyniki badań i publikacje teoretyczne koncentrują się głównie wokół dwóch zagadnień: **modernizacji zarządzania** w administracji i **procesu podejmowania decyzji** strategicznych (planowanie strategiczne) w procesie planowania i realizacji polityk publicznych. Z uwagi na tematykę badania skoncentrowano się na:



2.5.1. Zarządzanie wiedzą w administracji rządowej

Każda organizacja – czy to w sektorze przedsiębiorstw, czy w sektorze publicznym – powinna **zarządzać wiedzą**: tą, jaka jest w niej wytwarzana, i tą, jaką można pozyskać z zewnątrz. Administracja publiczna w swoich procesach decyzyjnych wpływających na życie codzienne obywateli winna czynić to w sposób przemyślany i zaprogramowany. Jednak – jak to trafnie zauważył jeden z ekspertów⁵⁸:



Danych i wniosków istotnych dla badania dostarcza raport⁵⁹ zrealizowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, analizujący potencjał polskich ministerstw w zakresie zarządzania wiedzą.

⁵⁸ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2009, s. 53

⁵⁹ Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Analiza potencjału w kontekście realizacji zasady „good governance”. Raport merytoryczny z grantu badawczego. Zespół autorski: Karol Olejniczak, Anna Domaradzka, Andrzej Krzewski, Bartosz Ledzion, Łukasz Widła. Warszawa grudzień 2009.

Autorzy tak oto określają potrzebę badań w tym zakresie⁶⁰:

Zastanawialiśmy się między innymi dlaczego [...] poszczególne jednostki organizacyjne powielają swoje wysiłki w poszukiwaniu wiedzy zlecając analogiczne projekty i ekspertyzy, dlaczego wreszcie niektóre wady i błędy - mimo iż powszechnie rozpoznane - trwają i są powtarzane. Wszystkie te pytania krążą wokół zdolności do systemowego uczenia się - wyciągania wniosków i dzielenia się wiedzą między pracownikami i organizacyjnymi częściami instytucji.

Drugą przesłanką były obserwowane od kilku lat zmiany w paradygmacie zarządzania publicznego (Osborne, 2010). Administracje krajów wysokorozwiniętych stopniowo odchodzą od menedżerskiego modelu New Public Management, ku modelowi New Public Governance. Ten nowy paradygmat silnie eksponuje skuteczność administracji publicznej interpretowaną jako zarządzanie zmianami i „responsywność” (Hausner, 2008, s.33; Ledzion et al., 2009, s.12-23). Chodzi o zdolność do szybkiej adaptacji do nagle zmieniającej się sytuacji, skutecznej reakcji na pojawiające się wyzwania społeczno-gospodarcze, jak i adresowanie kwestii długoterminowych - wpływanie na trendy zmian, tworzenie nowych szans (Bartlett, 2008). Jak pokazuje literatura tematu zdolności te są determinowane umiejętnością systemowego uczenia się organizacji publicznych - tzw. zarządzania wiedzą (Mazur, 2008; Yang, 2007).

Wreszcie trzecią przesłanką dla niniejszego badania był fakt, iż polskiej administracji wyraźnie brakuje źródeł aktualnej, ustrukturalizowanej, opartej na badaniach empirycznych wiedzy o swoim potencjale - swoich siłach i ograniczeniach (Olejniczak, 2009, s.98). Dostępne analizy odwołują się głównie do koncepcji menedżeryzmu. Jeśli już pojawiają się badania empiryczne to eksplorują one wąskie aspekty działań instytucji (zwykle związane z zarządzaniem konkretnymi programami unijnymi). Tym samym, brakuje wiarygodnych analiz, które mogłyby stać się punktem wyjścia do dyskusji i diagnozy o stanie polskiej administracji rządowej oraz o kierunku pożądanym działań modernizacyjnych.

Zgodnie z przedstawionym celem, przedmiotem badania były systemy uczenia się w czterech ministerstwach i ich 95 departamentach. Do badania wybrano następujące ministerstwa: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Środowiska. Pełnią one istotną rolę we wdrażaniu krajowych polityk publicznych, są też zaangażowane w realizację działań zarówno *stricte* krajowych, jak i działań współfinansowanych ze środków UE.

⁶⁰ Tamże s. 7.

W obszarze współpracy administracji rządowej z zewnętrznymi instytucjami eksperckimi poczyniono następujące obserwacje⁶¹:

- ▶ Według opinii pracowników ministerstwa współpracują ze środowiskiem zewnętrznym głównie zamawiając ekspertyzy.
- ▶ Współpraca z placówkami badawczymi i uniwersytetami praktycznie nie istnieje. Nieco lepiej, choć także słabo, wypadają kontakty z organizacjami pozarządowymi oraz czerpanie wiedzy z konferencji i szkoleń.
- ▶ Podstawowym źródłem wiedzy są doświadczenia własne budowane metodą prób i błędów, formalne wykształcenie oraz douczanie się. Współpracownicy, obserwacja innych czy przełożeni mają drugoplanowe znaczenie dla budowania własnej wiedzy.
- ▶ Departamenty praktycznie nie poddają się z własnej woli zewnętrznej ocenie, choć w warstwie deklaratywnej większość pracowników za potrzebne uznaje ewaluacje i analizy własnej pracy. Praktycznie nie jest podejmowana refleksja nad wnioskami i sposobami praktycznego zastosowania wyników zewnętrznych analiz, audytów czy kontroli dotyczących danej jednostki lub pola, którym się zajmuje.

Oto wnioski, jakie zawarto⁶² w raporcie, przydatne do badania procesów decyzyjnych i udziału w nich zewnętrznego wsparcia doradczego:

- ▶ Po pierwsze, brakuje instytucjonalnych interakcji wychodzących poza model bezpośredniego kontaktu ekspertów i specjalistów. Nie ma ustrukturalizowanych, powszechnych interakcji z otoczeniem, a więc z instytucjami naukowymi, badawczymi, z aktorami spoza danego departamentu. Można to tłumaczyć słabościami zarówno po stronie ministerstw, jak i środowiska badawczego.
- ▶ Po drugie, brakuje sprzężeń zwrotnych – zarówno własnej refleksji nad podejmowanymi działaniami, jak i wykorzystywaniem refleksji podmiotów zewnętrznych. W przypadku wewnętrznego sprzężenia zwrotnego pracownikom i ich przełożonym brakuje umiejętności oceniania, oraz praktyki grupowego podejmowania dyskusji nad biegiem spraw i efektami własnych działań czy wprowadzonych zmian. W przypadku zewnętrznego sprzężenia zwrotnego wykorzystanie ewaluacji, audytów zewnętrznych czy analiz polityk jako punktu wyjścia do wewnętrznej dyskusji jest praktyką zupełnie obcą polskim ministerstwom.
- ▶ Po trzecie, brak zbiorowej refleksji w prosty sposób prowadzi do koncentrowania się na działaniach korekcyjnych i reakcyjnych (pojedynczego sprzężenia zwrotnego), a więc do uczenia się *stricte* operacyjnego – kolokwialnie określanego „gaszeniem pożarów”. Podwójne sprzężenie zwrotne wzmacniające skuteczność i racjonalność działań (a więc strategiczne wykorzystanie wiedzy), w opiniach pracowników, a także w wypowiedziach na dyskusjach podczas warsztatów, praktycznie nie występuje.

Na podstawie powyższych wyników badań sformułowano pierwszą hipotezę badawczą:

Hipoteza badawcza: słaby potencjał instytucjonalny administracji w zarządzaniu wiedzą wpływa na jakość współpracy administracji rządowej z ośrodkami eksperckimi w procesach decyzyjnych. Relatywnie niski poziom zarządzania wiedzą w instytucjach administracji rządowej ogranicza współpracę z zewnętrznymi ekspertami.

Z tej hipotezy wynikają zagadnienia, które zostały podniesione w badaniach terenowych:

- ▶ procedury pozyskiwania zewnętrznej wiedzy na użytek procesów decyzyjnych;
- ▶ procedury dystrybucji wiedzy wewnątrz organizacji;
- ▶ rola wewnętrznych komórek analitycznych w tym procesie.

⁶¹ Tamże, s. 32.

⁶² Tamże, s. 35.

2.5.2. Planowanie strategiczne w przygotowywaniu i realizacji polityk publicznych

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, począwszy od 2008 r., prowadzi działania na rzecz porządkowania dokumentów strategicznych, obowiązujących w polskiej administracji. Realizowane w czasie pisania niniejszego raportu działania wynikają z planu, jaki w tym zakresie przyjęła Rada Ministrów⁶³. Podstawą tych prac jest syntetyczna ocena, jakiej dokonało MRR

Funkcjonujący w Polsce model strategicznego zarządzania rozwojem w obecnym kształcie nie sprawdza się, jest nieefektywny i nie spełnia swojej podstawowej roli, jaką jest dążenie do osiągnięcia założonych celów strategicznych. Działania i aktywność państwa na tym polu jest częstokroć upolityczniana i podejmowana ad hoc, służąc raczej realizacji bieżących potrzeb aniżeli długookresowym celom.⁶⁴:

Na użytek m.in. tych prac zamówiono ekspertyzę⁶⁵, która miała określić stan zarządzania strategicznego w administracji i rekomendować dalsze postępowanie.

Za podstawowe dla przedmiotu opracowania uznane zostały następujące wnioski wypływające z tej ekspertyzy:

1. Zdolność do zarządzania strategicznego w polskiej administracji publicznej ulega wzmocnieniu. Jednakże zakres i dynamika tych zmian nie odpowiadają skali potrzeb związanych z realizacją postulatów dobrego rządzenia ani oczekiwaniom społecznym.
2. Podstawowe słabości polskiej administracji publicznej w sferze zarządzania strategicznego to:
 - ▶ niezadowalająca znajomość metodologii diagnozy strategicznej,
 - ▶ brak rzetelnej bazy informacyjnej do przygotowania diagnozy strategicznej,
 - ▶ niski stopień wykorzystania wyników prac diagnostycznych w procesach programowania polityk i programów publicznych,
 - ▶ problemy konceptualne i terminologiczne związane z definiowaniem polityki rozwoju, hierarchizacją dokumentów strategicznych, relacjami między tymi dokumentami,
 - ▶ relatywnie niski stopień powiązania wyników prac diagnostycznych z kształtem procesu programowania,
 - ▶ postrzeganie programowania jako wymogu proceduralnego, a nie sposobu na racjonalne, przyczynowo-skutkowe ujęcie planowanych działań,
 - ▶ brak klarowności podziału funkcji w układzie instytucjonalno-funkcjonalnym programowania polityki rozwoju na poziomie rządu,
 - ▶ brak regionalnego zaplecza analityczno-projekcyjnego dla działań samorządu województwa,
 - ▶ utożsamienie procesu programowania polityki rozwoju z tworzeniem dokumentów programowych i operacyjnych stanowiących podstawę wykorzystania środków Unii Europejskiej,
 - ▶ niewystarczająca znajomość zasad i instrumentarium programowania,

⁶³ *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, MRR. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 24.11.2009 r.

⁶⁴ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 5. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

⁶⁵ Plan wzmocnienia zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez MSAP UE w Krakowie, Kraków wrzesień 2008 r.

- ▶ niska funkcjonalność rozwiązań instytucjonalnych w zakresie koordynacji procesów implementacji polityki rozwoju na poziomie rządu centralnego,
 - ▶ niewystarczająca znajomość zasad i instrumentarium procesów implementacji polityk i programów publicznych,
 - ▶ niski stopień powiązania wyników ewaluacji z procesami decyzyjnymi,
 - ▶ dominacja aspektów kontrolno-nadzorczych nad aspektami związanymi z uczeniem się i refleksją nad konsekwencjami podjętych/planowanych działań,
 - ▶ brak instytucjonalnych rozwiązań w zakresie syntezy wyników ewaluacji polityk, programów i projektów służących ich przekształcaniu w wiedzę użyteczną w procesie projektowania działań i podejmowania decyzji.
3. Wskazane powyżej słabości uzasadniają konieczność podjęcia systemowych i długofalowych działań o charakterze:
- ▶ regulacyjnym,
 - ▶ metodologicznym,
 - ▶ instytucjonalnym,
 - ▶ kompetencyjnym,
 - ▶ motywacyjnym.
4. Na zbiór działań postulowanych w ramach wymiaru regulacyjnego składają się następujące przedsięwzięcia:
- ▶ uporządkowanie terminologii w zakresie programowania polityki rozwoju i związanych z nią zagadnień,
 - ▶ uporządkowanie zagadnienia hierarchizacji dokumentów strategicznych i operacyjnych związanych z prowadzeniem polityki rozwoju,
 - ▶ wypracowanie i wprowadzenie, jako obligatoryjnych, jednolitych rozwiązań metodologicznych w zakresie diagnozy, programowania, implementacji, monitorowania i ewaluacji,
 - ▶ wypracowanie i wprowadzenie regulacji prawnych w procesie instytucjonalizacji:
 - ▶ zaplecza analityczno-konceptualnego Prezesa Rady Ministrów i rządu,
 - ▶ zaplecza analityczno-konceptualnego samorządu województwa,
 - ▶ systemu zarządzania wiedzą w polskiej administracji publicznej,
 - ▶ systemu statystyki regionalnej,
 - ▶ wprowadzenie zmian w regulacjach prawnych dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi pod kątem implementacji motywacyjnego systemu oceniania, wynagradzania i awansowania.
5. Katalog postulowanych działań w ramach wymiaru metodologicznego konstytuują następujące przedsięwzięcia:
- ▶ udoskonalenie i standaryzacja metodologii zarządzania strategicznego,
 - ▶ przygotowanie serii opracowań metodologicznych,
 - ▶ przełożenie na język polski uznanych międzynarodowo podręczników i publikacji poświęconych zarządzaniu strategicznemu,
 - ▶ opracowanie katalogu najlepszych praktyk krajowych i międzynarodowych poświęconego problematyce zarządzania strategicznego,
 - ▶ wypracowanie, weryfikacja i upowszechnienie metodologii analizy i wzmocnienia potencjału urzędów administracji publicznej w zakresie zarządzania strategicznego.

6. W wymiarze instytucjonalnym postuluje się podjęcie następujących działań:

- ▶ dokonanie analizy, wyboru i realizacja jednego z trzech wariantów koordynacji procesu programowania i implementacji polityki rozwoju na poziomie rządu centralnego, tj.: Modelu Kancelarii, Modelu Centrum Zarządzania Strategicznego, Modelu Resortu Strategicznego,
- ▶ opracowanie koncepcji regionalnego systemu analiz i programowania polityki rozwoju i jej wdrożenie,
- ▶ opracowanie koncepcji systemu zarządzania wiedzą w polskiej administracji publicznej i jego uruchomienie,
- ▶ przygotowanie i wdrożenie koncepcji systemu statystyki regionalnej.

7. W wymiarze kompetencyjnym postuluje się podjęcie następujących działań:

- ▶ opracowanie programów i materiałów dydaktycznych wykorzystywanych w specjalistycznych szkoleniach poświęconych zagadnieniom z zakresu zarządzania strategicznego oraz prowadzenie tych szkoleń,
- ▶ przygotowanie programu studiów podyplomowych dedykowanych zarządzaniu strategicznemu, opracowanie stosownych materiałów dydaktycznych oraz prowadzenie tych studiów,
- ▶ przygotowanie i uruchomienie programów staży (krajowych i zagranicznych) w głównych urzędach lub ośrodkach akademickich dla urzędników zaangażowanych w procesy zarządzania strategicznego,
- ▶ organizacja i prowadzenie konkursów poświęconych promocji dobrych rozwiązań w zakresie zarządzania strategicznego,
- ▶ organizacja cyklicznych konferencji i seminariów poświęconych problematyce zarządzania strategicznego.

8. W wymiarze motywacyjnym proponowane jest rozważenie celowości i możliwości podjęcia następujących działań:

- ▶ wprowadzenie motywacyjnego i elastycznego systemu oceniania, wynagradzania i awansowania premiującego urzędników za osiągnięcia w zakresie zarządzania strategicznego,
- ▶ poprawa warunków pracy, w tym materialnych, urzędników administracji publicznej.

9. Podjęcie wskazanych powyżej działań powinno prowadzić do:

- ▶ zbudowania instytucjonalnych, metodologicznych i kompetencyjnych podstaw zarządzania strategicznego w polskiej administracji publicznej, służących realizacji postulatów modelu dobrego rządzenia,
- ▶ wzmocnienia potencjału administracji publicznej w zakresie trafnego diagnozowania problemów społeczno-gospodarczych, poprawnego projektowania programów służących ich rozwiązywaniu, skutecznej ich implementacji oraz rzetelnej oceny ich skutków,
- ▶ wzrostu spójności programowej i implementacyjnej działań podejmowanych przez władze publiczne,
- ▶ racjonalizacji wydatków publicznych,
- ▶ poprawy jakości usług publicznych,
- ▶ wzrostu przejrzystości, odpowiedzialności i responsywności państwa i jego administracji,
- ▶ dynamizacji procesu dyfuzji wiedzy na temat zarządzania strategicznego w polskiej administracji publicznej,
- ▶ budowy kultury organizacyjnej sprzyjającej wzmocnieniu zdolności zarządzania strategicznego w polskiej administracji publicznej.

10. Aby postulowane działania mogły przynieść zakładane efekty, konieczne jest spełnienie warunków związanych z:

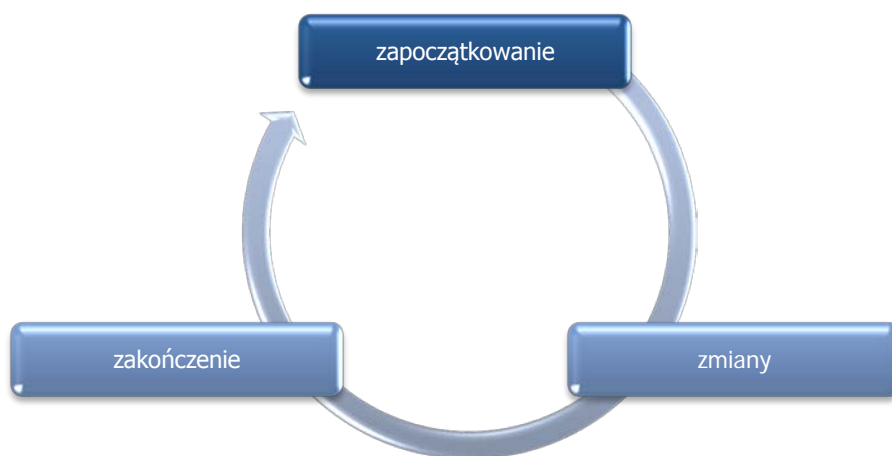
- ▶ konsultacją projektowanych działań,
- ▶ respektowaniem zasad programowych implementacji,
- ▶ zachowaniem odpowiedniej sekwencji implementacyjnej,
- ▶ stworzeniem sprzyjających warunków do ich implementacji i ich zakorzenienia w kulturze administracyjnej,
- ▶ odpowiednim sposobem zarządzania wdrożeniem planu działań.

Analiza powyższego materiału doprowadziła do sformułowania następującej hipotezy badawczej:

Hipoteza badawcza: Kształt modelu współdziałania administracji rządowej z zewnętrznymi ośrodkami typu think-tank jest pochodną stanu zarządzania strategicznego w administracji. Tym samym model docelowy owego współdziałania winien być budowany z uwzględnieniem działań, jakie są podejmowane i planowane w zakresie ustanowienia systemu zarządzania strategicznego.

2.5.3. Proces stanowienia prawa na poziomie administracji rządowej

W literaturze⁶⁶ nie brakuje prób podzielenia procesu legislacyjnego na różne etapy dla celów analitycznych, jednakże takie ujęcia koncentrują się na parlamentarnej fazie stanowienia prawa, zaniedbując przy tym fazę rządową. Termin 'etapy' zakłada logiczną kolejność i, w istocie, **etapy** wyróżnione w analizie — następują w porządku czasowym i kształtują się następująco:



Na każdym z wymienionych etapów występują **indywidualni i zbiorowi aktorzy**, których decyzje kształtują ostateczny rezultat prac ustawodawczych.

Te trzy główne etapy procesu legislacyjnego – zapoczątkowanie, zmiany i zakończenie – oraz uprawnienia głównych uczestników w tym procesie rządzą się rozbudowanymi zespołami **reguł legislacyjnych**.

⁶⁶ *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej* (red. Ludwik Habuda), Wrocław 2000; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce (studium politologiczne okresu transformacji)*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002.

Reguły formalne obejmują przepisy, protokoły, reguły postępowania lub standardowe procedury robocze, które zostały sformalizowane w tekstach prawnych. Dla obszaru, jaki jest poddany badaniom, podstawą jest ustawa o Radzie Ministrów⁶⁷ i wynikający z niej Regulamin prac Rady Ministrów⁶⁸.

Rada Ministrów (rząd) ma prawo kierować do Sejmu projekty ustaw zaakceptowanych na posiedzeniach rządu lub przyjętych w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków Rady Ministrów (tzw. tryb obiegowy). Rada Ministrów może także wydawać rozporządzenia oraz podpisywać umowy międzynarodowe. Tryb opracowywania i przyjmowania dokumentów rządowych określa uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projekty aktów normatywnych opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wnioskodawca jest obowiązany uzgodnić projekt dokumentu rządowego z członkami Rady Ministrów oraz z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym i formalnym – z Rządowym Centrum Legislacji.

Przed skierowaniem projektu do uzgodnień organ wnioskujący przesyła projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem Rządowemu Centrum Legislacji do zaopiniowania pod względem zakresu OSR (oceny skutków regulacji) i zakresu konsultacji społecznych oraz do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która dokonuje oceny skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji oraz sporządza OSR, przede wszystkim w przypadku projektów powodujących istotne, długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym. W Rządowym Centrum Legislacji komisja prawnicza bada i ocenia projekt pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocenia zgodność przepisów projektu z obowiązującym prawem, zasadami techniki prawodawczej oraz weryfikuje poprawność językową przepisów projektu.

W uzasadnionych przypadkach, w celu właściwego przygotowania projektu dokumentu rządowego, organ wnioskujący organizuje międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe. W konferencji są obowiązani uczestniczyć przedstawiciele organu wnioskującego oraz organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu. Opierając się na wnioskach i ustaleniach przyjętych w czasie konferencji, organ wnioskujący dokonuje autopoprawek albo opracowuje nowy tekst projektu dokumentu rządowego, ewentualnie sporządza protokół rozbieżności.

Projekty dokumentów rządowych podlegają przed ich wniesieniem pod obrady Rady Ministrów rozpatrzeniu przez stały Komitet Rady Ministrów, a projekty związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, w tym projekty ustaw dostosowawczych, przez Komitet do spraw Europejskich. Dokumenty powodujące skutki istotne z punktu widzenia prawa krajowego, budżetu państwa lub gospodarki są rozpatrywane zarówno przez KRM, jak i KSE.

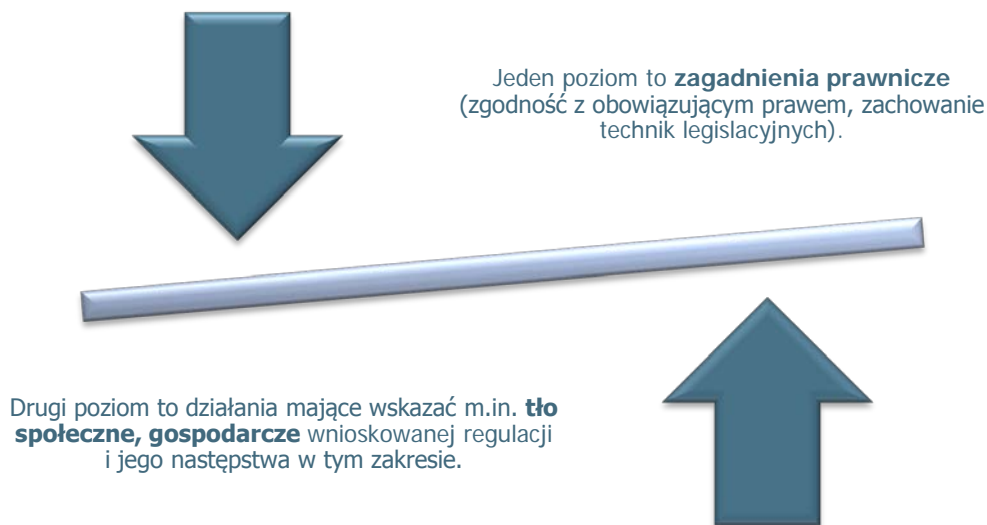
Organ uprawniony wnosi projekt dokumentu rządowego pod obrady Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów, który przekazuje wniesione dokumenty członkom Rady Ministrów oraz stałym uczestnikom posiedzeń Rady Ministrów.

Wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów powinien w sposób możliwie zwięzły określać jego przedmiot, istotę i cel proponowanego rozstrzygnięcia, zawierać informację o zakresie i wynikach przeprowadzonego postępowania uzgadniającego, a także, zależnie od rodzaju dokumentu, przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne oraz inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie decyzji przez Radę Ministrów. Do wniosku jest dołączany tekst projektu dokumentu rządowego, opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na charakter sprawy i rodzaj dokumentu.

Ta skrótowa charakterystyka rządowego procesu legislacyjnego służy wskazaniu **dwóch poziomów**, na jakich dokonuje się analiza zgłaszanych projektów.

⁶⁷ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. nr 57 z 2010, poz. 354).

⁶⁸ MP nr 13 z 2002, poz. 221, z późn. zm.



Oba podlegają analizie, ale na poziomie prawnym skoncentrowano się na badaniu stopnia, w jakim korzysta się z zewnętrznego wsparcia eksperckiego w zakresie zgodności prawnej projektowanego aktu. Założeniem jest – choć to też podlega weryfikacji – że całość spraw (zgodność przepisów projektu z obowiązującym prawem, zasadami techniki prawodawczej) jest domeną Rządowego Centrum Legislacji⁶⁹.

Począwszy od września 2001 r. do procesów legislacyjnych realizowanych przez struktury rządowe wprowadzono⁷⁰ konieczność opracowania oceny skutków projektowanej zmiany prawnej. Przez cały okres funkcjonowania tego mechanizmu wskazuje się na potrzebę jego **doskonalenia**⁷¹. Wiele innych publikacji⁷² podkreśla konieczność przejścia od formalnego respektowania procedury OSR do **realnego wykorzystywania zasobu wiedzy**, jaki można tą drogą zgromadzić i wykorzystać do procesów decyzyjnych.

W wytycznych, jak procedury OSR realizować⁷³, jest mowa m.in. o potrzebie **analizy relacji korzyści do kosztów, efektywności** samych kosztów, **analizie ryzyka** itd.

Jedną z inicjatyw Ministerstwa Gospodarki, przygotowujących grunt pod poprawę mechanizmów stanowienia prawa, miał być raport z audytu prowadzenia mechanizmów OSR⁷⁴.

W obszarze tym sformułowano kolejną hipotezy badawcze:

⁶⁹ Funkcjonowanie Rządowego Centrum Legislacji i skupienie w tej instytucji spraw dotyczących projektowania i opiniowania rządowej legislacji jest obecnie dyskutowane (grudzień 2010). Np. wskazuje się na sprzeczność pomiędzy wymogiem, jakim jest obowiązek – przed przygotowaniem projektu aktu prawnego – konsultacji założeń do projektów ustaw, a późniejszym procesem legislacyjnym, który prowadzi niejednokrotnie do poprawnego kształtu projektu, ale... odbiegającego od treści założeń. Patrz np. tekst pt. *Konsultacje społeczne opóźniają uchwalanie ustaw*, „Rzeczpospolita”, nr 272 z 22.11.2010.

⁷⁰ W Polsce system oceny skutków regulacji (OSR) wprowadzono w 2001 r. Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. (M.P. NR 13, poz. 221) – wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych.

⁷¹ Patrz: Wstęp do Programu Reformy Regulacji. Program przyjęty przez RM 26.08.2006; R. Zubek, *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005* [w:] W. Szpringer, W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia i perspektywy*, Warszawa 2007.

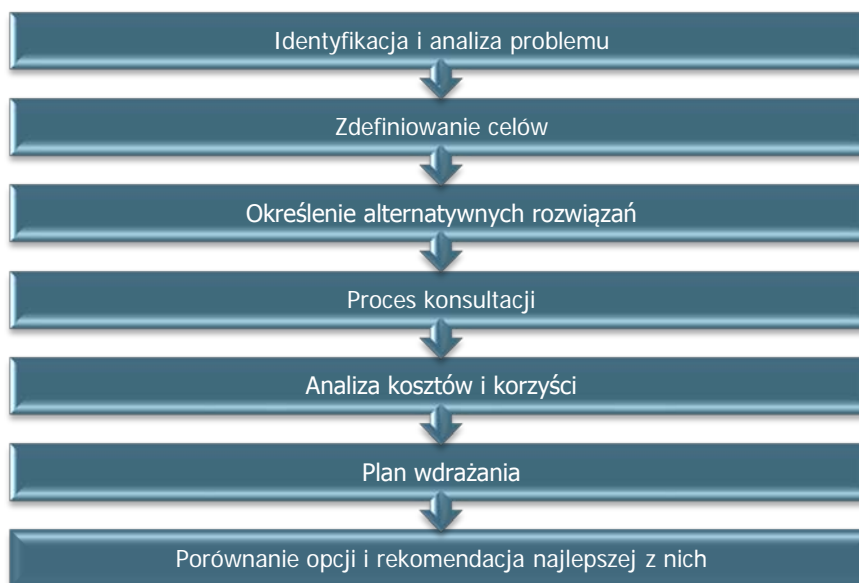
⁷² J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, styczeń 2008; *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, praca zbiorowa pod red. M. Sakowicza, KSAP, Warszawa 2010; Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy...; A. Surdej, *W poszukiwaniu instrumentów wzrostu efektywności działań państwa. Metoda analizy wpływu regulacji*, „Państwo i Rynek” 2003, nr 1; R. Zubek, K.H. Goetz, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, 2005, www.sprawnepanstwo.pl [dostęp: 03.03.2010].

⁷³ Patrz: <http://www.mg.gov.pl/osr>

⁷⁴ Patrz: <http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Ocena+Skutkow+Regulacji>

Hipoteza badawcza: Mechanizm OSR, z uwagi na słabość zaplecza analitycznego w ministerstwach, nie stanowi dostatecznego narzędzia analizy następstw planowanych regulacji prawnych. Procedury prawne procesu legislacyjnego z wykorzystaniem OSR oraz wymogi dotyczące korzystania przez administrację z zewnętrznych usług (Prawo zamówień publicznych) wpływają na znikome wykorzystywanie w procesach tworzenia OSR zewnętrznego doradztwa.

Zasady przygotowywania OSR przedstawiają – opracowane przez Ministerstwo Gospodarki – Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów w październiku 2006 r. Proces OSR obejmuje następujące elementy:



Weryfikacja tej hipotezy obejmuje m.in. rozpoznanie, jak planuje się usprawnić proces stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej. A takie plany są, o czym świadczy dokument⁷⁵ przygotowany w Zespole Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.

Z punktu widzenia celów badania analizowane będą następujące propozycje zawarte w tym dokumencie:

- ▶ wprowadzenie jednolitego formatu podsumowującego OSR (szczegóły analiz w załącznikach);
- ▶ wprowadzenie zasady, że przynajmniej jeden OSR jest zlecany poza instytucję wnoszącą/projektującą legislację;
- ▶ wszystkie OSR mają podpisy i nazwiska autorów;
- ▶ wprowadzenie zasady, że propozycja regulacyjna obejmuje pakiet dokumentów (pakiet regulacyjny) – czyli projekt regulacji wraz z prezentacją slajdową i z analizami uzasadniającymi.

Podczas prac badawczych pod uwagę brana była również perspektywa rozszerzenia zakresu OSR. Mowa tu o podejściu koncentrującym się na ekonomicznej analizie prawa (Law & Economics)⁷⁶.

⁷⁵ P. Rymaszewski, *Proces stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej. Cztery stadia działania – analiza funkcjonalna (wersja robocza)* 19.10.2009 – patrz: www.polska2030.pl w dziale Opracowania ZDS oraz DAS KPRM.

⁷⁶ Patrz: I. Jackiewicz, *Strategia rozwoju systemu oceny skutków regulacji w kontekście dobrych praktyk i nowej perspektywy teoretycznej*, [w:] *Ocena skutków regulacji*.

2.5.4. Lista hipotez badawczych – podsumowanie

Konkludując: badanie dostępnych danych zastanych doprowadziło zespół badawczy do sformułowania następujących hipotez, które następnie zostały zweryfikowane w badaniach terenowych.

Tabela 5. Zestawienie hipotez badawczych

Lp.	Hipoteza
1.	W modelu współpracy administracji rządowej z ośrodkami eksperckimi w procesach decyzyjnych czynnikiem dominującym jest słaby potencjał instytucjonalny administracji w zarządzaniu wiedzą. Niezdolność tych instytucji do sprawnego zarządzania wiedzą wpływa na relacje z zewnętrznymi podmiotami eksperckimi.
2.	Słaby potencjał instytucjonalny administracji w zarządzaniu wiedzą wpływa na jakość współpracy administracji rządowej z ośrodkami eksperckimi w procesach decyzyjnych. Relatywnie niski poziom zarządzania wiedzą w instytucjach administracji rządowej ogranicza współpracę z zewnętrznymi ekspertami.
3.	Mechanizm Oceny Skutków Regulacji jest naturalnym obszarem, w jakim zachodzi współdziałanie administracji rządowej z zewnętrznymi podmiotami doradczymi. Mechanizm OSR z uwagi na słabość zaplecza analitycznego w ministerstwach nie stanowi dostatecznego narzędzia analizy następstw planowanych regulacji prawnych. Procedury prawne procesu legislacyjnego z wykorzystaniem OSR oraz wymogi dotyczące korzystania przez administrację z zewnętrznych usług (Prawo zamówień publicznych) wpływają na znikome wykorzystywanie w procesach OSR zewnętrznego doradztwa.
4.	Realizacja procesów tworzenia nowego prawa i nowelizacji obowiązującego zdominowana jest przez aspekty prawne (zgodność z prawem jako naczelną zasadą). Takie podejście wpływa na zakres wykorzystywania zewnętrznego wsparcia eksperckiego. W przypadku projektów aktów prawnych (ustawy, rozporządzenia) czołowa rola RCL w zakresie ich przygotowywania zawęża obszar analiz do zagadnień legislacyjnych. Zmiany w rządowym procesie legislacyjnym wprowadzone w 2010 r. pogłębiają tę tendencję.
5.	Aktywność poszczególnych jednostek administracji rządowej w zakresie wykorzystywania wsparcia zewnętrznych instytucji badawczych jest tym wyższa im mają one większy dostęp do środków UE.
6.	Wymogi dotyczące programowania wykorzystania środków UE doprowadzą do podziału jednostek administracji rządowej na dwie grupy: jednostki, które stale programują działalność, opierając się na analitycznym i eksperckim podejściu w zakresie podejmowania decyzji (stanowienia prawa i opracowywania dokumentów programowych, opracowywania polityk publicznych), oraz jednostki, w których praktyki tego typu są podejmowane w niewielkim stopniu.
7.	Mechanizmy stałej działalności analitycznej w ramach poszczególnych urzędów i ministerstw zależą od obszaru działania danej jednostki. Niektóre obszary administracji publicznej wymagają większej aktywności analitycznej niż inne. Do nich należą: finanse, środowisko, system edukacji oraz nauka. W tych obszarach jest prowadzona bardziej intensywna współpraca z ekspertami zewnętrznymi.
8.	Zakres, w jakim dana jednostka korzysta z zewnętrznego wsparcia instytucji badawczych, jest funkcją trzech elementów: miejsca w systemie administracji rządowej (np. tradycyjnie „wpływowe” ministerstwa: finansów, skarbu, a od 2006 r. – rozwoju regionalnego), możliwości korzystania ze środków UE oraz potencjału analitycznego.
9.	Polskie instytucje typu think-tank często są reaktywne: dostarczają raczej zamawianych usług niż wdrażają własne niezależne i długoterminowe badania.
10.	Rodzime ośrodki eksperckie często mylą dwa typy działalności tj.: ekspercką i komunikacyjną (poświęcają się przede wszystkim komentowaniu bieżących wydarzeń politycznych, a nie prowadzeniu pogłębionych badań).
11.	Rodzime ośrodki eksperckie są w początkowej fazie rozwoju, dysponują relatywnie słabym potencjałem analitycznym.
12.	Proces współpracy pomiędzy administracją rządową a ośrodkami eksperckimi hamuje brak znajomości funkcjonowania administracji publicznej po stronie zewnętrznych wytwórców wiedzy.

Źródło: opracowanie własne.

2.6. Diagnoza systemu podejmowania decyzji w administracji rządowej z uwzględnieniem roli think-tanków w tym procesie

Na wstępie konieczne jest poczynienie ogólnych i wprowadzających uwag na temat funkcjonowania mechanizmów decyzyjnych w polskiej administracji publicznej, które powinny być uwzględnione w interpretacji wyników badania.

Przed wszystkim zauważyć trzeba, że w polskim systemie istnieją opisane **mechanizmy spełniające kryteria modelowych procesów decyzyjnych**, na których oprzeć można usprawnianie procesu decyzyjnego, bez konieczności wprowadzania rewolucyjnych zmian czy reform. Problem polega na praktyce ich stosowania i umiejętności ich efektywnego wykorzystywania przez administrację publiczną, w tym wykorzystywania do pozyskiwania wiedzy z instytucji zewnętrznych.

Do mechanizmów, o których mowa wyżej, zaliczane są przede wszystkim:

- ▶ System Oceny Skutków Regulacji (OSR) wprowadzony jako obowiązkowy do rządowych projektów aktów prawnych.
- ▶ Mechanizm przyjmowania strategii rozwoju kraju oraz strategii sektorowych wprowadzony przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
- ▶ Mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy strukturalnych i funduszy europejskich.

Zauważalnym problemem jest **brak precyzyjnych ram prawnych i ustalonych praktyk badania i oceny funkcjonowania prawa** (badanie wprowadzonych regulacji prawnych *ex post*). Badania takie podejmuje się sporadycznie i wycinkowo. Wprowadzenie tego elementu do praktyki funkcjonowania polskiej administracji nie tylko sprzyałoby tworzeniu spójnych i logicznych rozwiązań, ale też wymuszałoby bliższą współpracę ze środowiskiem zewnętrznym.

System Oceny Skutków Regulacji, jako trwały mechanizm, funkcjonuje w polskiej administracji rządowej od 2001 roku. Ze względu na jego cechy, zbliżone do cech modelu podejmowania decyzji, może służyć on jako podstawa budowy modelu współdziałania administracji i zewnętrznych ośrodków doradczych. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonych studiów przypadku. Praktyka funkcjonowania tego mechanizmu nie jest optymalna i – w ocenie badaczy – wymaga zmian. Pojawiające się pomysły⁷⁷ na zmianę w obrębie rządowego procesu decyzyjnego, w tym samych reguł sporządzania OSR, zbieżne są z wnioskami, jakie wynikają z badań. Biorąc pod uwagę cele badania, na tym etapie zasadne wydaje się zastosowanie zasady nazwanej roboczo EWA (Ekspert Weryfikuje Analizy). Stosowanie tej zasady opierałoby się na procedurze, w której administracja powinna rozpisywać konkursy na długoterminowe doradztwo eksperckie w danej dziedzinie. Procedura musiałaby być tak skonstruowana, aby nie blokować (ani nie monopolizować przez jeden ośrodek) doradztwa w danym obszarze.

Mechanizmy dotyczące tworzenia strategii rozwoju kraju oraz strategii sektorowych, wprowadzone ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, stanowią uporządkowany mechanizm dochodzenia do ustaleń istotnych dla wyzwań rozwojowych kraju lub w określonej dziedzinie życia publicznego. Mechanizm ten obejmuje: diagnozę sytuacji, prognozę trendów rozwojowych, określenie celów strategicznych, określenie systemu realizacji oraz ram finansowych i wskaźników realizacji. Wymaga zatem prowadzenia szerokich działań badawczych i analitycznych. Przeprowadzone studia przypadku potwierdzają użyteczność tego mechanizmu w kumulowaniu wiedzy i związanej z tym często potrzebę sięgnięcia po wsparcie zewnętrzne.

⁷⁷ Np. propozycja przedstawiona przed ponad rokiem przez członka zespołu doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Patrz: P. Rymaszewski, *Proces stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej, Cztery stadia działania – analiza funkcjonalna /wersja robocza/*. www.zdsp.gov.pl/opracowania.
I. Jackiewicz, *Strategia rozwoju systemu oceny skutków regulacji...*, s. 129–132.

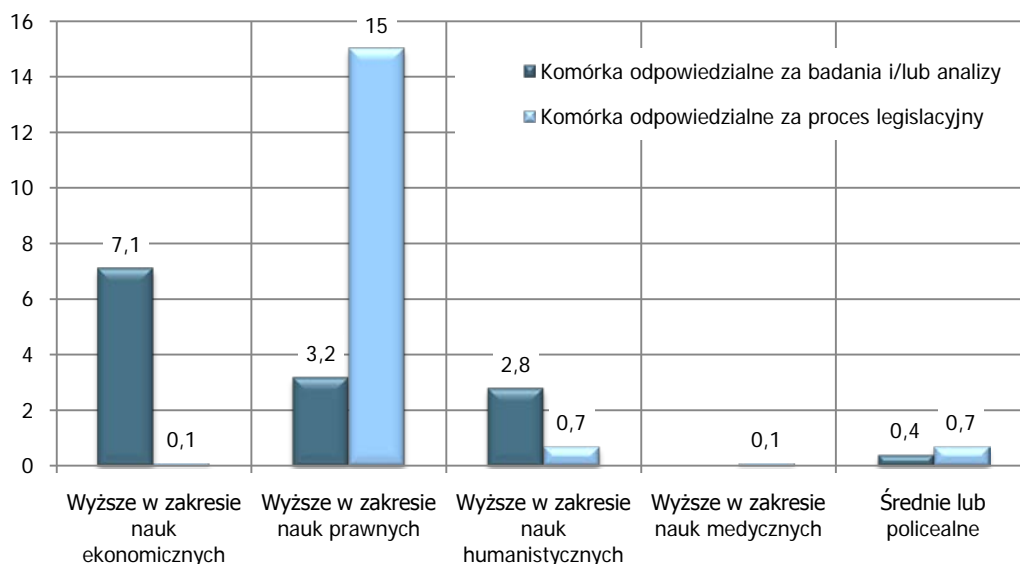
System programowania i wydatkowania funduszy europejskich i związane z tym regulacje prawne wymagają od polskiej administracji stosowania mechanizmów badań ewaluacyjnych o określonym standardzie i jakości. Mechanizm ten – istniejący w praktyce polskiej administracji od kilku lat – jest źródłem dobrych praktyk. Przeprowadzone badania wskazują, że te praktyki powinny być podstawą do wprowadzania mechanizmu ewaluacji również tam, gdzie źródłem finansowania są środki krajowe.

2.6.1. Potencjał administracji rządowej w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi

Ocena potencjału administracji rządowej dokonywana była w dwóch wymiarach. Po pierwsze, dotyczyła **stanu i statusu komórek organizacyjnych**, których kompetencje obejmują współpracę z zewnętrznymi instytucjami doradczymi, a po drugie, **zdolności urzędów administracji publicznej do kumulowania wiedzy** w zakresie programowania i realizowania współpracy z zewnętrznymi ośrodkami analitycznymi i doradczymi.

Do zgromadzenia danych wykorzystano między innymi ankietą kwestionariuszową wysłaną do 98 komórek we wszystkich ministerstwach, urzędach centralnych oraz urzędach wojewódzkich, z których odpowiedziało 49. Wiedzę o procesach decyzyjnych wzbogaciły pogłębione wywiady oraz studia przypadku.

We współpracy z ekspertami zewnętrznymi największą rolę (z założenia) powinny odgrywać komórki odpowiedzialne za badania i analizy oraz komórki odpowiedzialne za proces legislacyjny. Komórki legislacyjne natomiast są zaangażowane (z założenia) w proces decyzyjny, nawet jeżeli sam proces był prowadzony przez inne komórki merytoryczne. W badaniu wzięło udział 28 takich komórek. Przeciętnie zatrudniają one po 17 pracowników, co należy ocenić pozytywnie, jednakże 12 respondentów uważa, że nie jest to wystarczająca liczba. Zdaniem badanych średnio brakuje im dwóch etatów.



Wykres 3. Wykształcenie pracowników komórek odpowiedzialnych za badania i analizy oraz proces legislacyjny

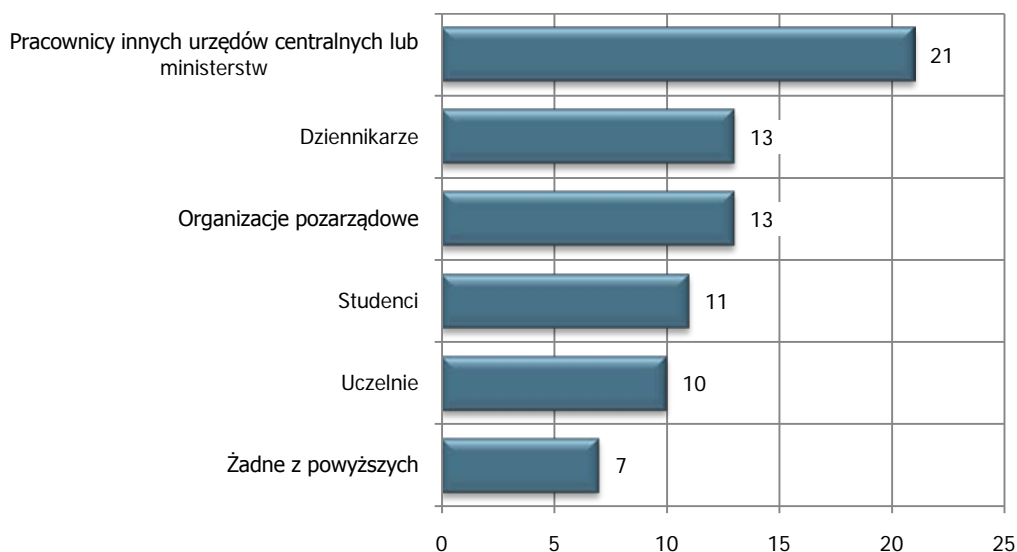
Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano średnie liczby osób z danym typem wykształcenia.

W komórkach odpowiedzialnych za proces legislacyjny pracują przede wszystkim prawnicy – przeciętnie 15 osób. W komórkach zajmujących się badaniami i analizami dominują ekonomiści, w dalszej kolejności prawnicy i humaniści. Średnio 3 osoby w komórce ukończyły studia podyplomowe, jedna kształciła się na studiach doktoranckich, jedna jest absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Doświadczenie w pracy w szeroko rozumianych instytucjach mogących świadczyć usługi doradcze administracji rządowej jest dużą rzadkością. Nieco częściej pracownicy komórek odpowiedzialnych za proces legislacyjny byli wcześniej zatrudnieni w kancelariach prawnych (średnio 1,5 osoby na komórkę organizacyjną). Dane te pokazują, iż **poziom wykształcenia pracowników kluczowych komórek organizacyjnych jest odpowiedni, natomiast zauważalny jest brak osób z wykształceniem socjologicznym, które najlepiej przygotowuje do programowania i prowadzenia badań i analiz.** Warto odnotować, iż w warunkach polskich urzędów administracyjnych **nie funkcjonuje lub nie odgrywa roli formuła „obrotowych drzwi”**, tzn. cyklicznego zmieniania miejsca pracy pomiędzy administracją rządową a instytucjami doradczymi.

Odpowiedni potencjał kadrowy nie jest jednak wyznacznikiem sukcesu – ani we współpracy z ekspertami zewnętrznymi, przetwarzaniu, analizowaniu danych, ani też koordynowaniu procesu decyzyjnego. Istotnym elementem jest rzeczywisty sposób wykorzystywania tego potencjału w procesie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji, w tym przede wszystkim sposób wykonywania zadań przez komórki odpowiedzialne za badania oraz komórki odpowiedzialne za proces legislacyjny. Dlatego też kluczowym elementem było określenie, jakie miejsce w procesie decyzyjnym zajmują wyszczególnione komórki, co możliwe było przede wszystkim dzięki studiom przypadków.

Na ich podstawie można zakładać, że najczęściej w procesie decyzyjnym kluczową rolę odgrywają komórki merytoryczne odpowiedzialne za obszar, który jest przedmiotem procesu decyzyjnego. Tylko w niektórych ministerstwach (spośród tych, które były przedmiotem analiz przypadków) istnieją wyodrębnione komórki analityczne nastawione na wspieranie merytoryczne wszystkich zadań realizowanych w tej instytucji. Najczęściej funkcjonującym modelem jest łączenie w danej komórce (ministerstwa czy urzędu) funkcji realizatora przydzielonych zadań z funkcją przeprowadzania – jeśli pojawia się taka potrzeba – analiz. Z reguły komórki merytoryczne odpowiadają za całość procesu decyzyjnego i to one decydują, czy potrzebują wsparcia w postaci badań lub ekspertyz dostarczanych przez podmioty zewnętrzne, czy bazują na wiedzy dostępnej w urzędzie. Jak pokazują studia przypadku częściej wykorzystywany jest ten drugi sposób. W trakcie prowadzenia studiów przypadku zauważalne były kontrowersje w zakresie współpracy pomiędzy komórkami merytorycznymi a komórkami odpowiedzialnymi za badania i analizy, czy też komórkami prawnymi. Niektóre komórki merytoryczne zwracały uwagę na niewystarczającą jakość czy też kompleksowość udzielonego wsparcia, zwłaszcza przez komórki prawne.

Zdolność akumulowania, przetwarzania i dzielenia się wiedzą jest ważnym elementem w budowaniu potencjału administracji rządowej, jej zdolności uczenia się. Wszystkie komórki organizacyjne w badaniu ilościowym deklarowały, że udostępniają innym komórkom swojego urzędu gromadzone i przetwarzane przez siebie dane. Najczęściej dane są przekazywane osobom zainteresowanym za pomocą poczty elektronicznej; taką odpowiedź wskazało 13 respondentów. W drugiej kolejności wymieniano zasoby intranetu (6 wskazań). Tylko 3 osoby zadeklarowały, że do przekazania danych potrzebują oficjalnego pisma. Dwudziestu dwóch respondentów deklarowało, że przygotowują dla komórek merytorycznych zestawienia i analizy, które są potem wykorzystywane do podejmowania decyzji. W ocenie zdecydowanej większości respondentów informacje te są wykorzystywane. Pojawiła się tylko jedna negatywna opinia na ten temat.



Wykres 4. Czy gromadzone przez Państwa dane/produkty badań/analiz, ekspertyz są dostępne dla innych instytucji lub osób? Proszę zaznaczyć, dla kogo są dostępne gromadzone i przetwarzane przez Państwa dane

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. N=28.

Dane gromadzone przez komórki najczęściej są udostępniane innym urzędom centralnym i ministerstwom (21 wskazań), rzadziej dziennikarzom, organizacjom pozarządowym i innym podmiotom. Czternastu respondentów uważa, że wiedza gromadzona w ich komórkach jest wystarczająco dostępna dla tych, którzy jej poszukują. Wśród propozycji, dzięki którym zwiększyłoby się wykorzystywanie wiedzy wśród innych komórek organizacyjnych urzędu, wskazywano udostępnianie informacji na stronie urzędu, mailing z wiadomością o pojawiających się nowych danych, wspólna dostępna dla wszystkich baza wiedzy, jak również kontynuowanie komputeryzacji urzędów.

Ważne informacje z zakresu zarządzania zgromadzoną wiedzą przynoszą studia przypadku. Jak można sądzić, na ich podstawie wykorzystywane są przede wszystkim zasoby wiedzy, które są w posiadaniu urzędu czy ministerstwa. Informacje pochodzące z wewnątrz często są uzupełniane ogólnodostępnymi statystykami, raportami i opracowaniami, np. w przypadku Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wykorzystano Civil Society Index, badania Stowarzyszenia KLON-JAWOR, analizy i badania wykonane w ramach programu KOMPAS prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych. W procesie decyzyjnym korzysta się również ze wsparcia merytorycznego indywidualnych ekspertów, którzy opiniują bądź też doradzają, na różnych etapach procesu decyzyjnego. Jak pokazują studia przypadku, a po części potwierdzają to badania ilościowe, administracja rządowa zauważa, że na rynku jest mała konkurencja pomiędzy instytucjami dostarczającymi badań, analiz czy wiedzy eksperckiej. Stąd w opinii pracowników administracji do bardziej trafnych wyborów należy sięgnąć po wiedzę konkretnych ekspertów, których źródłem są ośrodki akademickie i instytuty naukowe.

W kontekście zarządzania wiedzą istotna jest wzmianka, że na etapie zbierania danych na potrzeby analizy przypadków pojawiały się trudności z ich pozyskaniem. Taka sytuacja wystąpiła podczas przygotowywania jednego z dokumentów strategicznych w jednym z ministerstw, w których realizowane było studium. Do opracowania dokumentu faktycznie zaangażowano dwóch pracowników departamentu analitycznego. W momencie przeprowadzania studium przypadku, żadna z tych osób nie pozostawała w dyspozycji ministerstwa – jedna z nich nie była już pracownikiem urzędu, a druga była nieobecna z innych powodów. W wyniku poczynionych starań udało się zebrać tylko bardzo ogólne informacje od tych osób. Z kolei uzyskanie informacji od osób aktualnie zatrudnionych w departamencie odpowiedzialnym za badania i analizy lub innych departamentów ministerstwa na

temat prac nad dokumentem okazało się niemożliwe, nie mieli oni bowiem wiedzy w tym zakresie. Proces decyzyjny udało się odtworzyć głównie poprzez zebranie informacji ze źródeł pozao osobowych, tj. dokumentów, informacji itp. (źródła pisane), w tym przede wszystkim z oficjalnych komunikatów umieszczonych na stronie internetowej ministerstwa lub innych podmiotów (np. baza ngo.pl). W trakcie dalszych analiz okazało się, że nie tylko źródła pisane, ale i dane uzyskane od zatrudnionych i byłych pracowników ministerstwa nie są, wskutek upływu czasu, kompletne, szczegółowe i dokładne. Pomimo chęci pomocy i zaangażowania pracowników urzędu w zakresie udostępnienia danych na potrzeby studium, często nie udawało się pozyskać szukanych informacji doprecyzowujących analizowane aspekty. Ponadto sami respondenci wskazali na niezadowalający poziom przepływu informacji zarówno pomiędzy niektórymi komórkami organizacyjnymi ministerstwa, urzędu, jak i między resortami. Nie jest znana przyczyna niezadowolenia czy braku satysfakcji, ponieważ respondenci nie uszczegółowili swoich wypowiedzi. Bez wątpienia jednak należy wskazać, że wadliwie funkcjonujący system przepływu informacji to czynnik poważnie zagrażający jakości każdego procesu decyzyjnego.

Sytuacja taka świadczy o istnieniu **słabego punktu w procesie decyzyjnym**: wiedza i doświadczenie pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentu, zdobyte w trakcie prac, nie zostały w żaden sposób zgromadzone ani wykorzystane przez instytucję – tzn. wraz z odpływem pracowników z instytucji bezpowrotnie zniknęła ich wiedza i doświadczenie.

Wydaje się zatem, że problemami procesu decyzyjnego, w ramach omawianego przypadku, zidentyfikowanymi w trakcie analizy są: niedostateczny system komunikacji oraz niski poziom zarządzania wiedzą wewnątrz instytucji (w tym brak procedur gromadzenia i zabezpieczania danych). Inne studia przypadku potwierdziły, iż sytuacja taka nie jest odosobniona.

Przyzwolenie na 'utrata wiedzy' może negatywnie wpływać nie tylko na efektywność przebiegu procesów decyzyjnych, ale i na jakość podejmowanych decyzji. Według Malhotra⁷⁸ we współczesnej organizacji 26% wiedzy gromadzi się w formie dokumentów papierowych, 20% – w formie elektronicznej, a aż 42% to wiedza w „głowie pracownika”. Taka wiedza, nazywana wiedzą ukrytą czy niewyartykułowaną (*tacit knowledge*), to niezbędny lub nawet decydujący typ wiedzy potrzebnej do procesu decyzyjnego, który jest dziś istotą zarządzania⁷⁹. Wiedza ukryta ma wysokie walory operacyjne⁸⁰. Niedocenianie wiedzy ukrytej przekłada się często na wymierne negatywne skutki, np. konieczność zatrudnienia osoby o podobnych kompetencjach i związane z tym konsekwencje finansowe (np. koszt rekrutacji, selekcji i szkolenia), czasowe (np. opóźnienie prac bieżących) itd.

Ryzyko braku systemu zarządzania wiedzą w organizacji (także w administracji) polega na tym, że nie wykorzystuje się doświadczeń w bieżącej i planowanej działalności instytucji, przez co nie wzrasta poziom wiedzy organizacyjnej. Przy niskim poziomie wiedzy organizacyjnej lub braku umiejętności jej wykorzystywania organizacja/instytucja niepotrzebnie „wyważa otwarte drzwi”, co ogranicza nie tylko jej rozwój, ale także innowacyjność.

W teoriach zarządzania lat 60. mówiło się o grupach zadaniowych/celowych, z kolei lata 90. XX w. to zarządzanie przez cele/jakość itd., a sens zarządzania w XXI stuleciu tkwi w zarządzaniu wiedzą⁸¹. Chcąc sprostać dynamicznie pojawiającym się wyzwaniom, również administracja publiczna winna opracować sprawny i efektywny system zarządzania wiedzą, bazujący na skutecznym systemie komunikacji.

Przyglądając się studiom przypadków, można zobaczyć wyraźnie pewne **braki w zakresie potencjału analitycznego i umiejętności zarządzania wiedzą** w ministerstwach i urzędach. Ich

⁷⁸ Malhotra, Y., Knowledge Management, Knowledge organizations & Knowledge Workers, 2001 [http://www.brint.com/interview/maeil.htm].

⁷⁹ Kisielnicki, J., Zarządzanie wiedzą we współczesnych organizacjach [w:] Zarządzanie wiedzą w systemach informacyjnych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.

⁸⁰ Nonaka, I., Takeuchi H., *Kieowanie wiedzą w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000.

⁸¹ Tiwana, A., *Knowledge Management Toolkit, The: Practical Techniques for Building a Knowledge Management System*, Person Education, 2002.

potwierdzenie można znaleźć w raporcie⁸² o polskich ministerstwach jako organizacjach uczących się. W raporcie ustalono⁸³ – na podstawie analizy czterech ministerstw (gospodarki, rozwoju regionalnego, środowiska, transportu) – m.in.:

„ Nie podejmuje się regularnych analiz własnych działań, interakcje zewnętrzne też praktycznie nie istnieją w zinstytucjonalizowanej formie, stosuje się natomiast doraźne rozwiązania eksperckie. Choć można mówić o autorefleksji na poziomie jednostek i mniejszych zespołów, to – z braku jasno zdefiniowanych celów – przyjmuje ona wyłącznie formę działań korygujących. Z kolei brak efektywnych struktur magazynowania i dystrybucji wiedzy sprawia, że jest ona zbyt często tracona i musi być generowana na nowo. [...] Nowe rozwiązania są wprowadzane, bez wcześniejszego testowania, a ich efekty nie są poddawane krytycznej analizie. Ministerstwa operują więc w stanie permanentnej zmiany, bez wiedzy o kierunku i ewentualnych efektach kolejnych reform. Uniemożliwia to podejmowanie racjonalnych działań doskonalących i ogranicza całą aktywność związaną z uczeniem się do działań reakcyjnych ('gaszenia pożarów').

Tego typu konkluzje nakazują ostrożność w planowaniu zmian w obrębie samego procesu i mechanizmów podejmowania decyzji w administracji z zewnętrznym wsparciem eksperckim. Uprawniona wydaje się hipoteza, iż radykalna i strukturalna zmiana obejmująca od razu wszystkie ministerstwa i urzędy centralne jest mało prawdopodobna. Potrzebą są raczej stopniowe, ale przemyślane, skoordynowane i oparte na dalekowzrocznej wizji, zmiany różnych obszarów funkcjonowania administracji publicznej. Obszary te zostaną wskazane w rekomendacjach wynikających z badań i doświadczeń innych krajów w omawianym zakresie.

Respondenci, z którymi rozmawiano w ramach realizacji studiów przypadku, zarówno z administracji jak i eksperci, kładli nacisk na dużą różnicę pomiędzy częścią administracji związaną z funduszami europejskimi a tą, która nie bierze udziału w ich wydatkowaniu. Instytucje korzystające z funduszy unijnych częściej i chętniej korzystają ze zewnętrznego wsparcia eksperckiego. O przyczynach tego stanu rzeczy wypowiedali się respondenci w trakcie badań. Wszyscy zwrócili uwagę na fakt, iż zamawianie i realizacja badań w ich urzędach jest możliwa wyłącznie dzięki przeznaczaniu na ten cel środków z funduszy europejskich, a bardzo często jest związana z wymogiem unijnym prowadzenia badań. Należy również podkreślić, że ewaluacja jest domeną instytucji związanych z funduszami europejskimi. Jedynym odnotowanym przypadkiem przeprowadzania badań ewaluacyjnych finansowanych ze środków krajowych są krajowe programy operacyjne realizowane w obszarze kultury przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Warto jednakże zauważyć, że środki unijne są również wykorzystywane do badań i analiz niebędących ewaluacją. Za przykład mogą posłużyć ekspertyzy zamawiane w ramach projektu systemowego „Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej”, które posłużyły do przygotowania projektu ustawy o województwie i administracji rządowej w województwie.

⁸² Raport z projektu *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się – analiza potencjału w kontekście realizacji zasady "good governance"*, s. 50 i nn.

⁸³ Tamże, s. 51.

Studia przypadku pozwalają więc wyróżnić **trzy typy instytucji o zróżnicowanym potencjale** w zakresie korzystania ze wsparcia **zewnętrznego doradztwa**:

- ▶ **Typ A: „funduszowe”⁸⁴**, czyli instytucje ze swej istoty powołane do programowania i zarządzania strategiami/programami rozwoju finansowanymi ze środków strukturalnych (lub Funduszu Spójności) UE (głównie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego),
- ▶ **Typ B: „wewnętrzne” z elementami funduszowymi:**
 - ▶ **typ B1**, czyli jednostki realizujące zadania wynikające z przypisanych im działań administracji rządowej i posiadające w swych strukturach komórki/komórki, będące elementem systemu wdrażania w Polsce systemu funduszy UE (np. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)
 - ▶ **typ B2**, czyli jednostki wykorzystujące fundusze unijne np. poprzez projekty systemowe, niebędące jednocześnie elementem systemu wdrażania (np. Ministerstwo Sprawiedliwości),
- ▶ **Typ C: „wewnętrzne” bez elementów funduszowych** – jw. tylko bez komórki „funduszowej” (np. Ministerstwo Obrony Narodowej).

Korzystając z powyższej typologii, warto zwrócić uwagę na Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i jego rolę w procesie tworzenia strategii. MRR odpowiada typowi A z powyższej typologii i stanowi przykład instytucji, w której istnieje znaczący potencjał organizacyjno-analityczny, istnieją znaczne możliwości korzystania ze środków UE oraz konieczność posługiwania się zasadami programowania zakładającymi korzystanie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego. Jak można sądzić, poniższe trzy elementy przyczyniły się do sukcesu opracowanej przez MRR strategii.

- ▶ Model prac w ministerstwie, cechujący się analitycznym podejściem do zagadnień, jest w dużym stopniu konsekwencją potencjału organizacyjnego i intelektualnego jednego z departamentów, mającego największy udział w istotnych procesach decyzyjnych MRR.
- ▶ Bezpośrednie rozporządzanie przez departament środkami z tzw. pomocy technicznej na ekspertyzy, analizy, opinie itp. lub możliwość wpływania na dysponentów tych funduszy
- ▶ Mechanizmy prawne (przepisy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.) wymagające tzw. programowania strategicznego, czyli podejścia w założeniu zbliżonego do modelu, jaki jest podstawą prac badawczych.

Kluczowym czynnikiem determinującym przebieg procesu tworzenia strategii w MRR był **wysoki poziom motywacji** oraz jednocześnie kompetencji „gospodarza” strategii. Zapewniło to silne przywództwo całego procesu i sprawiło, że strategia jest produktem przygotowanym przez departament z wykorzystaniem wiedzy i wsparcia zewnętrznego (w tym zgromadzonego w trakcie konsultacji społecznych). Dzięki różnorodnemu wsparciu osiągnięto stosunkowo wysoki poziom poczucia współwłasności tego dokumentu, przede wszystkim kluczowych interesariuszy, tj. samorządów województwa, a także środowiska eksperckiego.

Generalnie można uznać proces tworzenia strategii za dobrą praktykę, umiejętnie wykorzystującą różne metody i techniki współpracy, z zachowaniem konsekwencji w odniesieniu do przyjętej wizji strategicznej, a jednocześnie możliwie otwartego i partycypacyjnego podejścia.

Dla porównania można wskazać proces tworzenia jednego z krajowych programów w innym z ministerstw. Program ten powstał w wyniku zobowiązań, które zostały nałożone na Polskę przez Komisję Europejską.

W prace zostały zaangażowane inne resorty (m.in. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Zdrowia), które dostarczały potrzebnych informacji. Jednak w rzeczywistości program był przygotowywany w całości wewnątrz struktur jednego ministerstwa. W trakcie prac nad dokumentem nie planowano wsparcia w formie zaproszenia do udziału partnerów zewnętrznych czy

⁸⁴ Taka terminologia jest potocznie stosowana w określaniu poszczególnych instytucji. Stosują ją również badacze na oznaczenie całych struktur lub ich części – patrz: Raport z projektu *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się - analiza potencjału w kontekście realizacji zasady "good governance"*, s. 45 i dalej. EUROREG, Warszawa grudzień 2009.

zewnętrznego doradztwa (np. firm specjalizujących się w badaniach lub diagnozach). W opinii respondentów: „nie było takiej potrzeby, ponieważ wszelkie informacje niezbędne do opracowania dokumentu były dostępne w Ministerstwie” oraz „z uwagi na brak środków finansowych” na ten cel. Nie zaplanowano także badania opinii interesariuszy, co rozmówcy uzasadnili brakiem takiej możliwości, ponieważ „program był zbyt szeroki, tzn. skierowany do licznych i zróżnicowanych grup społecznych w skali całego kraju”. W efekcie program tworzyła komórka odpowiedzialna za badania i analizy w ministerstwie, która koordynowała pracę nad opracowaniem dokumentu, ale nie prowadziła odrębnych badań na potrzeby programu ani takich badań nie zlecała.

Sposób tworzenie dokumentu nie był odosobniony, proces decyzyjny podejmowany w innym z ministerstw miał bardzo podobny przebieg. Różnica polegała jednak na tym, że na etapie programowania (w tym specyfikacji problemów) skorzystano ze wsparcia doradczego dostarczonego w ramach projektów systemowych jednego z działań Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Punkt wyjścia tego programu jest podobny – jest nim zobowiązanie Polski wobec Komisji Europejskiej, wzmocnione dodatkowo wewnętrznymi przesłankami wynikającymi z priorytetów rządu i realnymi problemami w obszarze stanowienia prawa.

Przykładem łączącym wiele elementów z poprzednio wskazanych jest proces tworzenia jednej ze strategii.

Podobnie, jak przy pracach nad strategią w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, realizowano tu kilka dobrych praktyk. Do najważniejszych pozytywnych stron procesu decyzyjnego omawianego przypadku należy zaliczyć:

- 1. Bieżącą i otwartą współpracę z interesariuszami.**
W trakcie prac nad projektem dokumentu właściwie zidentyfikowano interesariuszy strategii (były to przede wszystkim organizacje pozarządowe, ale też administracja samorządowa oraz partnerzy społeczni i gospodarczy). Pozyskiwanie ich opinii i uwag odbywało się zarówno w toku formalnych konsultacji społecznych, jak i na bieżąco na forum Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz podczas spotkań i seminariów.
- 2. Wykorzystanie potencjału departamentu merytorycznego i stałego ciała opiniodawczo-doradczego.**
Departament stał się kluczowym miejscem, w którym kumulowano wiedzę i organizowano proces przygotowania i modyfikowania strategii oraz Krajowego Programu Operacyjnego. Naturalnym dopełnieniem prac departamentu były opinie i dyskusje prowadzone na forum Rady i zespołów przez nią powoływanych.
- 3. Skorelowanie prac nad strategią z pracami nad innymi programami o charakterze strategicznym i operacyjnym.**
Koordynatorem prac i analiz był Departament Merytoryczny. Powiązanie strategii z innymi programami powodowało konieczność uwzględnienia ich komplementarności i wzajemnego uwzględnienia celów i zakresu działania. Dzięki temu wykorzystano potencjał i wiedzę gromadzoną w innych jednostkach w celu tworzenia właściwych dokumentów.

Za przykład dobrej praktyki należy również uznać przypadek przygotowywania przez MNiSW jednej z ustaw. W trakcie ponad dwuletnich prac nad projektem nowelizacji ustawy wykorzystano w procesie decyzyjnym nie tylko ekspertyzy zewnętrzne, ale także opinie środowiska naukowego i akademickiego (włączając w to studentów), a nawet opinie pracodawców. Szeroko zakrojone i trzykrotnie powtarzane konsultacje społeczne umożliwiły sporządzenie takiego projektu ustawy, który modernizuje ścieżkę kariery akademickiej, zyskując jednocześnie akceptację interesariuszy. Należy również podkreślić, iż główną rolę w procesie decyzyjnym odegrali przedstawiciele departamentów MNiSW, oddelegowani do prac nad nowelizacją. Można sformułować wniosek, iż strategia prac, polegająca na oddelegowaniu zadań do zespołów roboczych składających się z przedstawicieli różnych departamentów MNiSW

(prawnego, strategii, finansowania szkolnictwa wyższego), zdała egzamin. W miarę potrzeb zespoły robocze (na poszczególnych etapach) miały możliwość samodzielnego zamawiania ekspertyz, co zwiększyło dynamikę prac. Biorąc pod uwagę teorie procesów decyzyjnych zachodzących w administracji publicznej, a szczególnie teorię systemową i wywodzącą się z niej teorię adaptacji politycznej, przypadek nowelizacji ustawy można uznać za adaptację kreatywną. W odróżnieniu od adaptacji pasywnej⁸⁵, a także adaptacji aktywnej⁸⁶, adaptacja kreatywna stanowi kompromis pomiędzy tymi dwiema skrajnościami. Polega na filtrowaniu bodźców środowiskowych oraz poszukiwaniu punktu równowagi między stanowiskiem administracji publicznej a środowiskami zewnętrznymi.

Na podstawie porównania studiów przypadków można więc wysunąć tezę, że w zakresie korzystania z wiedzy zewnętrznej

istnieją zasadnicze różnice między instytucjami związanymi z funduszami unijnymi a tymi, które nie korzystają z tych środków.

Przyczyny, z powodu których urzędy niezwiązane z funduszami nie korzystają z zewnętrznego wsparcia – według instytucji 'funduszy' – wynikają z:

- ▶ braku świadomości przydatności (a w niektórych przypadkach konieczności) prowadzenia badań i analiz ze wsparciem zewnętrznym,
- ▶ niechęci do dzielenia się z ekspertami zewnętrznymi problemami występującymi w urzędzie czy w obszarze, za który urząd jest odpowiedzialny (tzw. niewynoszenie „brudów” poza urząd),
- ▶ traktowania badania jako kontroli, nie zaś jako narzędzia mającego służyć podjęciu trafnych decyzji,
- ▶ braku wykwalifikowanych pracowników, zdolnych tworzyć precyzyjne dokumenty przetargowe w zakresie zamawiania analiz i ekspertyz, a także mogących współpracować na etapie badań i odbierać produkty końcowe,
- ▶ braku środków finansowych na badania.

Analizowane przypadki pozwalają na sformułowanie następującego wniosku:

stopień, w jakim procesy decyzyjne, na etapie formułowania problemu, są wspierane zewnętrznym doradztwem, zależy od charakteru programu czy strategii, typu instytucji i skali dysponowania przez nią środkami w ramach programów operacyjnych (głównie PO KL, ale i PO PT).

Przeprowadzone studia przypadku pozwalają również twierdzić, że współpraca z podmiotami dostarczającymi wiedzy eksperckiej jest swoistym rodzajem umiejętności. Instytucje korzystające z usług doradczych czy badawczych, świadczonych przez zewnętrzne podmioty, wskazują, że wraz ze wzrostem doświadczenia we współpracy z zewnętrznymi ekspertami nie tylko zwiększa się zrozumienie celowości takiej współpracy, ale zarazem rozwijane są umiejętności wykorzystania istniejących ram formalno-prawnych współpracy. Wypowiedzi respondentów zebrane w ramach studia przypadku dotyczącego wdrożenia rekomendacji jednego z badań ewaluacyjnych dobrze obrazują zmiany w postrzeganiu zewnętrznego wsparcia badawczo-doradczego.

⁸⁵ Wchłanianie bodźców środowiskowych i w konsekwencji przyjęcie wszystkich nacisków środowiska zewnętrznego.

⁸⁶ Adaptacja aktywna stanowi przeciwstawienie pasywnej i jest funkcją bądź bardzo stabilnego systemu, bądź uznania tożsamości nad rozwojem. Polega na narzucaniu środowisku własnych wartości, celów i interesów, oraz na zmuszaniu innych systemów do podporządkowania się oraz przyjęciu adaptacji pasywnej.

W ogóle jest gigantyczna zmiana świadomości. No, niewątpliwie otworzył oczy, tak? Znaczy to, że wskaźniki w działaniu 2.3. faktycznie wydawały się ... trudne do zrealizowania. Natomiast raport przyszedł... przygniótł wszystkich i się okazało, że tak naprawdę trzeba porządnie przysiąść do wskaźników. I bardzo długo rozmawialiśmy i dyskutowaliśmy o tej rekomendacji z Ministerstwem Zdrowia, na co jesteśmy się w stanie zgodzić, na co nie.

Skuteczna współpraca przynosząca konkretne efekty zachęca do wykorzystywania zewnętrznej wiedzy eksperckiej w procesie decyzyjnym. Respondenci zauważają, że **dostarczone analizy, badania czy ekspertyzy często pozwalają spojrzeć na przedmiot procesu decyzyjnego z dystansu**, co pomaga przygotować i ostatecznie podjąć lepszą decyzję. Jak pokazują analizowane przypadki, częstsze korzystanie z usług zewnętrznych instytucjonalnych ekspertów sprawia, że administracja publiczna uczy się wykorzystywać ramy wyznaczone ustawą Prawo zamówień publicznych do efektywnej współpracy. Urzędy w praktyce nabywają umiejętności tworzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia ułatwiającej wybór wykonawcy, który dostarczy usług wysokiej jakości. Respondenci wskazywali tu na ograniczenie kryteriów cenowych na rzecz kryteriów merytorycznych, dotyczących doświadczenia instytucjonalnego wykonawcy, wiedzy jego zespołu eksperckiego itp. Jednocześnie zamawiający uczą się przygotowywać Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia, określający merytoryczny zakres współpracy tak, by uzyskany w wyniku zamówienia produkt odpowiadał na potrzeby urzędu.

Jednocześnie respondenci reprezentujący administrację rządową zwracali uwagę na **brak mechanizmów koordynacji zamawianych badań i dzielenia się wiedzą ekspercką** uzyskiwaną w wyniku realizacji zamówień w administracji. Dodawali jednocześnie, iż taka koordynacja istnieje w obrębie funduszy europejskich, gdzie funkcjonują grupy sterujące ewaluacją na poziomie każdego programu operacyjnego. Nie ma jednak takiej koordynacji na szczeblu całej administracji rządowej. Brakuje wiedzy, jakie badania są zamawiane, oraz trudno odnaleźć wyniki tych badań. Często w ogóle nie są one publikowane nawet na stronie internetowej, co jest standardem w przypadku ewaluacji finansowanych z funduszy strukturalnych.

Respondenci wskazywali również na **brak komórek koordynujących badania** w obrębie danego resortu. Istniały też przypadki, gdy mimo formalnego istnienia departamentu odpowiedzialnego za badania w resorcie, nie był on włączony w zamawianie badania ewaluacyjne prowadzone w departamentach merytorycznych.

Zauważalny i silnie podkreślany jest zatem problem niedostatecznej koordynacji badań, dzielenia się wiedzą i wspólnego budowania potencjału analitycznego administracji. Oceniając sposób dzielenia się wiedzą, należy zauważyć na dużą dowolność poszczególnych urzędów i brak wypracowanych mechanizmów w tym obszarze. Każdy z urzędów podejmuje wysiłki w kierunku zwiększenia wykorzystania wiedzy, nie są to jednak wypracowane jednolite i wspólne praktyki. Brakuje również wspólnej bazy wiedzy, gdzie poszczególne jednostki administracji rządowej mogłyby umieszczać analizy i ekspertyzy, a równocześnie miałyby dostęp do materiałów umieszczanych przez inne instytucje. Z jednej strony może mieć to wymiar finansowy, polegający na zbędnym dublowaniu części badań czy analiz (zamawianie podobnych badań przez różne instytucje, które nie są tego faktu świadome), z drugiej zaś – utrudnia proces „uczenia się” administracji. Z pewnością jest tu duże pole do działania. Konieczne **wyduje się wypracowanie mechanizmu agregowania i prezentowania zdobytej wiedzy w sposób uporządkowany i wspólny dla różnych instytucji**. Sprzyjać temu powinna zasada jawności, polegająca na publikowaniu w uporządkowany sposób na stronach internetowych wszelkich możliwych materiałów źródłowych, o ile nie sprzeciwiają się temu wyrażnie przepisy prawa.

2.6.2. Potencjał instytucji doradczo-analitycznych

2.6.2.1. Struktura polskiego sektora think-tanków

Najlepszą ilustracją drogi, jaką kroczą polskie instytucje określane mianem *think-tank*, jest stwierdzenie dr. Jana Szomburga w publikacji wydanej z okazji 20-lecia Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową⁸⁷:

Była to (powołanie Instytutu – przyp. PSDB) pierwsza, w całej postkomunistycznej Europie, próba stworzenia niepublicznego, niezależnego instytutu naukowo-badawczego. Wówczas jeszcze nie myśleliśmy o nim jako o think-tanku [...]. **Szczerze mówiąc, nie znaleźliśmy wówczas tego określenia i zjawiska**".

Przygotowując koncepcję badania, dostrzegano brak opracowań teoretycznych i badań empirycznych (z wynikami) na temat polskiego sektora think-tanków. Do jednych z niewielu należą badania prowadzone na Uniwersytecie Gdańskim⁸⁸. Raport z badań jest najbardziej obszernym teoretycznym i empirycznym opisem tego sektora.

Dla przypomnienia: na potrzeby analizy przyjęto szeroką definicję instytucji mogących świadczyć dla administracji usługi doradcze, wskazując, że ten status zależy nie od formuły prawnej prowadzonych działań, ale od ich charakteru i celu. Ich przedsięwzięcia są podporządkowane nadrzędnemu celowi, jakim jest służba różnorodnie rozumianemu interesowi publicznemu. Praktycznym celem działalności jest zaś tworzenie oraz upowszechnianie innowacyjnych rozwiązań dotyczących polityk publicznych (czyli projektowania instytucjonalnej zmiany społecznej). Definicja ta – będąca próbą syntezy stanowisk, osiągniętej w procesie analizy literatury przedmiotu – jest wystarczająca na potrzeby dalszych analiz.

Tendencją, którą trzeba zauważyć, jest ciągły wzrost ogólnej liczby oraz terytorialnego upowszechnienia podmiotów mogących świadczyć usługi doradcze dla administracji. Można więc przyjąć, że jest to atrakcyjna forma organizacyjna działalności analitycznej. Jest to również efekt działań podejmowanych przez różnych aktorów międzynarodowych, które są ukierunkowane na rozwój podmiotów analityczno-badawczych.

Z analizy dostępnych danych wynikają następujące cechy wyróżniające środkowo-europejskie think-tanki, ze szczególnym uwzględnieniem polskiej specyfiki⁸⁹:

- ▶ **mniej niż w think-tankach amerykańskich i zachodnioeuropejskich zasoby finansowe i personalne** – w Polsce organizacje te podlegają bardzo silnemu procesowi różnicowania i specjalizacji,
- ▶ **mniej stabilne i zróżnicowane finansowanie działalności** – opiera się ono głównie na kontraktowej działalności wewnętrznej (na zlecenie agend państwowych oraz unijnych), dotacjach organizacji międzynarodowych oraz na finansowaniu budżetowym w przypadku uczelni i instytutów rządowych (z którego jednak trudno wydzielić środki przeznaczone na działalność *stricto* doradczą i analityczną); think-tanki borykają się głównie z brakiem dotacji prywatnych (spowodowane słabą kulturą filantropijną) oraz z ograniczoną możliwością

⁸⁷ J. Szomburg, *W poszukiwaniu idei dla Polski [w:] Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.? Materiały z konferencji z okazji 20-lecia Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową*, IBnGR, Gdańsk 2010.

⁸⁸ P. Zbieranek, *Polski model organizacji typu think-tank*. Praca magisterska napisana w Zakładzie Antropologii Społecznej UG pod kierunkiem dr. hab. Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego, prof. UG, Gdańsk 2010.

⁸⁹ P. Zbieranek, *Polski model organizacji typu think-tank...*, s. 51.

zdobycia pieniędzy publicznych, które są przeznaczane głównie na działania spoza zakresu funkcjonowania think-tanków; słabość finansowa powoduje ograniczoną możliwość podejmowania skutecznych działań,

- ▶ **organizacyjnie stanowią często model hybrydowy** – organizacje te złożone są ze swoistego fundamentu, jakim jest działalność i struktura think-tanku dodatkowo uzupełnionego o prowadzenie działań szkoleniowych, edukacyjnych czy animacyjnych, co wychodzi poza przyjęty w innych krajach standard; starają się łączyć pozytywne cechy organizacji wszystkich trzech sektorów (publicznego, prywatnego, pozarządowego) – autorytet pierwszego, dynamizm i profesjonalizm drugiego oraz wiarygodność i możliwość uzyskiwania wsparcia finansowego trzeciego; charakter finansowania wymusił na środkowoeuropejskich think-tankach większy dynamizm, elastyczność, innowacyjność struktury i wykorzystanie agresywnych strategii marketingowych w celu dotarcia do opinii publicznej; strategie te spożytkowały istniejące wzorce anglosaskie, a zwłaszcza marketing bezpośredni (w tym kanały nieformalne i zjawisko drzwi obrotowych),
- ▶ **wykorzystanie nowych technologii** i mediów w komunikacji czy też tworzenie sieci rzeczniczych z innymi organizacjami sektorowymi,
- ▶ **bardzo wysoka konkurencja na rynku analitycznym** – na konkurencję pomiędzy think-tankami z regionu a tymi z krajów starej Unii nakłada się jednocześnie rosnąca rywalizacja wewnętrzna z innymi organizacjami pozarządowymi i ośrodkami akademickimi; niektóre z organizacji wywodzących się z krajów dawnej '15' otwierają także swoje filie w centrach środkowoeuropejskich think-tanków, za które uznaje się Warszawę, Moskwę i Budapeszt,
- ▶ **wysoki poziom niezależności** – jest on związany z brakiem zainteresowania instytucji politycznych podejmowanymi przez think-tanki działaniami, co łączy się także z brakiem wpływu na podejmowane decyzje polityczne; jak się wydaje, może to być pochodną tzw. zamkniętego procesu formułowania polityk publicznych; także regionalne media wykazują małe zainteresowania inicjatywami tychże organizacji,
- ▶ **nachylenie ideologiczne** – za sprawą swych fundatorów i sponsorów, a także szczególnego rodzaju uwarunkowań systemowych, think-tanki w Europie Środkowo-Wschodniej są organizacjami demokratyczno-wolnorynkowymi o odcieniu liberalnym.

Zdecydowana większość badanych organizacji przykładała szczególną wagę do utrzymania niezależności i funkcjonowania w przestrzeni publicznej, dążyła do tego, by być samodzielnym podmiotem życia społecznego. Pozwala to postawić tezę, że w świadomości działaczy sektora niezależność stanowi wartość wyznaczającą podejmowanie pewnych działań w sferze publicznej.

Ważnym aspektem funkcjonowania organizacji, wiążącym się bezpośrednio z powyższymi danymi, jest zjawisko „drzwi obrotowych”, które w polskiej sytuacji przybiera specyficzny charakter. Aż 17 badanych organizacji wskazało, że ich pracownicy mają doświadczenie zawodowe wyniesione z pracy w ramach podmiotów spoza sektora, a nazywanych w literaturze przedmiotu partnerami społecznymi badanych organizacji. Wyniki badań wskazują, iż w Polsce nie występuje zjawisko „drzwi obrotowych” w odniesieniu do wzajemnych związków partii politycznych i think-tanków⁹⁰.

Obserwacja życia politycznego nie potwierdza w sposób jednoznaczny tej tezy. Wiele osób zajmujących na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat stanowiska polityczne przed objęciem funkcji publicznych było związanych z ośrodkami doradczymi.

Ośrodki typu *think-tank*, pomimo deklarowanej niezależności, są w określonym stopniu związane personalnie ze sferą polityki i partiami politycznymi. Tego typu teza znajduje potwierdzenie w treści artykułów prasowych, jakie zebrał Piotr Zbieranek, analizując polski model organizacji typu think-tank⁹¹. W 16% analizowanych artykułów stwierdził on łączenie przez badane organizacje działalności merytorycznej oraz polityczno-ideologicznej.

⁹⁰ P. Zbieranek, *Polski model organizacji typu think-tank...*, s. 140.

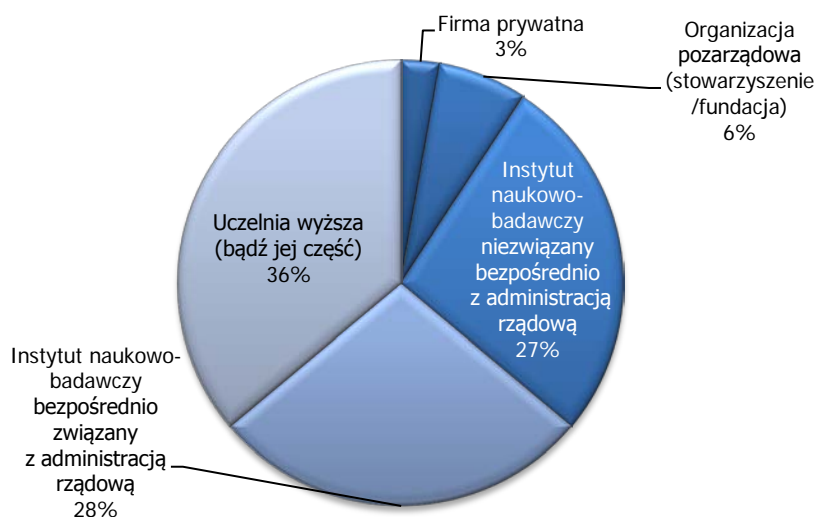
⁹¹ Tamże, s.143.

Kolejną charakterystyką modelu, jest specyfika jego struktury⁹². Po pierwsze, należy zaznaczyć, że działalność tych organizacji ma charakter w dużej mierze zadaniowy (struktura projektowa) i profesjonalny (wysoko wykwalifikowany personel). Po drugie, ich działania charakteryzują się multidyscyplinarnością. Po trzecie, zdjęty jest z nich sztywny gorset metodologii naukowej. Po czwarte, komunikacja z odbiorcami zachodzi poprzez udział przedstawicieli think-tanków w debacie publicznej, której przekazem zajmują się media, a więc to one tak naprawdę stają się bezpośrednim odbiorcą wytworów działań tej grupy organizacji.

Istotny jest element finansowy. Brakuje mechanizmu stałej współpracy i związanego z tym finansowania długoterminowych programów badawczych, co sprzyjałoby utrzymywaniu względnie stałych zespołów badawczych.

Krąg badanych instytucji mogących świadczyć administracji usługi doradcze bądź analityczne, objęty badaniem CAWI, był bardzo szeroki, zgodnie z przyjętą na potrzeby tego badania funkcjonalną definicją think tanków, obejmującą wszelkie instytucje dostarczające administracji ekspertyz i opracowań niezależnie do formuły organizacyjnej, w jakiej działają. Pozwala to zyskać szersze spojrzenie na problematykę współpracy. Zdecydowana przewaga instytucji akademickich w badanej grupie wymaga odnotowania tego faktu i uwzględnienia tego uwarunkowania przy interpretacji wyników badań.

Uczestniczącymi w badaniu ilościowym podmiotami, spełniającymi przyjęte kryteria definicyjne instytucji mogącej świadczyć dla administracji usługi doradczy bądź analityczne, są przede wszystkim uczelnie wyższe i wchodzące w ich ramy wydziały. Stanowią one 36% próby badawczej liczącej 109 podmiotów. Odpowiednio 28% i 27% stanowią instytuty naukowe związane lub niezwiązane z administracją rządową. W mniejszości są organizacje pozarządowe i firmy prywatne (odpowiednio 6 i 3% respondentów).



Wykres 5. Typy instytucji biorących udział w badaniu

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. N=109.

W badaniu wzięły udział głównie instytucje o długiej tradycji. Przeciętny czas istnienia szeroko rozumianego think-tanku wynosi 37 lat. Największe zróżnicowanie widoczne jest w przypadku szkół wyższych, gdzie z jednej strony mamy do czynienia z młodymi uczelniami – przede wszystkim prywatnymi, z drugiej zaś z uniwersytetami z długą tradycją. Najstarszą grupę stanowią instytuty naukowe funkcjonujące średnio przez 50 lat. Najmłodszą „kategorią” są organizacje pozarządowe,

⁹² Tamże, s. 147 i nn.

które przeciętnie istnieją od 9 lat. Jest to o tyle istotne, że właśnie organizacje pozarządowe są instytucjami, w których działalność analityczna w obszarze polityk publicznych jest głównym obszarem działania. Ich czas istnienia siłą rzeczy jest więc krótszy, chociażby ze względu na brak możliwości funkcjonowania przed rokiem 1989.

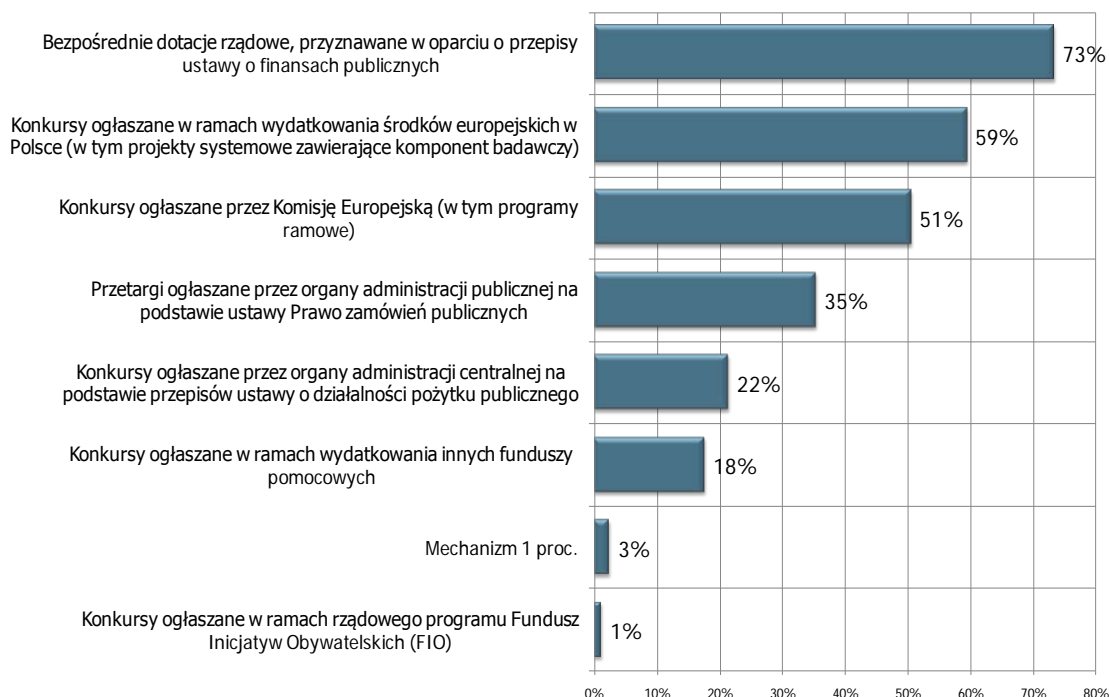
Przychody badanych organizacji mogących świadczyć usługi doradcze bądź analityczne są bardzo zróżnicowane, na co wskazuje wysoka wartość odchylenia standardowego i szeroki rozstęp (maksymalna wartość minus minimalna wartość). Średni przychód w 2009 r. wynosił 28 255 298 zł, jednakże dla co najmniej połowy badanych instytucji nie był większy niż 9 390 225 zł.

Tabela 4. Statystyki dla pytania: Jaki poziom przychodów uzyskała Państwa instytucja w roku 2009? Proszę podać wartość w złotych

N	Udzielone odpowiedzi	96
	Odmowy odpowiedzi	12
Średnia		28 255 298
Błąd standardowy średniej		5 222 068
Mediana		9 390 225
Odchylenie standardowe		51 165 616
Rozstęp		360 817 648
Minimum		0
Maksimum		360 817 648
Percentyle	25	2 863 793,25
	50 – mediana	9 390 225
	75	31 696 125

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. N=96.

Największy odsetek respondentów (75,9%) wskazywał, że źródłem ich przychodów są usługi zlecone, które przeciętnie stanowią 40% budżetu, a w przypadku firm nawet do 93%.



Wykres 6. Z jakich źródeł uzyskiwali Państwo środki publiczne w roku 2009? Proszę zaznaczyć wszystkie prawdziwe odpowiedzi

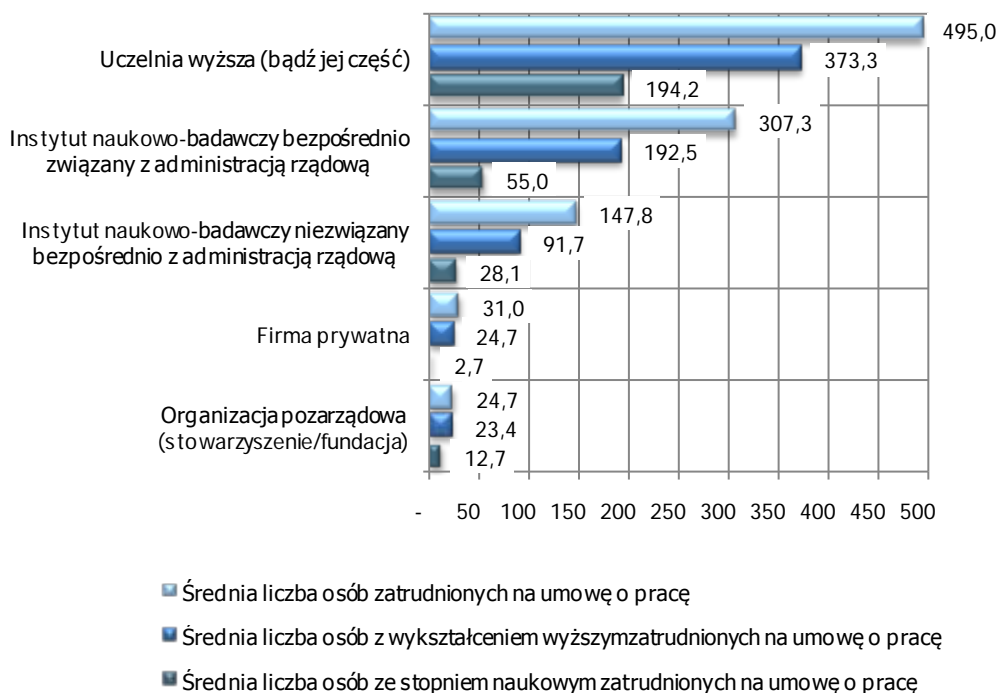
Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. N=80.

Aż 73% badanych zadeklarowało, że ich instytucja korzysta z dotacji publicznych stanowiących średnio 48% budżetu. Z tego źródła finansowania niemal nie korzystają badane firmy świadczące usługi doradcze lub badawcze. Dotacje publiczne przybierają w większości formę bezpośrednich dotacji rządowych, przyznawanych na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Taki sposób finansowania wykorzystują przede wszystkim uczelnie oraz instytuty naukowe. W drugiej kolejności badani wskazywali na konkursy ogłaszane w ramach wydatkowania środków europejskich oraz konkursy ogłaszane przez Komisję Europejską.

Na wyniki zaprezentowane w powyższej tabeli należy spojrzeć w kontekście wysokiego odsetka uczelni i instytutów badawczych, w których przypadku trudno jest precyzyjnie oddzielić środki przyznawane na działalność badawczo-analityczną od środków przyznawanych na dydaktykę i bieżące funkcjonowanie.

Granty ze środków prywatnych lub niepublicznych to jedno ze źródeł utrzymania dla 43% badanych instytucji. Stanowią one zazwyczaj niewielką część budżetu – średnio 16%. Najczęściej wykorzystują je instytuty naukowo-badawcze. Na inne źródła finansowania wskazało 49% respondentów. Najczęściej wymieniano czesne, które płacą studenci uczelni wyższych.

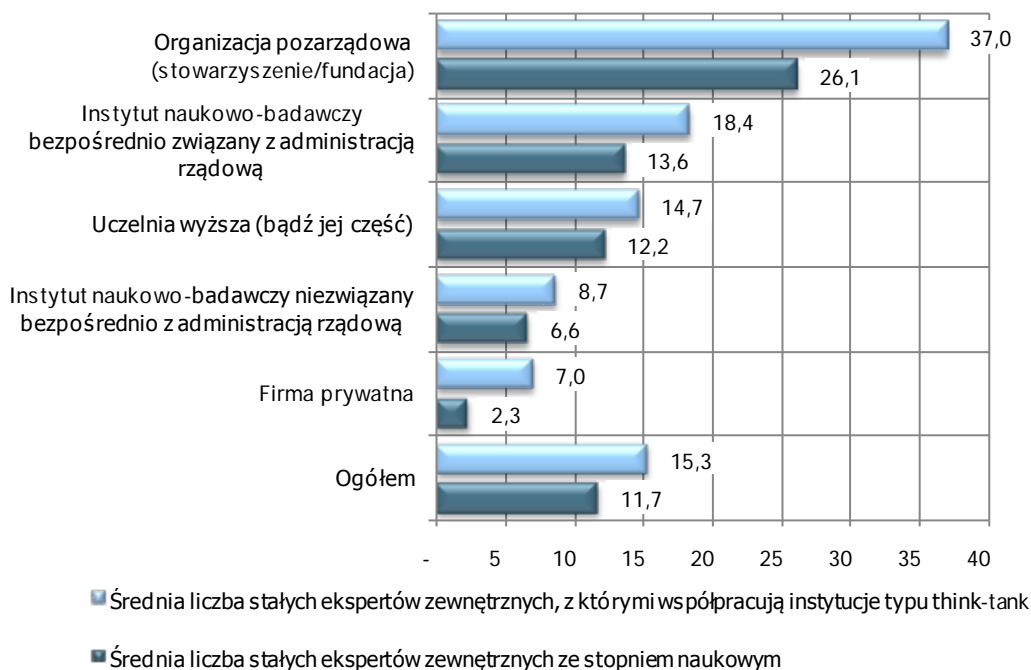
Kluczowym czynnikiem wpływającym na możliwość świadczenia usług doradczych administracji rządowej jest jakość prowadzonych badań i analiz, a ta jest wprost proporcjonalna do **potencjału ludzkiego, jakim dysponują instytucje, które mogą świadczyć usługi doradcze lub analityczne dla administracji.**



Wykres 7. Potencjał ludzki – średnia liczba pracowników zatrudnionych na umowę o pracę

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej.

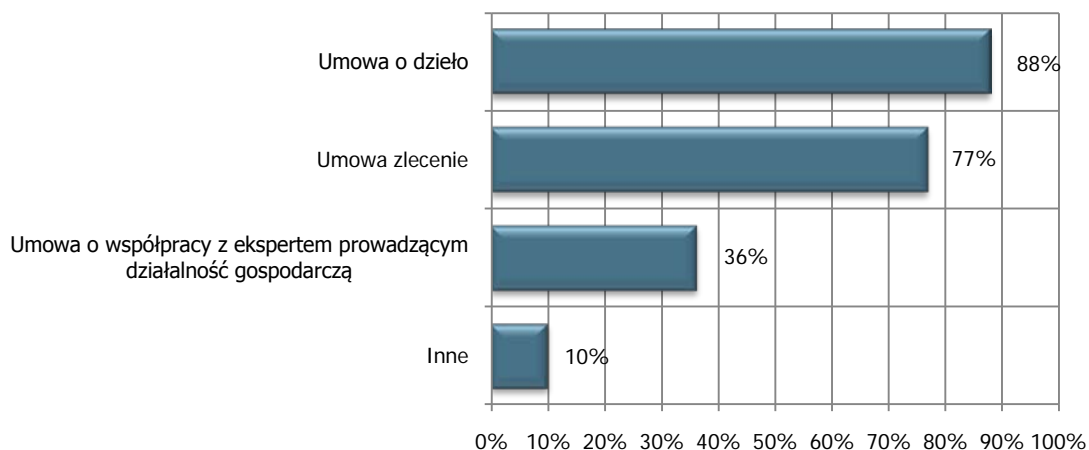
Wśród badanych typów podmiotów, które mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej, widoczne jest duże zróżnicowanie w liczbie pracowników-ekspertów, jakimi dysponują. Przeciętnie największymi zasobami dysponują uczelnie wyższe, a za nimi są instytuty naukowo-badawcze. Wśród badanych instytucji największy średni odsetek pracowników ze stopniem naukowym zanotowano w organizacjach pozarządowych, które średnio na umowę o pracę zatrudniają najmniejszą liczbę osób.



Wykres 8. Średnia liczba ekspertów zewnętrznych

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej.

Zgodnie z polityką zatrudnieniową w organizacjach pozarządowych korzysta się przede wszystkim z ekspertów zewnętrznych, co znalazło potwierdzenie również w omawianym tu badaniu. Średnio 70% zewnętrznych współpracowników posiada stopień naukowy, co wskazuje na poszukiwanie wiedzy eksperckiej poza własną organizacją. Sytuacja taka jest spowodowana z jednej strony interesami ekspertów, którzy wolą być niezależni i współpracować z różnymi ośrodkami eksperckimi, aniżeli nawiązywać współpracę w postaci umowy o pracę. Z drugiej strony zatrudnianie ekspertów na podstawie umów cywilno-prawnych jest tańsze od zatrudnienia na umowę o pracę. Spotykane jest również połączenie tych form: eksperci zatrudniają się na umowę o pracę na uczelni oraz współpracują w innych formach z innymi instytucjami eksperckimi typu think-tank, w tym zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi oraz firmami prywatnymi. Te ostatnie, z powodu braku stabilnej sytuacji finansowej, starają się pozyskiwać ekspertów zewnętrznych do konkretnego zlecenia zamawianego przez sektor publiczny. Umożliwia to unikanie obciążeń finansowania pracowników, którzy nie są w danym momencie zaangażowani w projekt, a równocześnie zapewnia elastyczność i skuteczność w pozyskiwaniu ekspertów w konkretnych dziedzinach potrzebnych do realizacji zamówienia.

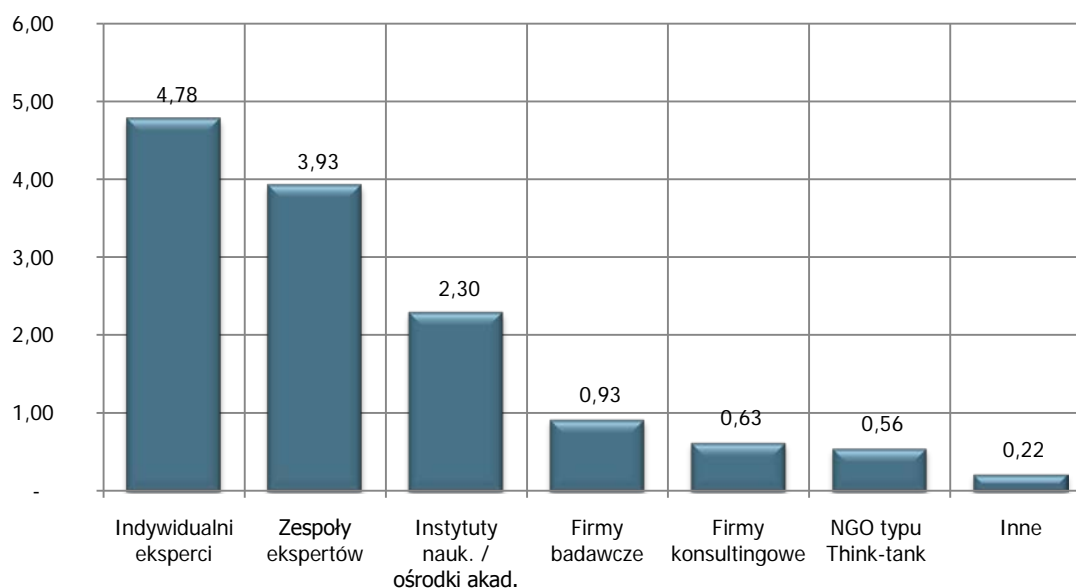


Wykres 9. Forma współpracy z ekspertami zewnętrznymi

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. N=90.

Współpraca z ekspertami zewnętrznymi przybiera zazwyczaj formę umowy o dzieło lub umowy zlecenia. Zdecydowanie rzadziej podpisywane są umowy z ekspertami prowadzącymi działalność gospodarczą, bo – jak można sądzić – stanowią oni mniejszą grupę niż eksperci nieprowadzący takiej działalności.

Prowadzone analizy nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki jest związek między sprawnością funkcjonowania think-tanków a przyjętymi formami współpracy z ekspertami. Czy lepsza jest sytuacja, gdy instytucja posiada stały zespół etatowych pracowników, czy może lepiej jest tworzyć mobilne zespoły z pracowników zewnętrznych. Zależy to przypuszczalnie od specyfiki danej instytucji i rodzaju realizowanych projektów. Jednocześnie należy zauważyć, że eksperci są często zatrudniani bezpośrednio przez administrację, co może zniechęcać ich do wiązania się na stałe z instytucjami mogącymi świadczyć usługi doradcze dla administracji. Posiadanie rozbudowanego zespołu zewnętrznych ekspertów stwarza możliwości bardziej elastycznego działania i nie generuje wysokich kosztów. Taka opinia znajduje potwierdzenie w rozmowie z przedstawicielami instytucji doradczych. Warte uwagi jest zestawienie powyższych wniosków z wynikami innej części badania; pytano w niej administrację o typy podmiotów, z których usług korzystała.



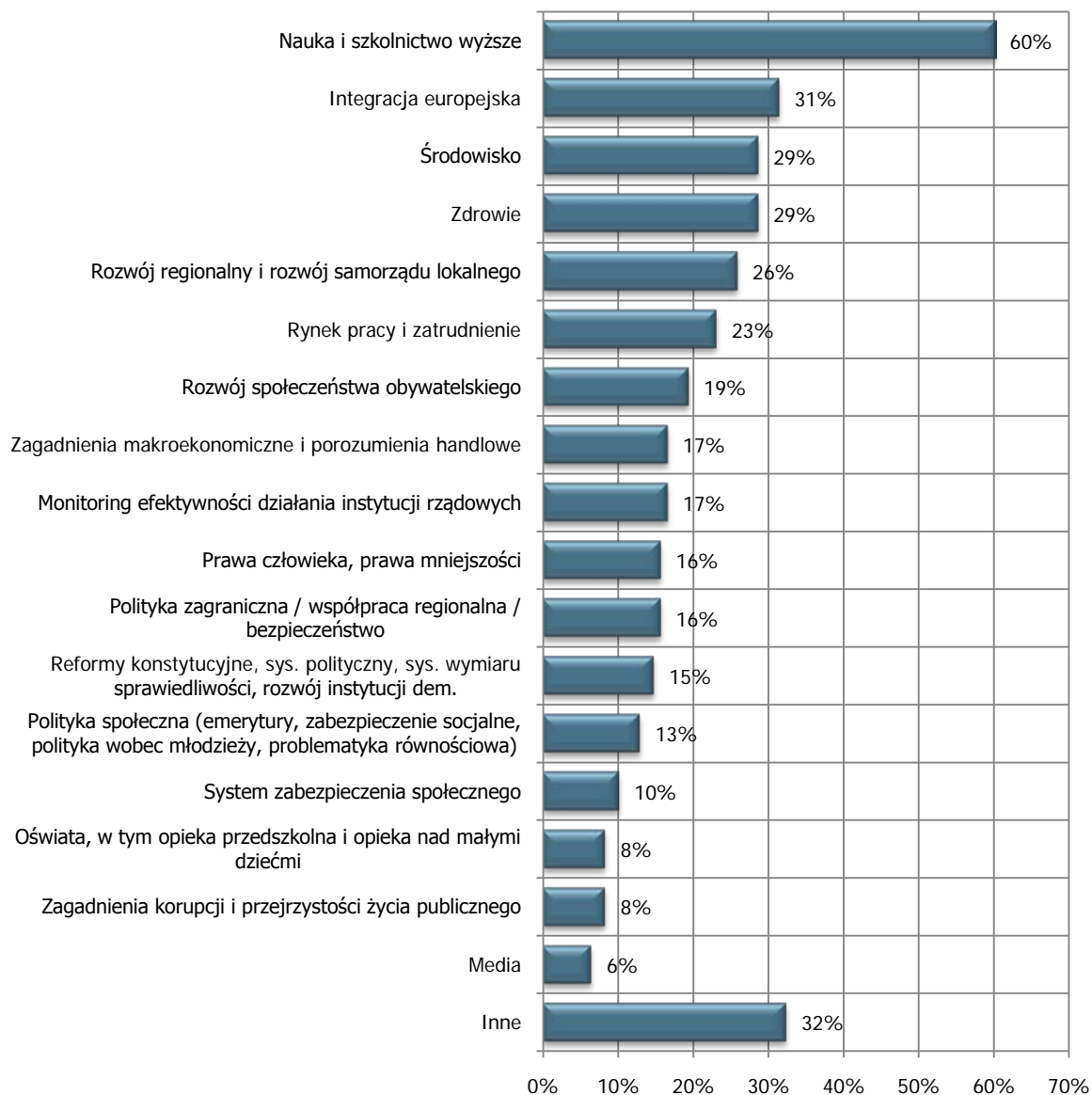
Wykres 10. Średnia liczba usług doradczych/badawczych/analytycznych, z jakich korzystały komórki administracji rządowej

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej.

Administracja korzysta najczęściej z wiedzy indywidualnych ekspertów lub zespołów ekspertów. Na trzecim miejscu znalazły się instytuty naukowe i ośrodki akademickie. Dziedzina współpracy była ściśle związana z obszarem, w którym działa urząd czy ministerstwo. Taki rozkład odpowiedzi pokazuje, że administracja rządowa chętnie sięga po pomoc indywidualnych ekspertów lub zespołów ekspertów. Rządziej korzysta z usług zinstytucjonalizowanych podmiotów – instytutów naukowych bądź firm badawczych.

Oznacza to, że i preferencje administracji, i preferencje instytucji mogących świadczyć usługi doradcze czy analityczne dla administracji sprzyjają sytuacji, w której eksperci nie wiążą się z jednym ośrodkiem, lecz pracują niezależnie. W ten sposób tworzy się nie tyle rynek ekspertów, którzy – jak mówi jeden z badanych w trakcie wywiadu pogłębionego – *są wynajmowani na godziny*, ile rynek instytucji, które dostarczają kompleksowych badań, analiz czy też ekspertyz. Sprzyjają temu również restrykcyjne kryteria wyboru wykonawców projektów badawczych, w których wykonawca musi wykazać się ekspertami z określonym (i często unikalnym) doświadczeniem. Jak można sądzić – bazując na opiniach wyrażonych w wywiadach – nie gwarantuje to, że wykonawca dostarczy produkt wysokiej jakości. Preferencje administracji i instytucji, które mogą świadczyć dla niej usługi doradcze bądź analityczne, mogą sprzyjać ryzyku, że eksperci z „bogatym CV” będą chcieli kilkakrotnie sprzedać swoją wiedzę. Można spodziewać się, że brak stałego związania się ekspertów z instytucjami mogącymi świadczyć usługi doradcze czy analityczne działa na niekorzyść jakości produktów. Związane jest to podchodzeniem przez niezależnych ekspertów do udziału w projektach jak do swojego rodzaju *chaltury* – pracy przynoszącej zysk, ale bez bezpośredniej odpowiedzialności czy to przed zamawiającym, czy to przed instytucją, z którą współpracują.

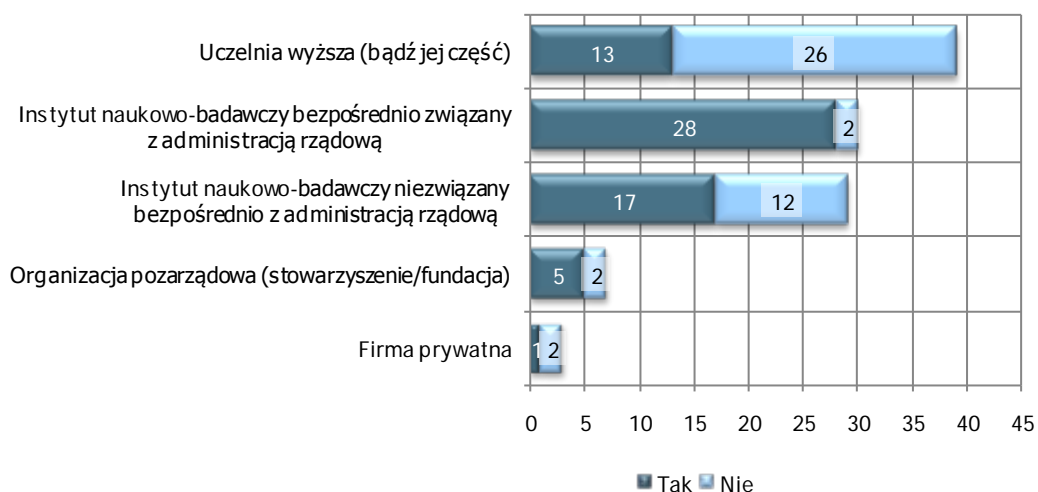
Specjalizacja obszarowa badanych organizacji mogących świadczyć administracji usługi doradcze bądź analityczne była mocno zróżnicowana. W tym badaniu również widać silny wpływ dużego udziału ośrodków akademickich w próbie badawczej. Najczęściej wymienianym **obszarem działalności** jest nauka i szkolnictwo wyższe. Tak duże znaczenie tej odpowiedzi wynika z faktu, że próba zdominowana była przez ośrodki akademickie oraz instytuty naukowe, które czasami również prowadzą studia III stopnia. Poza nauką i szkolnictwem wyższym najczęściej wymienianymi obszarami działalności są: integracja europejska, środowisko i zdrowie.



Wykres 11. Rozkład odpowiedzi na pytanie: W jakich obszarach tematycznych specjalizują się Państwo? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. N=109.

Spośród ogółu zbadanych instytucji mogących świadczyć usługi doradcze dla administracji blisko 60% zadeklarowało, że w ciągu ostatniego roku świadczyło usługę doradczą administracji rządowej. Należy ocenić, że jest to znaczący odsetek, choć istnieje ryzyko, że w badaniu chętniej uczestniczyły podmioty, które w jakiś sposób doradzały przedstawicielom sektora publicznego.

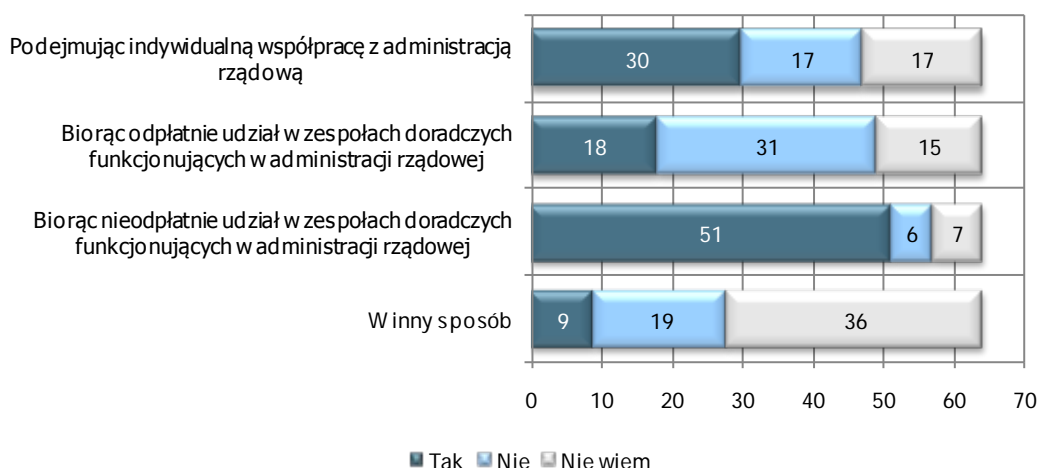


Wykres 12. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy w ciągu ostatniego roku (2010) doradzali Państwo administracji rządowej?

Źródło: Badanie CAWI wśród instytucji, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=109.

Wyraźnie widać, że instytuty naukowe, które są powiązane z administracją rządową, częściej niż pozostałe typy organizacji świadczą usługi doradcze skierowane do sektora rządowego.

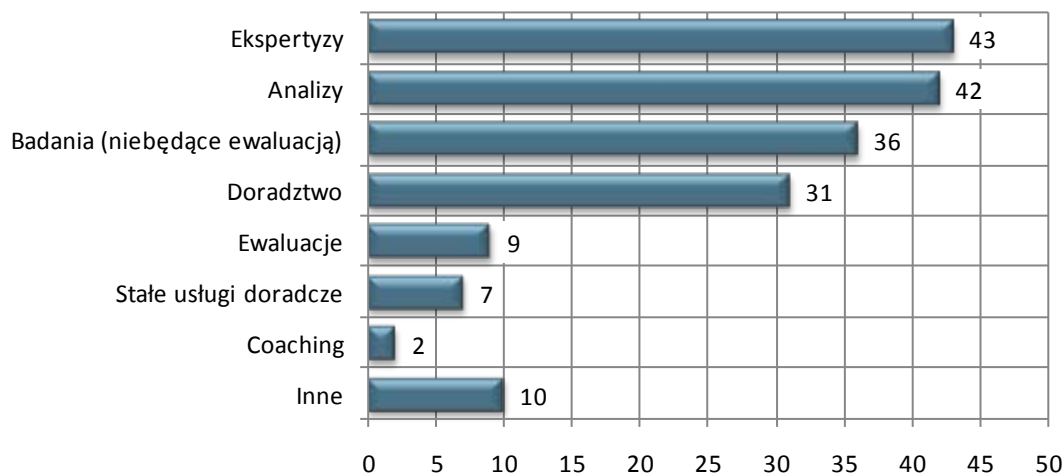
Porównanie z instytutami naukowymi niezwiązanymi z administracją pokazuje, że to właśnie zależności pomiędzy urzędami centralnymi a ośrodkami naukowymi przyczyniają się do intensywniejszej współpracy. Jak można sądzić, wynika to nie tylko z bezpośredniego związku pomiędzy nimi, ale również z przeświadczenia, że ze względu na podległość ośrodka naukowego dostarczy on analiz i badań, które spełnią oczekiwania administracji.



Wykres 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy pracownicy Państwa instytucji współpracowali z administracją rządową w poniższych formach?

Źródło: Badanie CAWI wśród instytucji, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=64.

Fakt braku współpracy instytucji z administracją nie wyklucza, że pracownicy samodzielnie nie świadczą usług doradczych lub analitycznych. Jak pokazują zebrane dane ilościowe, znacząca liczba pracowników przede wszystkim nieodpłatnie uczestniczy w zespołach doradczych.



Wykres 14. Sposób doradzania administracji rządowej

Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=64.

Współpraca szeroko rozumianych think-tanków z administracją publiczną polega przede wszystkim na dostarczaniu ekspertyz i analiz, co wskazuje na wykorzystywanie przede wszystkim danych zastanych i wiedzy eksperckiej. Badania i ewaluacja znalazły się na dalszym miejscu wśród deklarowanych sposobów doradzania. Taki rozkład odpowiedzi może być wynikiem struktury próby.

W podsumowaniu tej części badania zauważyć można, iż szeroko rozumiane *think tanki* **mają potencjał zarówno intelektualny, jak i organizacyjny, żeby skutecznie współpracować z administracją publiczną**. Jednakże nie postrzegają siebie jako instytucji, które mogłyby świadczyć usługi doradcze administracji publicznej w większym zakresie. Skupiają się na swojej podstawowej działalności: szkoły – na nauczaniu, instytuty naukowe – na prowadzeniu badań, a działalność doradczą traktują raczej marginalnie. Tak więc instytucje mogące świadczyć na rzecz administracji usługi doradcze bądź analityczne (należy pamiętać, że ta grupa jest zdominowana liczebnie przez uczelnie i instytuty naukowe) są traktowane jako „źródło” ekspertów lub zespołów ekspertów, nie zaś jako instytucje, które jako takie mogą współpracować z administracją. Potwierdza to stawiane wyżej tezy o istnieniu rynku ekspertów, a nie rynku instytucji mogących świadczyć usługi doradcze czy analityczne.

Należy również zauważyć, że sytuacja **poszczególnych kategorii ośrodków eksperckich jest bardzo różna**. Jeśli chodzi o **pozarządowe organizacje typu think-tank, to mają one dużą elastyczność działania, większą od elastyczności ośrodków akademickich czy nawet firm prywatnych, jednakże ich głównym problemem jest brak możliwości zbudowania stabilnych podstaw finansowych**. Dedykowane im źródła finansowania, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, są mocno ograniczone. Można również postawić tezę, że think-tanki nie są organizacjami, które mogą być dobrze rozpoznawalne w społeczeństwie.

Ośrodki akademickie skupione są przede wszystkim na działalności dydaktycznej. Zakres badań wykonywanych (zwłaszcza w dziedzinach nauk humanistycznych) w szkołach wyższych jest bardzo skromny. A jeśli już realizowane są projekty badawcze, to zwykle nie mają one charakteru

„stosowanego”. Pozostają na wysokim poziomie abstrakcji, a ich realizacja nie nadąża za bieżącymi potrzebami decydentów.

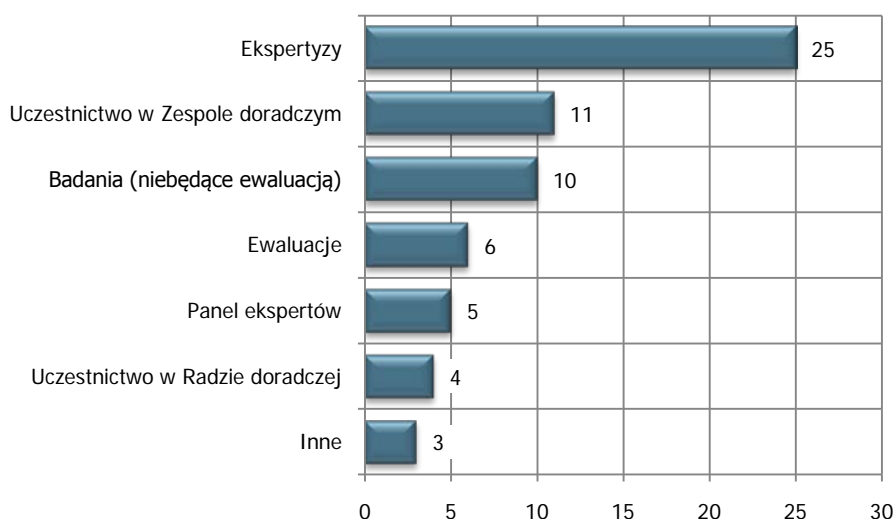
Podmioty prywatne najczęściej są bardzo wąsko wyspecjalizowane. Wydaje się również, że jednocześnie mają ograniczone zdolności do budowania względnie stałego zaplecza eksperckiego. Niewątpliwie jest to spowodowane stosunkowo nielicznymi zamówieniami składanymi przez administrację publiczną w badanym obszarze, która, jak pokazało badanie (zarówno ilościowe, jak i studia przypadków), przedkłada zatrudnianie indywidualnych ekspertów nad ogłaszanie przetargów na większe badania czy analizy. Wynika to również z preferencji samych ekspertów.

2.6.3. Celowość i gospodarność współpracy z instytucjami doradczymi w procesie podejmowania decyzji

Skuteczność współpracy administracji publicznej z zewnętrznymi instytucjami doradczymi zależy od wielu czynników. Zasadniczą kwestią dla skutecznej współpracy administracji publicznej z zewnętrznymi instytucjami doradczymi jest to, by produkty dostarczane przez te instytucje miały walor użyteczności, były odpowiedzią na realne potrzeby oraz by odznaczały się wysoką jakością. Utrudnieniem w formułowaniu wniosków jest tu brak twardych danych i analiz. W szczególności dotyczy to jakości i użyteczności produktów dostarczanych przez podmioty świadczące usługi doradcze czy analityczne.

Pierwszym krokiem analizy jest określenie skali współpracy pomiędzy administracją rządową a instytucjami, które potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze. Spośród ogółu (49) badanych komórek administracji rządowej 27 zadeklarowało, że korzystało z usług podmiotu, który dostarczał analiz, badań, ekspertyz. Jako powód niekorzystania z takich usług badani wskazywali przede wszystkim brak potrzeb w tym zakresie (12 odpowiedzi), następnie zaś brak środków finansowych (6 wskazań).

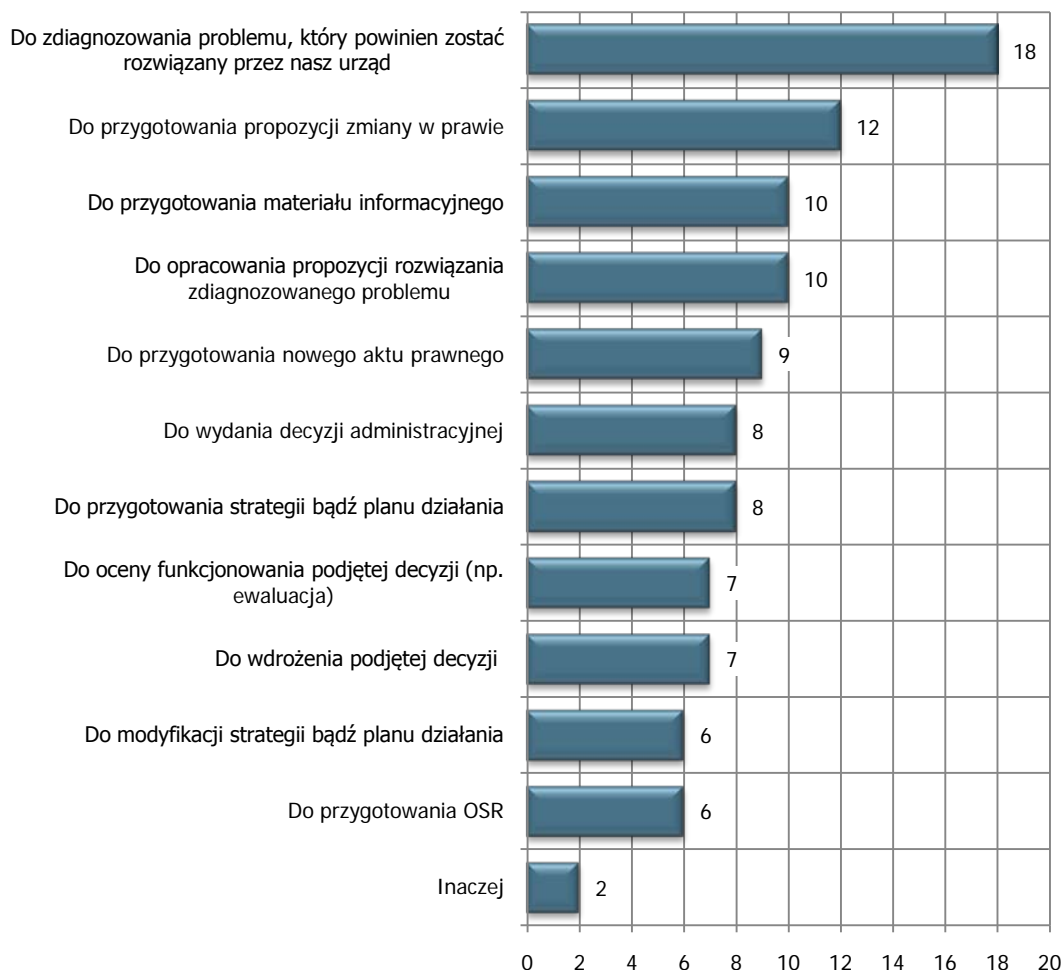
Przyczyną korzystania z usług podmiotów dostarczających badań czy analiz były przede wszystkim braki w wiedzy specjalistycznej w urzędzie oraz brak możliwości przeprowadzenia samodzielnych badań.



Wykres 15. Typ usług, z jakich korzystały badane komórki administracji rządowej

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=49.

Najczęściej zamawianym typem usług są ekspertyzy. Wskazało na nie 25 z 27 komórek korzystających z zewnętrznego doradztwa. W drugiej kolejności wymieniano uczestnictwo w zespole doradczym i badanie. Przeciętnie jedna komórka zamówiła 13 usług doradczych, jednakże można zaobserwować duże zróżnicowanie pomiędzy badanymi. Największą wskazywaną liczbą było 50, najmniejszą zaś 1.

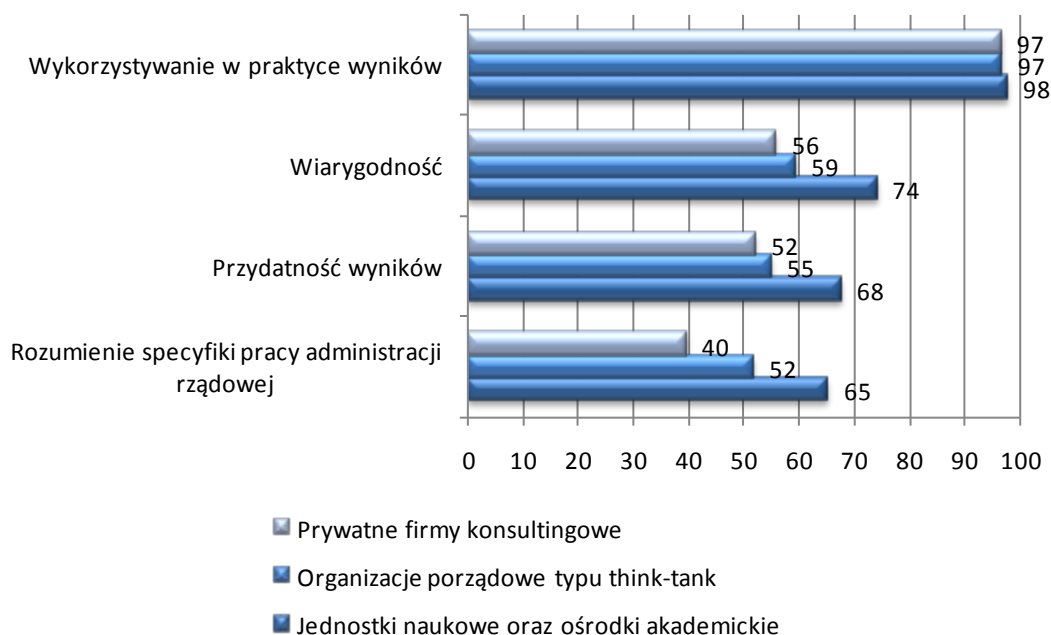


Wykres 16. Sposób wykorzystania współpracy przez administrację rządową

Źródło: Badanie CAWI wśród administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=49.

Jak pokazuje wykres 16, rezultaty współpracy posłużyły przede wszystkim do przygotowania diagnozy, zmian w prawie, a także propozycji rozwiązania problemu oraz materiału informacyjnego. Rządziej usługi zewnętrznych podmiotów są wykorzystywane do oceny – czy to do ewaluacji, czy do OSR, choć zdawać by się mogło, że to jest najwłaściwsze miejsce wykorzystania zewnętrznego wsparcia. Zauważyć też należy, że liczne wskazanie różnych sposobów wykorzystania analiz świadczy o wysokim stopniu użyteczności produktów dostarczanych przez instytucje zewnętrzne.

Zakres wykorzystania produktów dostarczanych przez instytucje zewnętrzne oraz opinie o nich obrazuje wykres 17.



Wykres 17. Średnia ocena (na skali 100-stopniowej) poszczególnych typów podmiotów świadczących lub potencjalnie mogących świadczyć usługi dla administracji publicznej

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. N=49.

Każdy z przedstawionych typów szeroko rozumianych think-tanków charakteryzuje się innymi cechami, które mogą wpływać na postrzeganie dostarczanych administracji rządowej produktów w postaci badań, analiz czy też ekspertyz. Jak wynika z badania ilościowego, rzeczywiście tak jest. Respondenci proszeni byli o ocenę na skali 100-stopniowej każdego z wyróżnionych typów instytucji pod kątem czterech aspektów:



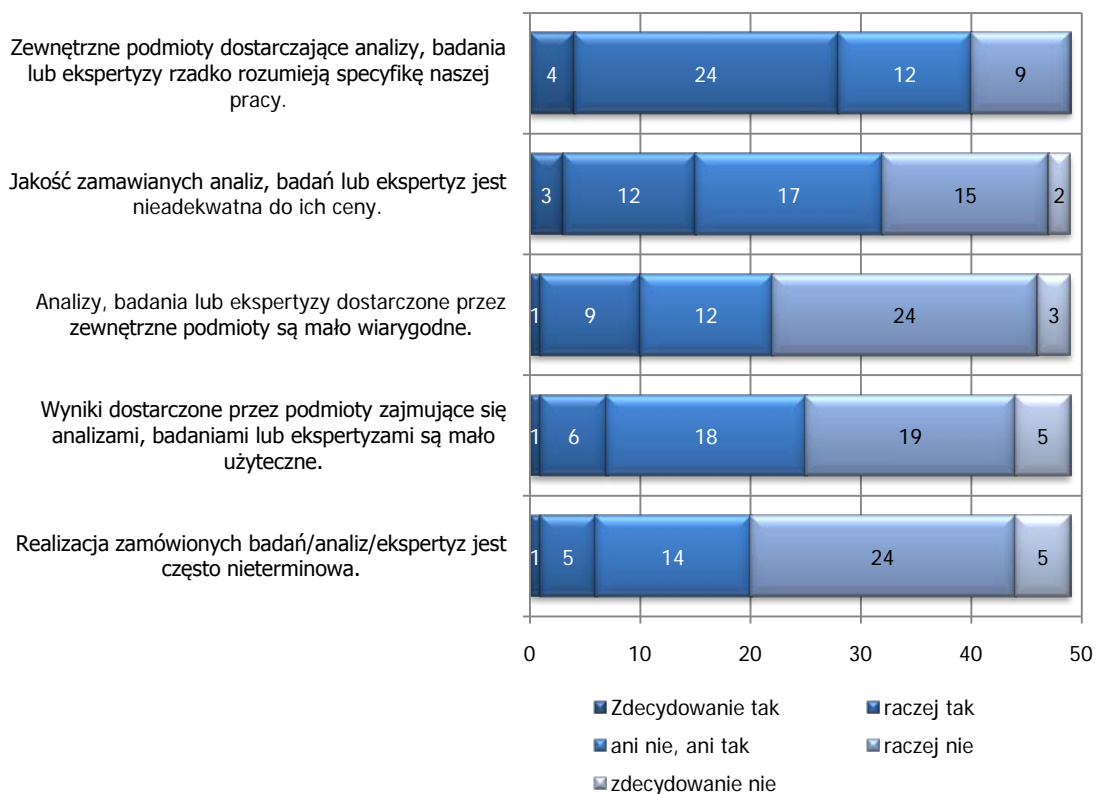
W każdym badanym aspekcie administracja rządowa ocenia najniżej prywatne firmy trudniące się konsultingiem. Szczególnie zwraca uwagę niska ocena w rozumieniu specyfiki pracy administracji rządowej, co może wskazywać, że – zdaniem urzędników – osoby działające się w sektorze prywatnym nie znają możliwości i ograniczeń, przed którymi stają ich zleceniodawcy. Przeciętnie lepsze oceny w każdym z badanych aspektów uzyskały klasyczne think-tanki, czyli organizacje non-profit zajmujące się sprawami publicznymi. W każdym z badanych wymiarów znacząco lepsze oceny uzyskiwały jednostki naukowe oraz ośrodki akademickie, co może wynikać z autorytetu, jakim cieszą się w społeczeństwie naukowcy⁹³.

Wyniki uzyskane z wykorzystaniem ankiety CAWI nie do końca pokrywają się z wynikami ze studiów przypadków, zwłaszcza dotyczących wdrożenia rekomendacji z ewaluacji. W obu badanych przypadkach respondenci pozytywnie wypowiadali się o współpracy instytucji zarówno z firmami prywatnymi, jak i z organizacjami pozarządowymi, które najczęściej świadczą usługi w zakresie ewaluacji. Podkreślano przy tym, iż współpraca ta znacząco poprawia się z upływem czasu, gdy i pracownicy administracji, i pracownicy instytucji doradczych nabierają większego doświadczenia, a także poznają lepiej wzajemne uwarunkowania. Najczęstszym problem we współpracy było dotrzymywanie terminów realizacji zadań, przy czym respondenci podkreślali, iż wina za opóźnienia w harmonogramach leżała po stronie obu partnerów.

W badaniu ilościowym osiem komórek stwierdziło, że w trakcie współpracy z ekspertami zewnętrznymi pojawiały się kłopoty. Jako problematyczne wskazywano kwestie terminowości i jakości dostarczanych produktów. Wśród rozwiązań wymienione zostały z jednej strony kary umowne, z drugiej zaś dialog z wykonawcą, co pokazuje dwa typy podejścia urzędów do zewnętrznych dostawców badań i analiz. Wydaje się, że podejście polegające na dialogu z wykonawcą i precyzyjnym artykułowaniu własnych oczekiwań lepiej służyć obu stronom.

Ocena jakości, skuteczności i efektywności współpracy administracji z instytucjami zewnętrznymi oparta jest na opiniach i badaniach postaw respondentów. Wykres 18 obrazuje te opinie.

⁹³ M. Feliksiak, *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS 2009.



Wykres 18. Proszę powiedzieć, czy zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=49.

Jednym z poważniejszych zarzutów administracji wobec niezależnego doradztwa jest – jak widać – brak zrozumienia dla pracy administracji rządowej. Taki pogląd podziela 18 respondentów. Warto też zauważyć, że żaden z badanych nie wyraził zdecydowanej dezaprobaty dla tego spostrzeżenia. Potwierdzenie tej tezy znajduje się też w opisie ustaleń, znajdującym się w podrozdziale 2.5.4, dotyczącym barier we wzajemnej współpracy.

2.6.4. Bariery współpracy i możliwość ich eliminacji

Przeprowadzone badania umożliwiły zidentyfikowanie barier utrudniających współpracę administracji rządowej z zewnętrznymi instytucjami analityczno-doradczymi.

Cześć z nich została już wymieniona, w szczególności przy omawianiu potencjału administracji rządowej. W tym miejscu zostaną one uporządkowane i opisane. Wskazano te bariery, które respondenci uważają za najważniejsze i w największym stopniu utrudniające dobrą współpracę. Wnioski są oparte zarówno na wynikach badań ankietowych, jak i na wynikach wywiadów pogłębionych i studiów przypadku.

Wyniki badań jakościowych zdecydowanie podzieliły administrację na tę korzystającą ze wsparcia funduszy europejskich, w tym związaną regulacjami wymagającymi szerokiego czerpania z ekspertyz zewnętrznych, oraz tę, która z procedur unijnych korzysta w niewielkim stopniu. Zdarzyły się też niezwykle interesujące przypadki, gdy administracja, mając szeroki dostęp do środków europejskich przeznaczonych na ekspertyzy i analizy, nie była w stanie korzystać z nich do wprowadzenia istotnych zmian w realizacji polityk, za które była odpowiedzialna.

Na tej podstawie sformułowano wniosek co do pierwszej bariery we współpracy pomiędzy administracją a ośrodkami doradczymi, a która związana jest z postawą **sceptyczną wobec potrzeby współpracy**. Respondenci wskazywali, iż bardzo często poza administracją brakuje wiedzy w konkretnych dziedzinach i jest to powód braku sięgania po zewnętrzną wiedzę ekspercką. Ogólnie prezentowana była postawa „my [administracja] wiemy lepiej, w związku z tym doradztwo zewnętrzne nie jest dla nas przydatne”. Z taką postawą wiązała się negatywna ocena instytucji świadczących usługi doradcze. Niektórzy respondenci podczas studiów przypadku wskazywali na brak rzetelności podczas przygotowywania ekspertyz, nieterminowe ich przygotowanie i nadmierne angażowanie pracowników departamentu zamawiającego usługę doradczą.

Zupełnie odmienne doświadczenie mieli respondenci pełniący różne funkcje w systemie wdrażania programów unijnych. Studia przypadku i wywiady pogłębione przeprowadzane były między innymi w instytucji strategicznej obsługującej fundusze europejskie, instytucji pośredniczącej i w instytucji wdrażającej⁹⁴. Respondenci wskazywali na **wiele zalet związanych z korzystaniem ze wsparcia zewnętrznego**, do których zaliczali przede wszystkim: dopływ nowych idei, nowe pomysły na rozwiązywanie problemów, spojrzenie z innej perspektywy, dysponowanie potencjałem badawczym niedostępnym wewnątrz administracji, zarówno w zakresie narzędzi (możliwość przeprowadzania badań kwestionariuszowych telefonicznych, wspomaganych komputerowo, przeprowadzanie wywiadów fokusowych itp.), jak i odpowiednich kwalifikacji pracowników (zwłaszcza w dziedzinie socjologii, statystyki czy ekonometrii).

Te dwie zupełnie odmienne postawy pozwalają na sformułowanie wniosku, iż doświadczenie w praktycznym stosowaniu doradztwa zewnętrznego jest pozytywne, jednak, z różnych względów, doświadczenie takie nie jest udziałem całej administracji, lecz jedynie niektórych obszarów jej funkcjonowania.

Kolejną, kluczową barierą, wspólną i dla administracji, i dla instytucji doradczych, jest **niepełne zrozumienie kontekstu i celu działania obu typów instytucji**. Potwierdzają ją wyraźnie zarówno badania ilościowe, jak i jakościowe. Generalnie administracja wciąż często nie potrafi zwerbalizować swoich oczekiwań i potrzeb, a eksperci nie zawsze chcą te potrzeby poznać i zrozumieć. Efektem tego są produkty dostarczane administracji, nieuwzględniające kontekstu, np. cyklu tworzenia polityk publicznych czy rządowego procesu legislacyjnego, w jakim działa administracja, przez co są one dla niej nieprzydatne. Może to powodować niechęć do zamawiania zewnętrznych ekspertyz. **Narzędziem zmiany jest zwiększenie współpracy, ale i dialogu pomiędzy tymi dwiema grupami (np. grupy robocze, rady doradcze, komitety sterujące). Istotne jest również zwiększenie umiejętności badania, precyzowania i definiowania własnych potrzeb i oczekiwań przez administrację.**

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

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

⁹⁴ Patrz: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/KompetencjeInst/Strony/glowna.aspx>

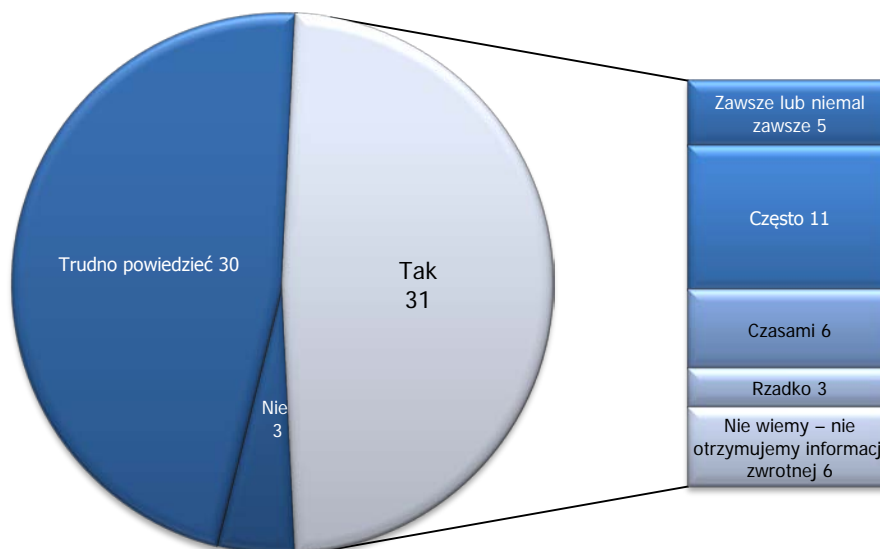
Powyższy cytat potwierdza, że podmioty dostarczające wiedzy eksperckiej, czasami spotykają się z niezrozumieniem, że proces badawczy i analityczny nie jest możliwy do zaplanowania w 100%. Często wyniki jednego etapu badań wpływają na kolejne – jedne obszary badawcze mogą wymagać poszerzenia, a inne zawężenia itp.

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

Należy zauważyć, że respondenci w badaniu ilościowym deklarowali w większości, że administracja rządowa tylko czasami lub rzadko miała kłopoty w określeniu swoich oczekiwań wobec zamawianej usługi doradczej. Jednakże wywiady pogłębione wskazują, że wciąż nie jest powszechna umiejętność sprecyzowania potrzeb przez administrację. Jak mówi jeden z rozmówców badania jakościowego, długoletni pracownik jednego z czołowych polskich think-tanków:

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

Tak więc administracja – zdaniem przedstawicieli instytucji analityczno-doradczych – nie zawsze jasno formułuje obszar i cele doradztwa i własne potrzeby w tym zakresie. Innymi słowy, komunikacja w procesie ustalania przedmiotu doradztwa nie przebiega sprawnie. Zdecydowanie utrudnia to efektywną współpracę. Co ciekawe, jak wynika z badania, nie sprawia to, że współpraca jest trudniejsza z perspektywy dostawcy usługi. Dostawca usługi ma w ten sposób zapewnioną większą swobodę w interpretacji materiału badawczego, ale przez to istnieje możliwość dostarczenia produktu nieadekwatnego czy też nieużytecznego z punktu widzenia odbiorcy badania.



Wykres 19. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy i jak często Państwa zdaniem dostarczone przez Państwa usługi wpłynęły na podjętą przez administrację decyzję?

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=49.

Podmioty oferujące administracji wiedzę i doradztwo w znaczącej liczbie nie wiedzą, jak wykorzystywane są przygotowane przez nich produkty. Tylko 16 badanych wskazało, że ich usługi doradczo-analityczne zawsze lub często odgrywały w administracji rolę w trakcie procesu decyzyjnego. Aż 36 respondentów nie ma wiedzy w tym zakresie.

W badaniu jakościowym wzięli udział przedstawiciele instytucji, które mają długoletnie doświadczenie w świadczeniu usług doradczych dla administracji. Ich wiedza na temat wykorzystania przez administrację produktów badań czy analiz jest znacznie bogatsza niż doświadczenie instytucji biorących udział w badaniu ilościowym. Przedstawiciele tych instytucji mają pełną świadomość, które z dostarczonych przez nich usług były częścią dyskusji w procesie decyzyjnym. Pokazuje to, że dzięki doświadczeniu, wielu zrealizowanym projektom, wielu dyskusjom, są świadomi zarówno oczekiwań administracji, jak i roli, jaką dostarczana wiedza ekspercka może pełnić we wspieraniu procesu decyzyjnego. Wyniki badania ilościowego wskazują, iż większość instytucji, które spełniają kryteria definicyjne think-tanku, nie zdają sobie sprawy, jaką rolę odgrywają lub mogą odgrywać w procesie decyzyjnym. Można sądzić, że nie widzą one związku pomiędzy dostarczonym przez nich produktem a późniejszym działaniem administracji.

Zestawienie opinii osób doświadczonych we współpracy z administracją z opiniami instytucji, które świadczą administracji usługi doradcze sporadycznie, może prowadzić do wniosku, że część administracji korzysta z doradztwa, jednak ani wykonawcy, ani zamawiający nie są pewni, czemu to doradztwo ma służyć. Po stronie administracji brakuje umiejętności skutecznego komunikowania potrzeb w zakresie zewnętrznych badań i ekspertyz. Natomiast po stronie szeroko rozumianych think-tanków brakuje umiejętności dostosowania oferty do potrzeb partnera, a czasem refleksji nad tym, co tak naprawdę należy administracji dostarczyć. Bardzo sugestywnie podsumowuje to przedstawiciel jednego z czołowych instytutów zajmujących się problematyką społeczno-gospodarczą, wyjaśniając przyczyny narzekania na współpracę z administracją publiczną w środowisku eksperckim:

[Problem wynika] z takiego wzajemnego niedopasowania. To znaczy, czasami administracja nie chce albo nie wie, jak skorzystać z ekspertów, a eksperci nie wiedzą, czego administracja oczekuje. W tym sensie właśnie, że piszą takie akademickie [elaboraty].

Respondenci reprezentujący ośrodki doradcze wskazali również na problem wykorzystywania przez zewnętrznych ekspertów słabości administracji wynikającej z braku systemu zarządzania wiedzą.

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

Problem ten wiąże się bezpośrednio z brakiem stałego dialogu między administracją a ośrodkami doradczymi. Ponownie sytuacja przedstawia się inaczej w obszarze zarządzania funduszami unijnymi, gdzie funkcjonują nieformalne zespoły stałej współpracy, np. dotyczące polityki spójności, które są platformą wymiany doświadczeń, ale i aktualizacji wiedzy na temat szybko zmieniającej się rzeczywistości w obrębie polityki spójności, związanej np. z programowaniem kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Ośrodki doradcze mogą wносить wartość dodaną do dyskusji toczącej się w obrębie administracji tylko wówczas, gdy mają dostęp do aktualnej wiedzy, co umożliwia uczestnictwo we wspólnych zespołach. W niektórych takich zespołach eksperci funkcjonują nieodpłatnie, widząc w tym wymierne korzyści dla reprezentowanych przez siebie instytucji i rozwijania własnych umiejętności.

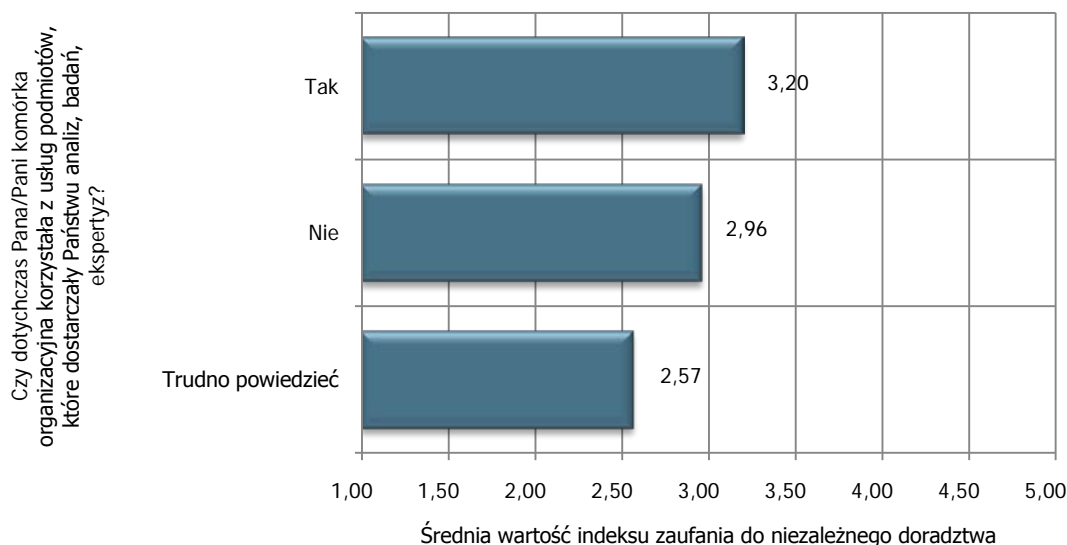
Barierą zidentyfikowaną po stronie administracji jest brak wykwalifikowanych pracowników, którzy mogą prowadzić współpracę z instytucjami doradczymi. Respondenci podczas studiów przypadku często podkreślali ten problem, dodając, iż zamawianie doradztwa wymaga odpowiednich kwalifikacji związanych z: umiejętnością poprawnego formułowania celów badania i problemów badawczych, określaniem czasu trwania badania i jego kosztów, umiejętnością sformułowania odpowiednich kryteriów wyboru oferty, gwarantujących wybór doświadczonych instytucji, umiejętnością współpracy w trakcie realizacji badania, kwalifikacjami w zakresie odbioru produktów badania (dopilnowanie wysokiej jakości otrzymanych wyników), a także świadomością i umiejętnością zastosowania wyników badań do rozwiązywania konkretnych problemów występujących w administracji. Respondenci korzystający w dużym zakresie ze wsparcia zewnętrznego podkreślali, iż kwalifikacje takie są wynikiem doświadczeń ze współpracy z instytucjami dostarczającymi doradztwa i z czasem bariery te zanikają.

Oczywistym sposobem na wzrost wzajemnego zrozumienia, zaufania, a tym samym efektywności współpracy, jest zwiększenie intensywności i głębokości współpracy. W celu przetestowania takiej hipotezy stworzony został indeks zaufania do niezależnego doradztwa⁹⁵, który przyjmuje wartości

⁹⁵ Indeks powstał zgodnie z następującą procedurą:

- ▶ Testowanie zgodności stwierdzeń z kwestionariusza.
- ▶ Wylimitowanie stwierdzeń niekorelujących z pozostałymi.
- ▶ Przyporządkowanie odpowiedziom punktów: Zdecydowanie tak – 1 punkt, raczej tak – 1, Ani tak, ani nie – 3, raczej nie – 4, zdecydowanie nie – 5.
- ▶ Wylimitowanie indeksu – średnia liczba punktów z każdego ze stwierdzeń.

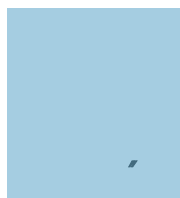
od 1 do 5. Wartość indeksu dla badanych komórek administracji rządowej wyniosła 3,04, co pokazuje, że administracja ma generalnie ambiwalentny stosunek do instytucji czy firm dostarczających jej badań i analiz. Jednakże widoczne jest zróżnicowanie w postawach wobec administracji publicznej pomiędzy komórkami organizacyjnymi, które dotychczas nie korzystały z usług tego typu podmiotów, a tymi, które korzystały z takich usług.



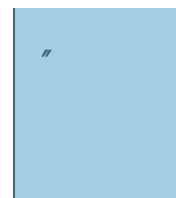
Wykres 20. Średnia wartość indeksu zaufania do niezależnego doradztwa w podziale na komórki korzystające z usług podmiotów dostarczających niezależnego doradztwa

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. N=49.

Można więc sądzić, że fakt korzystania z usług zewnętrznych podmiotów, które dostarczają badań, analiz lub ekspertyz, wpływa na poziom zaufania i zrozumienia ekspertów zewnętrznych. Zaobserwowano również pozytywną i istotną statystycznie korelację pomiędzy wysokością budżetów⁹⁶ oraz wysokością wydatków na badania i analizy⁹⁷ a indeksem zaufania do niezależnego doradztwa. Można więc wnioskować, że **zachodzi swoiste sprzężenie zwrotne. Intensywność i głębokość współpracy (im większe wydatki na badania i analizy, tym automatycznie częstsze są kontakty pomiędzy obiema grupami) wpływa na zaufanie do podmiotów dostarczających wiedzę ekspercką, natomiast duże zaufanie do niezależnego doradztwa i zrozumienie, czemu służą badania i ekspertyzy, owocuje zwiększeniem korzystania z tego typu usług.** Potwierdzenie tej tezy znajduje się również w wywiadach jakościowych, gdzie rozmówcy przytaczali przykłady zmian w podejściu urzędów pod wpływem współpracy ze środowiskiem eksperckim. Za ilustrację może posłużyć wypowiedź przedstawiciela think-tanku o Ministerstwie Rozwoju Regionalnego:



Tutaj moim zdaniem widać ewolucję. Coraz bardziej praktycznie do tego podchodzą. Coraz lepsze te SIWZ-y i projekty. Badają swoje potrzeby i je wykorzystują.



Zdecydowane potwierdzenie tej tezy znaleźć można w analizie studiów przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do badań ewaluacyjnych. Respondenci z administracji rządowej bardzo wysoko oceniali

⁹⁶ Korelacja Pearsona na poziomie 0,45 przy istotności na poziomie 0,1.

⁹⁷ Korelacja Pearsona na poziomie 0,35 przy istotności na poziomie 0,5.

przydatność wyników badań ewaluacyjnych przy podejmowaniu decyzji, wskazując, iż korzystają z nich przy podejmowaniu różnych decyzji: zarówno strategicznych, jak i operacyjnych, i na różnych etapach ich podejmowania:

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

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

Kolejnym problemem, z jakim zderza się administracja, która pragnie korzystać ze wsparcia zewnętrznego, jest bariera związana z czynnikiem czasu. Bardzo często respondenci podkreślali, że presja czasu towarzysząca podejmowaniu decyzji była tak znacząca, iż skorzystanie z doradztwa zewnętrznego było niemożliwe, chociaż respondenci pragnęli z niego skorzystać. Najbardziej znamienny był przypadek, gdy instytucja miała wybraną w drodze przetargu firmę doradczą, z której usług korzystała na różnych etapach tworzenia dokumentu, jednak w końcowej fazie prace nad dokumentem nabrały takiego przyspieszenia, że nie było czasu nawet na skorzystanie z usług wybranej już firmy. Z barierą czasu wiąże się również kwestia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Zdaniem respondentów, często procedura wyłaniania doradztwa była tak długotrwała, że podpisywanie umowy na wykonanie usługi stawało się bezprzedmiotowe. Ponownie w tym względzie inną opinię prezentowały instytucje systemu wdrażającego programy unijne. Respondenci podczas wywiadów wskazywali co prawda na problem harmonizacji terminów wyłaniania wykonawców świadczących usługi i zapotrzebowania na nie, jednak podkreślali, iż z czasem problem ten przestał im doskwierać, bowiem nauczyli się funkcjonować pod reżimem ustawy i są w stanie wcześniej planować swoje zapotrzebowanie na usługi doradcze. Pomocny w tym zakresie jest obowiązkowy w tych instytucjach plan ewaluacji, w którym na cały następny rok planowane są potrzebne badania. Respondentom zdarzają się sytuacje, gdy pomoc doradcza jest pilnie potrzebna, ale posiłkują się wówczas zazwyczaj nieformalnymi zespołami eksperckimi na forum, na którym mogą przedyskutować nagłe problemy. Pokazuje to, iż barierą jest tu nie tyle sama ustawa, ile konieczność długofalowego planowania w zakresie korzystania z doradztwa zewnętrznego, a co za tym idzie – realizacja odpowiednio wcześniej procedur wynikających z przepisów ustawy.

Równie ważne są **kwestie finansowe w badaniach i ekspertyzach**. W tym obszarze zdiagnozono dwa problemy. Jednym jest często niewystarczająca wysokość środków, którymi dysponują instytucje administracji rządowej na badania i ekspertyzy. Respondenci z obszaru funduszy europejskich wskazywali, iż ich współpraca z instytucjami doradczymi możliwa jest wyłącznie dzięki finansowaniu z tych środków projektów doradczych. Podstawowym źródłem dla instytucji systemu funduszy unijnych jest pomoc techniczna (zarówno z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, jak i ta umiejscowiona w każdym programie sektorowym). Respondenci wspominali, iż przy realizacji programów przedakcesyjnych nie dysponowali takimi zasobami finansowymi i nie mogli w tak szerokim zakresie korzystać ze wsparcia zewnętrznego przy podejmowaniu decyzji, gdyż w budżecie krajowym nie było odpowiednich środków.

Drugą kwestią związaną z finansami w tym obszarze jest częsty brak doświadczenia administracji rządowej w określaniu kosztów prowadzonych badań czy analiz. Często szacowanie wartości zamówień jest obarczone błędem, co powoduje niezgłaszanie się do nich doświadczonych ośrodków doradczych. Wysoki koszt badań powoduje też często nierealistyczne oczekiwania zamawiającego względem wykonawcy. Wspomina o tym kilku respondentów z instytucji doradczych, którzy zetknęli się z niechęcią zamawiającego do współpracy przy realizacji badania argumentowaną tym, że zamawiający płaci tyle, iż powinien otrzymać wysokiej jakości gotowy produkt. Tymczasem badania zamawiane są w bardzo wąskich, specjalistycznych dziedzinach, gdzie dostęp do danych zastanych

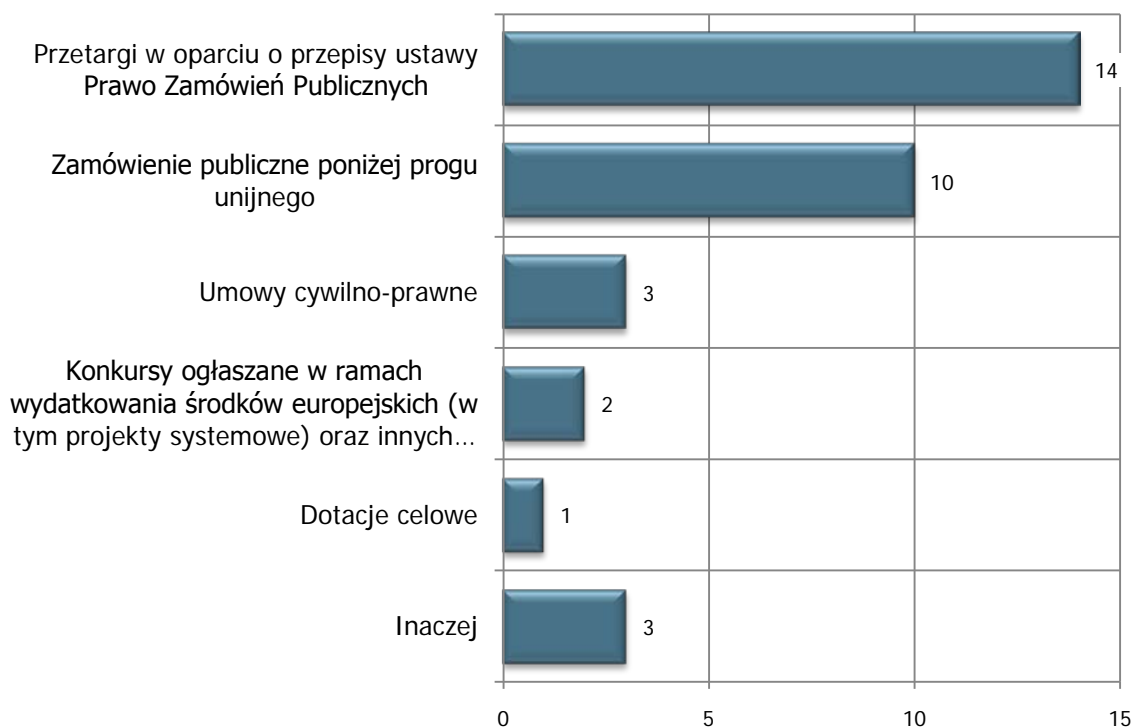
w zasadzie jest głównie u zamawiającego, co oznacza konieczność współpracy w celu uzyskania wysokiej jakości produktów.

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

Konieczność współpracy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, czy też wykonawcą a podmiotami objętymi badaniem, może być kolejną barierą w świadczeniu wysokiej jakości doradztwa. Zwłaszcza w obszarach, gdzie realizowanych jest dużo badań, wykonawcy wskazują na niechęć respondentów do współpracy, wynikającą nie tylko z dużego obciążenia własną pracą, ale też z niechęci do dzielenia się swoją wiedzą i doświadczeniem. Zdarzają się przypadki, gdy ewaluator traktowany jest jak kontroler i objęta badaniem instytucja, czy konkretny pracownik, obawia się konsekwencji w razie niekorzystnych wyników badania. Stąd niezwykle istotną kwestią jest zmiana postawy w tym zakresie wśród pracowników administracji, którzy z jednej strony powinni rozumieć konieczność prowadzenia badań, które powinny służyć usprawnieniu funkcjonowania instytucji czy też pomóc w podjęciu odpowiednich decyzji, z drugiej zaś nie powinni się ich obawiać. Służyć temu powinno zachowanie wysokich standardów prowadzenia badań, w tym konieczność zachowania anonimowości respondentów objętych badaniami.

2.6.5. Oszacowanie kosztów współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi

Oszacowanie kosztów współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi jest bardzo trudne ze względu na brak twardych danych dotyczących tego aspektu badania, nie prowadzi się bowiem tego typu statystyk. Wnioskowanie odbywać się może jedynie na podstawie niepełnych danych ilościowych i, częściowo, wniosków wynikających ze studiów przypadku oraz na podstawie opinii wyrażonych w wywiadach pogłębionych. Przedstawione poniżej informacje stanowią kompilację danych, które udało się do tej pory uzyskać w ramach badania, z opiniami, które wynikają z doświadczenia i wiedzy zespołu badawczego. Ten element badania będzie przedmiotem dalszych analiz, w szczególności w ramach planowanych dyskusji panelowych.



Wykres 21. Rozkład odpowiedzi na pytanie: W jakich ramach formalno-prawnych współpracowali Państwo z podmiotami dostarczającymi badań, analiz, ekspertyz?

Źródło: Badanie CAWI w administracji rządowej. Na wykresie zaprezentowano liczbę odpowiedzi. N=49.

Administracja rządowa najczęściej wykorzystuje mechanizmy z ustawy Prawo zamówień publicznych: przetargi oraz zamówienia z wolnej ręki (poniżej ustalonego przepisami limitu).

Przeciętnie komórki, które korzystały z usług zewnętrznych podmiotów doradczych, dysponowały budżetami w wysokości 163 258 zł, z czego wydały 113 070 zł. Jednakże należy zwrócić uwagę na dużą rozbieżność pomiędzy instytucjami a komórkami – niektóre zaplanowały tylko 500 zł, podczas gdy inne – nawet 500 000 zł. Można tu postawić tezę, iż ta znaczna różnica w wydatkach na współpracę z instytucjami zewnętrznymi jest kwestią rozstrzyganą indywidualnie w ramach danego urzędu w zależności od bieżącej potrzeby, **nie ma wypracowanych mechanizmów dla całej administracji**. Można więc sądzić, że część komórek nie ma wystarczającego doświadczenia i wiedzy, jak szacować potrzeby doradcze i badawcze, a przyjmowane budżety nie wynikają z ustalonej metodologii.

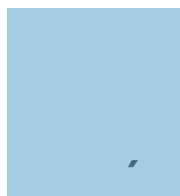
W przyszłości z usług podmiotów dostarczających administracji zamierza korzystać 19 badanych komórek. Oceniamy, że jest to liczba niewielka.

Analizy studiów przypadku wskazują z kolei na dwa istotne elementy w kontekście finansowania usług doradczych realizowanych przez podmioty zewnętrzne. Po pierwsze, w badanych przypadkach **stosowano zróżnicowane formuły współpracy i finansowania**. Po drugie, istnieje ścisły związek skali finansowej korzystania z wsparcia zewnętrznego z możliwościami korzystania przez jednostki administracji publicznej ze środków unijnych.

Badania prowadzone w ramach analizy studiów przypadku obejmujących proces legislacyjny i planowanie polityk publicznych (analiza dokumentów i rozmowy) wskazują, że urzędy nie preliniują środków na wsparcie z zewnątrz planowanych prac nad założeniami do ustaw czy przygotowaniem Ocen Skutków Regulacji. Wstępna analiza zadań zapisanych w dokumentach dotyczących wydatków państwa w układzie zadaniowym w budżecie państwa na rok 2010 i w projekcie na rok 2011

wskazuje, że dla realizacji różnych funkcji państwa nie ma praktyki wyodrębniania środków na analizy, studia, badania itp. Tym samym jakakolwiek współpraca w procesach decyzyjnych z zewnętrznymi ekspertami jest wynikiem bieżących potrzeb i bieżącego finansowania z różnych źródeł. Oznacza to, iż często czynnikiem decydującym o jakości możliwych do uzyskania zewnętrznych analiz itp. jest dostępność i wielkość środków, jakie na ten cel może przeznaczyć administracja.

Respondenci określali to następującymi słowami:



zakres tego, co możemy zamówić w ekspertyzie, zależy nie od naszych potrzeb, tylko od tego, ile możemy na to przeznaczyć pieniędzy

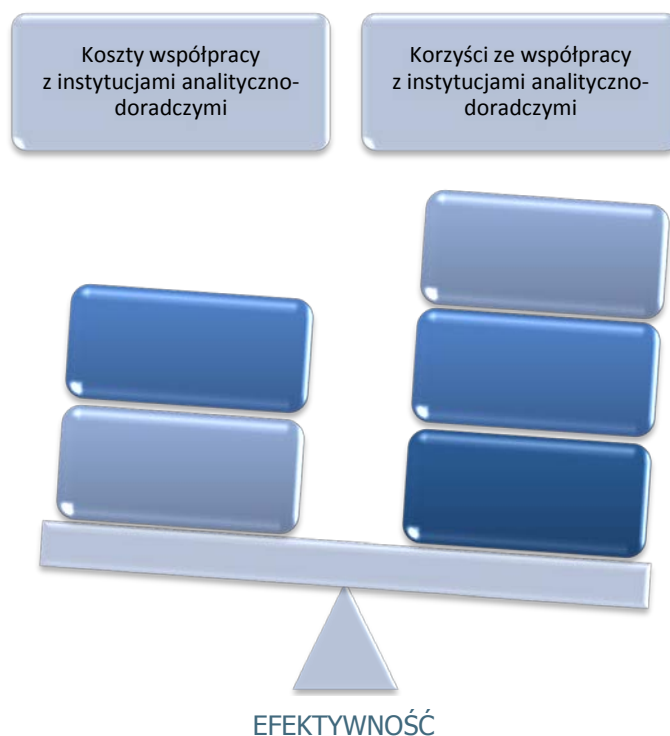


Z kolei analiza studiów przypadku w obszarze badań ewaluacyjnych wskazuje na charakterystyczną prawidłowość: do analizy wytypowano wyłącznie badania finansowane w ramach funduszy europejskich. W innych obszarach stwierdzono realizację badań ewaluacyjnych finansowanych ze środków krajowych tylko w jednym przypadku: krajowych programów operacyjnych realizowanych w obszarze kultury przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. O przyczynach tego stanu rzeczy była mowa w trakcie rozmów z respondentami, z których wszyscy zwrócili uwagę na fakt, iż realizacja badań przez nich zamawianych jest możliwa wyłącznie dzięki przeznaczeniu na to środków z funduszy europejskich, a bardzo często jest związana z wymogiem unijnym bądź krajowym prowadzenia badań.

Można w tym miejscu sformułować generalną myśl, że możliwość finansowania badań ze źródeł zewnętrznych jest czynnikiem stymulującym współpracę administracji publicznej z instytucjami zewnętrznymi.

2.7. Projekt sposobu mierzenia efektywności współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi

Efektywność współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi będzie charakteryzowana ogólnie poprzez odniesienie ponoszonych kosztów na niezależne doradztwo do uzyskanych skutków finansowych.



Powinny być tu wykorzystane zarówno – wyliczone zgodnie z poniżej opisanymi koncepcjami – skutki finansowe decyzji podejmowanych wspólnie z instytucjami zewnętrznymi, jak i koszty ponoszone przez administrację rządową na zatrudnianie instytucji zewnętrznych (doradczych). Będzie to punktem wyjścia uzyskania odpowiedzi na pytania:

- ▶ na ile możliwe było osiągnięcie skutków finansowych niższym kosztem?
- ▶ na ile możliwe było osiągnięcie wyższych skutków finansowych przy poniesieniu takiego samego poziomu kosztów na doradztwo zewnętrzne?

Pomiar efektywności współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi będzie zatem odbywał się według następującego wzoru:

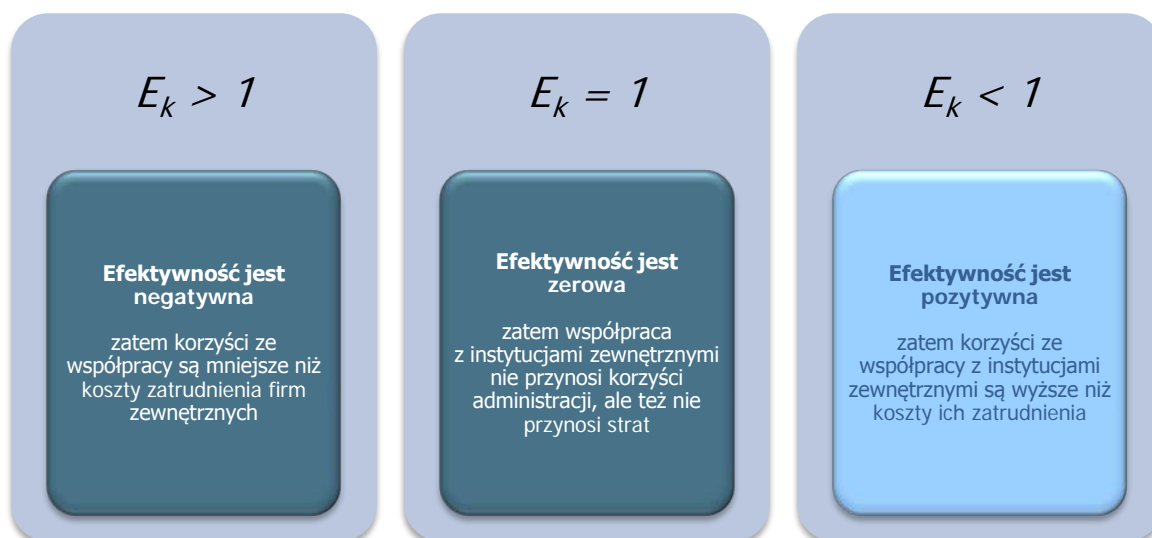
$$E_k = \frac{K_{adm}}{S_f}$$

gdzie,

E_k efektywność niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym administracji rządowej
 K_{adm} koszty administracyjne poniesione na zatrudnienie instytucji zewnętrznych (koszty wynikające z umów, koszty organizacji spotkań, koszty podróży i delegacji, koszty poczęstunków itd.)
 S_f wysokość skutków finansowych wynikających z decyzji podejmowanych we współpracy z instytucjami doradczymi zewnętrznymi.

Efektywność współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi oznacza nakład, jaki administracja publiczna ponosi, aby uzyskać 1 zł dodatkowych korzyści wynikających ze współpracy.

Zaprezentowane wyżej podejście do mierzenia efektywności współpracy wyznacza trzy bazowe warianty wynikowe:



Można powiedzieć, że dopiero trzeci warunek ($E_k < 1$) jest punktem wyjścia oceny rzeczywistej efektywności współpracy, każda współpraca z instytucjami zewnętrznymi powinna bowiem przynajmniej pokryć koszty związane z zatrudnianiem instytucji zewnętrznych. Jest to **warunek brzegowy istnienia potrzeby współpracy**. Dopiero po spełnieniu tego warunku można oceniać jakość współpracy (w sensie korzyści, jakie współpraca ta przyniosła administracji publicznej). Jakość współpracy można liczyć zarówno:

- ▶ w ujęciu bezwzględnym – jakie skutki finansowe administracja publiczna uzyskała,

jak i

- ▶ w ujęciu względnym – ile razy zwróciły się nakłady na współpracę z instytucjami zewnętrznymi.

W **ujęciu bezwzględnym** liczony będzie zysk ze współpracy:

$$E_k = S_f - K_{adm}$$

zatem od skutków finansowych wynikających ze współpracy odejmuje się koszty administracyjne poniesione na zatrudnienie instytucji zewnętrznych. Ujęcie bezwzględne oznacza zyski finansowe, jakie wypracowała administracja publiczna tylko i wyłącznie dzięki współpracy.

W **ujęciu względnym** zysk ze współpracy należy odnieść do kosztów administracyjnych, aby uzyskać informację, ile razy przekracza on poniesione koszty.

$$E_k = \frac{S_f - K_{adm}}{K_{adm}} = \frac{S_f}{K_{adm}} - 1$$

Analiza efektywności musi brać pod uwagę kilka aspektów, które należy określić przed rozpoczęciem wyliczeń. Są to scenariusze działania, wielowymiarowość analiz, zakres współpracy oraz czas prowadzenia analiz.

Scenariusze działań administracji publicznej

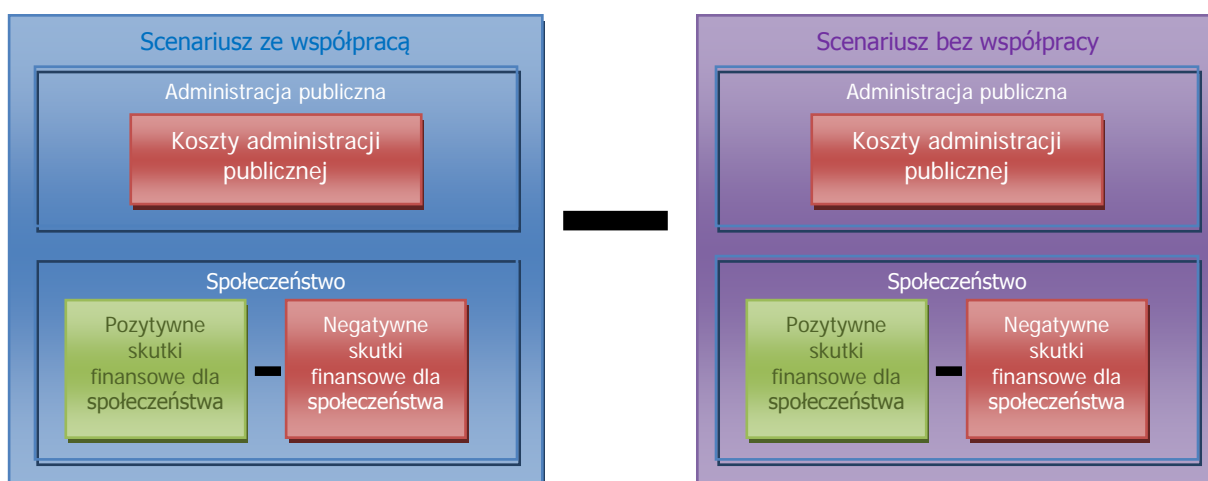
W analizach efektywności należy rozróżnić dwa scenariusze, które są konieczne do poprawnego wyliczenia kosztów administracyjnych i skutków współpracy z instytucjami zewnętrznymi:

- ▶ scenariusz współpracy administracji publicznej z instytucjami zewnętrznymi,
- ▶ scenariusz realizacji zadań jedynie przez administrację publiczną (brak współpracy z instytucjami zewnętrznymi).

Drugi scenariusz realizacji zadań jedynie przez administrację publiczną jest scenariuszem bazowym, do którego będzie porównywany scenariusz współpracy z instytucjami zewnętrznymi.

Wielowymiarowość analiz

Należy brać pod uwagę wielowymiarowość prowadzonych analiz, a przede wszystkim to, że analizą objęte są nie tylko podmioty administracji publicznej, ale również społeczeństwo. Dla każdego z tych elementów konieczne jest wyliczenie konkretnych wielkości. Przedstawia to poniższy diagram:



Rysunek 1. Poglądowe przedstawienie sposobu analizy efektywności współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi.

Źródło: opracowanie własne.

Zakres analizy

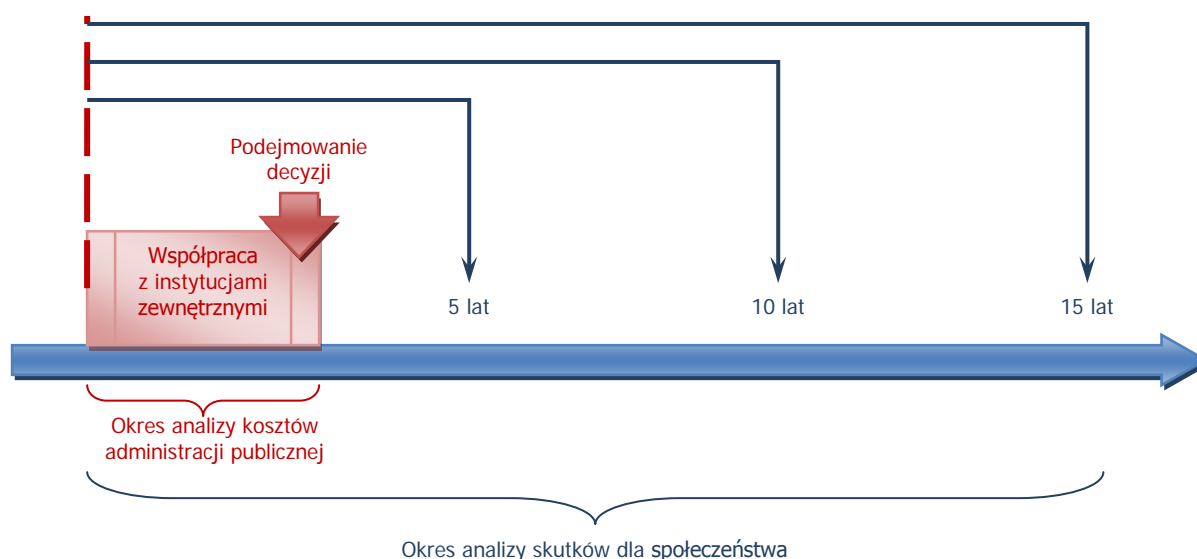
Analizą można objąć całą współpracę instytucji publicznej z instytucjami zewnętrznymi (wszystkimi). Można również podzielić ją na współpracę z poszczególnymi instytucjami oddzielnie (i wówczas badać efektywność współpracy z poszczególnymi instytucjami). Można wreszcie podzielić współpracę z jedną instytucją na odrębne decyzje (jeżeli istnieje taka możliwość, np. wypracowywanie kolejnej decyzji odbywało się po podjęciu poprzedniej). Wówczas możliwe byłoby określenie efektywności współpracy skutkującej podjęciem dowolnej decyzji i ustalić, jakiego typu decyzje są warte (w dosłownym tego słowa znaczeniu) współpracy z instytucjami zewnętrznymi, a jakie – nie są.

Ustalenie zakresu analizy zależy od celów, jakie postawimy przed badaniem i czego chcemy się dowiedzieć (jak bardzo szczegółowe informacje nas interesują).

Okres przyjęty do analiz

Istotne znaczenie w analizie będzie miał również **okres przyjęty do wyliczeń skutków finansowych**. O ile w przypadku kosztów, okres ten jest wyznaczony przez okres współpracy z instytucjami zewnętrznymi, o tyle w przypadku skutków okres ten może być wielokrotnie dłuższy (np. skutki uchwalonej ustawy mogą być wieloletnie). Do wyliczeń skutków finansowych należy przyjąć kilka okresów, aby przeanalizować, czy skutki zwiększają się, czy też koszty społeczne (płacone nie przez administrację, ale przez obywateli) równoważną korzyści dla społeczeństwa wynikające z podjęcia decyzji. Proponuje się następujące okresy:

- ▶ 5 lat od momentu rozpoczęcia współpracy,
- ▶ 10 lat od momentu rozpoczęcia współpracy,
- ▶ 15 lat od momentu rozpoczęcia współpracy.



Rysunek 2. Zobrazowanie okresów analizy efektywności współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi.

Źródło: opracowanie własne.

W dalszej części rozdziału przedstawiono sposoby wyliczania dwóch wielkości (kosztów administracyjnych i skutków finansowych), które należy zastosować do obu scenariuszy.

2.7.1. Szacowanie kosztów administracyjnych współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi

Prowadzenie współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi nie może kojarzyć się wyłącznie z kosztami zamawianych ekspertyz, badań, konferencji, spotkań ani szkoleń zewnętrznych.

Koszty administracyjne, które ponosi administracja podczas współpracy z instytucjami zewnętrznymi, są o wiele szersze i dotyczą również kosztów obsługi instytucji, kosztów przygotowawczych i kosztów wdrożeń przygotowanych rozwiązań.

Przykładowe koszty administracji publicznej zestawiono w poniższej tabeli.

Tabela 6. Przykładowe koszty administracyjne współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi

Kategoria kosztu	Przykładowy koszt dotyczący współpracy
Zużycie materiałów i energii	papier i toner do drukarek koperty, opakowania, teczki itp. materiały biurowe artykuły spożywcze paliwo do samochodów zużycie energii elektrycznej, energii cieplnej, gazu i wody
Usługi obce	najem obiektów na cele prowadzonej współpracy remont urządzeń i wyposażenia transport osób i ładunków łączność (telefoniczna, faksowa, pocztowa, kurierska) sprzątanie (pomieszczeń przeznaczonych na współpracę) ochrona mienia (przeznaczonego na współpracę) obsługa finansowa współpracy (księgowanie, przelewy) doradztwo prowadzenie badań, przygotowywanie raportów, ekspertyz
Podatki i opłaty	podatek od nieruchomości VAT naliczony niepodlegający odliczeniu od podatku należnego VAT należny od usług z importu opłaty: skarbowe, sądowe, notarialne
Wynagrodzenia oraz świadczenia na rzecz pracowników	pieniężne i niepieniężne (tj. w postaci świadczeń w naturze) wynagrodzenia za pracę wypłacane pracownikom przeznaczającym całość/część czasu na współpracę składki na ubezpieczenia społeczne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych świadczeń Pracowniczych, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, koszty szkoleń pracowników, koszty związane z bezpieczeństwem i higieną pracy
Amortyzacja	dotycząca środków trwałych wykorzystywanych do współpracy (w odpowiednim stopniu)
Pozostałe koszty	koszty ubezpieczeń majątkowych koszty podróży służbowych (obejmujące koszty przejazdów, diety, koszty noclegów itp.) dotyczących współpracy wszelkie inne proste koszty związane ze współpracą, niewymienione wyżej

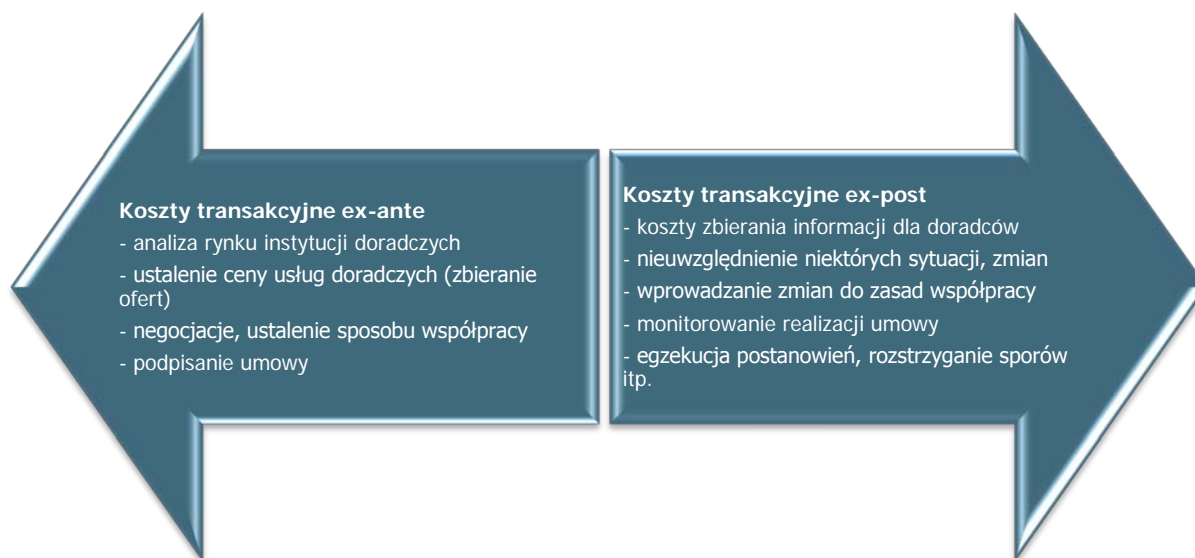
Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie powyższe kategorie kosztów z okresu, w którym była przygotowywana i realizowana współpraca z instytucjami analityczno-doradczymi, należy zsumować. Należy tu zachować spójność badanych okresów.

Takie same kategorie kosztów należy zastosować do scenariusza bez współpracy. W tym scenariuszu siłą rzeczy brakować będzie kosztów usług obcych związanych z doradztwem, prowadzeniem badań, przygotowywaniem raportów i ekspertyz. Z kolei dużo wyższe będą koszty związane z wynagrodzeniami i pochodnymi (pracownicy samodzielnie będą realizować zadania instytucji zewnętrznych).

Od kosztów w scenariuszu ze współpracą należy odjąć koszty ze scenariusza bez współpracy. Wówczas uzyskamy różnicę kosztów z obu scenariuszy. Może się zdarzyć sytuacja, że różnica ta będzie ujemna (tzn. że koszty scenariusza bez współpracy będą wyższe niż koszty scenariusza ze współpracą). Wówczas do analizy całościowej przenosimy wyliczoną wartość ujemną (faktycznie będzie ona zatem zwiększać efektywność współpracy).

W scenariuszu ze współpracą nie wolno zapomnieć o ujęciu **kosztów transakcyjnych**. Należą do nich wszystkie koszty związane z poszukiwaniem informacji (ich zbieraniem, przetwarzaniem i wykorzystywaniem) dotyczących instytucji zewnętrznych, a także koszty zawierania umów z instytucjami zewnętrznymi, a następnie z monitorowaniem ich realizacji i egzekwowaniem zobowiązań. Szczegółowo koszty te pokazuje poniższy rysunek:



Rysunek 3. Rodzaje kosztów transakcyjnych koniecznych do przeanalizowania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Williamson O., Instytucje ekonomiczne kapitalizmu, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998, s. 33-35, Gruszecki T., Współczesne teorie przedsiębiorstwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 254-255.

Oprócz kosztów typowo administracyjnych, które administracja publiczna ponosi w związku ze współpracą z instytucjami zewnętrznymi, należy w wyliczeniach wziąć pod uwagę również **koszty alternatywne**.

Koszt alternatywny (inaczej koszt utraconych możliwości) to koszt, który ponosić będzie administracja publiczna wybierając współpracę z instytucjami zewnętrznymi – tracąc jednocześnie możliwość przeznaczenia zasobów na inne cele. Cele te nie mogłyby zostać zrealizowane, ponieważ administracja alokowała zasoby (ludzkie, rzeczowe, niematerialne) na współpracę z instytucjami zewnętrznymi.

Inaczej mówiąc, współpracując z instytucjami zewnętrznymi, administracja publiczna angażuje część swoich ograniczonych zasobów na ten cel, przez co nie mogą one wykonywać innych czynności w tym czasie, pozbawiając administrację dodatkowych dochodów. Koszty alternatywne będą przedmiotem analizy w kolejnym punkcie.

2.7.2. Szacowanie skutków finansowych współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi

Koncepcje oszacowania skutków finansowych wypracowanych w ramach rekomendacji modeli współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi proponujemy dobierać zależnie od złożoności i możliwości wyceny.

Zakładamy na tym etapie zastosowanie dwóch koncepcji:



Poniżej pokrótce opisane zostały obie koncepcje, ich założenia oraz sposób przeprowadzenia. Należy tu jednak zaznaczyć, że szacowanie skutków finansowych związanych jedynie ze współpracą administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi będzie bardzo trudne, jednakże nie jest niemożliwe. Poniższe koncepcje to potwierdzają.

Koncepcja dyferencyjna (różnicowa)

Koncepcja dyferencyjna (różnicowa) jest koncepcją stosunkowo prostą (tzn. do zastosowania w nieskomplikowanych sytuacjach), opartą na założeniu, że wielkość skutków finansowych, co do zasady, odpowiada decyzjom podjętym dzięki instytucjom analityczno-doradczym.

W celu ustalenia skutków finansowych trzeba porównać wysokość **rzeczywiście uzyskanych** dochodów (lub strat) po podjęciu decyzji opartej na współpracy z instytucjami zewnętrznymi ze **stanem hipotetycznym**, a mianowicie tym, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło podjęcie takiej decyzji. Stan ten odzwierciedla scenariusz bez współpracy i pojęcie kosztu alternatywnego, który musimy odjąć od wyliczonych skutków finansowych (koszt alternatywny pomniejsza pozytywne skutki podjętej współpracy).

Innymi słowy, należy uchwycić różnicę między wysokością rzeczywistych skutków finansowych po podjęciu decyzji a hipotetyczną wysokością takich skutków w sytuacji, gdyby decyzja nie została podjęta.

Zasadą powinna być **konkretyzacja wysokości skutków finansowych**. Konkretyzacja ta ma polegać na ustaleniu wysokości skutków na podstawie analizy dokumentacji współpracy z instytucjami zewnętrznymi i podejmowania decyzji. Powyższa analiza winna mieć przede wszystkim na celu indywidualne oszacowanie rozmiaru skutków finansowych spowodowanych podjętą decyzją.

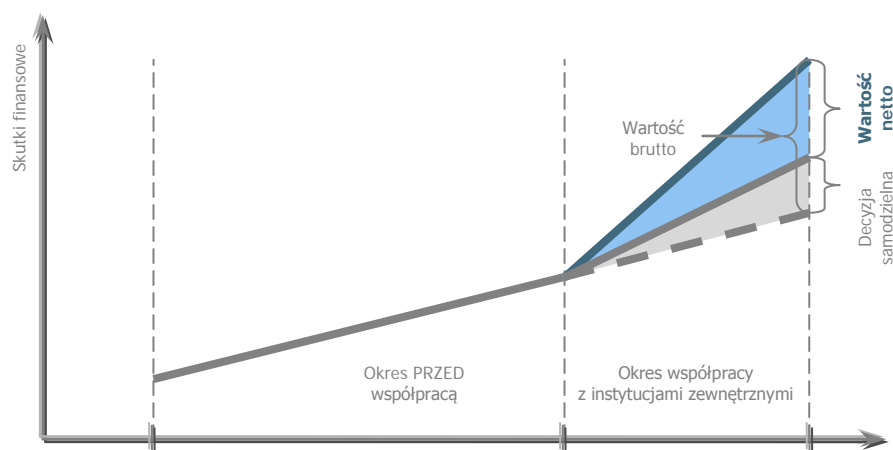
Tę koncepcję jest można zastosować w sytuacjach, kiedy z podejmowaną decyzją **łączą się bezpośrednio** skutki finansowe, czyli np. decyzje dotyczą poziomu podatków, wpływów do budżetu, wydatków itd.

Problemem w tej koncepcji jest jednak odseparowanie tych skutków finansowych, które nastąpiłyby i tak wskutek decyzji podjętej (w sytuacji hipotetycznej) przez samą administrację rządową. Dlatego niejako musimy tu wyznaczyć tzw. **wartość netto** decyzji podjętej we współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi w stosunku do decyzji podejmowanych indywidualnie przez samą administrację.

Można tę sytuację przedstawić poglądowo w następujących krokach postępowania:

- ▶ w pierwszej kolejności musimy wyznaczyć wszystkie skutki finansowe (pozytywne i negatywne) podjętych decyzji,
- ▶ następnie trzeba określić wielkość skutków finansowych samodzielnego podejmowania decyzji przez administrację rządową,
- ▶ a potem pomniejszyć wszystkie skutki finansowe o skutki finansowe samodzielnego podjęcia decyzji (koszt alternatywny), aby pozostała ta część, która została spowodowana współpracą z instytucjami analityczno-doradczymi,
- ▶ na zakończenie należy zdiagnozować skutki finansowe w obu scenariuszach (ze współpracą i bez współpracy), których nie da się wyliczyć – których nie można skwantyfikować w wartościach monetarnych; należy je przedstawić w wartościach naturalnych lub – jeżeli jest to niemożliwe – w sposób opisowy.

Sposób postępowania zaprezentowany powyżej przedstawia rysunek:



Rysunek 4. Wizualizacja wartości brutto i wartości netto skutków finansowych decyzji podejmowanych przez administrację rządową

Źródło: opracowanie własne.

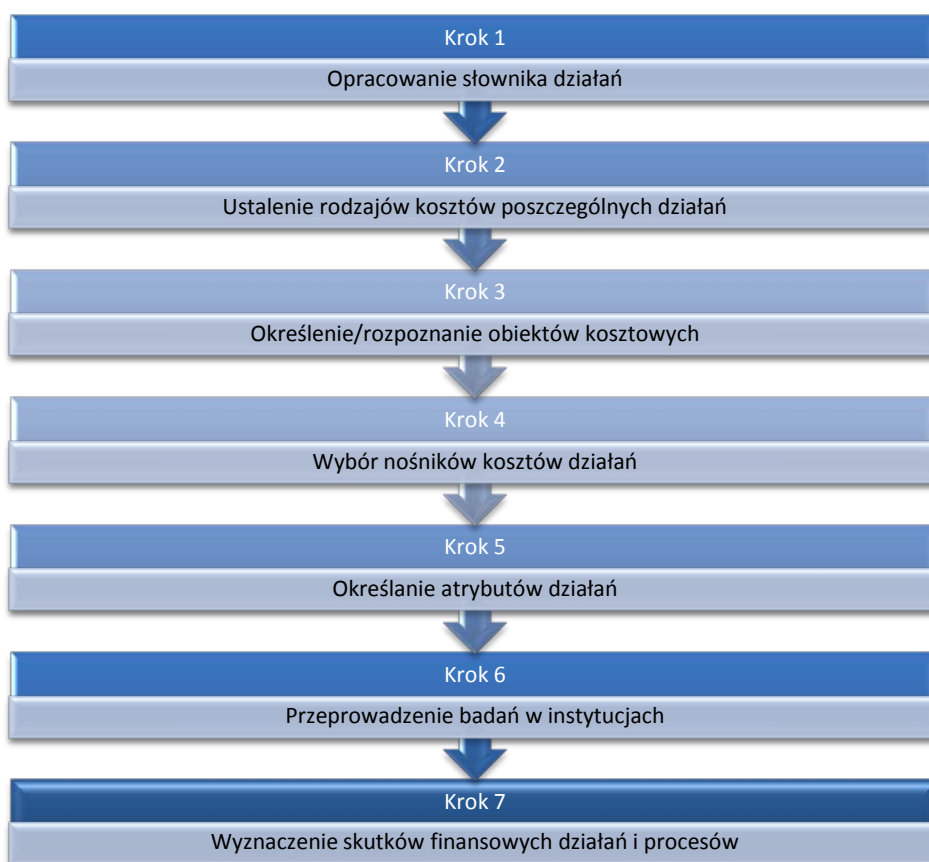
W wyliczaniu rzeczywistego wpływu współpracy z instytucjami zewnętrznymi na wysokość skutków finansowych ważne jest odizolowanie w złożoności obserwowanych zmian, w stosunku do przyjętego punktu początkowego (momentu rozpoczęcia współpracy), tych skutków, których przyczynę stanowi wyłącznie współpraca, a nie decyzje samodzielnie podejmowane przez administrację rządową, które wywoływałyby skutki niezależnie od współpracy lub jej braku.

Koncepcja analizy powstawania skutków finansowych

W odniesieniu do złożonych procesów decyzyjnych lub złożonych obiektów podejmowanych decyzji pierwsza koncepcja nie będzie mogła być zastosowana. Dlatego w takim wypadku konieczne będzie dokładne przeanalizowanie wpływu różnych aspektów decyzyjnych na skutki finansowe.

Podstawowymi elementami koncepcji są działania będące wynikiem podjętych decyzji, nośniki kosztów zasobów oraz obiekty kosztowe. Dzięki takiemu podejściu można koncepcję zastosować do każdej decyzji i przedmiotu działania bez względu na rodzaj i podmiot zaangażowany. To pokazuje uniwersalność tej koncepcji. Tym bardziej, że koncepcję można zastosować również do planowania kosztów współpracy z instytucjami zewnętrznymi.

Koncepcja zakłada zastosowanie 7 kroków postępowania, mających na celu przeanalizowanie skutków finansowych:



Poniżej pokrótce omawiamy poszczególne kroki postępowania.

Krok 1 | Opracowanie słownika działań

W pierwszym kroku działania będące wynikiem podejmowanych decyzji opisywane są za pomocą terminów oznaczających czynność, połączonych z określeniami przedmiotów, których dotyczą np. *podpisanie umowy, weryfikacja wniosku*. Określenie działań kończy się utworzeniem **słownika działań**, wymieniającego i definiującego najważniejsze działania wykonywane w wyniku podjęcia decyzji w różnych instytucjach. Działania mogą być grupowane w procesy.

W wielu przypadkach słownik działań powstanie odwrotnie, tzn. poprzez uszczegółowienie kluczowych procesów zachodzących w różnych instytucjach, których dotyczy decyzja administracji rządowej.

Aby opracować słownik działań realizowanych w wyniku podjętych decyzji administracyjnych, należy wcześniej wykonać następujące analizy:

- ▶ Szczegółowo rozpisać systemy i instytucje biorące udział w procesach i działaniach wynikających z podjętych decyzji przez administrację rządową.
- ▶ Rozpoznać procesy i ścieżki procesów w poszczególnych systemach mających związek z podjętą decyzją.
- ▶ Określić procesy i podprocesy zachodzące w poszczególnych instytucjach systemów.
- ▶ Pogrupować instytucje według poziomu podobieństwa zachodzących w nich procesów i wybrać jedną instytucję z grupy do szczegółowych analiz.

- ▶ Podzielić procesy na działania (i poddziałania) maksymalnie jednostkowe i niepodzielne (np. zgodne z kartami działań w podręcznikach procedur).
- ▶ Zestawić działania ze wszystkimi grupami instytucji (wyszczególnionymi w punkcie 4) w jednej macierzy – znaleźć podobieństwa i różnice.

Wynikiem tego kroku będzie sporządzenie skończonego słownika działań dla całego systemu instytucji, na który oddziałuje podjęta decyzja, oraz przydzielenie poszczególnych działań ze słownika do konkretnych instytucji systemu.

Z uwagi na możliwą wielość działań realizowanych w instytucjach oraz wielość samych instytucji, na które oddziałują podejmowane decyzje, układ docelowej macierzy będzie musiał wyglądać następująco:

Tabela 7. Matryca słownika działań i instytucji (zarys narzędzia).

Słownik działań	Grupy instytucji			
	Grupa instytucji nr 1	Grupa instytucji nr 2	Grupa instytucji nr 3	Grupa instytucji nr 4
PROCES 1.		+		+
Działanie 1.1.		+		
Działanie 1.2.		+		+
Działanie 1.3.		+		+
Działanie 1.4.		+		
PROCES 2.	+		+	
Działanie 2.1.	+		+	
Działanie 2.2.			+	
Działanie 2.3.	+		+	
Działanie 2.4.			+	
Działanie 2.5.			+	

Źródło: opracowanie własne.

Źródłem informacji niezbędnych do przeprowadzenia powyższych badań są wszelkie dokumenty, będące wynikiem podjętych decyzji (umowy, ustawy, rozporządzenia, dekrety itp.), natomiast punkt 5 tego kroku będzie wymagał szczegółowej analizy wybranych (reprezentatywnych) podręczników procedur instytucji.

Krok 2 | Określenie działań wynikających ze współpracy

W tym kroku należy określić (na podstawie zapisów przebiegu współpracy), które działania w poszczególnych systemach/instytucjach wypracowano dzięki instytucjom analityczno-doradczym. Odbędzie się to w następującej macierzy:

Tabela 8. Określenie działań wynikających ze współpracy

Procesy i działania	Instytucje odpowiedzialne za przygotowanie działania		
	Decyzja samodzielna	Decyzja wypracowana wspólnie	Decyzja na podstawie rekomendacji instytucji zewnętrznej
PROCES 1.		+	
Działanie 1.1.		+	
Działanie 1.2.		+	
Działanie 1.3.		+	
Działanie 1.4.		+	
PROCES 2.	+		+
Działanie 2.1.	+		
Działanie 2.2.			+
Działanie 2.3.	+		
Działanie 2.4.			+
Działanie 2.5.			+

Źródło: opracowanie własne.

Określenie działań, które wynikają z decyzji podjętej przez administrację rządową, podzielone zostały na trzy grupy:

- ▶ działania wynikające z decyzji samodzielnie podejmowanych przez administrację rządową,
- ▶ działania wynikające z decyzji wspólnie wypracowanych przez administrację rządową i instytucje zewnętrzne,
- ▶ działania wynikające z decyzji podejmowanych wyłącznie na podstawie danych przekazanych/przedstawionych przez instytucje zewnętrzne.

Krok 3 | Ustalenie rodzajów przychodów/kosztów poszczególnych działań

W tym kroku przypisane zostaną koszty zasobów/przychodów do odpowiadających im działań, stosując **nośniki skutków finansowych**. Nośniki skutków finansowych łączą zapisane w systemie finansowym koszty rodzajowe/przychody z wykonywanymi działaniami. Dane otrzymywane z systemu finansowego instytucji klasyfikują koszty/przychody na podstawie kodu, np.: *przychody operacyjne, wynagrodzenia z dodatkami, usługi zewnętrzne, materiały, przejazdy, telekomunikacja, konserwacja, amortyzacja*. Przykładowe przekształcenie przychodów/kosztów rodzajowych w koszty/przychody działań pokazuje poniższa tabela.

Tabela 9. Przykładowa matryca kosztów rodzajowych/przychodów działań (zarys narzędzia)

Słownik działań	Koszty rodzajowe / przychody				Materiały / energia				Usługi obce				Podatki / opłaty			Przychody		
	Koszt 1.1	Koszt 1.2	Koszt 1.3	Koszt 1.4	Koszt 2.1	Koszt 2.2	Koszt 2.3	Koszt 2.4	Koszt 3.1	Koszt 3.2	Koszt 3.3	Przychód 1	Przychód 2	Przychód 3				
PROCES 1.																		
Działanie 1.1.	+					+						+						
Działanie 1.2.					+							+		+				
Działanie 1.3.												+		+				
Działanie 1.4.		+		+								+						
PROCES 2.																		
Działanie 2.1.						+					+		+					
Działanie 2.2.							+						+					
Działanie 2.3.				+							+		+					
Działanie 2.4.					+								+					
Działanie 2.5.				+					+	+			+					

Źródło: opracowanie własne.

W tym kroku musi nastąpić powiązanie działań wynikających z podejmowanych decyzji z ponoszonymi przez instytucje kosztami w ujęciu rodzajowym/uzyskiwanymi przychodami. Aby to zrobić, w matrycy działań przyporządkowane zostaną poszczególne rodzaje i podrodzaje kosztów/przychodów do poszczególnych działań z przygotowanego słownika działań.

Wymaga to jednak wcześniejszego określenia wachlarza kosztów rodzajowych/przychodów dostępnych w badanych instytucjach. Najłatwiej będzie tego dokonać poprzez analizę szczegółowego wykazu kont syntetycznych i analitycznych z poszczególnych instytucji.

Krok 4 | Wybór nośników skutków finansowych działań

W tym kroku musimy połączyć skutki finansowe działań z przedmiotem działań. Powiązania między działaniami i przedmiotami działań ustanawiane są za pomocą nośników skutków finansowych działań. Liczba potencjalnych wskaźników łączących działanie z jego wynikiem może być znaczna. Generalnie zastosowano trzy rodzaje nośników skutków finansowych:

- ▶ **Ilościowe nośniki skutków finansowych** stosuje się wtedy, kiedy można przyjąć, że za każdym razem, gdy dane działanie jest wykonywane, potrzebna jest taka sama ilość zasobów, np. wskaźnik *liczba podpisanych umów* zakłada, że koszt podpisania jednej umowy wymaga takiej samej ilości i takiego samego kosztu zasobów.
- ▶ **Nośniki czasu trwania** informują ile czasu potrzeba na wykonanie danego działania. Powinno się je stosować wówczas, gdy istnieją duże różnice w udziale danego działania w stosunku do różnych produktów, np. wskaźnik *czas weryfikacji podania* jest dobrym nośnikiem przy założeniu, że pewne typy podań wymagają różnych długości czasów weryfikacji, ale koszt każdej godziny pracy weryfikującego jest taki sam.
- ▶ **Nośniki intensywności** bezpośrednio obliczają ilość zasobów zużytych lub uzyskanych za każdym razem, gdy wykonywane jest działanie. Stosowany będzie, gdy występują różnice w ilości zasobów (czas pracy pracowników) i różnice w kosztach zasobów (różnice w koszcie pracy pracowników).

Krok 5 | Określanie atrybutów działań

Działaniom zinwentaryzowanym w słowniku działań przypisywane będą atrybuty, ułatwiające klasyfikację i agregację skutków finansowych. Przykładami atrybutów mogą być:

- ▶ przynależność działania do procesu, komórki organizacyjnej, produktu,
- ▶ stopień krótkotrwałej zmienności skutku finansowego itp.

Dzięki odpowiedniemu wyborowi stosowanych atrybutów można skutki finansowe agregować i analizować z różnych perspektyw, porównując skutki procesów i ich zmiany w kolejnych decyzjach, stopień zmienności skutków finansowych w odpowiedzi na zmiany zapotrzebowania na działania i stopień skuteczności działań podjętych w wyniku decyzji administracyjnych.

Następnym krokiem będzie zdefiniowanie i przypisanie do każdego działania wskaźnika będącego **nośnikiem skutków finansowych**. Wybór nośników skutków finansowych działań będzie opierał się na rodzajach wskazanych w powyższym kroku (ilościowe nośniki skutków finansowych, nośniki czasu trwania i nośniki intensywności).

W wyniku tego kroku powstanie matryca nośników skutków finansowych działań, której zarys przedstawiony jest w tabeli 9.

Tabela 10. Przykładowa matryca nośników skutków finansowych działań (zarys narzędzia)

Nośniki skutków finansowych	Przykładowe koszty rodzajowe			
	Zużycie materiałów biurowych	Zużycie energii elektrycznej i ciepłej	Wynagrodzenia	Amortyzacja sprzętu i pomieszczeń
Słownik działań				
PROCES 1.				
PRZYKŁADOWY				
Weryfikacja podania (przykładowe działanie)	Wartość wydruków formularza, zużytych długopisów itp. do weryfikacji podania	Czas trwania weryfikacji jednego podania	Czas trwania weryfikacji jednego podania	Czas trwania weryfikacji jednego podania

Źródło: opracowanie własne.

Określenie nośników skutków finansowych jest niezwykle ważne, od nich bowiem zależy, w jaki sposób poszczególne skutki finansowe zostaną przyporządkowane do poszczególnych działań. Należy wziąć tu pod rozwagę również możliwości techniczne oszacowania wartości poszczególnych nośników.

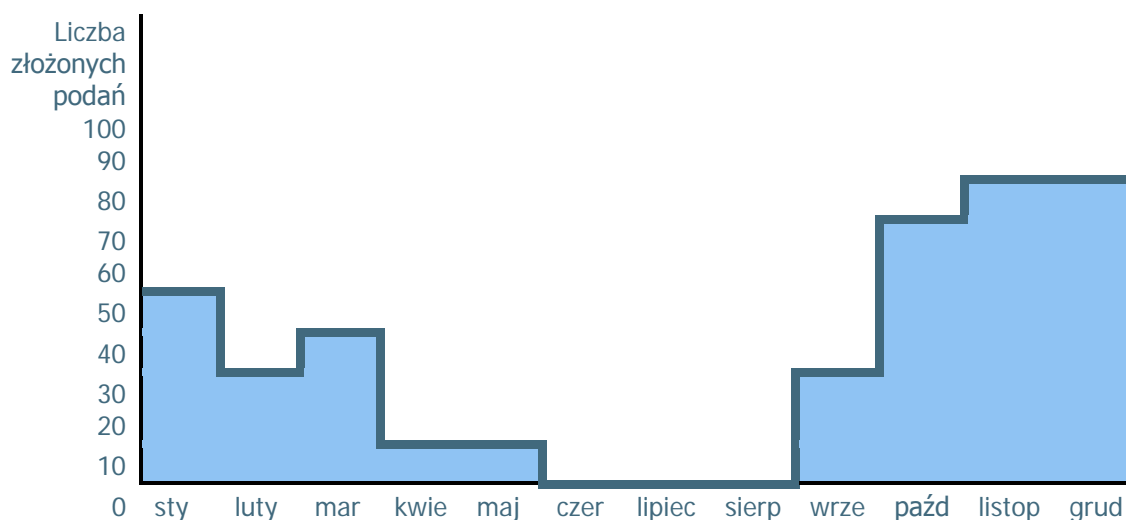
Nośniki czasu trwania powinny stanowić kompletny katalog czasu trwania wszystkich podstawowych czynności związanych z działaniami (odpowiadający słownikowi działań). Nośniki ilościowe umożliwią uchwycenie skali działań składających się na procesy. Z kolei informacja na temat kosztu czasu pracy osób realizujących działania pozwoli uchwycić skutki finansowe realizacji procesów i ich produktów.

Krok 6 | Przeprowadzenie badań kwestionariuszowych instytucji

Podstawowe dane o skutkach finansowych zebrane zostaną za pomocą kwestionariuszy wysłanych do instytucji stanowiących system, na który oddziałuje podejmowana decyzja.

Na pewno oddzielne badania należy przeprowadzić w instytucji podejmującej decyzję, aby określić krok 2. Jest to bardzo ważne, aby przypisać odpowiednie działania do decyzji podjętych z udziałem (lub wyłącznie) instytucji zewnętrznych.

Oczywiście kwestionariusz przygotowany na użytek badania skutków finansowych będzie bardzo skomplikowany i obszerny, będzie również zawierał nośniki (ilościowe), które badani będą wypełniać w nowatorski sposób, np.



Rysunek 5. Przykładowe wypełnienie pytania kwestionariuszowego dotyczącego nośników ilościowych skutków finansowych (liczby złożonych podań)

Źródło: opracowanie własne.

Takie ujęcie nośników ilościowych jest bardzo ważne dla wiarygodności prowadzonych badań, bowiem ich zmiana wyznacza efektywność realizacji działań po podjęciu decyzji administracyjnych (efektywne wykorzystanie zasobów) oraz ich skuteczność. Należy dążyć do tego, aby uzyskać od badanych instytucji dane ilościowe w układzie nawet miesięcznym (tak jak pokazuje to powyższy przykład). Natomiast minimalnym okresem badania, który mógłby dać odpowiedzi na pytania o efektywność i skuteczność działań, jest, według nas, okres kwartalny.

Krok 7 | Wyznaczenie skutków finansowych działań i procesów

Krok ten jest najważniejszy w całej koncepcji, powstaje tu bowiem szczegółowy wykaz skutków finansowych poszczególnych działań i procesów. W wyniku przeprowadzonych badań ankietowych otrzymane zostaną wartości nośników skutków finansowych (ilościowych i czasowych), które następnie można odnieść do słownika działań i za pomocą macierzy kosztów rodzajowych/przychodów przyporządkować do poszczególnych działań.

Wtedy dla każdego rodzaju instytucji możliwe jest otrzymanie dwóch matryc:

- ▶ sumarycznych działań (określających, jakie skutki finansowe dotyczą całego procesu A w danej instytucji, a jakie – procesu B);
- ▶ jednostkowych działań (określających, jakie skutki finansowe dotyczą np. działania M, a jakie – działania N itd.).

Takie uporządkowanie procesu logicznego powstawania modeli skutków finansowych w poszczególnych instytucjach systemu umożliwi dokładną i szczegółową analizę zarówno efektywności i skuteczności całych procesów w różnych instytucjach, jak i analizę konkretnych działań, ich potrzebę, efektywność w całym procesie, jak również wpływ na skuteczność realizacji danego procesu – będące wynikiem decyzji podjętej przez administrację rządową we współpracy z instytucjami zewnętrznymi.

Przykładowa matryca skutków finansowych dla jednostkowych działań przedstawiona jest poniżej:

Tabela 11. Przykładowa matryca jednostkowa skutków finansowych

Skutki finansowe	Nośnik	SUMA JEDN.	Skutek 1 [zł]				Skutek 2 [zł]				Źródło decyzji			
			Skutek 1.1	Skutek 1.2	Skutek 1.3	Skutek 1.4	Skutek 2.1	Skutek 2.2	Skutek 2.3	Skutek 2.4	Decyzja samodzielna	Decyzja wypracowana wspólnie	Decyzja na podstawie rekomendacji instytucji zewnętrznej	
PROCES 1.														
Działanie 1.1	złożone podanie	40	10			5		10				+		+
Działanie 1.2	podpisana umowa	20	5					6	4			+		
Działanie 1.3	spotkanie	10	3			2							+	

Źródło: opracowanie własne.

Powstaje zatem bardzo użyteczne narzędzie nie tylko do oszacowania skutków finansowych decyzji administracyjnych, ale również do zarządzania nimi i minimalizowania skutków kosztowych (ujemnych).

2.8. Ryzyka związane ze współpracą administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi

Prowadzone analizy zakresu i form w jakich administracja współpracuje z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych wskazują na znaczne zróżnicowanie w tym zakresie. Inne praktyki obowiązują w obszarach, w których ta współpraca jest elementem procesów korzystania z funduszy europejskich, a inne są np. stałą procedurą procesów legislacyjnych. Widać wyraźnie, że w obszarach, w których administracja może dysponować na badania funduszami UE następuje znaczący przyrost procesów badawczych. Tym samym całe instytucje, zespoły pracownicze nabywają specyficznych umiejętności współdziałania w procesach decyzyjnych.

W związku z tym działania jakie w konsekwencji mają doprowadzić do zwiększenia zakresu i form współpracy administracji ze środowiskiem TT obarczone są ryzykiem niedopasowania do już istniejących praktyk, stanu organizacyjnego, doświadczeń w praktykowaniu współpracy itp. Obok tego typu ryzyk pojawić mogą się ryzyka niejako naturalne dla każdego procesu zmiany jaki jest dokonywany w obszarze funkcjonowania administracji. Pojawiają się wówczas ryzyka będące pochodną zmian w środowisku politycznym w jakim procesy decyzyjne są realizowane oraz ryzyka będące pochodną stanu finansów struktur państwa.

W toku dotychczasowych badań i analiz pytano o różnego rodzaju bariery we współpracy administracja - instytucje zajmujące się badaniami w zakresie spraw publicznych⁹⁸. Identyfikacja tych barier pozwala na stworzenie mapy ryzyk jakie mogą wystąpić gdy podjęte zostaną działania zmierzające do zwiększenia zakresu i form tej współpracy.

Podstawą sformułowania takiej mapy jest szacowanie poszczególnych ryzyk w oparciu o informacje pojawiające się bezpośrednio w badaniu (głównie w wywiadach pogłębionych i odpowiedziach ankietowych) oraz o wiedzę ekspertów projektu dot. procesów decyzyjnych i środowiska, w jakim są one realizowane.

W zamierzeniu zespołu badawczego jest sprawdzenie trafności zidentyfikowanych ryzyk podczas kolejnego panelu oraz na etapie pilotażu proponowanych rozwiązań dot. instytucjonalizacji współdziałania administracji z instytucjami badawczo-doradczymi.

Generalnie dostrzec można dwa typy ryzyka. W ramach każdego typu wskazać można następujące obszary ryzyka:

⁹⁸ Patrz pkt. 2.5.4 Raportu

Tabela 12. Obszary ryzyka.

Zewnętrzne	Operacyjne
<p>1.1 Ryzyka o charakterze politycznym (np. zmiana rządu wpływająca na odmienne zmianę priorytetów we wdrożonym modelu współpracy administracji z zewnętrznymi instytucjami doradczymi);</p> <p>1.2 Ryzyka ekonomiczne (np. wprowadzenie zasad utrudniających finansowanie zewnętrznego wsparcia eksperckiego ze źródeł dostępnych administracji; kryzys ekonomiczny w wymiarze krajowym czy globalnym);</p> <p>1.3 Ryzyka legislacyjne (np. w sytuacji Polski jako jednego z krajów UE może być np. w tym zakresie ograniczona regulacjami UE; poważne zmiany w prawie będącym podstawą instytucjonalizacji współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi).</p>	<p>1.1 Ryzyka braku przejrzystości i partnerskiego charakteru współdziałania administracji z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi (np. wyko-rzystywanie ustanowionych procedur współdziałania administracji i ośrodków doradczych do niedo-zwolonego lobbingu);</p> <p>1.2 Ryzyka braku efektywności (pustych procedur) czyli realizacji form współdziałania przy jednoczesnym niekorzystaniu z produktów instytucji doradczych;</p> <p>1.3 Ryzyka instytucjonalne (niedostateczny rynek instytucji doradczych w dziedzinach na jakie administracja ma zapotrzebowanie; niska – w ocenie administracji - jakość produktów i usług świadczonych przez rynek doradczy)</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie doświadczeń w realizacji badań.

W perspektywie krótkookresowej wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia dot. następujących ryzyk:

- ▶ Ryzyka braku efektywności
- ▶ Ryzyka instytucjonalnego

W perspektywie średniookresowej wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia dot. następujących ryzyk:

- ▶ Ryzyka braku przejrzystości i partnerskiego charakteru współdziałania administracji z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi
- ▶ Ryzyka legislacyjnego

W perspektywie długookresowej wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia dot. następujących ryzyk:

- ▶ Ryzyka legislacyjnego
- ▶ Ryzyka ekonomicznego

W każdej z perspektyw potencjalnym obszarem ryzyka są ryzyka polityczne. Dotyczy to zarówno wskazanego przykładu (zmiana rządu) jak i innych działań jakie są elementem procesów politycznych. Np. wskazywany przez ekspertów i obserwatorów sceny polityczne proces upolitycznienia instytucji i organizacji nie związanych bezpośrednio z uprawianiem polityki (np. spółek skarbu państwa, organizacji obywatelskich, uczelni publicznych). Taki proces znacząco może ograniczyć zarówno zapotrzebowanie jak i podaż rzetelnej, zobiektywizowanej wiedzy.

Sposoby minimalizacji negatywnych skutków wskazanych obszarów ryzyka przedstawia poniższa tabela:

Tabela 13. Sposoby minimalizacji negatywnych skutków wskazanych obszarów ryzyka

Obszar ryzyka	Charakter ryzyka	Sposoby minimalizacji
Obszar ryzyk politycznych	Prowadzenie wśród polityków lobbingu na rzecz stosowanych rozwiązań; Wprowadzenie planowanych zmian prawnych (w kształcie jaki będzie uzgodniony podczas projektu) jako zadań priorytetowych do planu prac legislacyjnych Rady Ministrów	Rozpowszechnienie dobrych praktyk i prowadzenie stałej informacji o korzyściach wynikających z ustanowionego modelu współpracy.
Obszar ryzyk ekonomicznych	Pozyskiwanie wsparcia analitycznego i doradczego – przy zachowaniu reguł przejrzystości, konkurencyjności - w sposób minimalizujący zaangażowanie finansowe. Np. w drodze projektów partnerskich finansowanych z innych źródeł niż budżet państwa. Takimi projektami mogą być zainteresowane ośrodki akademickie.	1. Ustabilizowanie się zasad współpracy opartej na długoterminowych umowach pozwoli na korzystanie z usług pomimo niekorzystnych warunków finansowych lub innych zmian w otoczeniu prawno-instytucjonalnym. 2. Stworzenie, proponowanego przez Wykonawcę, zasobu wiedzy dostępnego dla wszystkich podmiotów administracji rządowej. Stała i aktualna baza wiedzy może być tworzona na zasadzie nieodpłatnego pozyskiwania materiałów od uczelni i instytutów badawczych. 3. W pracach nad budżetem zadaniowym wydzielenie w ramach zadań każdej instytucji zadania/zadań związanych z zewnętrznym wsparciem doradczym
Obszar ryzyk legislacyjnych	Monitoring istniejących rozwiązań w innych krajach UE oraz analiza tworzonego prawa w Polsce pod kątem wpływu na ustanowiony model.	Powtarzanie np. w okresach dwuletnich badań diagnozujących bariery prawne i stosowane praktyki legislacyjne w obszarze współdziałania administracji z instytucjami zajmującymi się badaniami i doradztwem w zakresie spraw publicznych.
Obszar ryzyk dot. przejrzystości	Prowadzenie badań ewaluacyjnych i kontroli celem sprawdzenia czy nie dochodzi do nadużywania przez podmioty doradcze możliwości jakie stwarza model współdziałania.	Rozpowszechnienie dobrych praktyk pokazujących efekty nowego modelu współdziałania administracji i zewnętrznych podmiotów analitycznych
Ryzyka braku efektywności	Wprowadzenie zagadnienia efektywności ustanowionego modelu współpracy jako obszar badawczy w procesach kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego i kontroli podejmowanych przez zewnętrzne instytucje.	Rozwiązaniem minimalizującym ten obszar winien być sprawnie funkcjonujący mechanizm budżetu zadaniowego. Wymusiłoby to na instytucjach administracji analizę efektywności wydatków ponoszonych na zewnętrzne wsparcie doradcze.
Ryzyka instytucjonalne	Działania wpływające na rynek doradczy poprzez specyficzne wymogi i zasady, które prowadziłyby do wzmocnienia polskich instytucji doradczych, wymiany doświadczeń, zwiększenia zakresu w jakim do wyboru instytucji doradczych mają mierzalne kryteria jakościowe.	1. Niedostateczny potencjał rynku badawczego w obszarach w jakich administracja potrzebuje zewnętrznego wsparcia może zostać daje możliwość szerszego korzystania z instytucji innych krajów UE. Mogą to być np. wymogi (obecnie niekiedy stosowane) posiadania przez partnera z kraju UE, partnera w Polsce do realizacji przedsięwzięć doradczych. 2. Działaniami minimalizującymi ryzyka w krótkim czasie, przy jednoczesnym oddziaływaniu na przyszłość, będzie konsekwentne wprowadzanie do procedur wyboru instytucji doradczych kryteriów jakościowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie doświadczeń w realizacji badań.

3. Wnioski i rekomendacje z badania

Poniższe podsumowanie ustaleń poczynionych w trakcie badania zawiera wnioski i rekomendacje, które zostały wypracowane w fazie przygotowywania raportu początkowego, po przeprowadzeniu analizy ilościowej i jakościowej wywiadów kwestionariuszowych, wywiadów pogłębionych oraz studiów przypadku. Wnioski zostały także omówione podczas pierwszego panelu ekspertów, w którym udział wzięli zarówno pracownicy administracji jak i przedstawiciele instytucji współpracujących z administracją.

Podsumowując rozważania zaprezentowane w poprzednich rozdziałach, można sformułować następujące wnioski:

1. W wyniku analizy literatury i oceny porównawczej funkcjonowania organizacji doradczych w różnych krajach na potrzeby projektu sformułowano definicję o charakterze funkcjonalnym. Przyjęto, że **dla instytucji mogącej świadczyć usługi doradcze bądź analityczne nie ma znaczenia forma prawna prowadzonej działalności ani przynależność sektorowa, decydujące są: rodzaj prowadzonej działalności (badania, analizy, wypracowywanie rozwiązań), niezależność badawcza oraz działanie w interesie publicznym i wspieranie decyzji poprzez dostarczanie decydom wiedzy w postaci ekspertyz, badań i analiz.** Taką definicję zastosowano konsekwentnie w całym raporcie. Typologia instytucji badawczych i doradczych obejmuje zatem instytucje o charakterze publicznym i niepublicznym, ośrodki akademickie, organizacje pozarządowe i badawcze przedsiębiorstwa komercyjne.
2. Proces podejmowania decyzji określono jako **rozpoznanie i zdefiniowanie istoty sytuacji decyzyjnej, zidentyfikowanie alternatywnych możliwości, wybór najlepszej z nich i wprowadzenie jej w życie.** Na potrzeby projektu przyjęto koncepcję procesów decyzyjnych zaproponowaną przez Eugene'a Bardacha⁹⁹. Podejście to charakteryzuje się tzw. **ścieżką ośmiu kroków w analizie polityki publicznych:**
 - 1) zdefiniuj problem,
 - 2) zgromadź dowody/dane/informacje,
 - 3) zbuduj alternatywy dla swych propozycji,
 - 4) wybierz kryteria ewaluacyjne dla polityki,
 - 5) prognozuj wyniki, jakie przyniesie polityka,
 - 6) porównaj różne opcje polityki względem efektów i uwzględnij możliwe *trade-offs*,
 - 7) podejmij decyzję jaką opcję wybierasz,
 - 8) zaprezentuj decydom wyniki *i raz jeszcze* przyjrzyj się zdefiniowanemu problemowi.

Zgodnie z tą koncepcją, ekspercka diagnoza społeczna i analiza polityk publicznych powinna sprawdzać prawidłowość diagnoz i definicji sytuacji przyjmowanych przez polityków, ustalać zależności przyczynowe, bilansować zasoby niezbędne do działania, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań.

3. Korzystanie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego przez administrację rządową jest zależne od tzw. infrastruktury wiedzy czyli zasobów kadrowych, procedur, mechanizmów współpracy itp. elementów będących częścią szerszych procesów zarządzania, a w szczególności zarządzania wiedzą w polskiej administracji.
4. Korzystanie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego przez administrację rządową jest zależne od potencjału analitycznego administracji.

⁹⁹ E. Bardach, *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP UE Kraków 2007.

5. Organy administracji publicznej mają warunki formalno-prawne oraz odpowiednie komórki organizacyjne, by skutecznie współpracować z zewnętrznymi instytucjami. Problemem jest brak utrwalonych praktyk i mechanizmów oraz umiejętności programowania i realizowania takiej współpracy.
6. Jedną z głównych barier w korzystaniu z doradztwa zewnętrznego jest **postawa sceptyczna** części administracji co do zasadności i celowości takiej współpracy.
7. Ustalenia badawcze pozwoliły na zidentyfikowanie bariery we współpracy administracji publicznej i instytucji doradczych i analitycznych, którą jest problem niepełnego wzajemnego zrozumienia kontekstu i celu działania obu typów instytucji. Generalnie, administracja wciąż często nie komunikuje swoich oczekiwań i potrzeb zaś eksperci nie zawsze chcą lub umieją potrzeby administracji poznać, zrozumieć i dostosować swoją ofertę. Utrudnia to wzajemne zrozumienie potrzeb oraz zamawianie i dostarczanie usług doradczych o wysokiej wartości użytkowej.
8. Istniejący w praktyce polskiej administracji mechanizm „przymusowych” badań ewaluacyjnych w odniesieniu do programów i projektów finansowanych ze środków strukturalnych UE jest źródłem dobrych praktyk. Te praktyki są podstawą do wprowadzania mechanizmu ewaluacji również tam, gdzie źródłem finansowania są środki krajowe (co w praktyce przewiduje już ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).
9. W toku badań zaobserwowano problem **niedostatecznej koordynacji badań, dzielenia się wiedzą i wspólnego budowania potencjału analitycznego administracji**. Oceniając sposób dzielenia się wiedzą, wskazać można na dużą dowolność poszczególnych urzędów i brak wypracowanych mechanizmów w tym zakresie. Brakuje wspólnej bazy wiedzy.
10. **Ogólny wniosek wynikający z badań dotyczy funkcjonowania mechanizmów, na których można oprzeć usprawnienie procesu decyzyjnego i rozwinięcie współpracy z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi i analitycznymi**. Są to:
 - a) System Oceny Skutków Regulacji (OSR), obowiązkowy w przypadku rządowych projektów aktów normatywnych.
 - b) Mechanizm przyjmowania strategii rozwoju kraju oraz strategii sektorowych, wprowadzony przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
 - c) Mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy strukturalnych i funduszy europejskich
11. System Oceny Skutków Regulacji jako trwały mechanizm funkcjonuje w polskiej administracji rządowej od 2001 roku. Ze względu na jego cechy, zbliżone bardzo do modelowych procesów decyzyjnych, może służyć on jako podstawa budowy modelu współdziałania administracji i zewnętrznych ośrodków doradczych. Praktyka funkcjonowania tego mechanizmu nie jest jednak optymalna i wymaga zmian.
12. Zauważalnym problemem wynikającym z badania oraz sygnalizowanym przez ekspertów, jest **brak precyzyjnych ram prawnych i ustalonych praktyk badania i oceny funkcjonowania prawa (badanie prawa *ex post*)**.
13. W praktyce działania administracji publicznej, za wyjątkiem OSR, **nie ma jednolitego i sprawdzonego mechanizmu szacowania kosztów współpracy administracji publicznej i instytucji doradczych**. Nie istnieją wypracowane mierniki analizowania efektywności kosztów zewnętrznego doradztwa, w tym również analizowania kosztów braku takiego doradztwa. Natomiast w przypadku OSR, mimo opracowania i uwzględnienia w wytycznych takiego mechanizmu, nie jest on stosowany.

14. Pomimo licznych słabości – instytucje administracji publicznej i organizacje doradcze i analityczne posiadają niezbędny potencjał, by współpraca między nimi była efektywna i służyła tworzeniu lepszych polityk publicznych oraz projektów aktów prawnych.
15. Problemem jest jednak **potencjał finansowy**, który z jednej strony nie pozwala – poza obszarami objętymi funduszami europejskimi – administracji publicznej prowadzić uporządkowanej i planowanej w dłuższej perspektywie polityki badawczej i analitycznej, z drugiej zaś strony utrudnia think-tankom budowanie silnego zaplecza organizacyjnego i kadrowego.

Podczas pierwszego panelu ekspertów podkreślono konieczność: zmiany wzajemnych relacji między administracją a zewnętrznymi wytwórcami wiedzy, efektywniejszego korzystania z danych zastanych, budowania systemu zarządzania wiedzą w urzędach, a także kreowania bodźców dla środowisk akademickich zachęcających do współpracy z administracją publiczną.

Wnioski i oceny opracowane na podstawie badań empirycznych będą podlegać weryfikacji w toku dalszych analiz i dyskusji z ekspertami. Kolejne fazy projektu ułatwią sformułowanie konkretnych i praktycznych rekomendacji.

3.1. Tabela rekomendacji¹⁰⁰

Lp.	Treść	Szczebel zarządzania, na którym powinna zapaść decyzja o wdrożeniu rekomendacji ¹⁰¹
1	Wpisanie w mechanizmy decyzyjne systemu zastosowanie zasady nazwanej roboczo EWA (Ekspert Weryfikuje Analizy). Stosowanie tej zasady opierałoby się procedurze, polegającej na rozpisywaniu przez administrację konkursów na długoterminowe doradztwo eksperckie w danej dziedzinie.	Rada Ministrów
2	Reforma systemu Oceny Skutków Regulacji wymuszająca stosowanie wszystkich etapów modelowego procesu decyzyjnego, w tym w szczególności przygotowania diagnoz opartych na wszechstronnej i obiektywnej wiedzy.	Rada Ministrów, Parlament (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Rządowe Centrum Legislacji)
3	Wprowadzenie przepisów regulujących zasady dokonywania oceny funkcjonowania przepisów prawnych (ocena <i>ex post</i>).	Rada Ministrów, Parlament (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Rządowe Centrum Legislacji)
4	Stworzenie jednolitej bazy wiedzy, kumulującej ekspertyzy, badania itd. przygotowane przez administrację publiczną, na jej zlecenie lub niezależnie przez ośrodki badawcze	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
5	Wprowadzenie zasady jawności i dostępności ekspertyz, opinii i innych dokumentów o charakterze badawczym i eksperckim.	Rada Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i urzędy centralne, Rządowe Centrum Legislacji, Instytucje typu think-tank
6	Opracowanie i wdrożenie w urzędach administracji publicznej wytycznych w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urzędy administracji publicznej
7	Szkolenia dla pracowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za programowanie, prowadzenie analiz, prac legislacyjnych dotyczące m.in.: diagnozowania i formułowania potrzeb, współpracy z ośrodkami doradczymi, stosowania mierników efektywności i jakości. Szkolenia obok celu poznawczego powinny przełamywać niechęć części administracji do współpracy z instytucjami doradczymi.	Szef Służby Cywilnej
8	Szkolenia dla pracowników instytucji mogących świadczyć usługi doradcze dla administracji obejmujące kształtowanie umiejętności identyfikacji potrzeb administracji publicznej i przygotowania opracowań o wysokiej wartości użytkowej.	Instytucje typu think-tank
9	Zintensyfikowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez tworzenie lub usprawnianie pracy ciał konsultacyjnych, grup roboczych, rad programowych itd.	Urzędy administracji publicznej, instytucje typu think-tank
10	Wypracowanie i wdrożenie metodologii planowania i szacowania kosztów współpracy administracji publicznej z organizacjami typu <i>think-tank</i> .	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urzędy administracji publicznej
11	Wypracowanie i wdrożenie mierników efektywności współpracy administracji publicznej z organizacjami typu <i>think-tank</i> .	Rada Ministrów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i urzędy centralne, Rządowe Centrum Legislacji, Instytucje typu think-tank
12	Przygotowanie i opublikowanie spisu dobrych praktyk obejmujących modelowe przykłady efektywnej współpracy administracji publicznej z instytucjami typu think-tank	Urzędy administracji publicznej, instytucje typu think-tank

¹⁰⁰ Przedstawione w tabeli rekomendacje mają wstępny charakter. Ostateczne rekomendacje zostaną wypracowane na dalszych etapach realizacji projektu, m. in. w trakcie wspólnych dyskusji administracji rządowej i środowisk eksperckich.

¹⁰¹ Na tym etapie wskazano szczebel zarządzania, na którym powinna zapaść decyzja o wdrożeniu rekomendacji. Doprecyzowanie adresatów rekomendacji nastąpi w dalszej części projektu na podstawie przeprowadzonych paneli ekspertów i seminarium.

4. Aneksy

4.1. Literatura

Publikacje

- ▶ *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. Wiszniowski R., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- ▶ *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. Habuda L., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- ▶ *Administracja Publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J.Czaputowicz, EIPA PWN, Warszawa 2008.
- ▶ Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP UE, Kraków 2007.
- ▶ Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- ▶ *Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled.*, red. Boucher S., Notre Europe, Paris 2004.
- ▶ *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. Pietras-Goc B. WSE Kraków 2008.
- ▶ *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Policy Advice. Japan Centre for International Exchange*, red. Weaver K., Stares P., Tokyo 2001.
- ▶ Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 2004.
- ▶ Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007
- ▶ Jackiewicz I., Mielcarz A., Pęksa S., Rosa K., Sitek M., *Instytucje myślenia strategicznego*, RCSS, Warszawa 2004.
- ▶ Jackiewicz I., Recenzja raportu United Nations Development Programme, „Thinking the unthinkable. From thought to policy. Role of think-tanks in shaping government strategy. Experiences from Central and Eastern Europe”, „Służba Cywilna”, nr 9, Jesień Zima 2004/2005.
- ▶ Kucharczyk J., Kaźmierkiewicz P., *Learning from the experience of West European think tanks: a study in think tank management*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- ▶ Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Kraków 2004.
- ▶ Makowski G., *Współpraca organizacji think-tank z rządem. Problemy i proponowane rozwiązania*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- ▶ Makowski G., *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „III sektor” nr 3/2005, ISP, Warszawa 2005.
- ▶ McGann J. i S. Boucher, *Think tanks in Europe and US: Converging or Diverging?*, Notre Europe, Paris 2005.
- ▶ McGann J., *The Global Go-To Think Tanks. The Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia 2007.
- ▶ *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. Szpringer W., Rogowski W., CH Beck, Warszawa 2007.
- ▶ *Ocena Skutków regulacji: najlepsze doświadczenia w krajach OECD*, OECD, Warszawa 2000.
- ▶ *Organizacje pozarządowe i władza publiczna*, red. Makowski G., T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- ▶ Parsons W., *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 1995.
- ▶ *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. M. Perkowski, Fundacja Prawo i Partnerstwo, Warszawa 2004.
- ▶ Pawson R., *Evidence-based Policy. A Realistic Perspective*, SAGE Publications, 2006.
- ▶ *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Analiza potencjału w kontekście realizacji zasady „good governance”*. Raport merytoryczny z grantu badawczego. Zespół autorski: Karol Olejniczak, Anna Domaradzka, Andrzej Krzewski, Bartosz Ledzion, Łukasz Widła, Warszawa 2009.
- ▶ *Przeglądy OECD Reformy Regulacji: Polska. Od transformacji po nowe wyzwania w sferze regulacji*, OECD, MG, Warszawa 2002.

- ▶ *Raport na temat Potencjału Zarządzania Regulacyjnego w Polsce Podręcznik do przeprowadzania konsultacji na różnych etapach rozwiązywania problemu*, SIGMA, 2006.
- ▶ *Report on Regulatory Management Capacities in Poland*. Report Prepared by SIGMA, OECD, 2006.
- ▶ Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich unii europejskiej*, 29. studium politologiczne, Warszawa 2006.
- ▶ Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa 2002.
- ▶ Rymaszewski P., *Proces stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej. Cztery stadia działania – analiza funkcjonalna (wersja robocza)*, Warszawa 2011.
- ▶ Simon H.A. *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008.
- ▶ Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- ▶ Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.
- ▶ *Think tanki prawnicze w Polsce. Wyzwania i rekomendacje*, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa 2010.
- ▶ *Think Tanks In Central Europe and Eurasia. A Selective Directory*, Freedom House, Budapest 2006.
- ▶ *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy - The Role of Think Tanks in Shaping Government Strategy*, UNDP, Bratysława 2006.
- ▶ *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Komisja Europejska, Bruksela 2002.
- ▶ Wytrzązek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.
- ▶ Zbieranek P., *Polski model organizacji typu think-tank*, Praca magisterska wykonana w Zakładzie Antropologii Społecznej pod kierunkiem dr hab. Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego, prof. UG, Gdańsk 2010.
- ▶ Zubek R., Goetz K.H., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, E&Y, Warszawa 2005.

Strony internetowe

- ▶ <http://goranspolicy.com>
- ▶ <http://www.batory.org.pl>
- ▶ <http://www.ceetrust.org>
- ▶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>
- ▶ <http://www.mg.gov.pl>
- ▶ <http://www.pafw.pl>
- ▶ http://www.soros.org/initiatives/thinktank/focus_areas/open
- ▶ <http://www.thinktankmagazine.pl/>

Akty Prawne

- ▶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. nr 57 z 2010, poz. 354).

4.2. Narzędzia badawcze

4.2.1. Scenariusz wywiadu swobodnego – Instytucje zewnętrzne

Cześć wprowadzająca – informacje o instytucji

Proszę opowiedzieć o Pana/Pani instytucji. Czym się zajmuje? Jak długo Państwo działają? Jaka Pan/Pani pełni funkcję?

Usługi świadczone dla administracji publicznej

Jak często świadczą Państwo usługi na rzecz administracji publicznej? Jaki zakres prac Państwo oferują administracji publicznej? Jakie usługi dotychczas świadczyli Państwo na rzecz administracji rządowej? Jakie produkty Państwo do tej pory dostarczyli administracji publicznej?

W jaki sposób została wykorzystana wiedza, którą Państwo dostarczyli administracji? Czy Państwa zdaniem została właściwie wykorzystana przez administrację? Jaki był cel zamówienia ekspertyz/badań itp.? (proszę podać przykłady) Czy wyniki/wnioski były wykorzystywane do podjęcia jakiejś konkretnej decyzji przez administrację publiczną? Jakiej?

Jak ocenił(a)by Pan/Pani zadowalanie instytucji publicznej z państwa usług? Czy w Państwa odczuciu udało się zaspokoić oczekiwania instytucji publicznej wobec dostarczanego przez Państwa produktu? Czy może Pan/Pani podać przykład, kiedy mieli Państwo kłopoty z zaspokojeniem oczekiwań administracji? Co było tego przyczyną?

Z jakich ogólnie przyczyn Pana/Pani zdaniem instytucje publiczne zamawiają zewnętrzne ekspertyzy, analizy i badania? Czy Pana/Pani zdaniem wykorzystują zdobytą wiedzę i informacje?

Współpraca z administracją publiczną

Jak ocenia Pan/pani współpracę z instytucjami publicznymi? Co było najtrudniejsze we współpracy? Jakie kłopoty we współpracy z administracją publiczną Pan/Pani widzi? Na jakie kłopoty w trakcie współpracy państwo natrafili? Co mogło być przyczyną tych trudności? Jak można było je rozwiązać?

Z jakimi instytucjami publicznymi współpracowali Państwo (typy urzędów)? Jaka formę przyjęła współpraca (zamówienie publiczne, stała umowa o współpracy, inna – jaka?) która z form współpracy z państwa punktu widzenia wydaje się najbardziej efektywna? Czy woleliby Państwo współpracować w jakiejś innej formie z administracją publiczną? W jakiej? Dlaczego właśnie tej?

Jakie widzi Pan/Pani zalety współpracy administracji rządowej i ekspertów zewnętrznych czy też instytucji dostarczających badania i analizy? A jakie mógłby Pan/Pani wymienić wady?

Jakie opinie na temat administracji publicznej można spotkać w środowisku eksperckim w kontekście wykorzystywania wiedzy? Czy są one pozytywne czy raczej negatywne? Skąd się Pana/Pani zdaniem biorą takie opinie? Czym są spowodowane?

Potencjał

Ilu pracowników liczy Państwa firma/organizacja/instytucja? Z iloma ekspertami współpracują Państwo? Na jakiej zasadzie współpracują państwo z ekspertami? W jaki sposób współpracujący z Państwem eksperci podwyższają swoją wiedzę i umiejętności? W jakich obszarach tematycznych specjalizują się Państwo? Jakim zapleczem organizacyjnym dysponują Państwo?

Jaka formę prawną ma Państwa firma/organizacja/instytucja? Z jakich źródeł się państwo utrzymują? (w przypadku organizacji pozarządowych) Czy środki, które Państwo otrzymują, wystarczają na bieżące funkcjonowanie organizacji?

Podsumowanie rozmowy

Co w Pana/Pani ocenie najbardziej utrudnia administracji publicznej korzystanie z usług instytucji zewnętrznych dostarczających badania, analiz czy ekspertyzy?

4.2.2. Scenariusz wywiadu swobodnego – Administracja rządowa

Celem wywiadu jest pogłębienie wiedzy o procesach decyzyjnych zachodzących wewnątrz administracji rządowej oraz o współpracy administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi dostarczającymi wyniki badań, analizy lub ekspertyzy. Wywiady mają charakter eksploracyjny i swobodny. Nie ma konieczności zadania wszystkich pytań ani zachowywania kolejności poruszanych zagadnień. Scenariusz jest raczej przewodnikiem wskazującym na informacje, których zdobycie jest kluczowe dla dalszych etapów badania. Należy również zwrócić uwagę na poruszone przez rozmówców zagadnienia, które nie zostały uwzględnione w scenariuszu, a z punktu widzenia celów badania wydają się istotne. Należy dopytywać respondenta o przykłady.

Pod koniec wywiadu znajdują się pytania sondujące opinie przedstawicieli administracji rządowej na temat instytucji zewnętrznych dostarczających badań, analiz i wiedzy eksperckiej.

Wersja dla komórek odpowiedzialnych za proces legislacyjny oraz przygotowywanie strategii:

Cześć wprowadzająca – zadania komórki

Proszę opowiedzieć o zadaniach wykonywanych przez Pana/Pani komórkę/departament. Jaka Pan/Pani pełni funkcję?

Definiowanie procesów decyzyjnych i ich przebieg

Jakie decyzje dotyczące obywateli/państwa są podejmowane w Pana/Pani komórce/departamencie? Kto uczestniczy w podejmowaniu tych decyzji dotyczących obywateli lub państwa? Kto inicjuje proces podjęcia konkretnej decyzji, która wyraża się aktem prawnym – ustawą, rozporządzeniem?

Czy istnieją procedury dotyczące przygotowywania decyzji (przygotowywania polityk). Proszę opowiedzieć o kolejnych krokach przygotowywania decyzji/polityk/strategii. *Pytania dopytujące o przebieg procesu decyzyjnego (odwołanie do koncepcji etapów tworzenia polityk publicznych) – najlepiej na konkretnym wskazanym przez respondenta przykładzie:*

W jaki sposób identyfikowany jest **problem**, który następnie będzie przedmiotem decyzji i działań państwa komórki / departamentu lub innych jednostek administracji? Czy stawiana jest diagnoza problemu? W jaki sposób? Kto dokonuje tej diagnozy?

Czy propozycje decyzji/rozwiązań są **konsultowane z zainteresowanymi grupami**? Jak wyglądają takie konsultacje? Czy w jakiś inny sposób są sprawdzane opinie grup zainteresowanych podejmowaną decyzją? Kto jest zapraszany do konsultacji i w jaki sposób dobierani są uczestnicy? Jak zazwyczaj przebiegają konsultacje? Czy rozważali Państwo przeprowadzenie badania opinii wśród zainteresowanych rozwiązaniem grup?

Czy analizują Państwo wpływ projektowanych rozwiązań? W jaki sposób? (w przypadku działań legislacyjnych) W jaki sposób przygotowywana jest OSR? Jak wygląda procedura przygotowania OSR w praktyce? Kto dokonuje analiz? Czy są to komórki urzędu czy zewnętrzne instytucje? Jaki jest zakres ich prac? Na ile analizy są potem wykorzystywane przy samym tworzeniu ustawy, rozporządzenia?

Czy dokonywana jest **ewaluacja ex-ante** decyzji? Czy słyszeli Państwo o pojęciu ewaluacji ex-ante? Czy w Państwa odczuciu ewaluacja może być wykorzystywana w szerszym niż do tej pory zakresie? Gdzie można wykorzystać ewaluację ex-ante?

Czy decyzje, które podejmuje się w Pani/Pana jednostce organizacyjnej, podlegają **ocenie i weryfikacji**? Jeśli tak: W jakiej formie owa ocena się dokonuje? Kto dokonuje oceny trafności decyzji/strategii, które Państwo przygotowujecie? Czy są to pracownicy administracji publicznej czy może instytucje/osoby z zewnątrz?

W jaki sposób wykorzystujecie Państwo **ewaluację** w procesie decyzyjnym? Jeśli nie: Dlaczego? Czy zna Pan/Pani procesy decyzyjne, które podlegały ewaluacji? Proszę podać przykłady. Kto dokonywał ewaluacji i jakie były tego skutki?

Współpraca z innymi komórkami – w szczególności odpowiedzialnymi za badania i analizy

Z jakimi komórkami z Państwa urzędu współpracują Państwo w trakcie wypracowywania decyzji, która zostanie podjęta? Czy do przygotowywania decyzji/aktu prawnego/strategii tworzone są zespoły robocze, do których wchodzi osoby z różnych komórek organizacyjnych? Kto najczęściej wchodzi w skład takich zespołów? Czy włączani są pracownicy komórek odpowiedzialnych za badania i analizy? Czy korzystają Państwo z analiz i badań wykonanych przez komórki za nie odpowiedzialne w Państwa urzędzie? Przy których decyzjach/rozwiązaniach wykorzystali Państwo informacje pochodzące z komórek odpowiedzialnych za badania i analizy? Na ile uzyskane informacje były z państwa punktu widzenia przydatne?

Jak ocenia Pan/Pani współpracę z komórkami odpowiedzialnymi za badania i analizy? Czy należałoby poprawić we współpracy? W jaki sposób można te zmiany wprowadzić w życie? Czy w Pana/Pani odczuciu komórki odpowiedzialne za badania i analizy mogłyby odgrywać większą rolę w przygotowywaniu decyzji?

Czy w Państwa instytucji funkcjonują wewnętrzne zespoły eksperckie? Jak one wyglądają? Ile osób liczą? Czym się zajmują? Czy do tej pory korzystali Państwo z ich wsparcia podczas przygotowywania decyzji? Czego dotyczyła podejmowana decyzja? Jak ocenia Pan/Pani współpracę z zespołami ekspertów? Dlaczego ocena jest pozytywna/negatywna? Jak można zwiększyć udział zespołów eksperckich w podejmowaniu decyzji?

Czy w Państwa instytucji w ogólnodostępnym miejscu jest przechowywana wiedza uzyskana od instytucji zewnętrznych/ekspertów zewnętrznych? Czy jest ona wykorzystywana w również w innych celach niż wstępnie zaplanowano?

Współpraca z instytucjami zewnętrznymi

Czy dla Pana/Pani komórki/departamentu instytucja zewnętrzna dostarczała ekspertyzy/badania/konsultacji? Jaki był cel zamówienia ekspertyzy/badanie itp.? Czy wyniki/wnioski były wykorzystywane do podjęcia jakiejś konkretnej decyzji? Jakiej (proszę podać przykłady)?

Jaki zakres prac wykonywała instytucja/instytucje zewnętrzne? Co było produktem współpracy?

Z jakimi instytucjami współpracowali Państwo? Jaką formę przyjęła współpraca (Dotacja w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych, zlecenie w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, umowa partnerska w oparciu o przepisy ustawy o zasadach rozwoju regionalnego, inna – jaka?) Dlaczego wybrali Państwo taką formę współpracy? Czy rozważali Państwo inne możliwości? Jakiej? Dlaczego wybrali państwo właśnie tą? (Warto by prowadzący wywiad znał możliwe formy współpracy)

Jak Pan/Pani ocenia przebieg współpracy z instytucją zewnętrzną/ekspertami zewnętrznymi? Czy poleciłby Pan/Pani usługi instytucji zewnętrznych innym instytucjom rządowym? Dlaczego tak/nie?

Jakie widzi Pan/Pani zalety współpracy administracji rządowej i ekspertów zewnętrznych czy też instytucji dostarczających badania i analizy? A jakie mógłby Pan/Pani wymienić wady?

Czy w trakcie korzystania z usług instytucji zewnętrznej/ekspertów zewnętrznych pojawiły się jakieś problemy? Jakiej? Co było przyczyną problemów? Co było najtrudniejsze we współpracy?

Jak ogólnie opisałby Pan/Pani instytucje dostarczające wyniki badań i analizy działające w Polsce? Czy można ufać dostarczanej przez nich wiedzy? Czy są różnice pomiędzy instytucjami różnego typu – np. prywatnymi firmami, think-tankami, szkołami wyższymi czy też pojedynczymi ekspertami?

Wybór studiów przypadków

W jakich obszarach, Pana/Pani zdaniem, należy szczególnie brać pod uwagę badania i analizy dostarczane przez zewnętrzne instytucje, czy też zewnętrznych ekspertów?

Czy zgadza się Pan/Pani z wyborem procesów decyzyjnych do pogłębionego opisu w celu lepszego poznania sposobu, w jaki te decyzje są podejmowane? (przekazać respondentowi listę z procesami)

Które procesy Pana/Pani zdaniem są warte opisu? Dlaczego? Czy mógłby Pan/Pani zaproponować ciekawy z Pana/Pani punktu widzenia proces do opisu? Dlaczego właśnie ten?

Podsumowanie rozmowy

Co w Pana/Pani ocenie najbardziej utrudnia podejmowanie decyzji przez administrację publiczną?

Co, Pana/Pani zdaniem, należałoby zmienić, aby usprawnić procesy decyzyjne w administracji publicznej? (Proszę podać przykłady)

Wersja dla komórek odpowiedzialnych za badania i analizy

Cześć wprowadzająca – zadania komórki

Proszę opowiedzieć o zadaniach wykonywanych przez Pana/Pani komórkę/departament. Jaka Pan/Pani pełni funkcję?

Definiowanie procesów decyzyjnych i ich przebieg

Jakie decyzje dotyczące obywateli bądź państwa są podejmowane w Pana/Pani instytucji? Kto uczestniczy w podejmowaniu tych decyzji? Kto inicjuje proces podjęcia decyzji? Proszę opowiedzieć o kolejnych krokach przygotowywania decyzji (jeśli respondent ma taką wiedzę).

Pytania dopytujące o przebieg procesu decyzyjnego (odwołanie do koncepcji etapów tworzenia polityk publicznych):

W jaki sposób identyfikowany jest **problem**, który ulegnie rozwiązaniu poprzez podjęcie przez administrację konkretnych działań? Czy stawiana jest diagnoza problemu? W jaki sposób? Kto dokonuje diagnozy? Czy Państwa komórka uczestniczy w przygotowaniu diagnozy? W jakim zakresie? Czy propozycje decyzji są **konsultowane z zainteresowanymi grupami**? Czy w jakiś sposób są sprawdzane opinie grup zainteresowanych podejmowaną decyzją? Czy państwa komórka uczestniczy w konsultacjach? Kto jest zapraszany do konsultacji i w jaki sposób dobierani są uczestnicy? Jak zazwyczaj przebiegają konsultacje?

Czy analizują Państwo wpływ projektowanych rozwiązań? W jaki sposób? (w przypadku działań legislacyjnych) W jaki sposób przygotowywana jest OSR? Jak wygląda procedura przygotowania OSR w praktyce? Kto dokonuje analiz? Czy są to komórki urzędu czy zewnętrzne instytucje? Jaki jest zakres ich prac? Na ile analizy są potem wykorzystywane przy samym tworzeniu ustawy, rozporządzenia?

Czy dokonywana jest **ewaluacja ex-ante** decyzji? Czy słyszeli Państwo o pojęciu ewaluacji ex-ante? Czy w Państwa odczuciu ewaluacja może być wykorzystywana w szerszym niż do tej pory zakresie? Gdzie można wykorzystać ewaluację ex-ante?

Czy decyzje, które podejmuje się w Pani/Pana jednostce organizacyjnej podlegają **ocenie i weryfikacji**? Jeśli tak: W jakiej formie owa ocena się dokonuje? Kto dokonuje oceny trafności decyzji, które Państwo podejmujecie? Czy są to pracownicy administracji publicznej czy może instytucje/osoby z zewnątrz?

W jaki sposób wykorzystujecie Państwo **ewaluację** w procesie decyzyjnym? Jeśli nie: Dlaczego? Czy zna Pan/Pani procesy decyzyjne, które podlegały ewaluacji? Proszę podać przykłady. Kto dokonywał ewaluacji i jakie były tego skutki?

Współpraca z innymi komórkami

Jak często przygotowują Państwo analizy dla komórek przygotowujących decyzję/akt prawny/strategię? Do jakich decyzji przygotowywali Państwo badania lub analizy? Na ile przekazane informacje były z państwa punktu widzenia przydatne? Czy Pana/Pani zdaniem zostały wykorzystane w trakcie wydawania decyzji/ przygotowywania aktu prawnego/strategii?

Jak ocenia Pan/Pani współpracę z komórkami przygotowującymi decyzje/akty prawne/strategię? Czy należałoby poprawić we współpracy? W jaki sposób można te zmiany wprowadzić w życie?

Czy w Państwa instytucji funkcjonują wewnętrzne zespoły eksperckie? Jak one wyglądają? Ile osób liczą? Czym się zajmują? Czy mieli Państwo okazje do współpracy? Czego dotyczyła współpraca? Jak ocenia Pan/Pani współpracę z zespołami ekspertów? Dlaczego ocena jest pozytywna/negatywna?

Współpraca z instytucjami zewnętrznymi

Czy dla Pana/Pani komórki/departamentu instytucja zewnętrzna dostarczała ekspertyzy/badania/konsultacji? Jaki był cel zamówienia ekspertyzy/badanie itp.? Czy wyniki/wnioski były wykorzystywane do podjęcia jakiejś konkretnej decyzji? Jakiej?

Jaki zakres prac wykonywała instytucja/instytucje zewnętrzne? Co było produktem współpracy?

Z jakimi instytucjami współpracowali Państwo? Jaką formę przyjęła współpraca (Dotacja w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych, zlecenie w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, umowa partnerska w oparciu o przepisy ustawy o zasadach

rozwoju regionalnego, inna – jaka?) Dlaczego wybrali Państwo taką formę współpracy? Czy rozważali Państwo inne możliwości? Jakże? Dlaczego wybrali państwo właśnie tą? (Warto by prowadzący wywiad znał możliwe formy współpracy)

Czy w trakcie korzystania z usług instytucji zewnętrznej/ekspertów zewnętrznych pojawiły się jakieś problemy? Jakże? Co było przyczyną problemów? Co było najtrudniejsze we współpracy?

Jak Pan/Pani ocenia przebieg współpracy z instytucją zewnętrzną/ekspertami zewnętrznymi? Czy poleciliby Pan/Pani usługi instytucji zewnętrznych innym instytucjom rządowym? Dlaczego tak/nie?

Jakie widzi Pan/Pani zalety współpracy administracji rządowej i ekspertów zewnętrznych czy też instytucji dostarczających badania i analizy? A jakie mógłby Pan/Pani wymienić wady?

Jak ogólnie opisałby Pan/Pani instytucje dostarczające wyniki badań i analizy działające w Polsce? Czy można ufać dostarczanej przez nich wiedzy? Czy są różnice pomiędzy instytucjami różnego typu – np. prywatnymi firmami, think-tankami, szkołami wyższymi czy też pojedynczymi ekspertami?

Potencjał komórek dostarczających badania i analizy

Ile osób liczy Pana/Pani komórka? Czy to wystarczająca liczba osób? Jakie wykształcenie (poziom, kierunek) mają pracownicy Państwa komórki?

Jaki rodzaj danych analizują Państwo? Kto dostarcza te dane?

Wybór studiów przypadków

W jakich obszarach, Pana/Pani zdaniem, należy szczególnie brać pod uwagę badania i analizy dostarczane przez zewnętrzne instytucje, czy też zewnętrznych ekspertów?

Czy zgadza się Pan/Pani z wyborem procesów decyzyjnych do pogłębionego opisu w celu lepszego poznania sposobu, w jaki te decyzje są podejmowane? (przekazać respondentowi listę z procesami)

Które procesy Pana/Pani zdaniem są warte opisu? Dlaczego? Czy mógłby Pan/Pani zaproponować ciekawy z Pana/Pani punktu widzenia proces do opisu? Dlaczego właśnie ten?

Podsumowanie rozmowy

Co w Pana/Pani ocenie najbardziej utrudnia podejmowanie decyzji przez administrację publiczną?

Co, Pana/Pani zdaniem, należałoby zmienić, aby usprawnić procesy decyzyjne w administracji publicznej? (proszę podać przykłady)

4.2.3. Schemat raportu ze studiów przypadku

1. Wstępne informacje

Krótki opis instytucji, w której zachodzi proces decyzyjny. Zdefiniowanie procesu decyzyjnego – czego dotyczył, ile trwał.

2. Szczegółowy przebieg procesu decyzyjnego

- a. Opis przebiegu tego konkretnego procesu decyzyjnego zgodnie z klasyczną koncepcją procesu decyzyjnego – próba rekonstrukcji logiki przebiegu procesu decyzyjnego:
 - i. Definiowanie problemu
 1. W jaki sposób na początku definiowany był *problem*, który miał zostać rozwiązany w ramach procesu decyzyjnego?
 2. Jakiego rodzaju był to problem (operacyjny/taktyczny/strategiczny)
 - ii. Zbieranie informacji koniecznych do podjęcia decyzji
 1. Jakie informacje zostały wykorzystane? Jakie informacje nie zostały wykorzystane, a mogłyby być wykorzystane?
 2. Kto je zebrał? Jak zostały wykorzystane?
 3. Czy planowane było zewnętrzne doradztwo (badanie, analizy)? Czy planowane było zbadanie opinii interesariuszy?
 4. Czy planowany był udział komórek odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny?
 - iii. Generowanie wariantów
 1. Jakie inne warianty decyzji były analizowane?
 2. Czy stosowane były jakieś metody/techniki wspomagające podejmowanie decyzji
 - iv. Podejmowanie decyzji
 1. Na jakiej podstawie wybrano wariant, który został wdrożony?
 2. Czy ewaluowano poszczególne warianty? Jakie kryteria uwzględniono przy analizie wariantów?
 3. Czy analizowano ryzyka, które niosą ze sobą poszczególne warianty?
 4. Czy konsultowano z interesariuszami poszczególne warianty (np. w trakcie konsultacji społecznych, ale również w inny sposób)
 5. Czy podjęta decyzja została oceniona? (ewaluacja ex-ante, OSR)
 - v. Wdrażanie i ocena
 1. W jaki sposób decyzja została wdrożona?
 2. Czy została dokonana ocena sposobu wdrożenia decyzji?
 3. Czy zweryfikowane zostały rzeczywiste skutki, które przyniosła decyzja?
 4. Na ile decyzja okazała się efektywna?
 5. Czy ewentualnie modyfikowano podjętą decyzję?
- b. Koordynacja przebiegu procesów decyzyjnych
 - i. Kto inicjuje proces decyzyjny (formalnie i nieformalnie)?
 - ii. Kto i w jakim zakresie jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji?
 - iii. Czy w analizowanym procesie decyzyjnym wykorzystane zostały wypracowane sposoby koordynacji?
 - iv. Czy decyzje zapadają w terminie?
- c. Podsumowanie: Charakterystyczne elementy dla przebiegu procesu podejmowania decyzji, mocne i słabe punkty.

3. Aktorzy biorący udział w procesie

- a. Komórki merytoryczne – sposób zorganizowania i potencjał, sposób gromadzenia wiedzy
- b. Komórki odpowiedzialne za analizy, badania i proces legislacyjny w administracji rządowej
 - i. Sposób zorganizowania i umocowanie w urzędzie
 - ii. Potencjał – wiedzy, ludzki, społeczny, materialny
 - iii. Na czym polegała współpraca komórki odpowiedzialnej za analizy, badania i proces legislacyjny z komórką merytoryczną
 - iv. Komunikacja pomiędzy komórką merytoryczną a komórką odpowiedzialną za analizy, badania i proces legislacyjny
 1. Kanały komunikacji
 2. Skuteczność komunikacji
 - v. Ocena współpracy i jej efektów dokonana przez obie strony
 - vi. Gromadzenie i upowszechnianie wiedzy w komórkach odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny
- c. Interesariusze
 - a. Ustalenie, kogo administracja rozumiała pod pojęciem interesariusza podejmowanej decyzji, czy wszyscy interesariusze zostali uwzględnieni
 - b. Określenie udziału interesariuszy w procesie podejmowania decyzji, sposobu poznawania ich opinii, uspołecznienie procesu podejmowania decyzji
 - c. Działalność lobbingsowa – czy miała miejsce, w jakiej formie.

4. Eksperti zewnętrzeni

- a. Krótka charakterystyka instytucji dostarczającej badań, analiz, ekspertyz – rok powstania, forma organizacyjna, sposób finansowania, obszary tematyczne, którymi instytucja się zajmuje, doświadczenie w dostarczaniu wiedzy administracji publicznej.
- b. Zakres współpracy w ramach analizowanego procesu decyzyjnego
 - i. Merytoryczny zakres współpracy – zakres usługi, powstały produkt, jego jakość, użyteczność przy podejmowaniu decyzji, udostępnienie produktu innym organom/komórkom administracji rządowej
 - ii. Skala, koszty i korzyści współpracy
 - iii. Procedury pozyskiwania zewnętrznej wiedzy na użytek procesów decyzyjnych
 - iv. Ramy prawne – ich zalety i wady
- c. Problemy pojawiające się w kontekście współpracy
 - i. Etapy współpracy, na których pojawiły się problemy
 - ii. Przyczyny pojawiających się problemów
 - iii. Sposoby rozwiązywania problemów
 - iv. Sposoby na uniknięcie podobnych problemów w przyszłości
- d. Ocena współpracy – zarówno przez administrację, jak i ekspertów zewnętrznych
 - i. Na ile współpraca przebiegała sprawnie?
 - ii. Rozwiązania, które mogłyby usprawnić współpracę w przyszłości
 - iii. Czy współpraca przyniosła nieplanowane korzyści którejsz ze stron (np. administracja rządowa zdobyła jakieś nowe umiejętności itp.)
- e. Ocena efektów współpracy – sposób wykorzystania „produktu” współpracy

5. Podsumowanie

Podsumowanie powinno przedstawiać wnioski płynące ze studium, ze szczególnym uwzględnieniem dobrych i złych praktyk. Powinno również zawierać podsumowanie, w jaki sposób różne czynniki (np. potencjał komórek odpowiedzialnych za badania, analizy, proces legislacyjny, potencjał instytucji zewnętrznych dostarczających wiedzy, jakość dostarczanych przez instytucję zewnętrzną produktów) wpływają na przebieg procesu decyzyjnego.

Opis powinien również wskazywać miejsca w procesie decyzyjnym, w których możliwe byłoby efektywne wykorzystanie wiedzy dostarczanej przez instytucje zewnętrzne lub też wskazanie na miejsca, gdzie możliwe byłoby wykorzystanie wiedzy, która już jest w instytucji.

4.2.4. Ankieta kwestionariuszowa CAWI – instytucje doradcze

Szanowny Panie/ Szanowna Pani,

Dziękujemy za rozpoczęcie wypełniania kwestionariusza poświęconego współpracy (lub możliwej współpracy) Pana/Pani instytucji z administracją rządową. Ankieta dotyczyć będzie dotychczasowych Państwa doświadczeń (lub ich braku), jak również przyszłych planów w tym zakresie. Wypełnienie ankiety będzie trwało około: 10 minut

Zespół PSDB

1. Proszę wskazać, jak określiłby Pan(i) swoją instytucję?
 1. Firma prywatna
 2. Organizacja pozarządowa (stowarzyszenie/fundacja)
 3. Uczelnia wyższa (bądź jej część)
 4. Instytut naukowo-badawczy bezpośrednio związany z administracją rządową
 5. Instytut naukowo-badawczy niezwiązany bezpośrednio z administracją rządową
 6. Inaczej, jak?
2. Jaka formę prawną ma Państwa instytucja?
 1. Jednoosobowa działalność gospodarcza
 2. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
 3. Spółka cywilna
 4. Fundacja
 5. Stowarzyszenie
 6. Inna, jaka?
3. W którym roku powstała Państwa instytucja? (proszę wpisać pełny rok, np. 1985) [otwarte]
4. Jakie są źródła przychodów Państwa instytucji/organizacji/firmy? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.
 1. Wykonywanie usług zleconych
 2. Pozyskiwanie grantów ze środków prywatnych/niepublicznych
 3. Korzystanie z dotacji publicznych
 4. Inne (Jakie inne?)
5. Jaki poziom przychodów uzyskała Państwa instytucja w roku 2009? Proszę podać wartość w złotych [otwarte]
6. Proszę określić, jak procentowo rozkładają się Państwa przychody pomiędzy poszczególne źródła? Jeśli nie zna Pan(i) dokładnych wartości prosimy o podanie wartości szacunkowych.
 1. Wykonywanie usług zleconych
 2. Pozyskiwanie grantów ze środków prywatnych/niepublicznych
 3. Korzystanie z dotacji publicznych (w tym funduszy europejskich)
 4. Inne

7. Z jakich programów lub od jakich instytucji pozyskali Państwo granty? Proszę zaznaczyć wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Program Demokracja w Działaniu Fundacji im. Stefana Batorego
 2. Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe
 3. Polsko – Amerykańska Fundacja Wolności
 4. Open Society Think Tank Fund
 5. Inne, jakie?
8. Z jakich źródeł uzyskiwali Państwo środki publiczne w roku 2009? Proszę zaznaczyć wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Konkursy ogłaszane przez organy administracji centralnej w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
 2. Konkursy ogłaszane w ramach wydatkowania środków europejskich w Polsce (w tym projekty systemowe zawierające komponent badawczy)
 3. Konkursy ogłaszane przez Komisję Europejską (w tym programów ramowych)
 4. Konkursy ogłaszane w ramach wydatkowania innych funduszy pomocowych (np. norweskiego lub szwajcarskiego mechanizmu finansowego).
 5. Konkursy ogłaszane w ramach rządowego programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO).
 6. Mechanizm 1 proc.
 7. Bezpośrednie dotacje rządowe, przyznawane w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych.
 8. Przetargi ogłaszane przez organy administracji publicznej w oparciu o przepisy ustawy Prawo Zamówień Publicznych.
9. Ile osób pracujących w Państwa organizacji jest zatrudnionych na umowę o pracę (lub z mianowania)? [otwarte]
10. Ile osób spośród nich posiada wykształcenie wyższe? [otwarte]
11. Ile spośród nich posiada stopień naukowy? [otwarte]
12. Z iloma ekspertami zewnętrznymi współpracuje Państwa organizacja na stałe, tzn. współpracowali Państwo przy więcej niż jednym przedsięwzięciu? [otwarte]
13. Jakie formy przybiera współpraca z ekspertami zewnętrznymi? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.
1. Umowa zlecenie
 2. Umowa o dzieło
 3. Umowa o współpracy z ekspertem prowadzącym działalność gospodarczą
 4. Inne, jakie?
14. Ile spośród ekspertów zewnętrznych, z którymi współpracują Państwo na stałe, posiada stopień naukowy? [otwarte]

15. Czy Państwa pracownicy podnoszą swoje kwalifikacje w następujących formach?

	Tak	Nie
1. Studia podyplomowe		
2. Studia doktoranckie		
3. Szkolenia wewnętrzne		
4. Szkolenia zewnętrzne		
5. Udział w seminariach i konferencjach		
6. Staże		
7. Wizyty studyjne		

16. W jakich obszarach tematycznych specjalizują się Państwo? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.

1. Reformy konstytucyjne, system polityczny, system wymiaru sprawiedliwości, rozwój instytucji demokratycznych, reforma administracji publicznej.
2. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego.
3. Monitoring efektywności działania instytucji rządowych.
4. Zagadnienia korupcji i przejrzystości życia publicznego.
5. Zagadnienia makroekonomiczne i porozumienia handlowe.
6. Rozwój regionalny i rozwój samorządu lokalnego.
7. Polityka zagraniczna / współpraca regionalna / bezpieczeństwo.
8. Integracja europejska.
9. Prawa człowieka, prawa mniejszości.
10. Rynek pracy i zatrudnienie.
11. System zabezpieczenia społecznego.
12. Polityka społeczna (emerytury, zabezpieczenie socjalne, polityka wobec młodzieży, problematyka równościowa).
13. Zdrowie.
14. Środowisko.
15. Media.
16. Oświata, w tym opieka przedszkolna i opieka nad małymi dziećmi.
17. Nauka i szkolnictwo wyższe.
18. Inne, jakie?

17. W kolejnej części ankiety chcieliśmy zapytać Państwa o dotychczasową współpracę Państwa instytucji/organizacji/firmy z administracją rządową, w której skład wchodzi zarówno Ministerstwa, Urzędy Wojewódzkie oraz Urzędy Centralne. Pytania dotyczą szeroko rozumianego niezależnego doradztwa, a więc zarówno dostarczanych administracji rządowej badań, analiz czy też ekspertyz, jak również stałego doradzania w danym obszarze. Czy w ciągu ostatniego roku (2010) doradzali Państwo (w różnorodnej formie) administracji rządowej?

1. Tak
2. Nie

18. W jaki sposób? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.

1. Badania (nie będące ewaluacją)
2. Analizy
3. Ewaluacje
4. Ekspertyzy
5. Doradztwo
6. Coaching
7. Stałe usługi doradcze
8. Inne, jakie?

19. Czy pracownicy Państwa instytucji współpracowali z administracją rządową:

	Tak	Nie	Nie wiem
1. Biorąc nieodpłatnie udział w zespołach doradczych funkcjonujących w administracji rządowej?			
2. Biorąc odpłatnie udział w zespołach doradczych funkcjonujących w administracji rządowej?			
3. Podejmując indywidualną współpracę z administracją rządową			
4. W inny sposób			

20. Ile dotychczas usług polegających na dostarczeniu badania/analizy/ekspertyzy itp. dla administracji rządowej Państwo zrealizowali?

1. Do 5
2. Od 6 do 10
3. Od 11 do 20
4. Od 21 do 40
5. Od 41 do 50
6. Powyżej 51

21. A ile usług polegających na dostarczeniu badania/analizy/ekspertyzy itp. dla administracji rządowej zrealizowali Państwo w tym roku (2010)?

1. Do 5
2. Od 6 do 10
3. Od 11 do 20
4. Od 21 do 40
5. Od 41 do 50
6. Powyżej 51

22. Czy którekolwiek z dostarczonych usług miały wpływ na podjęcie przez administrację decyzji dotyczącej przedmiotu badania/analizy/ekspertyzy?

1. Tak
2. Nie
3. Trudno powiedzieć

23. Jak często Państwa zdaniem dostarczone przez Państwa usługi wpłynęły na podjętą przez administrację decyzję?

1. Zawsze lub niemal zawsze
2. Często
3. Czasami
4. Rzadko
5. Nigdy lub niemal nigdy
6. Nie wiemy – nie otrzymujemy informacji zwrotnej

24. Czy Państwa doradztwo wykorzystywano w procesach podejmowania decyzji w poniższym zakresie? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.

1. Tworzenia regulacji prawnych
2. Tworzenia programów rządowych
3. Tworzenia strategii
4. Realizacji programów rządowych
5. Realizacji strategii
6. Ewaluacji programów rządowych
7. Ewaluacji strategii
8. Ewaluacji funkcjonowania rozwiązań prawnych
9. W żadnym z powyższych

25. Na jakim etapie podejmowania decyzji wykorzystywano Państwa doradztwo?

1. Inicjacja procesu decyzyjnego
2. Kształtowanie rozwiązań w ramach programu /strategii/ regulacji prawnych
3. Ocena projektu planowanego rozwiązania (programu/strategii/regulacji prawnych)
4. Konsultacje społeczne
5. Innym, jakim?

26. Jak oceniają Państwo współpracę z administracją rządową podczas przygotowywania przez Państwa badania/analizy/ekspertyzy itp.?

1. Zdecydowanie dobrze
2. Raczej dobrze
3. Ani dobrze ani źle
4. Raczej źle
5. Zdecydowanie źle

4.2.5. Ankieta kwestionariuszowa CAWI – instytucje administracji rządowej

Szanowny Panie/ Szanowna Pani,

Dziękujemy za rozpoczęcie wypełniania kwestionariusza poświęconego współpracy Pana/Pani komórki organizacyjnej z podmiotami, które dostarczają Państwu wiedzy eksperckiej w postaci badań, analiz, ekspertyz.

Kwestionariusz jest częścią badania realizowanego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez firmę PSDB. Ankieta dotyczyć będzie dotychczasowych Państwa doświadczeń (lub ich braku), jak również przyszłych planów w tym zakresie.

Wypełnienie ankiety będzie trwało około: 30 minut

Zespół PSDB

1. Proszę wskazać, który typ komórki organizacyjnej Państwa Urzędu/Ministerstwa Pan/Pani reprezentuje. Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.

1. Komórka odpowiedzialna za badania i/lub analizy
2. Komórka odpowiedzialna za proces legislacyjny
3. Komórka odpowiedzialna za przygotowanie strategii
4. Komórka odpowiedzialna za realizację strategii
5. Komórka odpowiedzialna za przygotowanie programu rządowego
6. Komórka odpowiedzialna za realizację programu rządowego
7. Biuro Dyrektora Generalnego

2. Czym zajmuje się Pana/Pani komórka organizacyjna? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.

1. Koordynacją przygotowania projektów regulacji prawnych
2. Koordynacją opracowywania strategii,
3. Koordynacją opracowywania programów itp.
4. Pracą związaną z realizacją programów
5. Badaniami lub analizami
6. Konsultacjami społecznymi
7. Przygotowaniem Oceny Skutków Regulacji
8. Przeprowadzaniem ewaluacji strategii
9. Przeprowadzaniem ewaluacji programu operacyjnego
10. Przeprowadzaniem ewaluacji wprowadzonych rozwiązań prawnych

3. Czy w trakcie przygotowywania aktów prawnych dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
 1. Tak
 2. Nie
 4. Tak, ale w innej komórce
 3. Trudno powiedzieć
4. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
 1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?
5. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich aktów prawnych?
 1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku
6. Czy przed ostatecznym przygotowaniem aktów prawnych rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
 1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
7. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane? [otwarte]
8. Czy w trakcie przygotowywania strategii dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
 1. Tak
 2. Nie
 4. Tak, ale w innej komórce
 3. Trudno powiedzieć

9. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?
10. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich strategii ?
1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku
11. Czy przed ostatecznym przygotowaniem strategii rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
12. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane? [otwarte]
13. Czy w trakcie przygotowywania programów dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
1. Tak
 2. Nie
 3. Trudno powiedzieć
 4. Tak, ale w innej komórce
14. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?

15. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich programów?
1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku
16. Czy przed ostatecznym przygotowaniem programów rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
17. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane? [otwarte]
18. Czy w trakcie przygotowywania planów działania dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
1. Tak
 2. Nie
 3. Trudno powiedzieć
 4. Tak, ale w innej komórce
19. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?
20. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich planów działania?
1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku
21. Czy przed ostatecznym przygotowaniem planów działania rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć

22. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane?
[otwarte]
23. Czy w trakcie przygotowywania Oceny Skutków Regulacji dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
1. Tak
 2. Nie
 4. Tak, ale w innej komórce
 3. Trudno powiedzieć
24. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?
25. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich Oceny Skutków Regulacji?
1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku
26. Czy przed ostatecznym przygotowaniem Oceny Skutków Regulacji rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
27. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane?
[otwarte]
28. Czy w trakcie przygotowywania ewaluacji strategii dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
1. Tak
 2. Nie
 4. Tak, ale w innej komórce
 3. Trudno powiedzieć

29. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?
30. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich ewaluacji strategii?
1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku
31. Czy przed ostatecznym przygotowaniem ewaluacji strategii rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
32. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane?
33. Czy w trakcie przygotowywania ewaluacji programu operacyjnego dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
1. Tak
 2. Nie
 3. Tak, ale w innej komórce
 4. Trudno powiedzieć
34. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?

35. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich ewaluacji programu operacyjnego?
1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku
36. Czy przed ostatecznym przygotowaniem ewaluacji programu operacyjnego rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
37. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane? [otwarte]
38. Czy w trakcie przygotowywania ewaluacji wprowadzonych rozwiązań prawnych dokonują Państwo diagnozy stanu wyjściowego obszaru, którego te dokumenty dotyczą?
1. Tak
 2. Nie
 3. Trudno powiedzieć
 4. Tak, ale w innej komórce
39. Jakie źródła wiedzy wykorzystują Państwo do dokonania diagnozy? Proszę wskazać wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Analizy prowadzone przez pracowników naszej komórki
 2. Analizy dostarczone przez inną komórkę zajmującą się badaniami/analizami
 3. Analizy dostarczone przez inne komórki w naszej instytucji
 4. Analizy dostarczone przez instytucje podległe
 5. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez indywidualnych ekspertów
 6. Analizy/ekspertyzy dostarczone przez instytucję zewnętrzną
 7. Inne, jakie?
40. Czy diagnoza dokonywana jest przy tworzeniu wszystkich ewaluacji wprowadzonych rozwiązań prawnych?
1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
 2. W większości przypadków
 3. W około połowie przypadków
 4. W mniejszości przypadków
 5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku

41. Czy przed ostatecznym przygotowaniem ewaluacji wprowadzonych rozwiązań prawnych rozważają Państwo różne potencjalne warianty rozwiązań zastosowanych w ww. dokumentach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
42. W jaki sposób potencjalne warianty zastosowanych w ww. dokumentach rozwiązań są oceniane?
43. Jak często po wdrożeniu aktu prawnego sprawdzają Państwo sposób ich funkcjonowania?
1. Zawsze
 2. Często
 3. Czasami
 4. Rzadko
 5. Nigdy
44. Jak często po wdrożeniu aktu prawnego oceniają Państwo, jakie realne skutki przyniosła decyzja?
1. Zawsze
 2. Często
 3. Czasami
 4. Rzadko
 5. Nigdy
45. W jaki sposób Państwo to robią? [otwarte]
46. Tak często po wdrożeniu strategii sprawdzają Państwo sposób ich funkcjonowania?
1. Zawsze
 2. Często
 3. Czasami
 4. Rzadko
 5. Nigdy
47. Jak często po wdrożeniu strategii oceniają Państwo, jakie realne skutki przyniosła decyzja?
1. Zawsze
 2. Często
 3. Czasami
 4. Rzadko
 5. Nigdy
48. W jaki sposób Państwo to robią? [otwarte]
49. Jak często po wdrożeniu programu sprawdzają Państwo sposób ich funkcjonowania?
1. Zawsze
 2. Często
 3. Czasami
 4. Rzadko
 5. Nigdy

50. Jak często po wdrożeniu programu oceniają Państwo, jakie realne skutki przyniosła decyzja?

1. Zawsze
2. Często
3. Czasami
4. Rzadko
5. Nigdy

51. W jaki sposób Państwo to robią? [otwarte]

52. Jak często po wdrożeniu planów działania sprawdzają Państwo sposób ich funkcjonowania?

1. Zawsze
2. Często
3. Czasami
4. Rzadko
5. Nigdy

53. Jak często po wdrożeniu planów działania oceniają Państwo, jakie realne skutki przyniosła decyzja?

1. Zawsze
2. Często
3. Czasami
4. Rzadko
5. Nigdy

54. W jaki sposób Państwo to robią? [otwarte]

55. Jak często według Pana/Pani wiedzy w przygotowanych Ocenach Skutków Regulacji:

	1. Zawsze lub niemal zawsze	2. Często	3. Czasami	4. Rzadko	5. Nigdy lub niemal nigdy	6. Trudno powiedzieć
1. Dokonywana była analiza problemu						
2. Analizowane były inne warianty rozwiązań						
3. Wskazywane były koszty i korzyści przyjętych rozwiązań						

56. Jak często w przygotowaniu Ocenach Skutków Regulacji korzystali Państwo ze wsparcia podmiotów dostarczających analiz, badań, ekspertyz?

1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
2. W większości przypadków
3. W około połowie przypadków
4. W mniejszości przypadków
5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku

57. Jakim celem w rzeczywistości Pana/Pani zdaniem służą przygotowywane lub zamówione przez Państwa komórki badania, ekspertyzy, analizy? Proszę wpisać.

58. Jak często według Pana/Pani wiedzy w przygotowanych ewaluacjach strategii:

	1. Zawsze lub niemal zawsze	2. Często	3. Czasami	4. Rzadko	5. Nigdy lub niemal nigdy	6. Trudno powiedzieć
1. Dokonywana była analiza problemu						
2. Analizowane były inne warianty rozwiązań						
3. Wskazywane były koszty i korzyści przyjętych rozwiązań						

59. Jak często w przygotowaniu ewaluacji strategii korzystali Państwo ze wsparcia podmiotów dostarczających analiz, badań, ekspertyzy?

1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
2. W większości przypadków
3. W około połowie przypadków
4. W mniejszości przypadków
5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku

60. Jakim celem w rzeczywistości Pana/Pani zdaniem służą przygotowywane lub zamówione przez Państwa komórki badania, ekspertyzy, analizy? Proszę wpisać.

61. Jak często według Pana/Pani wiedzy w przygotowanych ewaluacjach programów:

	1. Zawsze lub niemal zawsze	2. Często	3. Czasami	4. Rzadko	5. Nigdy lub niemal nigdy	6. Trudno powiedzieć
1. Dokonywana była analiza problemu						
2. Analizowane były inne warianty rozwiązań						
3. Wskazywane były koszty i korzyści przyjętych rozwiązań						

62. Jak często w przygotowaniu ewaluacjach programów korzystali Państwo ze wsparcia podmiotów dostarczających analiz, badań, ekspertyz?

1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
2. W większości przypadków
3. W około połowie przypadków
4. W mniejszości przypadków
5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku

63. Jakim celom w rzeczywistości Pana/Pani zdaniem służą przygotowywane lub zamówione przez Państwa komórki badania, ekspertyzy, analizy? Proszę wpisać.

64. Jak często według Pana/Pani wiedzy w przygotowanych ewaluacjach wprowadzonych rozwiązań prawnych:

	1. Zawsze lub niemal zawsze	2. Często	3. Czasami	4. Rzadko	5. Nigdy lub niemal nigdy	6. Trudno powiedzieć
1. Dokonywana była analiza problemu						
2. Analizowane były inne warianty rozwiązań						
3. Wskazywane były koszty i korzyści przyjętych rozwiązań						

65. Jak często w przygotowaniu ewaluacjach wprowadzonych rozwiązań prawnych korzystali Państwo ze wsparcia podmiotów dostarczających analiz, badań, ekspertyz?

1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
2. W większości przypadków
3. W około połowie przypadków
4. W mniejszości przypadków
5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku

66. Jakim celom w rzeczywistości Pana/Pani zdaniem służą przygotowywane lub zamówione przez Państwa komórki badania, ekspertyzy, analizy? Proszę wpisać.

67. Jak często, zgodnie z Pana/Pani wiedzą, wypracowane w ramach ewaluacji rekomendacje są wdrażane?

1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
2. W większości przypadków
3. W około połowie przypadków
4. W mniejszości przypadków
5. W żadnym lub niemal żadnym

68. Dlaczego Pana zdaniem rekomendacje nie są wdrażane? [otwarte]

69. Czy korzystali Państwo z usług zewnętrznego podmiotu na którymkolwiek z etapów przygotowywania lub przeprowadzania konsultacji społecznych?

1. Tak
2. Nie

70. Jaka była rola podmiotu zewnętrznego i na którym etapie korzystali Państwo z jego usług? Proszę opisać.

71. Czy w konsultacjach społecznych uczestniczyły:

	Tak	Nie	Nie wiem
1. Organizacje pozarządowe typu Think-tank (nie działający dla zysku ośrodki zajmujący się sprawami publicznymi)			
2. Inne organizacje pozarządowe			

72. Jak oceniają Państwo rolę instytucji typu Think-tank w konsultacjach społecznych? Proszę wskazać, jak często poniższe sytuacje miały miejsce:

	1. Zawsze lub niemal zawsze	2. Często	3. Czasami	4. Rzadko	5. Nigdy lub niemal nigdy
1. Instytucje typu Think-tank zgłaszają konstruktywne uwagi do konsultowanych zagadnień					
2. Instytucje typu Think-tank są aktywnym uczestnikiem konsultacji społecznych					
3. Zgłaszane przez Instytucje typu Think-tank uwagi są wykorzystywane w dalszych pracach nad konsultowanym zagadnieniem.					

73. Jak często po przeprowadzeniu konsultacji społecznych powstaje raport opisujący wyniki konsultacji?

1. We wszystkich lub niemal wszystkich przypadkach
2. W większości przypadków
3. W około połowie przypadków
4. W mniejszości przypadków
5. W żadnym lub niemal żadnym przypadku

74. Czy istnieją wytyczne, według których tworzony jest wzór raportu z konsultacji społecznych?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

75. Czy oceniają Państwo każdą z sugestii, propozycji lub uwag zgłoszoną na konsultacjach?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
76. Czy informują Państwo uczestników konsultacji, które sugestie, propozycje lub uwagi, zostały uwzględnione a które odrzucone?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Nie wiem
77. Kolejne pytania dotyczyć będą zasobów, jakimi dysponuje Państwa komórka. Ile osób liczy Państwa komórka organizacyjna? [otwarte]
78. Czy Pana/Pani zdaniem ta liczba jest wystarczająca do właściwego wykonania wszystkich powierzonych zadań analityczno-badawczych?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
79. Ilu osób Pana/Pani zdaniem brakuje w Państwa komórce?
80. Jakie wykształcenie mają pracownicy merytoryczni Państwa komórki? Proszę przy każdym typie wpisać liczbę osób.
1. Wyższe w zakresie nauki ekonomiczne
 2. Wyższe w zakresie nauki prawne
 3. Wyższe w zakresie nauki humanistyczne
 4. Wyższe w zakresie nauki techniczne
 5. Wyższe w zakresie nauki matematyczne
 6. Wyższe w zakresie nauki biologiczne
 7. Wyższe w zakresie nauki chemiczne
 8. Wyższe w zakresie nauki fizyczne
 9. Wyższe w zakresie nauk medycznych
 10. Średnie lub policealne
81. Ilu spośród Państwa pracowników merytorycznych Państwa komórki kształciło się ...? Proszę przy każdym typie wpisać liczbę osób.
1. Na studiach podyplomowych
 2. Na studiach doktoranckich
 3. W Krajowej Szkole Administracji Publicznej
82. Ilu spośród Państwa pracowników merytorycznych Państwa komórki posiada stopień naukowy? Proszę wpisać liczbę.

83. Ilu spośród pracowników komórki pracowało wcześniej w:
1. Firmach zajmujących się badaniami rynku i opinii
 2. Firmach konsultingowych
 3. Ośrodkach badawczych lub akademickich
 4. Instytucjach typu think-tank
 5. Kancelariach prawnych
 6. Organizacjach pozarządowych
84. Czy gromadzone przez Państwa dane są dostępne dla innych komórek organizacyjnych Państwa urzędu?
1. Tak
 2. Nie
85. W jaki sposób dane/produkty badań, analiz, ekspertyz są udostępniane innym komórkom organizacyjnym Państwa urzędu? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.
1. Są ogólnie dostępne na dysku sieciowym
 2. Przekazujemy je drogą elektroniczną na prośbę osoby zainteresowanej
 3. Przekazujemy je jedynie po uzyskaniu oficjalnego pisma
 4. Inaczej, jak?
86. Czy przygotowują Państwo dla innych komórek specjalne informacje/analizy wykorzystywane do podejmowania decyzji?
1. Tak
 2. Nie
 3. Nie wiem
87. Jak Pan(i) sądzi, czy gromadzona i przetwarzana przez Państwa komórkę wiedza jest wykorzystywana przez komórki merytoryczne?
1. Zdecydowanie tak
 2. Raczej tak
 3. Raczej nie
 4. Zdecydowanie nie
 5. Trudno powiedzieć
88. Czy gromadzone przez Państwa dane/produkty badań, analiz, ekspertyz są dostępne innych instytucji lub osób? Proszę zaznaczyć, dla kogo są dostępne gromadzone i przetwarzane przez państwa dane.
1. Pracownicy innych urzędów centralnych lub ministerstw
 2. Uczelnie
 3. Studenci
 4. Organizacje pozarządowe
 5. Dziennikarze
 6. Żadne z powyższych
89. Co należałoby zrobić, by zwiększyć wykorzystanie gromadzonej i przetwarzanej przez Państwa wiedzy przez inne komórki organizacyjne? [otwarte]

90. Chcielibyśmy poznać Pana/Pani opinię o podmiotach dostarczających administracji publicznej wiedzy w postaci analiz, badań lub ekspertyz. Takie podmioty mogą być zarówno instytucjami naukowymi, ośrodkami akademickimi, organizacjami pozarządowymi czy firmami badawczo-konsultingowymi. Współpraca z nimi może przyjmować różnorodne formy. Czy dotychczas Pana/Pani komórka organizacyjna korzystała z usług podmiotu, który dostarczał Państwu analizy, badania, ekspertyzy lub tym podobne?
1. Tak
 2. Nie
 3. Trudno powiedzieć
91. Dlaczego nie korzystali Państwo dotychczas z usług podmiotów, które dostarczają analiz, badań, ekspertyz?
1. Dotychczas nie mieliśmy takiej potrzeby
 2. Nie mieliśmy na to środków
 3. Korzystaliśmy ze wsparcia pojedynczych ekspertów
 4. Z innej przyczyny, jakiej?
92. Jakiego rodzaju były to usługi? Proszę zaznaczyć wszystkie prawdziwe odpowiedzi.
1. Ekspertyzy
 2. Badania (niebędące ewaluacją)
 3. Ewaluacje
 4. Panel ekspertów
 5. Uczestnictwo w Radzie doradczej
 6. Uczestnictwo w Zespole doradczym
 7. Inne, jakie?
93. Z ilu ogółem usług tego typu skorzystali Państwo w latach 2009-2010? [otwarte]
94. Do czego wykorzystali Państwo rezultaty współpracy? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.
1. Do zdiagnozowania problemu, który powinien zostać rozwiązany przez nasz urząd
 2. Do przygotowania nowego aktu prawnego
 3. Do przygotowania propozycji zmiany w prawie
 4. Do przygotowania OSR
 5. Do przygotowania strategii bądź planu działania
 6. Do modyfikacji strategii bądź planu działania
 7. Do opracowania propozycji rozwiązania zdiagnozowanego problemu
 8. Do wdrożenia podjętej decyzji (np. aktu prawnego, strategii, planu działania)
 9. Do wydania decyzji administracyjnej
 10. Do oceny funkcjonowania podjętej decyzji (np. ewaluacja /analiza przyjętej strategii, planu działania czy aktu prawnego)
 11. Do przygotowania materiału informacyjnego
 12. Inaczej, jak?

95. Jak ogólnie oceniają Państwo efekty dotychczasowej współpracy z podmiotami dostarczającymi analiz, badań, ekspertyz?

1. Zdecydowanie dobrze
2. Raczej dobrze
3. Ani dobrze ani źle
4. Raczej źle
5. Zdecydowanie źle

96. Jak często w latach 2009-2010 korzystała Pana/Pani komórka z usług doradczych następujących podmiotów? Proszę przy każdym typie wpisać, ile razy korzystali Państwo z usług poszczególnych podmiotów. Jeżeli nie zna Pan(i) dokładnej liczby, proszę wpisać orientacyjną. W przypadku, gdy nie korzystali Państwo z usług danego typu podmiotu, proszę wpisać 0.

1. Indywidualni eksperci
2. Firmy badawcze
3. Firmy konsultingowe
4. Instytuty naukowe lub jednostki akademickie
5. Organizacje pozarządowe typu Think-tank tank (nie działający dla zysku ośrodek zajmujący się sprawami publicznymi)
6. Zespoły ekspertów
7. Pojedynczy eksperci
8. Inne

97. Jakich dziedzin dotyczyła ta współpraca?

1. Reformy konstytucyjne, system polityczny, system wymiaru sprawiedliwości, rozwój instytucji demokratycznych, reforma administracji publicznej,
2. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego.
3. Monitoring efektywności działania instytucji rządowych,
4. Zagadnienia korupcji i przejrzystości życia publicznego
5. Zagadnienia makroekonomiczne i porozumienia handlowe,
6. Rozwój regionalny i rozwój samorządu lokalnego.
7. Polityka zagraniczna / współpraca regionalna / bezpieczeństwo,
8. Integracja europejska.
9. Prawa człowieka, prawa mniejszości,
10. Rynek pracy i zatrudnienie
11. System zabezpieczenia społecznego
12. Polityka społeczna (emerytury, zabezpieczenie socjalne, polityka wobec młodzieży, problematyka równościowa),
13. Zdrowie,
14. Środowisko,
15. Media,
16. Oświata, w tym opieka przedszkolna i opieka nad małymi dziećmi
17. Nauka i szkolnictwo wyższe
18. Inne, jakie?

98. Dlaczego zdecydowali się Państwo na korzystanie z usług ekspertów/podmiotów zewnętrznych?
[otwarte]

99. W jakich ramach formalno-prawnych współpracowali Państwo z podmiotem dostarczającym analiz, badań, lub ekspertyz? Proszę zaznaczyć wszystkie właściwe odpowiedzi.

1. Konkursy ogłaszane w oparciu o przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
2. Konkursy ogłaszane w ramach wydatkowania środków europejskich (w tym projekty systemowe) oraz innych funduszy pomocowych
3. Dotacje celowe
4. Przetargi w oparciu o przepisy ustawy Prawo Zamówień Publicznych
5. Inaczej, jak?

100. Czy w trakcie współpracy z podmiotem zewnętrznym pojawiły się problemy?

1. Tak
2. Nie

101. Na czym polegały te problemy? [otwarte]

102. W jaki sposób zostały rozwiązane? [otwarte]

103. Czy w ciągu najbliższych 2-3 lat planują Państwo współpracę z podmiotami dostarczającymi analiz, badań lub ekspertyz?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

104. W jakim zakresie planują Państwo współpracę z podmiotami dostarczającymi analiz, badań lub ekspertyz? [otwarte]

105. Dlaczego nie planują Państwo współpracy z podmiotami dostarczającymi analiz, badań lub ekspertyz? [otwarte]

106. Jaką kwotę w roku 2009 zaplanowała Pana/Pani komórka organizacyjna na współpracę z podmiotami dostarczającymi analiz, badań lub ekspertyz? Proszę wpisać w zł.

107. Jaką kwotę wydała Pana/Pani komórka organizacyjna na współpracę z podmiotami dostarczającymi analiz, badań lub ekspertyz w całym 2009 roku? Proszę wpisać w zł.

108. Czy w Państwa instytucji ze wsparcia podmiotów, które dostarczają analiz, badań lub ekspertyz, korzystają też inne komórki organizacyjne?

1. Tak
2. Nie
3. Nie wiem

109. Proszę wpisać, które komórki w Pani/Pana urzędzie korzystają ze wsparcia podmiotów dostarczającymi analiz, badań lub ekspertyz.

110. Chcielibyśmy poznać Pana/Pani osobistą opinię na temat podmiotów dostarczających administracji publicznej wiedzy w postaci analiz, badań lub ekspertyz. Jak Pan(i) ocenia, jak wiele podmiotów jest zdolnych do świadczenia usług doradczych na odpowiednim poziomie w obszarze Państwa działalności?

1. Jest wiele takich podmiotów
2. Jest kilka takich podmiotów
3. Jest jeden taki podmiot
4. Nie ma takiego podmiotu
5. Trudno powiedzieć

111. Proszę powiedzieć, jak scharakteryzowałby Pan(i) wymienione niżej typy instytucji, które mogą dostarczać badań, analiz i ekspertyz administracji rządowej.

Czy: Prywatne firmy konsultingowe

- i. Wiarygodne 1 2 3 4 5 6 7 niewiarygodne
- ii. Rozumieją specyfikę naszej pracy 1 2 3 4 5 6 7 nie rozumieją specyfiki naszej pracy
- iii. Dostarczają przydatne informacje 1 2 3 4 5 6 7 dostarczają nieprzydatnych informacje
- iv. Wyniki ich prac praktyce są wykorzystywane w praktyce 1 2 3 4 5 6 7 Wyniki ich prac praktyce są niewykorzystywane w praktyce

Czy: Jednostki naukowe oraz ośrodki akademickie

- i. Wiarygodne 1 2 3 4 5 6 7 niewiarygodne
- ii. Rozumieją specyfikę naszej pracy 1 2 3 4 5 6 7 nie rozumieją specyfiki naszej pracy
- iii. Dostarczają przydatne informacje 1 2 3 4 5 6 7 dostarczają nieprzydatnych informacje
- iv. Wyniki ich prac praktyce są wykorzystywane w praktyce 1 2 3 4 5 6 7 Wyniki ich prac praktyce są niewykorzystywane w praktyce

Czy: Organizacje pozarządowe typu Think-tank (nie działający dla zysku ośrodki zajmujący się sprawami publicznymi)

- i. Wiarygodne 1 2 3 4 5 6 7 niewiarygodne
- ii. Rozumieją specyfikę naszej pracy 1 2 3 4 5 6 7 nie rozumieją specyfiki naszej pracy
- iii. Dostarczają przydatne informacje 1 2 3 4 5 6 7 dostarczają nieprzydatnych informacje
- iv. Wyniki ich prac praktyce są wykorzystywane w praktyce 1 2 3 4 5 6 7 Wyniki ich prac praktyce są niewykorzystywane w praktyce

112. Na ile zgadza się Pan/Pani z poniższymi stwierdzeniami:

	1. Zdecydowanie tak	2. raczej tak	3. ani nie, ani tak	4. raczej nie	5. zdecydowanie nie
1. Analizy, badania lub ekspertyzy dostarczone przez zewnętrzne podmioty są mało wiarygodne.					
2. Zewnętrzne podmioty dostarczające analizy, badania lub ekspertyzy rzadko rozumieją specyfikę naszej pracy.					
3. Zamówienie badania, analizy czy ekspertyzy, która byłaby naprawdę przydatna, jest bardzo trudne.					
4. Najwygodniejszą formą współpracy z podmiotami dostarczającymi badań, analiz lub ekspertyz jest zamawianie usługi zgodnie z ustawą o Prawie Zamówień Publicznych.					
5. Lepiej korzystać z usług sprawdzonego podmiotu dostarczającego badań, analiz lub ekspertyz.					
6. Podczas pierwszej współpracy z danym podmiotem należy dokładnie przyglądać się jego działaniom.					
7. Realizacja zamówionych badań/analiz/ekspertyz jest często nieterminowa.					
8. Wyniki dostarczone przez podmioty zajmujące się analizami, badaniami lub ekspertyzami są mało użyteczne.					
9. Jakość zamawianych analiz, badań lub ekspertyz jest nieadekwatna do ich ceny.					

113. Jak Pana/Pani zdaniem powinien wyglądać model współpracy administracji rządowej z instytucjami dostarczającymi badań, analiz lub ekspertyz? Proszę opisać ważne z Pana/Pani punktu widzenia cechy modelu. [otwarte]