

EKSPERTYZA

# Potencjał analityczny kadr administracji rządowej

Warszawa 2014

## EKSPERTYZA

# Potencjał analityczny kadr administracji rządowej

### Zamawiający:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

### Wykonawcy:

Instytut Rozwoju Biznesu sp. z o.o.



EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.



### Autorzy raportu:

Redaktorzy: Bartosz Ledzion, dr Karol Olejniczak

Autorzy: dr Anna Bugalska, Tomasz Kupiec, dr Karol Olejniczak, Paweł Śliwowski, Grzegorz Truszewski, Rafał Trzcіński, dr Dominika Wojtowicz

Warszawa, czerwiec 2014 roku



## SPIS TREŚCI

<b>STRESZCZENIE</b> .....	<b>5</b>
<b>WPROWADZENIE</b> .....	<b>11</b>
CELE BADANIA I STRUKTURA RAPORTU .....	12
METODYKA BADANIA .....	12
<b>1. DIAGNOZA – ANALITYCY W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ</b> .....	<b>15</b>
1.1 ANALITYCY NA TLE ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ .....	15
1.2 SZCZEGÓŁOWA OCENA KOMPETENCJI ANALITYKÓW – WIEDZA I UMIEJĘTNOŚCI .....	27
1.3 SZCZEGÓŁOWA OCENA KOMPETENCJI ANALITYKÓW – POTENCJAŁ ANALITYCZNY .....	39
1.4 WNIOSKI .....	43
<b>2. DIAGNOZA – ANALITYCY W URZĘDACH</b> .....	<b>47</b>
2.1 MIEJSCE ANALITYKÓW W URZĘDACH .....	47
2.2 CHARAKTERYSTYKA ANALITYKÓW W URZĘDACH .....	61
2.3 WARUNKI PRACY ANALITYKÓW W URZĘDACH .....	67
2.4 WNIOSKI .....	79
<b>3. DIAGNOZA – URZĘDY I ICH ANALITYCY W PROCESIE OSR</b> .....	<b>81</b>
3.1 FORMALNE RAMY PROCESU OCENY SKUTKÓW REGULACJI .....	81
3.2 ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNE STOSOWANE PRZEZ URZĘDY .....	83
3.3 WNIOSKI .....	88
<b>4. REKOMENDACJE</b> .....	<b>89</b>
4.1 KSZTAŁCENIE KADR ANALITYCZNYCH .....	89
4.2 OSADZENIE ANALITYKÓW W PROCESIE DECYZYJNYM .....	93
4.3 STWORZENIE MOTYWATORÓW DLA ROZWOJU I UTRZYMANIA KADR ANALITYCZNYCH .....	97
<b>ZAŁĄCZNIK 1: KANON WIEDZY ANALITYKA</b> .....	<b>98</b>
4.4 WPROWADZENIE .....	98
4.5 METODA AKTUALIZACJI KANONU WIEDZY .....	99
4.6 TEORIA INTERWENCJI PUBLICZNYCH .....	100
4.7 METODYKA BADAŃ .....	101
4.8 PODEJŚCIA I METODY ILOŚCIOWE .....	104
4.9 WYKORZYSTANIE WIEDZY W PROCESACH DECYZYJNYCH .....	106
4.10 NOWE TRENDY W POLU ANALIZ POLITYK PUBLICZNYCH .....	107



## STRESZCZENIE

Ekspertyza „Potencjał analityczny kadr administracji rządowej”, opracowana przez ekspertów EGO s.c. i Instytutu Rozwoju Biznesu sp. z o.o., ma na celu diagnozę potencjału analitycznego kadr administracji rządowej oraz sformułowanie rekomendacji dla systemu administracji rządowej.

Aby zrealizować te cele, przeprowadzono badanie diagnostyczne<sup>1</sup> oparte na mieszanym podejściu badawczym, co pozwoliło nie tylko pokazać skalę i częstotliwość występowania zjawisk związanych z potencjałem analitycznym kadr administracji rządowej, ale także wyjaśnić przyczyny oraz opisać czynniki mające wpływ na obserwowane procesy. Głównymi źródłami danych wykorzystanymi w badaniu były:

- ankieta CAWI (tzw. ankieta filtrująca), w której wzięli udział pracownicy 41 urzędów administracji rządowej (N=4176);
- test kompetencji analitycznych (wiedza, umiejętności, zdolności) dla wybranych pracowników urzędów, których zidentyfikowano jako analityków (N=310);
- ankieta PAPI (tzw. audytoryjna), w której wzięli udział wybrani pracownicy urzędów, zidentyfikowani jako analitycy (N=310);
- baza [www.legislacja.gov.pl](http://www.legislacja.gov.pl);
- wywiady z analitykami i ich przełożonymi (N=41);
- przegląd opracowań naukowych dotyczących administracji publicznej;
- przegląd dokumentacji z naborów w instytucjach;
- przegląd opisów stanowisk osób, które uczestniczyły w teście (łącznie uzyskano opisy z 17 instytucji);
- systematyczny przegląd regulaminów organizacyjnych i innych dokumentów dotyczących struktury organizacyjnej badanych instytucji.

Wnioski z badania zostały zaprezentowane w czterech rozdziałach. **W rozdziale 1 przedstawiono operacyjną definicję analityka, czyli osoby, która w swojej pracy:**

- wykorzystuje nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu wyniki badań, ekspertyz, analiz, diagnoz itp. (np. raporty Komisji Europejskiej, analizy OECD, dane Głównego Urzędu Statystycznego, raporty z ewaluacji funduszy europejskich, badania wykonane przez krajowe ośrodki naukowe) oraz
- używa nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu podstawowych metod analizy danych ilościowych (np.: analiza wybranych parametrów statystycznych, takich jak średnia, mediana czy wariancja; analiza korelacji, podstawowe testy statystyczne, analiza szeregów czasowych itp.),

lub która:

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

---

<sup>1</sup> Grupę docelową stanowiło 47 urzędów – wszystkie ministerstwa oraz urzędy centralne, tj. instytucje, których pracownicy potencjalnie uczestniczą w pracach związanych z oceną wpływu.

W badanej populacji zidentyfikowano łącznie 574 osoby, spełniające kryteria przyjętej definicji. Z tego zbioru wydzielono trzy główne typy analityków. Typ I obejmuje osoby, które w pracy wykonują czynności analityczne – wykorzystują wiedzę oraz dokonują ilościowej analizy danych (przynajmniej kilka razy w roku). Ta grupa jest jednak „odcięta” od procesu tworzenia i oceny polityk publicznych, rozumianych jako partycypacja w procesie przygotowywania ocen skutków regulacji (OSR). Grupa dzieli się na dwie podgrupy (1 i 2), które różnicuje poziom zaawansowania realizowanych analiz. Podgrupa pierwsza wykorzystuje tylko podstawowe metody analizy danych, podgrupa druga – zaawansowane. Do typu II zakwalifikowano analityków, którzy poza wykonywaniem czynności analitycznych (wykorzystywaniem wiedzy, analizy danych ilościowych) są zaangażowani w tworzenie polityk publicznych, rozumianych jako udział w opracowaniu programów publicznych, strategii lub ich założeń, rozporządzeń i ustaw. Osoby z tej grupy nie są jednak zaangażowane w swojej pracy w proces tworzenia ocen skutków regulacji czy też testów regulacyjnych (TR). Podobnie jak w przypadku analityków zakwalifikowanych do typu I, tak i w tej grupie można wyróżnić dwie podgrupy (3 i 4), w zależności od poziomu zaawansowania w wykorzystaniu metod ilościowej analizy danych. Typ III to analitycy zaangażowani w cały proces – analizują dane na poziomie podstawowym lub zaawansowanym, stąd podobnie jak wcześniej wydzielono dwie podgrupy (odpowiednio 5 i 6), które wykorzystują wiedzę, a oprócz tego tworzą polityki publiczne (tj. biorą udział w opracowaniu programów publicznych, strategii lub ich założeń, rozporządzeń i ustaw) oraz je oceniają (tj. są zaangażowani w proces tworzenia ocen skutków regulacji czy też testów regulacyjnych).

Względnie najliczniejszą kategorię stanowią analitycy typu III (ponad 41% wszystkich wyselekcjonowanych analityków). Analitycy typu II to około 36% badanej grupy, natomiast analitycy typu I – blisko 16%. Pozostałe około 6% analityków występuje na styku wymienionych typów w przyjętej typologii analityków. Biorąc pod uwagę tę typologię, zdiagnozowano dwie różne grupy instytucji, w zależności od tego, jaki typ analityków stanowi w nich relatywną większość. W pierwszej grupie instytucji dominują analitycy typu I i II. Znalazły się w niej: Główny Urząd Statystyczny, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, częściowo również Ministerstwo Obrony Narodowej i Ministerstwo Skarbu Państwa (choć z racji niewielkiej liczby analityków uczestniczących w badaniu, należy być tu ostrożnym). Druga grupa instytucji to urzędy (pozostałe resorty oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), gdzie występuje koncentracja analityków typu III. Podział wydaje się odzwierciedlać faktyczny zakres działań wskazanych instytucji (biorąc pod uwagę kwestię tworzenia i oceny stanowionego prawa).

Analitycy wyselekcjonowani zgodnie ze wskazaną wyżej typologią zostali w ramach badania zaproszeni do udziału w teście kompetencyjnym, który składał się z dwóch części: I – mierzącej wiedzę i umiejętności analityczne oraz II – mierzącej potencjał analityczny. W teście ostatecznie uczestniczyło 310 analityków. Były to osoby o stosunkowo krótkim stażu pracy na stanowisku analitycznym. Około 56% z nich pracuje w tym charakterze nie dłużej niż 5 lat. Analitycy o stażu wynoszącym co najmniej 10 lat stanowią jedynie 17% badanej grupy. Uczestnicy testu to również w dużej mierze osoby młode – ponad 56% z nich nie przekroczyło 35 roku życia. Najliczniejszą grupą są osoby w wieku od 30 do 34 lat.

Zdecydowana większość analityków (78%) posiada wykształcenie wyższe magisterskie. Kolejne 16% ma przynajmniej ukończone studia doktoranckie lub posiada stopień doktora. Pozostałe 6% ma wykształcenie wyższe zawodowe (ukończone studia licencjackie bądź inżynierskie) lub inne. Większość uczestników testu kształciła się na kierunkach o profilu ekonomicznym (39%) lub społecznym (26%). Nieco rzadziej analitycy mają wykształcenie techniczne (15%), prawniczo-administracyjne (14%), przyrodnicze (10%), humanistyczne (7%), ścisłe (5%), medyczne (1%).

Uczestnicy rozpoczynali test wiedzy i umiejętności mając 24 punkty. Za błędne odpowiedzi punkty były odejmowane, za wstrzymanie się z odpowiedzią nie otrzymywało się ani nie traciło punktu, za odpowiedź poprawną przyznawano dodatkowy punkt. Zatem można było uzyskać od 0 do 48 punktów. Średnia liczba punktów zdobytych w teście wyniosła 23,94. Przeciętnie rozwiązywano poprawnie 7 (6,84) zadań testu (na 24). Jednocześnie udzielano średnio 7 (6,91) odpowiedzi błędnych

(odpowiedzi karane punktem ujemnym). Wstrzymywano się z udzieleniem odpowiedzi średnio w przypadku 10 (10,25) zadań (odpowiedzi niepunktowane).

Relatywnie najlepiej wygląda poziom wiedzy i umiejętności analityków w obszarze informatycznych narzędzi do analizy danych (średnia liczba punktów: 9,57 na 16 możliwych). Nieco niżej ocenić można wiedzę i umiejętności w obszarze statystyki i ekonometrii (średnia: 8,12 na 16 możliwych). Najgorzej wygląda poziom wiedzy uczestników testu w obszarze ekonomii w zastosowaniu na potrzeby OSR (średnia: 6,25 na 16 możliwych).

Zestawienie wyników testu z przyjętą typologią analityków wskazuje, że niezależnie od stopnia zaangażowania w proces tworzenia i ocenę polityk publicznych, test najlepiej wypadł wśród analityków typu III, którzy deklarują stosowanie zaawansowanych metod analizy danych ilościowych (podgrupa 6) – tu średnia liczba uzyskanych punktów wyniosła 26,69. Z kolei analitycy typu III, deklarujący wykorzystanie jedynie podstawowych metod analizy ilościowej (podgrupa 5), wypadli relatywnie słabo, uzyskując wynik testu wynoszący przeciętnie 22,51 punktu. Najgorzej wypadła podgrupa analityków typu II, którzy deklarują wykorzystanie w pracy jedynie podstawowych metod analizy danych ilościowych (21,92 punktu).

Analiza współczynnika zmienności wyników testu wskazuje na większe zróżnicowanie umiejętności i wiedzy wśród osób stosujących zaawansowane metody ilościowe. Grupa analityków korzystających z podstawowych metod analizy danych ilościowych pod tym względem jest nieco bardziej homogeniczna. Biorąc to pod uwagę można przyjąć, że w grupie osób stosujących zaawansowane metody analizy danych konieczne będzie większe zróżnicowanie potencjalnego wsparcia (większe zindywidualizowanie programu kształcenia). Można wysnuć wniosek, iż poszczególne typy analityków różnią się wyłącznie poziomem wiedzy i umiejętności. W przypadku części testu dotyczącej potencjału analitycznego wszystkie analizowane podgrupy uzyskały bowiem przeciętną wartość wynoszącą od 9 do 10 punktów.

Wyniki badania pokazują wysokie zróżnicowanie pomiędzy osobami wykonującymi pracę analityczną w urzędach administracji publicznej. Oznacza to, że niemal w każdym urzędzie prace analityczne wykonują osoby o wysokim, umiarkowanym i niskim potencjale analitycznym. Należy mieć na uwadze, że osoby o niskim potencjale analitycznym mogą popełniać błędy zarówno w zakresie opracowywania i wykonywania badań, jak i interpretacji ich wyników.

Jednocześnie nie istnieją istotne statystycznie różnice pomiędzy poszczególnymi urzędami pod względem średnich wyników II części Testu Kompetencji Analitycznych. Zarówno brak różnic między urzędami, jak i wysokie zróżnicowanie w ramach urzędu oznacza, że prawdopodobnie dotychczas nie brano pod uwagę potencjału analitycznego przy selekcji osób wykonujących pracę analityczną w administracji publicznej.

Wobec uzyskanych wyników warto wykorzystać II część Testu Kompetencji Analitycznych lub innego podobnego narzędzia (np. Test Matrycy Ravena) w procesach rekrutacyjnych na stanowiska analityczne w urzędach administracji rządowej (jako narzędzi uzupełniających testy sprawdzające wiedzę). Pozwoli to na wybór osób o wysokim potencjale analitycznym do wykonywania prac analitycznych. Co więcej, takie osoby będą skuteczniej i efektywniej nabywały wiedzę i umiejętności w zakresie analizy danych niż osoby o niskim lub umiarkowanym potencjale.

**W rozdziale 2** przedstawiono rolę i potencjał analityków z perspektywy poszczególnych urzędów administracji rządowej. Analizie poddano różne sposoby ulokowania analityków w tych urzędach i przypisania im zadań w ramach konkretnych działań. Opisano, w jaki sposób cechy analityków, zidentyfikowane w rozdziale 1, rozkładają się pomiędzy poszczególne resorty i urzędy, a także pokazano, jakie warunki pracy urzędy stwarzają swoim analitykom.

W badanych urzędach najczęściej występuje mieszany model ulokowania analityków – istnieją departamenty analityczne, jednak analitycy pracują także w departamentach merytorycznych. Obserwuje się bardzo dużą różnorodność poszczególnych rozwiązań odnośnie do zakresu zadań



departamentów analitycznych i pojedynczych analityków. Analitycy mają pewne problemy z myśleniem systemowym i strategicznym. Rzadko prezentują swoje wyniki i dyskutują płynące z nich wnioski przed kierownictwem urzędu, często jednak prowadzą takie konsultacje z dyrektorami departamentów, w których pracują. Ponad 60% analityków nie potrafi jednoznacznie wskazać, że ich praca przyczynia się do poprawy prawa stanowionego w Polsce. Współpracują zazwyczaj w wąskich zespołach zadaniowych, mniej niż 1/3 współdziała z pracownikami z innych departamentów. Podobnie wygląda sytuacja, jeśli chodzi o współpracę międzyresortową.

W zakresie oprogramowania analitycy korzystają przede wszystkim z arkusza kalkulacyjnego MS Excel. Rzadziej z takich programów, jak IBM SPSS, STATISTICA, Stata. W niewielkim stopniu wykorzystywane jest programowanie statystyczne (np. z wykorzystaniem darmowego środowiska R).

Osoby uczestniczące w teście najczęściej wskazywały na potrzebę udziału w szkoleniach dotyczących statystycznej analizy danych (79% odpowiedzi pozytywnych), wizualizacji danych (72%) oraz doboru próby (55%). Na potrzebę udziału w szkoleniach w innych obszarach (badania ankietowe, modele regresyjne, modele strukturalne, *data mining*) wskazało od 45 do 51% osób. Deklaracje dotyczące poziomu zaawansowania poszczególnych szkoleń są wyraźnie rozbieżne z wynikami testu kompetencyjnego. Ten ostatni wskazuje, że w dużej mierze istnieje zapotrzebowanie na szkolenia skierowane do szerokiej grupy analityków, na poziomie podstawowym/ średniozaawansowanym. Istnieje bardzo wąska grupa analityków, która powinna skorzystać ze szkoleń na poziomie zaawansowanym. Osoby te powinny mieć zindywidualizowany system wsparcia (szkolenia, studia itp.). Wyjątkiem są szkolenia dotyczące metod i technik stosowanych w badaniach kontrfaktycznych; w tym przypadku potrzebę szkoleń zgłosiło jedynie 34% uczestników testu. Jest to zaskakujący wynik, zważywszy na aktualne trendy w wykorzystaniu podejść kontrfaktycznych w szacowaniu wpływu interwencji publicznych. Niska liczba wskazań w tym obszarze wynika w dużej mierze z braku znajomości tej problematyki w grupie badanych analityków – aż 29% uczestników testu wskazało, że jest to obce im zagadnienie. Biorąc powyższe pod uwagę, zasadnym wydaje się podjęcie systematycznych działań szkoleniowo-informacyjnych, które, po pierwsze, wytworzą świadomość istnienia i potrzeb wykorzystania podejść kontrfaktycznych, zwłaszcza w przypadku osób zaangażowanych w proces tworzenia ocen wpływu (OW), a po drugie, umożliwią tym osobom praktyczne stosowanie tych podejść.

**W rozdziale 3** skoncentrowano się na jednym z głównych narzędzi podnoszenia racjonalności interwencji publicznych – ocenie skutków regulacji. Zakres stosowania i jakość procesu OSR jest podstawowym wyznacznikiem oparcia polityki na dowodach i miarą jakości rządzenia. Obowiązek przeprowadzania OSR w Polsce pojawił się w 2002 roku i regulacje w tym zakresie są od tego czasu stopniowo rozwijane. Dostępne regulacje i przepisy odnoszą się do relacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami, urzędami, natomiast nie wskazują, jak proces przygotowania OSR ma być organizowany wewnątrz instytucji. Dlatego też pomiędzy instytucjami występuje duże zróżnicowanie faktycznie przyjmowanych rozwiązań.

Choć w ponad połowie analizowanych instytucji (60%) i prawie wszystkich ministerstwach (14 na 17) funkcjonują wydzielone departamenty o zadaniach analitycznych, to większość z nich nie ma w zakresie swoich zadań wskazanego przygotowania OSR (71%). Do wyjątków należą: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Finansów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Środowiska. Zespoły ds. OSR funkcjonują w 16 na 47 urzędów (Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów).

Analiza danych jakościowych (IDI – *Individual In-Depth Interview*) pozwoliła pogrupować podejścia organizacyjne do przygotowania OSR w cztery typy, tj. grupy instytucji, w których odpowiednio:

1. wiodącą rolę w przygotowaniu większości OSR pełni departament analityczny (np. MEN, MS);
2. departament analityczny ściśle współpracuje bądź przynajmniej konsultuje OSR z innymi komórkami merytorycznymi (MŚ, MAiC, MSP);
3. departament analityczny jedynie konsultuje OSR przygotowywane samodzielnie w innych departamentach (MF, MPiPS, MG, MNiSW);
4. przygotowanie OSR jest samodzielną kompetencją departamentów merytorycznych (MKiDN, MSiT, MRiRW, MSW, MSZ, MiiR).

Na podstawie opisanych badań i wniosków stworzono syntetyczną analizę słabych i mocnych stron potencjału analitycznego kadr administracji rządowej, którą przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tabela 1. Analiza SWOT potencjału analitycznego kadr administracji rządowej**

SIŁY	SŁABOŚCI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Młode i wykształcone kadry zaliczające się do grupy analityków zgodnie z przyjętą w badaniu definicją, co daje dobrą podstawę do działań edukacyjnych, szkoleniowych i wzmacniających potencjał analityczny administracji.</li> <li>• Zaawansowany proces doskonalenia procedur OSR, prowadzony przez wyrazistego instytucjonalnego lidera – KPRM, przy stopniowym coraz większym zaangażowaniu kolejnych instytucji (np. MG i MS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ogólnie niski poziom wyselekcjonowanej grupy analityków w zakresie wiedzy z pola zaawansowanych analiz ilościowych.</li> <li>• Ogólnie niski poziom wyselekcjonowanej grupy analityków w obszarze ekonomii w zastosowaniu na potrzeby OSR.</li> <li>• Brak wykrystalizowanej roli analityków w urzędach (np. brak wyodrębnionych stanowisk analitycznych, różne, często skrajnie odmienne, zakresy obowiązków departamentów analitycznych).</li> <li>• Niska atrakcyjność systemu wynagrodzeń i motywacyjnego w porównaniu z sektorem prywatnym, co utrudnia utrzymanie najlepszych ekspertów.</li> <li>• Wysoki poziom fluktuacji kadr (dotyczący zwłaszcza najlepszych pracowników).</li> <li>• Niski poziom usieciowienia analityków (zarówno wewnątrz urzędów, jak i na poziomie międzyurzędowym).</li> </ul>
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizacja projektów, wzmacniających potencjał analityczny, ze środków Unii Europejskiej, np. w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój, w tym projektów mających wykorzystać wnioski z niniejszej <i>Ekspertyzy</i>.</li> <li>• Wykorzystanie potencjału liderów obecnego systemu (np. KPRM) w procesie upowszechniania dobrych praktyk, budowania kultury wykorzystywania zaawansowanych analiz w projektowaniu polityk publicznych.</li> <li>• Otwarcie się na dobre praktyki i implementacja doświadczeń, które sprawdziły się w innych krajach OECD.</li> <li>• W dłuższej perspektywie – pozytywne zmiany w zakresie kompetencji wynikające z wprowadzenia obowiązkowego egzaminu z matematyki na maturze oraz zwiększenia liczby osób studiujących kierunki ściśle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemy z dostosowaniem oferty szkoleniowo-edukacyjnej do bardzo zróżnicowanej pod względem potencjału i potrzeb grupy analityków.</li> <li>• Ograniczenie środków finansowych przeznaczanych na szkolenia w Służbie Cywilnej.</li> <li>• Brak potencjału (lub niewystarczający potencjał) krajowych uczelni – obecne programy studiów nie oferują systemowego kształcenia analityków w zakresie potrzeb procesu oceny wpływu.</li> <li>• Wciąż niski poziom kultury <i>evidence-based policies</i> w Polsce, co pokazują także wyniki badania przeprowadzonego na potrzeby <i>Ekspertyzy</i> (jedynie połowa respondentów często korzysta z wyników badań w swojej pracy).</li> <li>• Niski popyt na wiedzę płynącą z OSR i jej faktyczne wykorzystanie w procesie decyzyjnym.</li> </ul>

*Ekspertyza* kończy się rozdziałem zawierającym rekomendacje, które wypracowano na podstawie zgromadzonych danych, oraz proponowanym kanonem wiedzy. Rekomendacje postulują m.in:

1. zawężenie grupy docelowej objętej kształceniem do wyselekcjonowanej grupy analityków typu III, których należy rozumieć jako analityków uczestniczących w całym procesie, zarówno tworzenia regulacji, jak i ich oceny;
2. skoncentrowanie zakresu kształcenia na tzw. kanonie wiedzy, obejmującym pięć pól („teoria interwencji”, „metodyka badań”, „podejścia i metody ilościowe”, „wykorzystanie wiedzy w procesach decyzyjnych”, „nowe trendy w polu analiz polityk publicznych”);
3. uruchomienie studiów podyplomowych jako głównej formuły kształcenia przy jednoczesnym wykorzystaniu czterech form uzupełniających (szkoły letnie, szkolenia, staże i wymiana zagraniczna, trenerzy wewnętrzni);
4. dążenie do uzupełnienia obecnej struktury stanowisk w urzędach o stanowiska: „młodszy analityk” i „starszy analityk” (analogicznie do istniejących stanowisk specjalisty);
5. podjęcie systematycznej pracy z dyrektorami generalnymi oraz dyrektorami departamentów w zakresie integralnego włączenia działań analitycznych w procesy zarządzania ministerstwami i komórkami organizacyjnymi;
6. budowanie kultury organizacyjnej sprzyjającej wykorzystaniu analiz w urzędach na poziomie całego systemu;
7. tworzenie i wzmocnienie sieci współpracy i wymiany informacji między analitykami;
8. ułatwianie łączenia pracy analitycznej z aktywnością naukową;
9. zastosowanie mentoringu i ścieżek kariery.

## WPROWADZENIE

Polska stoi przed wielkimi szansami, ale też i wyzwaniami rozwojowymi. Nasze państwo dysponuje instrumentarium, które pozwala prowadzić polityki publiczne, wspierające obywateli i umożliwiające rozwiązywanie problemów w różnych aspektach życia i rozwoju społeczno-gospodarczego. W skład tego instrumentarium wchodzi regulacje prawne, strategie, programy publiczne. Wszystkie one nazywane są „interwencjami publicznymi”<sup>2</sup>. Ich jakość jest kluczowa dla dobrobytu i jakości życia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>.

W ostatnich latach zarówno badacze, jak i praktycy administracji publicznej mocno podkreślają, że skuteczniejsze są te instrumenty, które opierają się na sumiennej, krytycznej analizie planowanego rozwiązania i wnioskach z wcześniejszych badań. Określają to terminem interwencji publicznych popartych dowodami (*Evidence-Based Policies*)<sup>4</sup>. Tak więc przemyślane regulacje i programy publiczne pozwalają skutecznie wykorzystywać szanse i rozwiązywać problemy rozwojowe kraju.

Do podnoszenia racjonalności interwencji publicznych, a więc wzmacniania ich oparcia na dowodach, najczęściej stosowane są: oceny wpływu (OW), w tym oceny skutków regulacji (OSR) i testy regulacyjne (TR – *Regulatory Impact Assessment*), a także badania ewaluacyjne (*evaluations*) i syntezy badań naukowych<sup>5</sup>. Polska administracja publiczna poczyniła duże postępy w budowaniu systemu racjonalnego planowania interwencji publicznych, w tym optymalnego systemu prawa (np. rozwój planowania strategicznego, praktyki ewaluacji programów publicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, wprowadzenie oceny skutków regulacji). Jednak skuteczność nie opiera się wyłącznie na procedurach. Kluczem do sukcesu są sprawne, kompetentne kadry administracji publicznej, zdolne do prowadzenia polityki publicznych opartych na dowodach.

Niniejsza *Ekspertyza* jest częścią szerszego projektu, mającego na celu wzmacnianie systemu kadr analitycznych w administracji rządowej. Jest on niezbędny do tworzenia skutecznych instrumentów (regulacji, strategii, programów), wykorzystywanych w prowadzeniu polityk publicznych opartych na dowodach. Aby jednak zaprojektować użyteczny system, należy zacząć od diagnozy rzeczywistego stanu wyjściowego. *Ekspertyza* ma dostarczyć merytorycznych przesłanek do dyskusji i decyzji związanych z budowaniem systemu kadr analitycznych w polskiej administracji rządowej.

---

<sup>2</sup> Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar; Ledbury M., Miller N., Lee A., Fairman T., Clifton C. (2006). *Understanding policy options*, London: Home Office, United Kingdom.

<sup>3</sup> Boni M. (red.) (2009). *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 301.

<sup>4</sup> Banks G. (2009). *Evidence-based policy-making: What is it? How do we get it?*, ANZSOG/ANU Public Lecture Series, Canberra; Cartwright N., Hardie J. (2012). *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford: Oxford University Press, USA; Davies H., Nutley S., Smith P. (red.) (2009). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. The Policy Press, Bristol.

<sup>5</sup> Olejniczak K. (red.) (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, rozdziały 1 i 5. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR; Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne; Szpringer W., Rogowski W. (red.) (2007). *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*. Warszawa: C. H. Beck.

## CELE BADANIA I STRUKTURA RAPORTU

Celami badania zaprezentowanego w tej *Ekspertyzie* były:

1. Diagnoza potencjału analitycznego kadr administracji rządowej.
2. Sformułowanie rekomendacji, na podstawie wyników badania, dla systemu administracji rządowej oraz poszczególnych grup urzędów.

Diagnoza zaczyna się od szerokiego spojrzenia na najcenniejszy z zasobów krajowej administracji rządowej – kadry. **W rozdziale 1 przyjrano się analitykom na tle całej administracji rządowej i oceniono ich kompetencje.** Najpierw zdiagnozowano aktywność urzędników<sup>6</sup> w pięciu obszarach związanych z pracą analityka. Dzięki temu można było zdefiniować pojęcie „analityk”, zidentyfikować osoby, które spełniają określone kryteria, a następnie opisać ich cechy względem pozostałej populacji urzędników objętych badaniem ankietowym. Na podstawie tej części wyników badania zbudowano typologię analityków. Wreszcie, zostały ocenione szczegółowe kompetencje, którymi dysponuje zidentyfikowana grupa analityków. Chodzi o wiedzę, umiejętności i zdolności analityczne. Zbadano je zarówno za pomocą obiektywnego narzędzia testowego, jak i autodeklaracji.

**Rozdział 2 poświęcono roli i potencjałowi analityków z perspektywy poszczególnych urzędów administracji rządowej.** Zbadano trzy kwestie. Po pierwsze, poddano analizie liczebność, a następnie różne sposoby ulokowania analityków w poszczególnych urzędach i przypisania im zadań w ramach konkretnych działań. Po drugie, sprawdzono, jak cechy analityków, opisane w rozdziale 1, rozkładają się pomiędzy poszczególne resorty i urzędy. Po trzecie, zbadano warunki, jakie urzędy stwarzają swoim analitykom. Uwzględniono takie kwestie, jak: udostępniane zasoby (oprogramowanie, bazy, narzędzia), szkolenia i inne sposoby wspierania rozwoju kariery i budowy kompetencji.

**W rozdziale 3 skoncentrowano się na jednym z głównych narzędzi podnoszenia racjonalności interwencji publicznych – ocenie skutków regulacji.** W zwięzły sposób zostały przedstawione formalne założenia systemu oceny wpływu. Następnie zbadano rozwiązania organizacyjne zastosowane przez urzędy. Na końcu przeanalizowano, jak urzędy wykorzystują swoich analityków w procesie OSR.

**W rozdziale 4 Ekspertyzy zaprezentowano rekomendacje.** Sformułowano je w trzech blokach. Pierwszy grupuje rekomendacje dotyczące sposobów kształcenia kadr analitycznych polskiej administracji rządowej. Drugi blok dotyczy osadzenia analityków w procesie decyzyjnym. Blok trzeci prezentuje rekomendacje sposobów rozwoju i utrzymania kadr analitycznych w administracji rządowej. Dodatkowym elementem rekomendacji jest załącznik prezentujący Kanon Wiedzy Analityka. Propozycja ta jest wypadkową wyników badania polskich kadr i przeglądu praktyk wiodących ośrodków edukacyjnych. Kanon Wiedzy to standard tego, co dobrze przygotowany, kompetentny, nowoczesny analityk administracji rządowej powinien wiedzieć i jakie umiejętności posiadać, by skutecznie wspierać polityki publiczne.

## METODYKA BADANIA

**Metodykę badania** diagnostycznego oparto na mieszanym podejściu badawczym<sup>7</sup>. Oznacza to, że na podstawie jakościowej, usystematyzowanej analizy źródeł (literatury tematu z zakresu zarządzania w administracji publicznej, podręczników metodyki badań społeczno-ekonomicznych, zagranicznych programów kształcenia, dokumentów polskich urzędów, wywiadów i konsultacji) skonstruowano główne pola diagnozy potencjału analitycznego, potem przeprowadzono analizę ilościową stanu kadr

<sup>6</sup> Termin „urzędnik” w dalszej części publikacji stosowany jest na określenie członka służby cywilnej.

<sup>7</sup> Creswell J.W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

administracji rządowej, a następnie uzyskane wyniki pogłębiono badaniem jakościowym (wywiadami z analitykami i ich przełożonymi oraz przeglądem dokumentów).

Mieszane podejście badawcze jest relatywnie nowym kierunkiem w metodologii badań społecznych<sup>8</sup>, choć sama zasada triangulacji metod jest powszechnie stosowana w badaniach ewaluacyjnych. To podejście ma znaczące zalety. Nie tylko pokazuje skalę i częstotliwość występowania zjawisk, ale daje także możliwość wyjaśnienia ich przyczyn oraz czynników mających wpływ na obserwowane zjawiska. Jest więc polecane do badań praktycznych<sup>9</sup>.

Głównymi źródłami danych wykorzystanymi w badaniu są:

- ankieta CAWI (tzw. ankieta filtrująca), w której wzięli udział pracownicy 41 urzędów administracji rządowej (N=4176);
- test kompetencji analitycznych (wiedza, umiejętności, zdolności) dla wybranych pracowników, zidentyfikowanych jako analitycy urzędów (N=310);
- ankieta PAPI (tzw. audytoryjna), w której wzięli udział wybrani pracownicy, zidentyfikowani jako analitycy urzędów (N=310);
- baza [www.legislacja.gov.pl](http://www.legislacja.gov.pl);
- wywiady z analitykami i ich przełożonymi (N=41)<sup>10</sup>;
- przegląd opracowań naukowych odnoszących się do administracji publicznej;
- przegląd dokumentacji z prowadzonych naborów w instytucjach;
- przegląd opisów stanowisk osób, które uczestniczyły w teście (łącznie uzyskano opisy z 17 instytucji);
- systematyczny przegląd regulaminów organizacyjnych i innych dokumentów dotyczących struktury organizacyjnej badanych instytucji.

W tabeli 2 przedstawiono zestawienie liczebności ankiet i wywiadów z podziałem na poszczególne urzędy. Kluczem wyboru instytucji do pogłębianych badań jakościowych, jak i osób do wywiadów było ich zaangażowanie w proces realizacji OSR. Należy zwrócić uwagę na ograniczenia analizy, wynikające z zakresu pozyskanych danych. Poziom zwrotu ankiet w niektórych resortach sprawił, że były one niedoreprezentowane w całej badanej populacji. To z kolei wymagało ostrożnego podejścia do formułowania wniosków na temat wszystkich resortów, a także pominięcia tych spośród nich, które były niedoreprezentowane, w formułowaniu obserwacji dla poszczególnych urzędów.

---

<sup>8</sup> Clark V.L., Creswell J.W., Green D., Shope R. (2010). *Mixing Quantitative and Qualitative Approaches: An Introduction to Emergent Mixed Methods Research*, [w:] Hesse-Biber S.N. (red.) *Handbook of Emergent Methods*, s. 363-389. New York, London: The Guilford Press.

<sup>9</sup> Robson C. (2011). *Real World Research*. Chichester: Wiley.

<sup>10</sup> Kontakty uzyskane dzięki KPRM oraz przez wyznaczone osoby w instytucjach.



**Tabela 2. Liczebność ankiet CAWI i wywiadów wg urzędów**

Nazwa urzędu	Skrót	Liczba ankiet CAWI	Liczba wywiadów
Biuro ds. Substancji Chemicznych	BSC	6	
Biuro Rzecznika Praw Pacjenta	BRPP	49	
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	GDDKiA	786	
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	GDOŚ	37	
Główny Inspektorat Farmaceutyczny	GIF	34	
Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych	GIJHARS	12	
Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa	GIORiN	21	
Główny Inspektorat Transportu Drogowego	GITD	137	
Główny Inspektorat Weterynarii	GIW	1	
Główny Urząd Geodezji i Kartografii	GUGiK	50	
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	GUNB	20	
Główny Urząd Statystyczny	GUS	277	3
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	KPRM	225	1
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	KZGW	30	
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	MAiC	83	1
Ministerstwo Edukacji Narodowej	MEN	58	1
Ministerstwo Finansów	MF	125	6
Ministerstwo Gospodarki	MG	128	2
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	MiIR	15	2
Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	MKiDN	5	1
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	MNiSW	105	3
Ministerstwo Obrony Narodowej	MON	140	
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	MPiPS	156	3
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	MRiRW	7	2
Ministerstwo Skarbu Państwa	MSP	78	1
Ministerstwo Sportu i Turystyki	MSiT	44	2
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	MSW	296	1
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	MSZ	3	1
Ministerstwo Sprawiedliwości	MS	57	3
Ministerstwo Środowiska	MŚ	80	4
Ministerstwo Zdrowia	MZ	436	2
Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych	NDAP	32	
Państwowa Agencja Atomistyki	PAA	30	
Urząd do Spraw Cudzoziemców	USC	37	
Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	USKOR	44	
Urząd Komunikacji Elektronicznej	UKE	127	
Urząd Lotnictwa Cywilnego	ULC	44	
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	UOKiK	212	2
Urząd Patentowy RP	UP RP	4	
Urząd Regulacji Energetyki	URE	91	
Urząd Zamówień Publicznych	UZP	17	
Wyższy Urząd Górniczy	WUG	37	
<b>OGÓŁEM</b>		<b>4 176</b>	<b>41</b>

## 1. DIAGNOZA – ANALITYCY W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Rozdział dotyczy dwóch zasadniczych kwestii. Po pierwsze, zostaną w nim zaprezentowane wyniki diagnozy obecności analityków w badanych urządach. Następnie będzie oszacowany ich udział w populacji pracowników urzędów objętych badaniem oraz przeanalizowane ich rozlokowanie w tych instytucjach. Przeprowadzona zostanie również analiza stopnia zaangażowania analityków w pięciu obszarach związanych z pracą analityczną, tj.: (1) wykorzystania dostępnej wiedzy, (2) generowania nowej wiedzy, (3) wykorzystania metod analizy danych ilościowych, (4) zaangażowania w proces tworzenia polityk publicznych oraz (5) oceny tych polityk. Analiza dokonana w pięciu wyszczególnionych powyżej obszarach pozwoliła na zbudowanie ogólnej typologii analityków, która została zaprezentowana w podrozdziale 1.1.

Po drugie, zostaną szczegółowo przeanalizowane kompetencje, którymi dysponuje zidentyfikowana grupa analityków. W skład przeprowadzonej diagnozy wchodzi identyfikacja potencjału na poziomie wiedzy, umiejętności oraz zdolności analitycznych.

Analizy dotyczące pierwszej kwestii oparto na danych, które pochodzą z badania realizowanego techniką CAWI (tzw. ankieta filtrująca). W przypadku drugiej kwestii wykorzystano wyniki testu kompetencyjnego oraz dane zebrane w ramach ankiety audytoryjnej, przeprowadzonej z wykorzystaniem techniki PAPI (szerzej patrz w niniejszej *Ekspertyzie: Wprowadzenie. Metodyka badania*).

### 1.1 ANALITYCY NA TLE ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Diagnoza potencjału analitycznego pracowników administracji publicznej wymagała dokonania operacjonalizacji pojęcia analityka, a więc ustalenia sposobu, w jaki będzie on identyfikowany w szerszej populacji. Praca analityka nie jest z pewnością zajęciem jednorodnym, obejmującym wyłącznie analizę danych (np. ilościowych). Dlatego też, w celu poprawnej identyfikacji analityków, konieczne jest zastosowanie szeregu wskaźników, obejmujących możliwie kompletne spektrum działań, które wiążą się z pracą analityka. W toku prac przygotowawczych wybrano pięć kluczowych wymiarów, w ramach których działają analitycy. Oprócz podstawowych zadań analitycznych, polegających na wykonywaniu analizy danych ilościowych, tworzeniu na ich podstawie rozmaitych opracowań (osobiście czy przy wsparciu zewnętrznym), wzięto pod uwagę także takie elementy, jak zaangażowanie w proces tworzenia i oceny polityk publicznych, w tym szczególnie w proces przygotowywania oceny wpływu. Uzasadnieniem dla włączenia tych dwóch ostatnich obszarów do specyfiki pracy analityka był główny cel niniejszego projektu. Uznano również, że praca analityka wiąże się nierozłącznie z wykorzystaniem w pracy zawodowej wiedzy pochodzącej z już istniejących opracowań (dostępnych analiz, diagnoz itp.). Przyjęto założenie, że aktywność zawodowa w każdym z wyszczególnionych obszarów powinna zwiększać prawdopodobieństwo, iż dana osoba jest faktycznie analitykiem.



Wymiary działania analityków to:

1. Wykorzystanie w pracy zawodowej wiedzy w postaci wyników badań, ekspertyz, analiz, diagnoz itp.
2. Generowanie wiedzy poprzez tworzenie założeń metodycznych do badań zleczanych na zewnątrz czy też wykonywanych osobiście, w całości lub części, badań, analiz, ekspertyz, diagnoz itp.
3. Wykorzystanie w pracy metod ilościowej analizy danych (z wyróżnieniem poziomu podstawowego i zaawansowanego).
4. Zaangażowanie w proces oceny interwencji publicznych (przygotowanie OSR, testów regulacyjnych, udział w ewaluacji itp.).
5. Zaangażowanie w proces stanowienia prawa (udział w tworzeniu rozporządzeń, ustaw, programów publicznych itp.).

Pięć powyższych wymiarów zostało zoperacjonalizowanych z wykorzystaniem łącznie dziesięciu pytań, wskazanych w tabeli 3.

Tabela 3. **Wymiary pracy analityka**

Analizowane wymiary	Składowe indeksu analityka	Skala odpowiedzi i przypisane im wagi
Wykorzystanie wiedzy	P01. Jak często wykonując swoją pracę wykorzystuje Pan(i) wyniki badań, ekspertyz, analiz, diagnoz (np. raporty Komisji Europejskiej, analizy OECD, dane GUS, raporty z ewaluacji funduszy europejskich, badania wykonane przez krajowe ośrodki naukowe)?	Nigdy -> 0 Kilka razy w roku -> 1 Kilka razy w miesiącu -> 2 Kilka razy w tygodniu -> 3 Codziennie -> 4
Generowanie wiedzy	P02. Jak często w ciągu roku uczestniczy Pan(i) w opracowaniu założeń metodycznych do badań/ analiz/ ekspertyz/ diagnoz, zleczanych ekspertom zewnętrznym spoza administracji publicznej?	Nigdy -> 0 Kilka razy w roku -> 1 Kilka razy w miesiącu -> 2 Kilka razy w tygodniu -> 3 Codziennie -> 4
	P03. Jak często w ciągu roku wykonuje Pan(i), w całości lub w części, badania/ analizy/ ekspertyzy/ diagnozy z wykorzystaniem metod badań społeczno-ekonomicznych?	Nigdy -> 0 Kilka razy w roku -> 1 Kilka razy w miesiącu -> 2 Kilka razy w tygodniu -> 3 Codziennie -> 4
Wykorzystanie metod ilościowych (podstawowych/ zaawansowanych)	P04. Jak często wykonując swoją pracę używa Pan(i) podstawowych metod analizy danych ilościowych (np.: analiza wybranych parametrów statystycznych, takich jak średnia, mediana czy wariancja; analiza korelacji, podstawowe testy statystyczne, analiza szeregów czasowych itp.)	Nigdy -> 0 Kilka razy w roku -> 1 Kilka razy w miesiącu -> 2 Kilka razy w tygodniu -> 3 Codziennie -> 4
	P05. Jak często wykonując swoją pracę używa Pan(i) zaawansowanych metod analizy danych ilościowych (np. analiza skupień, analiza regresji wielokrotnej, modelowanie strukturalne itp.)?	Nigdy -> 0 Kilka razy w roku -> 1 Kilka razy w miesiącu -> 2 Kilka razy w tygodniu -> 3 Codziennie -> 4

Zaangażowanie w proces oceny interwencji publicznych	P06a. Czy w swojej pracy wykonuje, zleca Pan(i) lub weryfikuje ocenę wpływu (np. test regulacyjny, ocenę skutków regulacji)?	Nie -> 0 Tak -> 4
	P06b. Czy w swojej pracy wykonuje, zleca Pan(i) lub weryfikuje badania ewaluacyjne?	Nie -> 0 Tak -> 2
	P06c. Czy w swojej pracy wykonuje, zleca Pan(i) lub weryfikuje inne rodzaje analiz/ ekspertyz/ diagnoz?	Nie -> 0 Tak -> 2
Zaangażowanie w proces tworzenia interwencji publicznych	P07a. Czy w swojej pracy bierze Pan(i) udział w opracowaniu programów publicznych, strategii lub ich założeń?	Nie -> 0 Tak -> 2
	P07b. Czy w swojej pracy bierze Pan(i) udział w opracowaniu rozporządzeń, ustaw lub ich projektów?	Nie -> 0 Tak -> 2

Opracowanie własne.

Odpowiedzi pracowników administracji na każde z pytań umożliwiły stworzenie zbioru danych uwzględniającego wiele aspektów. W toku jego analizy zdecydowano się poprzedzić procedurę selekcji analityków analizą miernika, który w sposób sumaryczny i przekrojowy pokazywałby, jak wygląda ogólny poziom zaangażowania pracowników administracji publicznej w czynności analityczne.

Na potrzeby tej diagnozy został stworzony tzw. indeks analityka, który jest „stop-klatką” stanu administracji rządowej w Polsce<sup>11</sup> w tym zakresie, biorąc pod uwagę wyszczególnione obszary działania. Indeks powstał poprzez zsumowanie punktów za odpowiedzi na wszystkie ww. pytania.

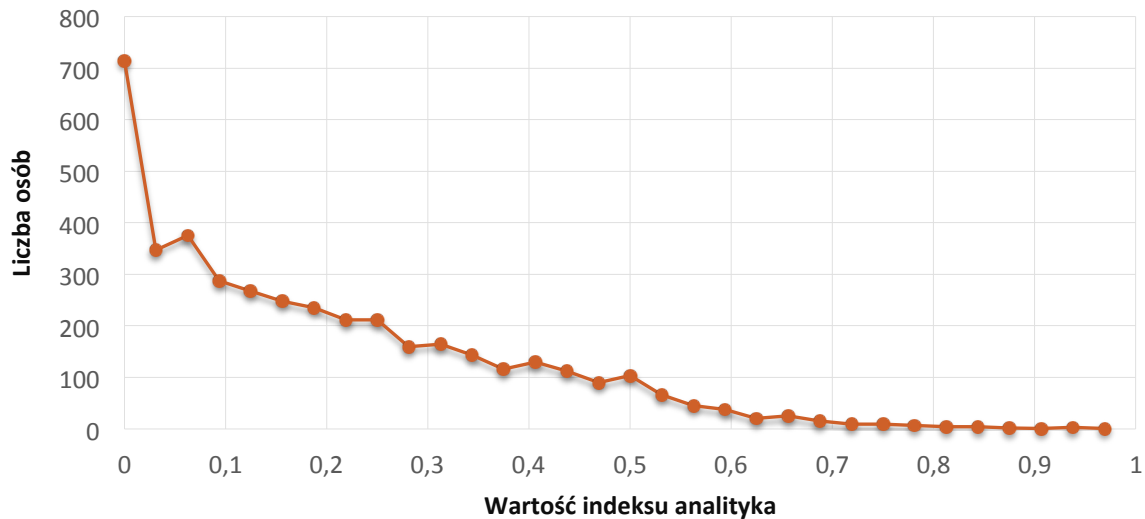
Wagi poszczególnych odpowiedzi zostały przedstawione w ostatniej kolumnie tabeli 3. Metodyka tworzenia indeksów nie narzuca sztywnych reguł przy doborze konkretnych wartości punktowych do poszczególnych odpowiedzi, chociaż zaleca się, aby poszczególnym pytaniom indeksu przyznawać taką samą wagę<sup>12</sup>. W związku z powyższym, przy doborze wag starano się zachować zbliżony „wkład” poszczególnych pytań w konstrukcję indeksu. W przypadku trzech pierwszych analizowanych aspektów każde z pytań miało identyczną, pięciopunktową skalę odpowiedzi (od „nigdy” do „codziennie”), dlatego też w ramach każdego pytania można było otrzymać od 0 do 4 punktów (większa liczba punktów odpowiada deklaracji częstszego wykonywania analizowanej czynności). W przypadku dwóch ostatnich wymiarów („zaangażowanie w proces oceny interwencji publicznych” i „zaangażowanie w proces tworzenia interwencji publicznych”) konstrukcja pytań była nieco inna (możliwe było udzielenie tylko odpowiedzi twierdzącej lub przeczącej). Aby zachować znaczenie tych pytań przy szacowaniu wartości indeksu, udzielenie odpowiedzi twierdzącej było punktowane 2 lub 4 punktami. Zdecydowano się przydzielić 4 punkty osobom deklarującym zaangażowanie w proces tworzenia ocen wpływu (testu regulacyjnego, oceny skutków regulacji), a więc analitykom o szczególnym znaczeniu, biorąc pod uwagę główny cel niniejszego projektu badawczego, a mianowicie: *wsparcie doskonalenia funkcjonowania systemu oceny wpływu i procesu tworzenia polityk publicznych w administracji rządowej*. Pytania 6b i 6c potraktowano łącznie, tak by 4 punkty były przyznane tylko w sytuacji udzielenia odpowiedzi twierdzącej na oba z nich. Podobnie postąpiono w przypadku ostatnich dwóch pytań, składających się na wymiar „zaangażowanie w proces tworzenia interwencji publicznych”.

<sup>11</sup> Do udziału w projekcie zaproszono 47 urzędów, w których jest zatrudnionych ok. 22 tys. pracowników. Urzędy wybrano z uwagi na ewentualne zaangażowanie w proces tworzenia OSR, a tym samym – konieczność dysponowania zasobami analitycznymi.

<sup>12</sup> Por. Babbie E. (2008). *Podstawy badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 188.

Utworzony indeks analityka przyjmuje wartości od 0 do 1<sup>13</sup>. Wyższe wartości indeksu odpowiadają większej intensywności w wykonywaniu konkretnych czynności. Rozkład poszczególnych wartości indeksu w analizowanej populacji urzędników przedstawia poniższa rycina.

Rycina 1. Rozkład indeksu analityka



Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety CAWI (N = 4 176).

Jak widać, dominują niskie wartości indeksu, z czego można wnioskować, że znaczna część osób zatrudnionych w administracji publicznej ma niewiele wspólnego z pracą analityczną. Średnia wartość indeksu wynosi 0,197. Odpowiada to stosunkowo niskiej intensywności wykonywania poszczególnych czynności związanych z pracą analityka lub/i wąskim (biorąc pod uwagę wyróżnione obszary) zakresem wykonywanych zadań. Wartość „0,5” przekroczyło łącznie jedynie 206 osób (niecałe 5% badanej populacji).

Przedstawiony wynik można traktować jako sytuację wyjściową (bazową), która w przypadku projektów ukierunkowanych na wzmacnianie potencjału analitycznego administracji publicznej powinna być monitorowana pod kątem osiągania przyjętych założeń. Jeśli celem podejmowanych projektów będzie zwiększanie udziału analityków w populacji pracowników administracji publicznej, to powinna być minimalizowana liczba osób o wartości indeksu bliskiej zero. Jeśli zaś celem projektów będzie wzmacnianie już obecnej w administracji bazy analityków, to należy dążyć do osiągnięcia większego nasycenia w przypadku wyższych wartości indeksu.

<sup>13</sup> Punkty za odpowiedzi poszczególnych osób zsumowano, a następnie podzielono przez możliwą wartość maksymalną wynoszącą 32.

Dokonany pomiar w obszarze ww. pięciu wymiarów posłużył następnie do wyselekcjonowania z całej populacji grupy analityków. W tym celu została wypracowana wspólnie z Zamawiającym operacyjna definicja analityka, przedstawiona w poniższej ramce.

### OPERACYJNA DEFINICJA ANALITYKA

#### Analityk, to osoba, która w swojej pracy:

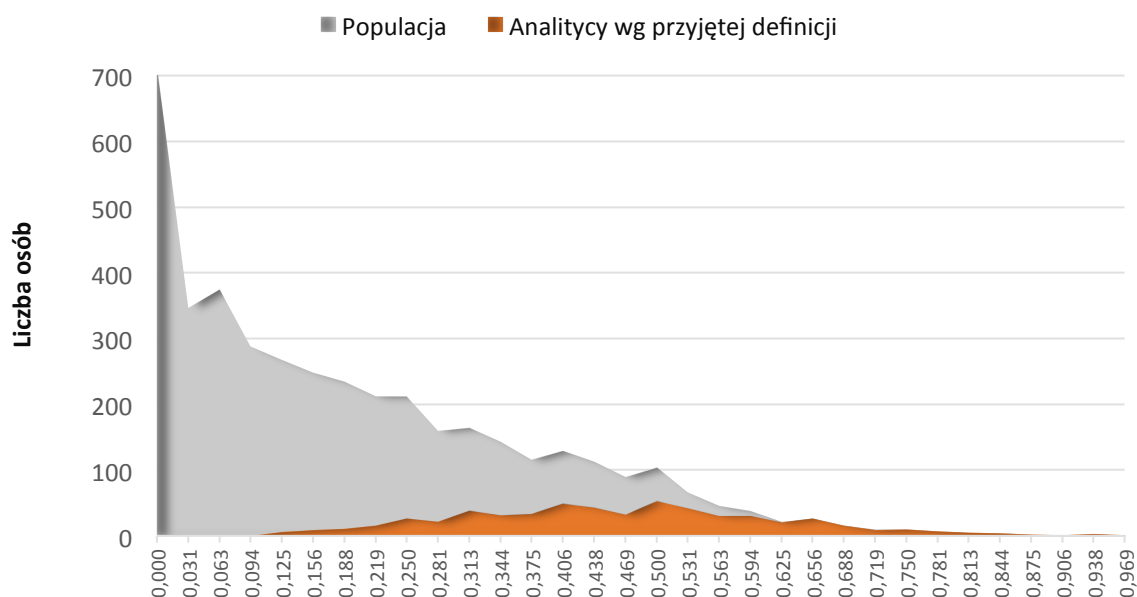
- wykorzystuje nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu wyniki badań, ekspertyz, analiz, diagnoz itp. (na przykład raporty Komisji Europejskiej, analizy OECD, dane GUS, raporty z ewaluacji funduszy europejskich, badania wykonane przez krajowe ośrodki naukowe) oraz
- używa nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu podstawowych metod analizy danych ilościowych (np.: analiza wybranych parametrów statystycznych, takich jak średnia, mediana czy wariancja; analiza korelacji, podstawowe testy statystyczne, analiza szeregów czasowych itp.),

#### lub która:

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

Zgodnie z powyższą definicją w badanej populacji łącznie zidentyfikowano 574 osoby, spełniające przyjęte kryteria. Są to niemal wszystkie osoby (104), dla których indeks analityka przyjmuje wysokie wartości (0,625 i więcej), oraz zdecydowana większość osób (444), dla których ten wskaźnik kształtuje się powyżej przeciętnej (0,197). Wskazuje to na dużą trafność przyjętych kryteriów selekcji. Rozkład wartości indeksu w grupie analityków – na tle całej populacji – prezentuje kolejna rycina.

Rycina 2. Rozkład indeksu analityka w populacji wg przyjętej definicji



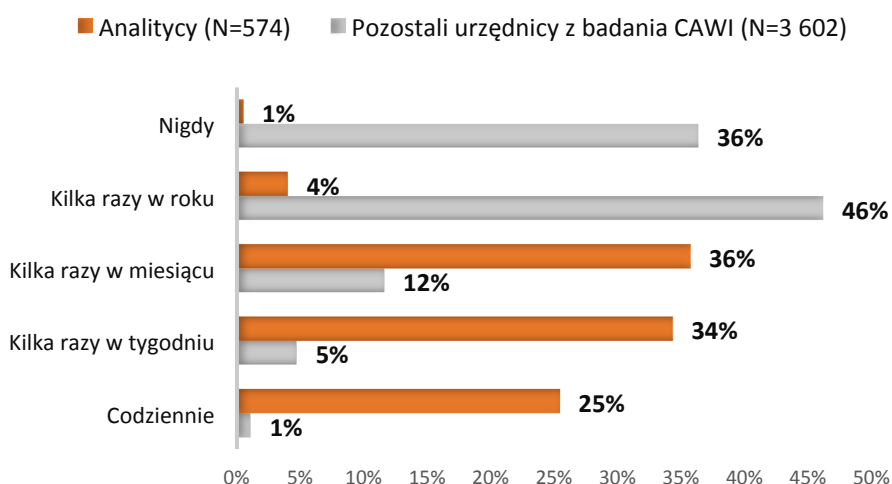
Opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI.

Na potrzeby szczegółowej diagnozy wytypowanej grupy analityków (zwanymi dalej analitykami) poniżej zostały zaprezentowane wybrane wyniki badania CAWI. Jako „tło” – w przypadku części analiz – wykorzystano populację urzędników, którzy nie spełniają kryteriów przyjętych w ustanowionej definicji analityka (łącznie 3 602 osoby). Wyniki badania w rozbiciu na poszczególne urzędy przedstawiono w podrozdziale 2.2.

### 1. Wykorzystanie w pracy zawodowej wiedzy w postaci wyników badań, ekspertyz, analiz, diagnoz itp.

Blisko 60% analityków wykorzystuje w swojej pracy wyniki badań, ekspertyz, analiz itp. przynajmniej kilka razy w tygodniu. Co czwarty analityk wskazał, że czyni to codziennie. Niemal wszyscy pozostali (36%) deklarują, że robią to kilka razy w miesiącu. Te zachowania wyraźnie kontrastują z pozostałymi pracownikami administracji, którzy wzięli udział w ankiecie (na wykresie oznaczeni jako „Pozostali urzędnicy z badania CAWI”). Aż 36% osób, które wypełniło ankietę CAWI, przyznało, że nigdy nie korzysta w pracy z ww. źródeł, kolejne 46% zadeklarowało, że robi to jedynie kilka razy w roku.

Rycina 3. Wykorzystanie w pracy wyników badań, ekspertyz, analiz, diagnoz<sup>14</sup>



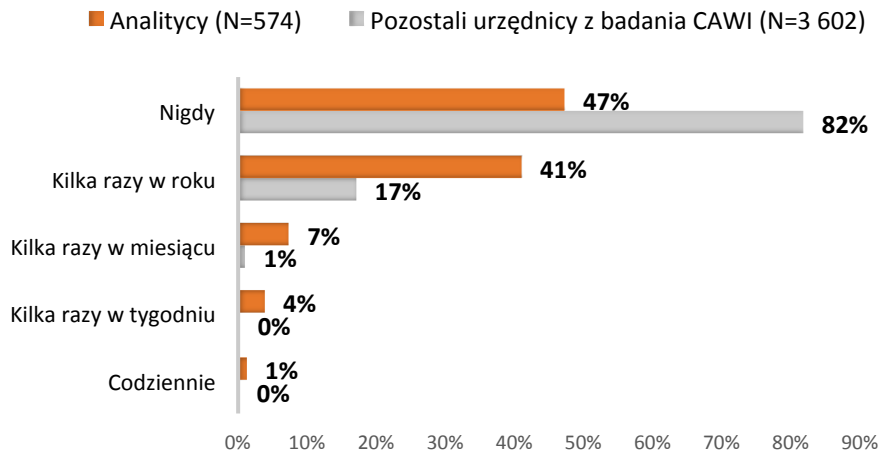
Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

### 2. Generowanie wiedzy poprzez tworzenie założeń metodycznych do badań zleczanych na zewnątrz czy też wykonywanych osobiście, w całości lub części, badań, analiz, ekspertyz, diagnoz

Istotne różnice między przebadaną grupą analityków a resztą urzędników, którzy wypełnili ankietę, widać w tworzeniu założeń metodycznych do badań, analiz, ekspertyz itd. dla ekspertów zewnętrznych, którym zlecono przygotowanie opracowań. Tego typu pracę wykonuje kilka razy w roku średnio czterech analityków na dziesięciu. Około 12% analityków zajmuje się tym częściej. Pozostali urzędnicy w zdecydowanej większości wskazują, że nie zajmują się tego typu pracą (82%).

<sup>14</sup> Analizując przedstawione dane, trzeba pamiętać o ograniczeniach wynikających ze skali pozyskanych danych. Szczegółowe informacje o liczbie wypełnionych ankiet znajdują się w tabeli 2. Poziom zwrotu ankiet w niektórych resortach sprawia, że są one niedoreprezentowane w całej badanej populacji, dlatego potrzebne jest ostrożne formułowanie wniosków uogólniających dla całego systemu.

Rycina 4. **Udział w opracowaniu założeń metodycznych do badań/ analiz/ ekspertyz/ diagnoz, zleczanych ekspertom zewnętrznym spoza administracji publicznej**

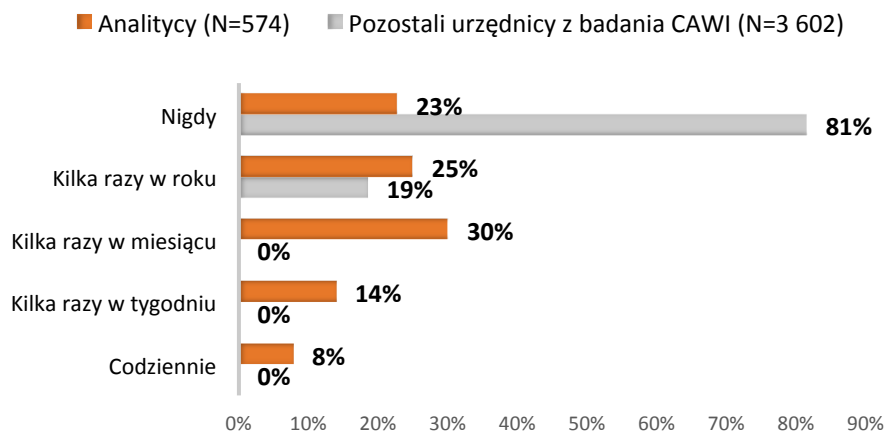


Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

### 3. Wykorzystanie w pracy metod badań społeczno-ekonomicznych, w tym ilościowej analizy danych (z wyróżnieniem poziomu podstawowego i zaawansowanego)

Znaczące różnice między analitykami i resztą badanej grupy uwidaczniają się w częstotliwości przygotowywanych samodzielnie analiz, badań, ekspertyz itp. Wykonuje je nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu około 52% analityków, a co czwarty przyznaje, że kilka razy w roku. Pozostali urzędnicy, podobnie jak wcześniej, w zdecydowanej większości deklarują, że nie realizują tego typu zadań (ponad 80%).

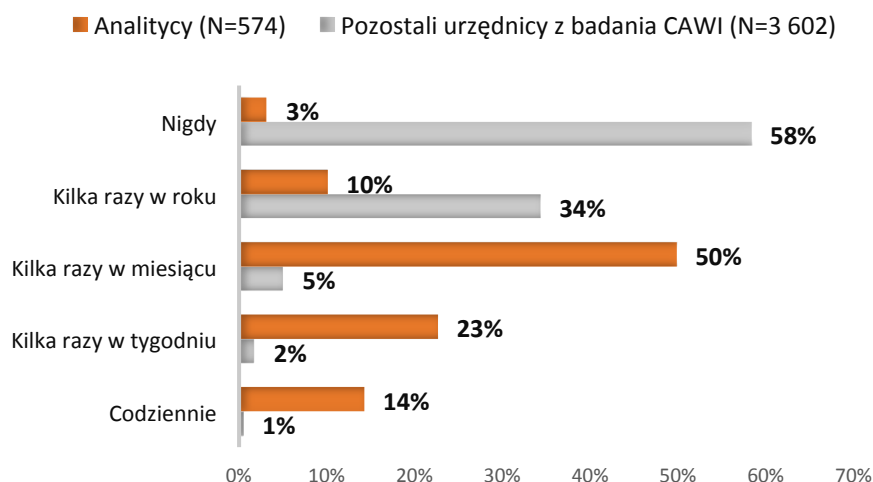
Rycina 5. **Wykonywanie, w całości lub w części, badań/ analiz/ ekspertyz/ diagnoz z wykorzystaniem metod badań społeczno-ekonomicznych**



Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

Zdecydowana większość analityków (87%) wykorzystuje w pracy podstawowe metody analizy danych ilościowych przynajmniej kilka razy w miesiącu, podczas gdy blisko 60% pozostałych analityków deklaruje, że z nich nie korzysta. Wykorzystywanie tych metod co najmniej kilka razy w miesiącu deklaruje zaledwie 8% osób z tej grupy.

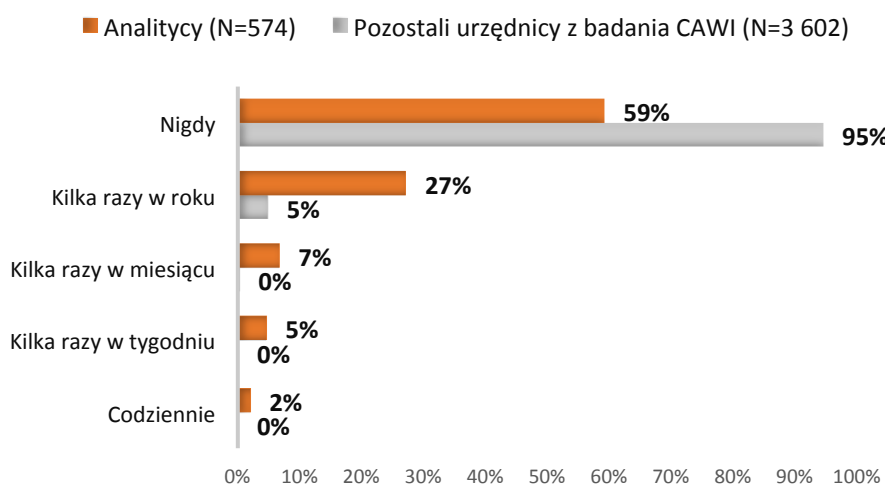
Rycina 6. Wykorzystanie podstawowych metod analizy danych ilościowych



Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

W przypadku zaawansowanych metod analizy danych ilościowych sytuacja wygląda analogicznie. W grupie analityków do ich stosowania przynajmniej kilka razy w roku przyznaje się 41% osób. Natomiast 95% pozostałych badanych urzędników nigdy nie stosuje w swojej pracy zaawansowanych metod analizy danych ilościowych.

Rycina 7. Wykorzystanie zaawansowanych metod analizy danych ilościowych

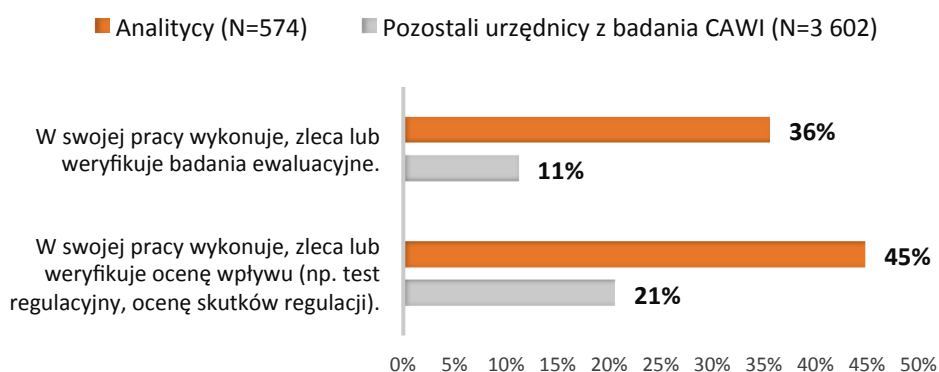


Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

#### 4. Zaangażowanie w proces oceny interwencji publicznych

Inny wymiar analizy przedstawiają wyniki zaangażowania w proces oceny interwencji publicznych. Znaczna część analityków (45%) jest zaangażowana w przygotowanie, zlecenie lub weryfikację ocen wpływu (testów regulacyjnych, ocen skutków regulacji). Co trzeci analityk w analogicznym zakresie jest angażowany do pracy przy ewaluacjach. Pozostali urzędnicy również są włączani w oba procesy, jednak ich relatywny udział wśród reszty badanych urzędników jest znacznie mniejszy, co widać na kolejnym wykresie.

Rycina 8. Udział w procesie oceny interwencji publicznych

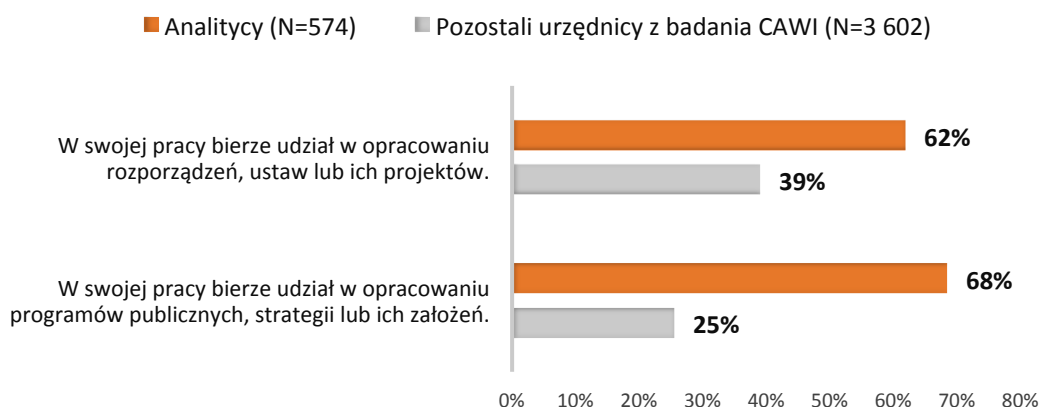


Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

#### 5. Zaangażowanie w proces tworzenia interwencji publicznych

Badani analitycy dosyć licznie angażują się w proces tworzenia interwencji publicznych. Około 62% deklaruje, że bierze udział w opracowaniu rozporządzeń, ustaw lub ich projektów. Natomiast 68% stwierdza, że uczestniczy w opracowaniu programów publicznych, strategii lub ich założeń. Pozostali urzędnicy wskazują udział w tych procesach z dużo mniejszą intensywnością, co widać na rycinie 9.

Rycina 9. Udział w procesie tworzenia interwencji publicznych



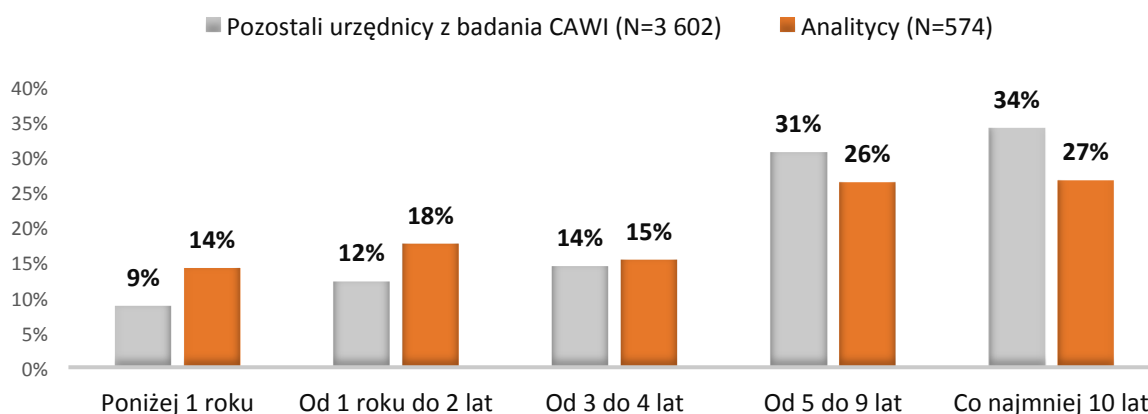
Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.



## 6. Staż pracy analityków

Jako analizę uzupełniającą na tym etapie warto przedstawić wyniki badania CAWI, na podstawie których udało się ustalić staż pracy analityków w porównaniu do stażu pracy pozostałych pracowników urzędów, którzy wzięli udział w badaniu. Jak się okazuje, w grupie analityków odsetek osób z dłuższym stażem jest wyraźnie niższy – pięć lat i więcej w obecnym miejscu zatrudnienia pracuje około 53% z nich, podczas gdy podobną długością stażu może pochwalić się około 65% pozostałych urzędników. Jednocześnie występuje spory udział analityków z okresem zatrudnienia w danej instytucji, nie przekraczającym trzech lat (32%). Może to być powiązane z prawdopodobną, wyższą mobilnością zawodową pracowników na stanowiskach analitycznych.

Rycina 10. Staż pracy w instytucji w grupie analityków i pozostałych urzędników



Opracowanie własne na podstawie badania CAWI.

## 7. Typy analityków

Przedstawione powyżej obszary pracy analityka pozwalają na dokonanie typologii wyselekcjonowanej grupy analityków. Użytecznym jest przyjęcie dwóch wymiarów analizy, biorących pod uwagę: (1) poziom znajomości metod ilościowej analizy danych oraz (2) stopień zaangażowania w proces realizacji polityk publicznych, w tym stanowienia prawa i jego oceny. Na tej podstawie wyróżniono trzy ogólne typy analityków.

**Typ I** obejmuje osoby, które w pracy wykonują czynności analityczne – wykorzystują wiedzę oraz dokonują ilościowej analizy danych (przynajmniej kilka razy w roku). Ta grupa jest jednak „odcięta” od procesu tworzenia i oceny polityk publicznych (rozumianych jako partycypacja w procesie przygotowywania OSR). Dzieli się na dwie podgrupy (1 i 2), które różnią się poziomem zaawansowania realizowanych analiz. Pierwsza podgrupa wykorzystuje tylko podstawowe metody analizy danych, a druga – zaawansowane.

**Typ II** charakteryzuje pracowników, którzy poza wykonywaniem czynności analitycznych (wykorzystywaniem wiedzy, analizy danych ilościowych) są zaangażowani w tworzenie polityk publicznych, rozumiane jako udział w opracowywaniu programów publicznych, strategii lub ich założeń, rozporządzeń lub ustaw. Osoby z tej grupy nie są jednak zaangażowane w swojej pracy w proces tworzenia ocen skutków regulacji czy też testów regulacyjnych. Podobnie jak w przypadku analityków zakwalifikowanych do typu I, tak i w tej grupie można wyróżnić dwie podgrupy (3 i 4), w zależności od poziomu zaawansowania w wykorzystaniu metod ilościowej analizy danych.

**Typ III** to analitycy zaangażowani w cały proces – analizują dane na poziomie podstawowym lub zaawansowanym, stąd podobnie jak wcześniej wydzielono dwie podgrupy (odpowiednio 5 i 6),

wykorzystują wiedzę, a oprócz tego tworzą polityki publiczne (tj. biorą udział w opracowywaniu programów publicznych, strategii lub ich założeń, rozporządzeń lub ustaw) oraz je oceniają (tj. są zaangażowani w proces tworzenia ocen skutków regulacji lub testów regulacyjnych).

Na kolejnej rycinie przedstawiono „mapę ciepłą” analityków, która prezentuje powyższą typologię oraz wskazuje na stopień nasycenia analitykami każdego typu w analizowanej populacji 574 pracowników administracji. Co istotne, przyjęta typologia obejmuje ponad 94% wszystkich wytypowanych analityków<sup>15</sup>.

Względnie najliczniejszą kategorię stanowią analitycy typu III (ponad 41% wszystkich badanych), analityków typu II jest około 36% spośród całej grupy, a typu I – około 16%.

Rycina 11. Typy analityków

		TYP I	TYP II	TYP III
Stosowane metody analizy danych ilościowych	Zaawansowane	<p>4%</p> <p>Wykorzystują wiedzę. Stosują zaawansowane metody analizy danych.</p> <p><b>2</b></p>	<p>14%</p> <p>Wykorzystują wiedzę. Stosują zaawansowane metody analizy danych. Tworzą interwencje publiczne.</p> <p><b>4</b></p>	<p>21%</p> <p>Wykorzystują wiedzę. Stosują zaawansowane metody analizy danych. Tworzą interwencje publiczne. Oceniają interwencje publiczne.</p> <p><b>6</b></p>
	Podstawowe	<p>12%</p> <p>Wykorzystują wiedzę. Stosują podstawowe metody analizy danych.</p> <p><b>1</b></p>	<p>22%</p> <p>Wykorzystują wiedzę. Stosują podstawowe metody analizy danych. Tworzą interwencje publiczne.</p> <p><b>3</b></p>	<p>20%</p> <p>Wykorzystują wiedzę. Stosują podstawowe metody analizy danych. Tworzą interwencje publiczne. Oceniają interwencje publiczne.</p> <p><b>5</b></p>
		Niski		Wysoki
		Stopień zaangażowania w proces tworzenia i ocenę polityk publicznych		

Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (N=574; N<sub>1</sub>=70; N<sub>2</sub>=25; N<sub>3</sub>=129; N<sub>4</sub>=81; N<sub>5</sub>=114; N<sub>6</sub>=122).

Przyjęta klasyfikacja pozwala na wstępne zawężenie grupy analityków, do których kierowane będą rekomendacje niniejszego badania. Należy zauważyć, że analitycy typu I i II z jakichś względów pozostają poza systemem oceny wpływu. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą być co najmniej dwie. Pierwsza, najbardziej oczywista, to specyfika zakresu zadań, przydzielanych poszczególnym osobom. Do badania zostali zaproszeni wszyscy urzędnicy, niezależnie od zakresu wykonywanych obowiązków, a więc również ci, którzy nie są i prawdopodobnie nie będą nigdy zaangażowani w proces oceny wpływu. Przyczyną drugą, ogólną, która za tym stoi, jest specyfika instytucji, z których pochodzą poszczególni analitycy. Biorąc pod uwagę różny stopień zaangażowania w stanowienie prawa czy w jego ocenę, część urzędów nie potrzebuje rozbudowanego zespołu analityków, który działa na tym właśnie polu.

Potwierdzeniem tej tezy może być analiza rozkładu poszczególnych typów analityków w grupie badanych urzędów, co zostało przedstawione na rycinie 12.

<sup>15</sup> Pozostałe około 6% (33 osoby) obejmuje mniej liczne typy analityków.

**Rycina 12. Analitycy w urzędach**

<b>GUS</b>			<b>MF</b>			<b>GDDKiA</b>		
7	20	9	2	11	19	5	5	5
26	37	2	4	4	11	8	13	8
<b>MZ</b>			<b>MG</b>			<b>KPRM</b>		
0	3	11	2	5	11	2	5	12
4	11	14	5	8	10	2	4	4
<b>MPiPS</b>			<b>UOKiK</b>			<b>MSW</b>		
0	4	13	1	6	3	1	1	3
1	6	7	2	5	4	0	5	8
<b>URE</b>			<b>MAiC</b>			<b>MS</b>		
0	0	4	0	2	4	1	0	5
3	2	6	0	3	3	1	2	2
<b>MŚ</b>			<b>GITD</b>			<b>MON</b>		
0	2	2	1	3	1	0	2	1
1	2	6	4	3	0	1	2	3
<b>MEN</b>			<b>MNiSW</b>			<b>MSP</b>		
1	0	2	0	2	1	0	2	1
1	2	3	1	2	4	1	5	1

Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (N=574).

Z ryciny wyłania się obraz dwóch rodzajów instytucji. W pierwszym dominują analitycy wpisujący się w typ I i II. Wymienić tu należy przede wszystkim: GUS, GDDKiA, UOKiK, GITD, częściowo również MON i MSP (choć z racji niewielkiej liczby analityków uczestniczących w badaniu, należy być tu ostrożnym). Drugi rodzaj instytucji to urzędy (pozostałe resorty i KPRM), gdzie występuje koncentracja analityków typu III. Podział wydaje się odzwierciedlać faktyczny zakres działań wskazanych instytucji (biorąc pod uwagę kwestię tworzenia i oceny stanowionego prawa). Potwierdza to analiza liczby przygotowanych ocen skutków regulacji czy też testów regulacyjnych. Aktywność na tym polu takich instytucji, jak np. GUS czy UOKiK, jest bardzo niska. Pierwszy z urzędów w 2013 roku był odpowiedzialny za opracowanie 9 ocen wpływu (dla 8 rozporządzeń i 1 ustawy<sup>16</sup>), a UOKiK był w tym względzie jeszcze mniej aktywny (3 rozporządzenia, 1 ustawa). Kontrastuje to ze skalą działalności takich urzędów, jak MF (152 rozporządzenia i 22 ustawy w 2013 roku), MSW (104 rozporządzenia i 13 ustaw) czy MS (86 rozporządzeń i 11 ustaw).

W tej sytuacji można rozważyć, czy biorąc pod uwagę zakres wykonywanych czynności analitycznych, a w szczególności zaangażowania w proces oceny wpływu, nie należy zawęzić dalszych działań projektowych do analityków typu III. Mogą oni być delegowani z różnych instytucji (tak by nie tworzyć „białych plam” w systemie), jednak trzon stanowić będą poszczególne ww. resorty.

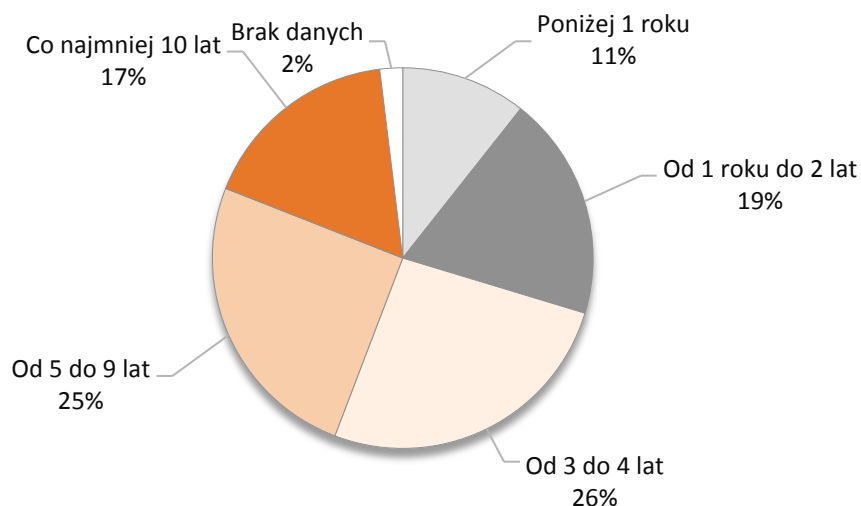
<sup>16</sup> Dane pobrane z <http://legislacja.gov.pl/>. Dostęp: 30 kwietnia 2014 r.

## 1.2 SZCZEGÓŁOWA OCENA KOMPETENCJI ANALITYKÓW – WIEDZA I UMIEJĘTNOŚCI

W tym podrozdziale przedstawiono wyniki ankiety audytoryjnej (badanie PAPI) przeprowadzonej wśród analityków, którzy przystąpili do testu, oraz wyniki ich testów kompetencyjnych.

Osoby, które wzięły udział w teście kompetencyjnym (łącznie 310 osób), mają stosunkowo krótki staż pracy na stanowisku analitycznym. Około 56% z nich pracuje w tym charakterze nie dłużej niż 5 lat. Analitycy o stażu wynoszącym co najmniej 10 lat stanowią jedynie 17% ogółu badanych.

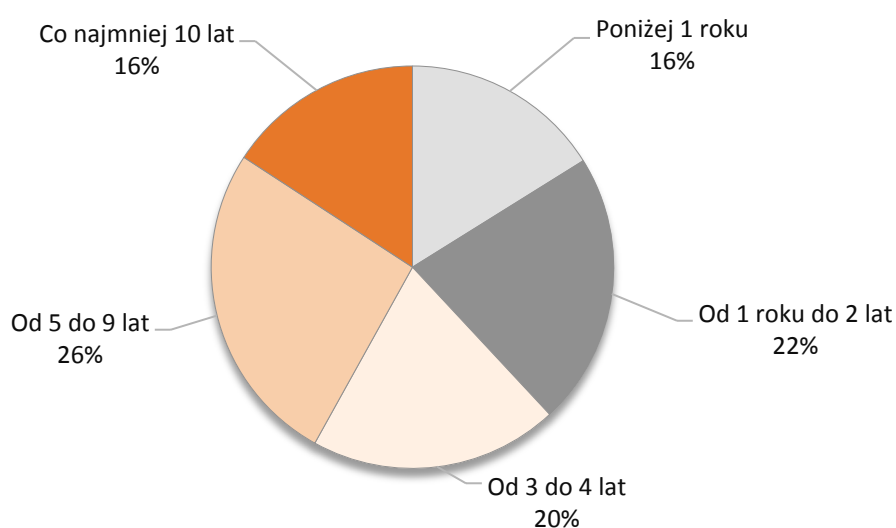
Rycina 13. Staż pracy na stanowisku analitycznym



Opracowanie własne (N=310).

Podobnie wygląda staż pracy w aktualnym miejscu zatrudnienia. W przypadku około 58% badanych nie przekracza on 5 lat. Ponad 1/3 osób ma staż nie dłuższy niż 3 lata.

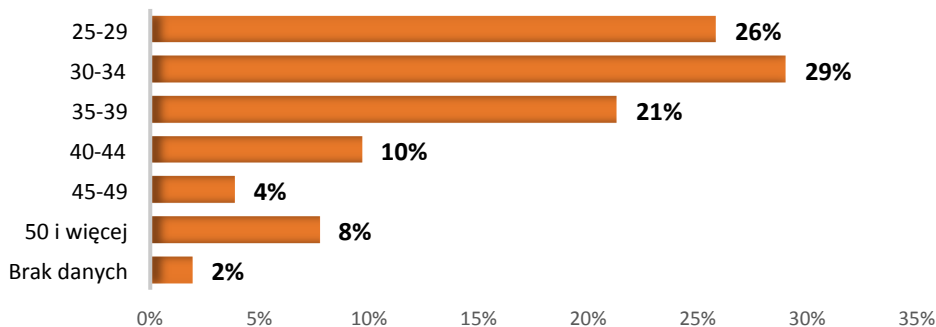
Rycina 14. Staż w aktualnym miejscu pracy



Opracowanie własne (N=310).

Powyższe obserwacje wynikają w dużej mierze z wieku analityków, którzy wzięli udział w teście, bowiem ponad 55% z nich nie przekroczyło 35 roku życia. Najliczniejszą kategorią są osoby w wieku od 30 do 34 lat, a mające powyżej 40 roku życia stanowią około 22% ogółu badanych.

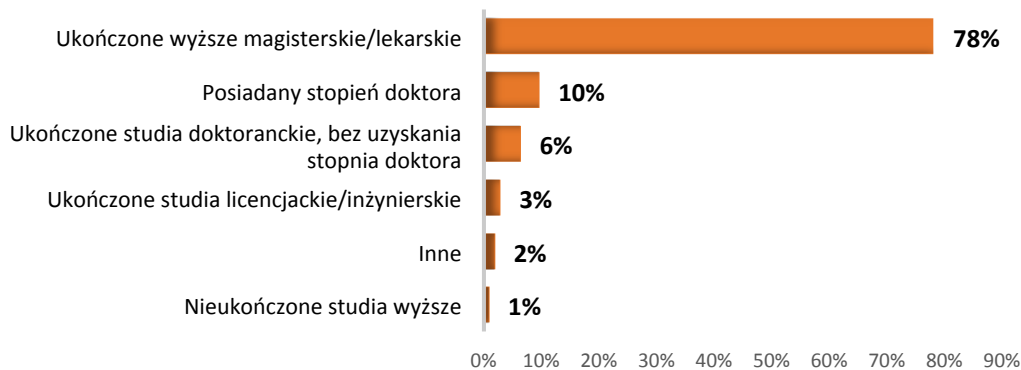
Rycina 15. **Wiek uczestników testu**



Opracowanie własne (N=310).

Zdecydowana większość analityków (78%) ma wykształcenie wyższe magisterskie. Kolejne 16% uczestników testu ukończyło przynajmniej studia doktoranckie lub posiada stopień doktora. Inne wykształcenie ma jedynie 6% badanych.

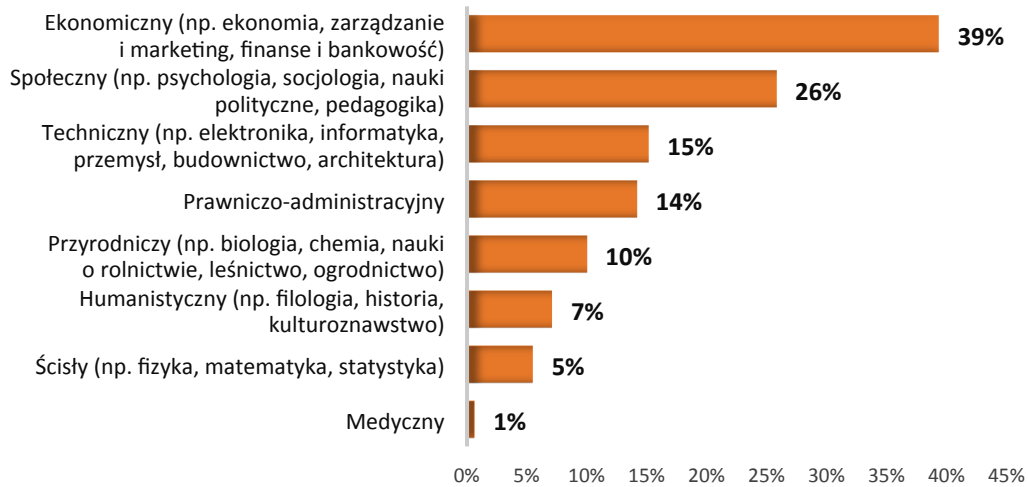
Rycina 16. **Wykształcenie**



Opracowanie własne (N=310).

Większość uczestników testu posiada ekonomiczny (39%) lub społeczny (26%) profil wykształcenia. Pozostałe 35% analityków ma wykształcenie techniczne (15%), prawniczo-administracyjne (14%), przyrodnicze (10%) lub inne (13%).

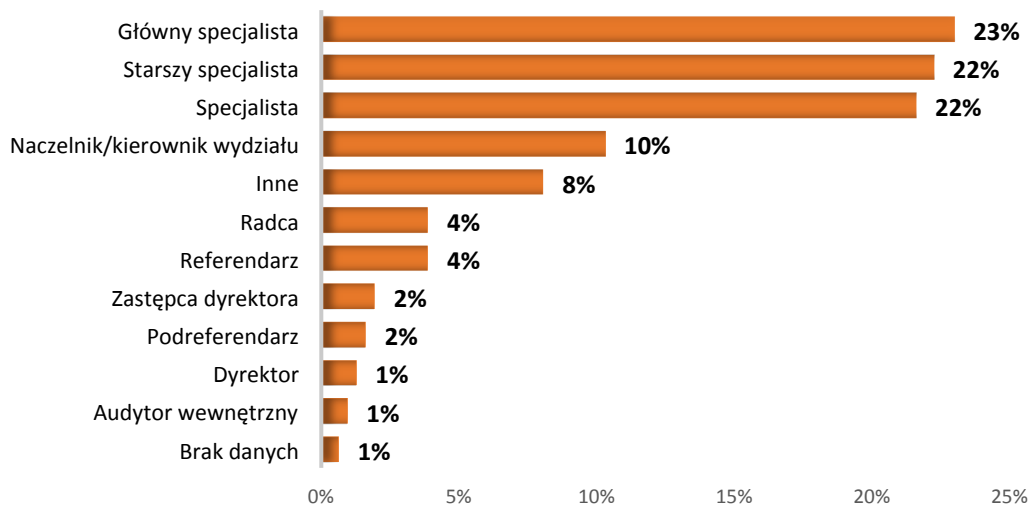
Rycina 17. Kierunek wykształcenia



Opracowanie własne – odpowiedzi nie sumują się do 100% z uwagi na możliwość zaznaczenia wielu odpowiedzi (N=310).

W zdecydowanej większości analitycy zajmują stanowiska specjalistów, w tym starszych i głównych (łącznie około 67%). Co dziesiąty uczestnik testu jest naczelnikiem lub kierownikiem wydziału. W teście wzięła udział również niewielka grupa osób na stanowiskach dyrektorów lub ich zastępców (łącznie około 3%). Pozostałe 19% osób jest zatrudnionych na innych stanowiskach.

Rycina 18. Uczestnicy testu wg zajmowanych stanowisk



Opracowanie własne (N=310).

## Wyniki testu wiedzy i umiejętności

Na kolejnych stronach zostały przedstawione wyniki testu kompetencyjnego. Składał się on z 24 zadań, które zgodnie z przyjętymi założeniami miały sprawdzać wiedzę i umiejętności uczestników testu w następujących trzech blokach tematycznych:

1. Statystyka i ekonometria – 8 pytań
2. Informatyczne narzędzia do analizy danych – 8 pytań
3. Ekonomia w zastosowaniu na potrzeby oceny skutków regulacji (OSR) – 8 pytań

W ramach każdego bloku tematycznego znalazły się pytania na dwóch poziomach trudności, wymagające podstawowych (4 pytania) lub zaawansowanych (analogicznie 4 pytania) wiedzy lub umiejętności.

Zgodnie z przyjętymi zasadami, w każdym zadaniu tylko jedna odpowiedź była prawidłowa. Za poprawną odpowiedź przyznawano 1 punkt, za niepoprawną – 1 punkt odejmowano. Brak odpowiedzi nie był punktowany. Założono, że na starcie każdy uczestnik testu otrzyma 24 punkty. W związku z powyższym maksymalna liczba punktów, jaką mógł uzyskać, wynosiła 48, minimalna – 0.

Tabela 4 przedstawia zbiorcze wyniki uzyskane przez wszystkich uczestników testu. Średni wynik wyniósł 23,94 punktu, przy dość dużej zmienności (odchylenie standardowe wyniosło 6,67). Maksymalna liczba punktów, jaką uzyskali uczestnicy testu, wyniosła 43 punkty (90% możliwych do zdobycia). Najgorszy wynik testu to 4 punkty.

Analiza wyników w ramach poszczególnych bloków tematycznych pokazuje, że najlepiej uczestnicy poradzili sobie z zadaniami bloku „Informatyczne narzędzia do analizy danych”, w którym średnia liczba zdobytych punktów wyniosła 9,57 ( $s^{17}=2,81$ ,  $V^{18}=0,29$ ), najgorzej zaś z zadaniami ostatniego bloku – „Ekonomia w zastosowaniu na potrzeby OSR”, w którym średnia zdobytych punktów wyniosła 6,25 ( $s=2,91$ ,  $V=0,47$ ). Na tym tle, w części poświęconej weryfikacji wiedzy i umiejętności w obszarze statystyki i ekonometrii, uczestnicy testu wypadli umiarkowanie, zdobywając średnio 8,12 punktu ( $s=2,55$ ,  $V=0,31$ ). Wartość współczynnika zmienności wskazuje, że zróżnicowanie wyników testu było największe w przypadku ostatniego, trzeciego bloku tematycznego („Ekonomia w zastosowaniu...”).

W ramach poszczególnych bloków założona trudność pytań znalazła odzwierciedlenie w wynikach testu – w każdym bloku zadania trudniejsze sprawiły uczestnikom większy kłopot.

W tabeli przedstawiono również oszacowanie wyników testu w sytuacji odejścia od zasady o karaniu punktem ujemnym za błędną odpowiedź (przedostatni wiersz). Ta łagodniejsza wersja testu naturalnie daje lepsze wyniki. Średnia liczba zdobytych punktów wyniosła w tej sytuacji 30,84 punktu. Uczestnicy testu rozwiązywali poprawnie średnio 7 zadań, niestety równocześnie tyle samo – niepoprawnie. Przeciętnie w przypadku 10 pytań wstrzymywano się z udzieleniem odpowiedzi.

<sup>17</sup>  $s$  – odchylenie standardowe – miara zmienności wskazująca jak bardzo poszczególne wyniki są „rozrzucone” wokół wartości średniej

<sup>18</sup>  $V$  – współczynnik zmienności, jest miernikiem zmienności rozkładu danej cechy. Współczynnik zmienności szacowany jest zgodnie ze wzorem:  $V = \frac{s}{\bar{x}}$  gdzie  $s$  to odchylenie standardowe, a  $\bar{x}$  to wartość średnia. Współczynnik zmienności pozwala porównać różne cechy (lub grupy) pod względem ich jednorodności.



**Tabela 4. Zbiorcze wyniki testu wiedzy i umiejętności**

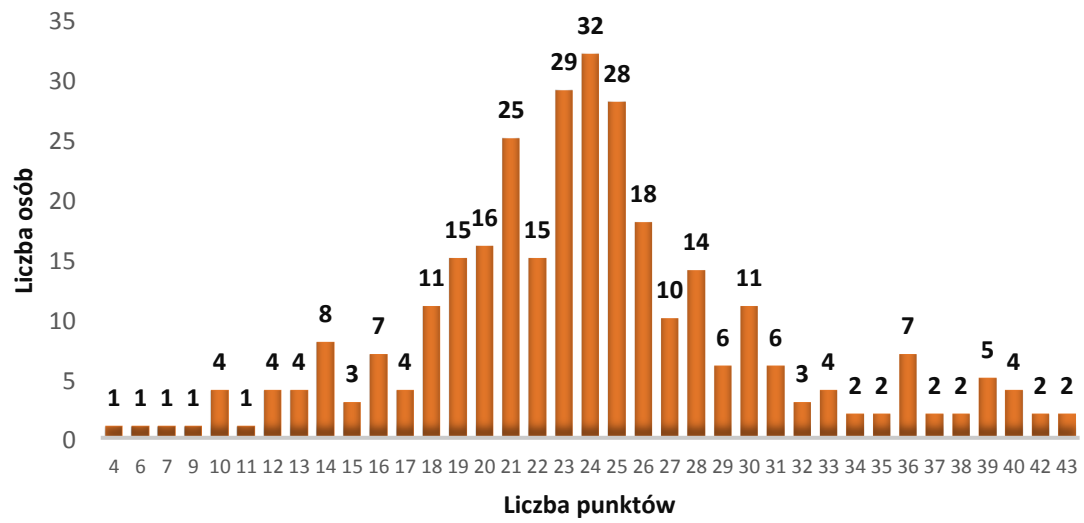
Zbiorcze wyniki testu wiedzy i umiejętności	Maksymalna liczba punktów do zdobycia	Średnia	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności	Minimum	Maksimum
<b>Liczba punktów ogółem</b>	<b>48</b>	<b>23,94</b>	<b>6,67</b>	<b>0,28</b>	<b>4</b>	<b>43</b>
I. Statystyka i ekonometria	16	8,12	2,55	0,31	0	16
Poziom podstawowy	8	4,34	1,45	0,33	0	8
Poziom zaawansowany	8	3,78	1,68	0,45	0	8
II. Informatyczne narzędzia do analizy danych	16	9,57	2,81	0,29	0	16
Poziom podstawowy	8	5,12	1,82	0,35	0	8
Poziom zaawansowany	8	4,45	1,55	0,35	0	8
III. Ekonomia w zastosowaniu na potrzeby OSR	16	6,25	2,91	0,47	0	15
Poziom podstawowy	8	3,65	1,77	0,48	0	8
Poziom zaawansowany	8	2,59	1,69	0,65	0	8
Liczba punktów bez kary za odpowiedzi błędne	48	30,84	4,68	0,15	24	45

Opracowanie własne (N=310).

Wartość średnia testu, mediana oraz dominanta wyniosły odpowiednio: 23,94 punktu oraz 24 i 24 punkty.



Rycina 19. Rozkład wyników testu w całej grupie



Opracowanie własne (N=310).

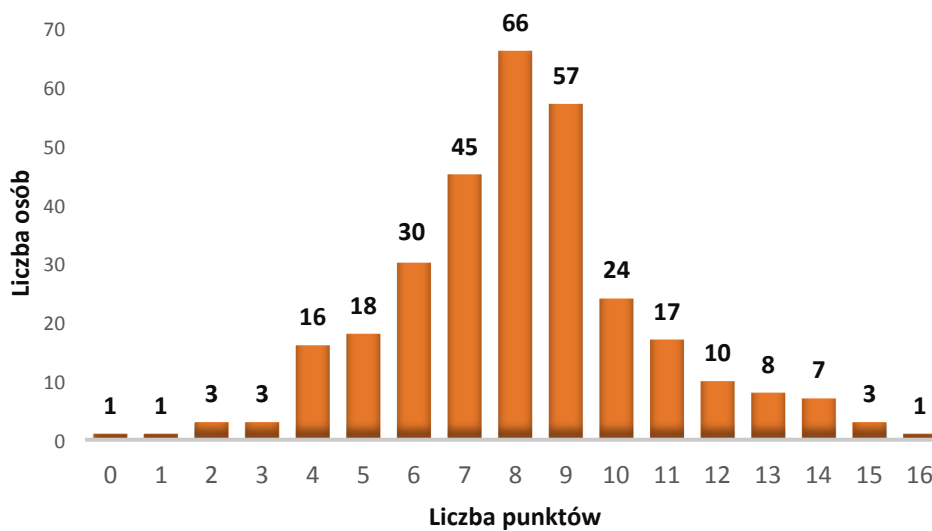
Tabela 5. Ogólne wyniki testu

	N	Średnia	Mediana	Dominanta	Odczylenie standardowe	Współczynnik zmienności
<b>Liczba punktów ogółem</b>	310	23,94	24	24	6,67	0,28

Opracowanie własne.

W przypadku bloku tematycznego „Statystyka i ekonometria” uczestnicy testu zdobyli średnio 8,12 punktu. Zarówno wartość mediany, jak i dominanty wyniosła 8 punktów.

Rycina 20. Rozkład wyników testu dla I bloku tematycznego „Statystyka i ekonometria”



Opracowanie własne (N=310).

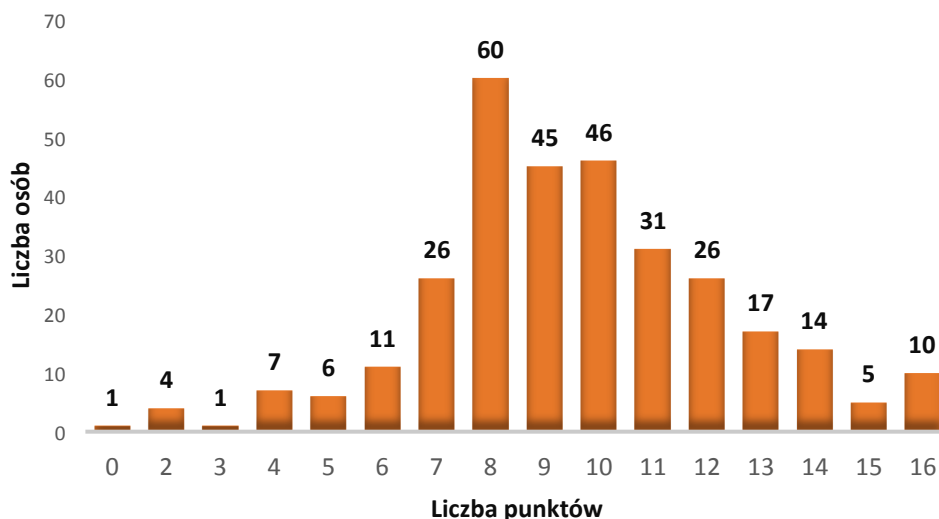
Tabela 6. Wyniki testu dla I bloku tematycznego „Statystyka i ekonometria”

	N	Średnia	Mediana	Dominanta	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności
<b>Statystyka i ekonometria</b>	310	8,12	8	8	2,55	0,31

Opracowanie własne.

Nieco inaczej prezentują się wyniki testu dla II bloku tematycznego, który dotyczył informatycznych narzędzi do analizy danych. Rozkład jest prawostronnie skośny, co sugeruje, że ta część testu sprawiła uczestnikom relatywnie mniej problemów. Średnio w tym bloku uzyskano 9,57 punktu (mediana wyniosła 9 punktów).

Rycina 21. Rozkład wyników testu dla II bloku tematycznego „Informatyczne narzędzia do analizy danych”



Opracowanie własne (N=310).

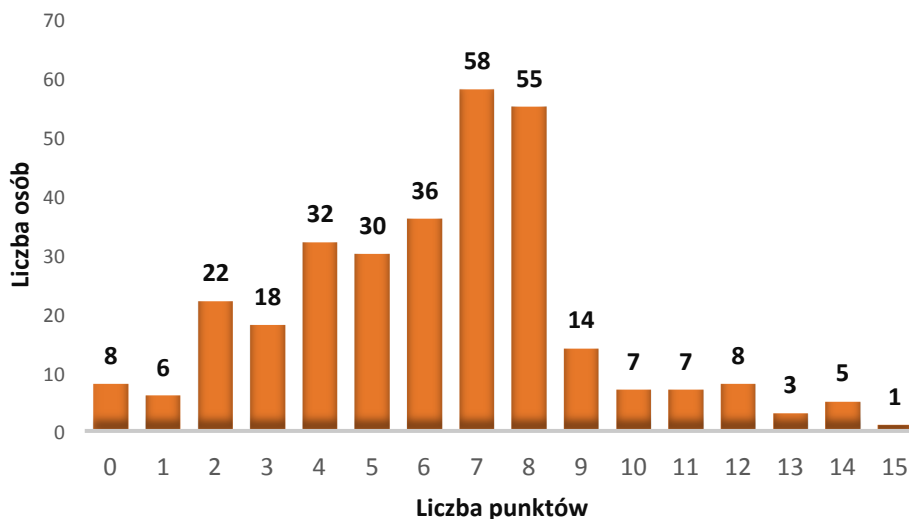
Tabela 7. Wyniki testu dla II bloku tematycznego testu „Informatyczne narzędzia do analizy danych”

	N	Średnia	Mediana	Dominanta	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności
Informatyczne narzędzia do analizy danych	310	9,57	9	8	2,81	0,29

Opracowanie własne.

Z kolei rozkład dla III bloku tematycznego testu jest niemal lustrzanym odbiciem rozkładu dla II bloku. Wiedza i umiejętności uczestników testu w tym obszarze wypadają zdecydowanie najgorzej. Widać więc, że ta część była relatywnie najtrudniejsza. Średnia liczba zdobytych punktów wyniosła 6,25 punktu (mediana – 7).

Rycina 22. Rozkład wyników testu dla III bloku tematycznego „Ekonomia w zastosowaniu na potrzeby OSR”



Opracowanie własne (N=310).

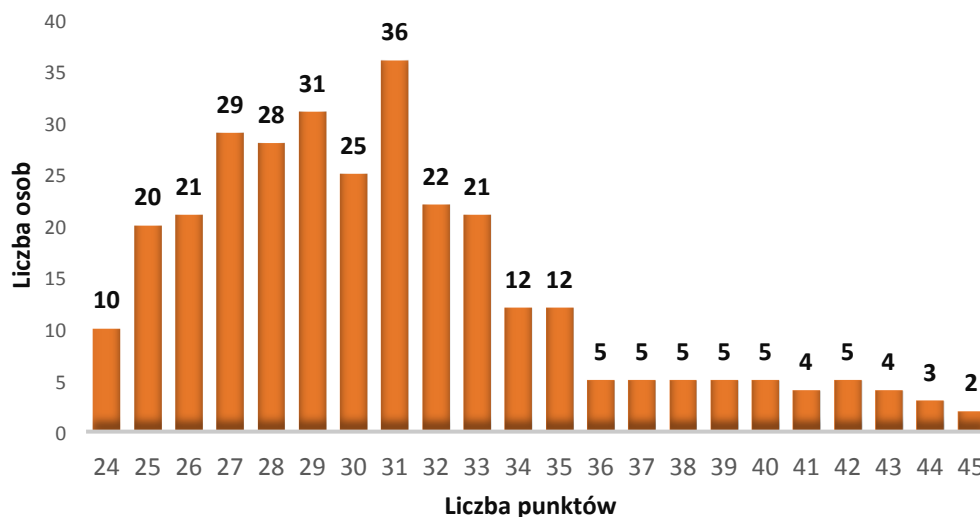
Tabela 8. Wyniki testu dla III bloku tematycznego „Ekonomia w zastosowaniu na potrzeby OSR”

	N	Średnia	Mediana	Dominanta	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności
<b>Ekonomia w zastosowaniu na potrzeby OSR</b>	310	6,25	7	7	2,91	0,47

Opracowanie własne.

Gdyby „nie karać” badanych osób punktami ujemnymi, wyniki testu byłyby nieco lepsze. Tę sytuację prezentuje kolejny rozkład. Przy czym widać, że jest on lewostronnie skośny. Test okazał się trudny dla uczestników. Potwierdza to również fakt, że 36 i więcej punktów uzyskały w tej sytuacji jedynie 43 osoby (14% analityków).

Rycina 23. Rozkład poprawnych odpowiedzi (bez kary za błędne odpowiedzi)



Opracowanie własne (N=310).

Tabela 9. Wyniki dotyczące poprawnych odpowiedzi

	N	Średnia	Mediana	Dominanta	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności
<b>Liczba punktów bez kary za odpowiedzi błędne</b>	310	30,84	30	31	4,68	0,15

Opracowanie własne.

Tabela 10 prezentuje procent poprawnych odpowiedzi na poszczególne zadania w teście. Ponieważ miał on dwie wersje<sup>19</sup>, wyniki zostały przedstawione osobno dla każdej z nich. Pierwszą wersję testu rozwiązało 220 osób, drugą – 90. Niezależnie od wersji, najłatwiejsze okazały się zadania 1 i 11, które potrafiło rozwiązać odpowiednio 81 i 72% wszystkich uczestników testu. Oba zadania okazały się trudniejsze w przypadku drugiej wersji testu (zadanie 1 poprawnie rozwiązało 77% uczestników testu, natomiast zadanie 2 – 62%). Ogólnie rzecz biorąc, najwięcej trudności sprawiły trzy ostatnie zadania (co częściowo może tłumaczyć obserwowany słaby wynik, uwzględniając ograniczony czas na rozwiązywanie testu). Umiało je poprawnie wykonać odpowiednio 8, 7 i 12% wszystkich uczestników testu. Ze skutecznością podobną do ostatniego zadania rozwiązywane było zadanie 3.

<sup>19</sup> Zachowano jednolity poziom trudności obu wersji testu, mimo niewielkich różnic w pytaniach – w większości przypadków zmiany dotyczyły podawanych w zadaniach i odpowiedziach wartości, kolejności prezentowanych odpowiedzi, nieznacznych modyfikacji w brzmieniu zadań. W sposób istotny zmieniono jedynie zadanie 19.

Dodatkowo uczestnicy rozwiązujący drugą wersję testu mieli problemy z rozwiązaniem zadania 3 (tylko 4% umiało wskazać poprawną odpowiedź, a aż 78% wstrzymało się od udzielenia odpowiedzi), zadania 20 (7% poprawnych wskazań) oraz 21 (11% poprawnych wskazań). Jako umiarkowanie łatwe można uznać zadania 9, 12 i 14, które potrafiło rozwiązać około 50-54% wszystkich uczestników testu.

Tabela 10. Rozkład procentowy poprawnych odpowiedzi na pytania

Nr zadania	Blok tematyczny	Procent poprawnych odpowiedzi na pytanie (pierwsza wersja testu – N=220)	Procent poprawnych odpowiedzi na pytanie (druga wersja testu – N=90)	Procent poprawnych odpowiedzi na pytanie (ogółem – N=310)
1	I	82	77	81
2		18	16	17
3		15	4	12
4		22	18	21
5		25	28	26
6		44	42	44
7		19	17	18
8		27	22	25
9	II	54	41	50
10		21	21	21
11		76	62	72
12		52	47	50
13		33	22	30
14		58	43	54
15		16	14	15
16		15	16	15
17	III	15	21	16
18		25	34	28
19		31	23	29
20		20	7	16
21		19	11	17
22		9	8	8
23		5	12	7
24		12	11	12

Opracowanie własne.

Powyższe wyniki można zestawić z przyjętą w tym rozdziale typologią analityków, co dostarcza kilku ciekawych obserwacji.

Po pierwsze, niezależnie od stopnia zaangażowania w proces tworzenia i ocenę polityk publicznych, test najlepiej wypadł wśród analityków, którzy w ankiecie CAWI zadeklarowali stosowanie zaawansowanych metod analizy danych ilościowych. W tej grupie najlepszy wynik uzyskali analitycy typu III (26,69), co należy uznać za informację pozytywną, biorąc pod uwagę zakres odpowiedzialności tej grupy osób (tworzenie i ocena polityk publicznych). Z kolei analitycy typu III, którzy deklarowali wykorzystanie jedynie podstawowych metod analizy ilościowej, wypadli relatywnie słabo, uzyskując wynik testu wynoszący przeciętnie 22,51 punktu. Najgorzej wypadli

analitycy typu II, deklarujący wykorzystanie w pracy jedynie podstawowych metod analizy danych ilościowych (21,92).

Po drugie, analiza współczynnika zmienności, tj. stosunku odchylenia standardowego (wartości podane w nawiasach) do wartości średniej, wskazuje każdorazowo na większe zróżnicowanie umiejętności i wiedzy wśród osób stosujących zaawansowane metody ilościowe. Współczynnik zmienności przyjmuje następujące wartości według grup:  $V_2=0,30$ ;  $V_4=0,28$ ;  $V_6=0,31$ . Grupa analityków, korzystających z podstawowych metod analizy danych ilościowych, pod tym względem jest nieco bardziej homogeniczna. Współczynnik zmienności przyjmuje następujące wartości według grup:  $V_1=0,22$ ;  $V_3=0,26$ ;  $V_5=0,21$ . Na tej podstawie można przypuszczać, że w grupie osób stosujących zaawansowane metody analizy danych konieczne będzie również większe zróżnicowanie potencjalnego wsparcia (większe zindywidualizowanie programu szkoleń).

Wreszcie po trzecie, poszczególne typy analityków różnią się wyłącznie poziomem wiedzy i umiejętności. Ostatnia z prezentowanych wartości (oznaczona trzema gwiazdkami) to przeciętny wynik testu, diagnozujący potencjał analityczny. Wszystkie analizowane podgrupy uzyskały w nim przeciętną wartość wynoszącą od 9,29 do 10,7 punktu. Oznacza to, że w każdej z grup istnieje podobny potencjał analityczny, który pozwala na rozwój umiejętności analitycznych, np. poprzez szkolenia czy też inny system kształcenia.

Rycina 24. Punkty uzyskane w teście wg typów analityków

		TYP I	TYP II	TYP III
Stosowane metody analizy danych ilościowych	Zaawansowane	25,71(7,89)*	25,79(7,31)*	26,69(8,18)*
		32,14(5,49)**	32,39(5,07)**	33,32(5,72)**
		9,29(5,12)***	9,91(2,96)***	10,48(3,52)***
		N=7	N=33	N=62
	Podstawowe	24(5,28)*	21,92(5,6)*	22,51(4,67)*
		30,52(3,38)**	29,3(3,5)**	29,59(2,94)**
10,7(2,38)***		9,95(3,32)***	10,43(3,09)***	
	N=27	N=60	N=63	
		Niski		Wysoki
Stożek zaangażowania w proces tworzenia i ocenę polityk publicznych				

\* Średnia liczba punktów z testu wiedzy i umiejętności.

\*\* Średnia liczba punktów z testu wiedzy i umiejętności w przypadku rezygnacji z „karania” za odpowiedzi błędne.

\*\*\* Średnia liczba punktów uzyskana w ramach II części testu, badającej potencjał analityczny (bez punktów karnych).

W nawiasach podano wartość odchylenia standardowego.

Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety CAWI i wyników testu wiedzy i umiejętności.

### 1.3 SZCZEGÓŁOWA OCENA KOMPETENCJI ANALITYKÓW – POTENCJAŁ ANALITYCZNY

#### **Założenia pomiaru potencjału (zdolności) analitycznego – informacje o zakresie badania**

Potencjał analityczny to zdolność do znajdowania i wykorzystania wszystkich kluczowych informacji, przetwarzanie ich w sposób systematyczny i ukierunkowany na cele, rozpoznawanie istotnych czynników i wyprowadzanie wyważonych wniosków. Potencjał analityczny to także uświadamianie sobie możliwych konsekwencji danego kierunku działania. Jest cechą poznawczą, która wpływa na każdy aspekt działań wykonywanych przez człowieka. Nie odnosi się bezpośrednio do ich treści. Objawia się jednak w rezultatach i sposobie wykonywania tych działań. Poziom zdolności analitycznych wpływa na efektywność wykonywanej pracy.

Zdolności analityczne są przedmiotem pomiaru psychologicznego od początku XX wieku. Pierwszy test skonstruował Alfred Binet w 1905 roku. Od tego czasu powstało wiele narzędzi, które zostały rzetelnie sprawdzone i zwalidowane na polskim rynku. Do nich należą m.in. Test Matrycy Ravena, Test WAIS czy bateria testów APIS.

#### **Sposób budowy narzędzia testowego do pomiaru potencjału analitycznego**

Zadania wykorzystane w II części testu zostały skonstruowane na podstawie następujących założeń:

- Pomiarom objęto ogólny potencjał analityczny. W związku z tym materiał do budowy zadań miał charakter niespecyficzny, czyli nie odnosił się bezpośrednio do treści pracy poszczególnych analityków.
- Informacja o ogólnym potencjale analitycznym bazowała na takich czynnikach, jak: indukcja logiczna, zauważanie zasady ciągłości wzorów i liczb, dostrzeganie analogii pomiędzy figurami, dostrzeganie progresywnych zmian wzorów, dostrzeganie przestawiania figur oraz rozkładanie figur na elementy.
- Konstrukcja zadań polegała na wybraniu spośród podanych elementów takiego, który pasuje do zaprezentowanego wzoru, schematu lub ciągu.



## Wyniki zbiorcze testu

W tabeli znajduje się zestawienie prezentujące statystyki opisowe dotyczące wyników II części Testu Kompetencji Analitycznych.

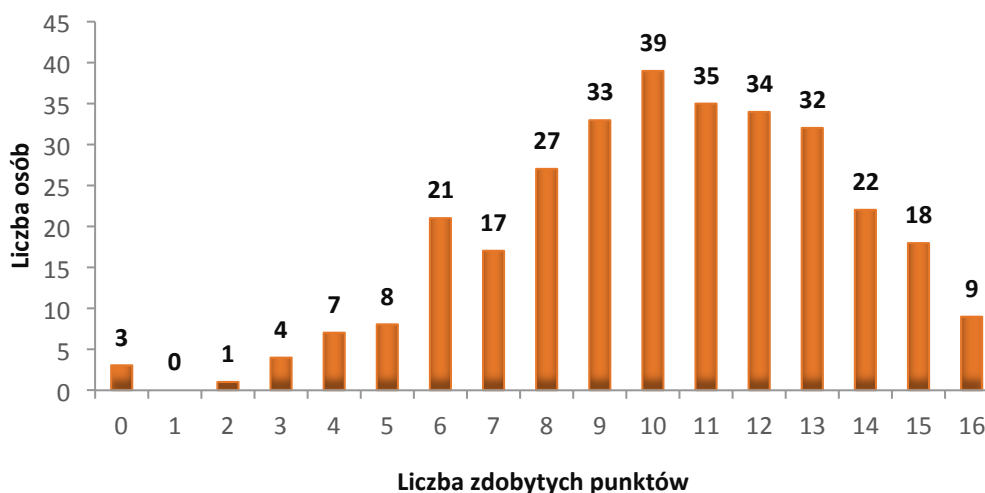
Tabela 11. Zbiorcze wyniki testu potencjału analitycznego (II części Testu Kompetencji Analitycznych)

Maksymalna liczba punktów do zdobycia	Średnia	Mediana	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności	Minimum	Maksimum
16	10,20	9,87	3,23	0,31	0	16

Opracowanie własne.

Poniższy wykres obrazuje liczbę analityków oraz uzyskane przez nich wyniki testu.

Rycina 25. Rozkład wyników II części Testu Kompetencji Analitycznych w całej grupie

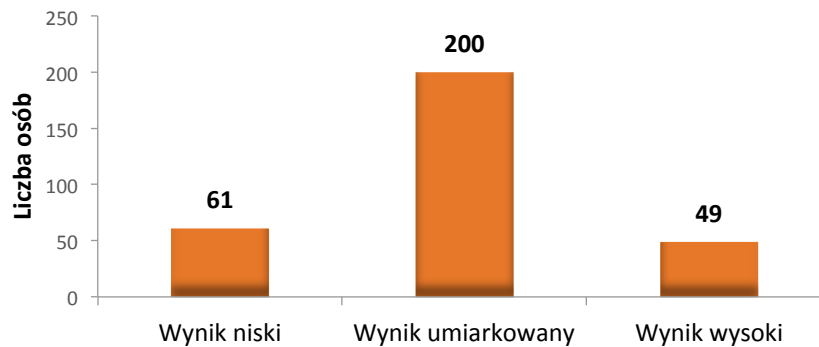


Opracowanie własne.

Wyniki II części Testu Kompetencji Analitycznych pokazują dość wysokie zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi osobami. Odchylenie standardowe wyniosło aż 3,23. W odniesieniu do badanej populacji analityków można przyjąć, że wyniki od 0 do 7 punktów oznaczają niski poziom potencjału analitycznego (wynik niższy niż jedno odchylenie standardowe poniżej średniej), wyniki od 8 do 13 punktów pokazują umiarkowany poziom potencjału analitycznego (wyniki +/- wartość jednego odchylenia standardowego od średniej), a wyniki od 14 do 16 punktów świadczą o wysokim poziomie potencjału analitycznego (wyniki wyższe niż jedno odchylenie standardowe powyżej średniej).

W populacji badanych analityków 61 osób uzyskało niski wynik (20% badanej grupy), 200 osób – umiarkowany wynik (66% badanej grupy) oraz 49 osób – wysoki (14% badanej grupy).

Rycina 26. Rozkład wyników w badanej grupie w podziale na rodzaje wyników



Opracowanie własne.

Duże zróżnicowanie potencjału analitycznego w poszczególnych urzędach powoduje, że wszystkie średnie wyniki dla poszczególnych resortów nie różnią się od siebie w sposób istotny statystycznie ( $p=0,1$ ). Zatem na podstawie badania nie można wnioskować o wyższym lub niższym potencjale analitycznym konkretnego urzędu.

### Podstawowe właściwości psychometryczne II części Testu Kompetencji Analitycznych

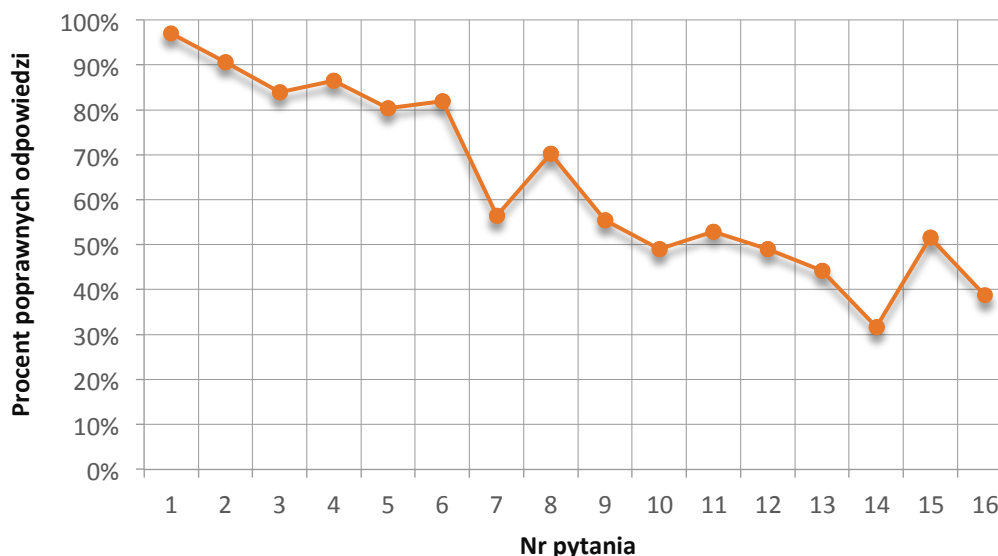
Pierwszą właściwością opisującą test jest jego **poziom trudności**, który zdefiniowano poprzez procent właściwych odpowiedzi na pytania testowe. Poniższa tabela prezentuje procent poprawnych odpowiedzi udzielonych na poszczególne pytania przez osoby uczestniczące w teście.

Tabela 12. Poziom trudności zadań

Nr zadania	Procent poprawnych odpowiedzi na pytanie
1	97
2	91
3	84
4	86
5	80
6	82
7	56
8	70
9	55
10	49
11	53
12	49
13	44
14	32
15	52
16	39
<b>Średni procent poprawnych odpowiedzi</b>	<b>63</b>

Opracowanie własne.

Rycina 27. Poziom trudności zadań – wykres



Opracowanie własne.

Procent poprawnych odpowiedzi na zadania II części Testu Kompetencji Analitycznych wynosi średnio 63. Ten wskaźnik był najwyższy w przypadku pytań z pierwszej części testu, a najniższy dotyczył pytań z jego końcowej części. Taki rozkład, z jednej strony, świadczy o tym, iż najłatwiejsze pytania zostały umieszczone w początkowej części testu; następnie ich trudność stopniowo rosła. Z drugiej strony, spadek liczby poprawnie udzielanych odpowiedzi mógł świadczyć o zmęczeniu badanych osób, pojawiającym się w trakcie rozwiązywania kolejnych zadań.

Drugą właściwością opisującą test jest jego **wskaźnik rzetelności** – współczynnik  $\alpha$  Cronbacha, który pokazuje, na ile zadania w danym teście mierzą ten sam konstrukt psychologiczny. Wskaźnik  $\alpha$  może przybierać wartość od 0 do 1. Wynik 0 oznacza brak spójności zadań, czyli każde z nich mierzy inny czynnik. Wskaźnik 1 potwierdza natomiast całkowitą korelację pomiędzy pytaniami. Przyjmuje się, że wskaźniki wyższe niż 0,75 świadczą o wysokiej rzetelności skali<sup>20</sup>.

Tabela 13. Wskaźnik rzetelności pytań II części Testu Kompetencji Analitycznych

Metoda pomiaru rzetelności	Rzetelność pytań
Współczynnik $\alpha$ Cronbacha	0,75*

\* Mierzone wzorem:  $\alpha = (k/(k-1)) \times [1 - \sum (s^2_i)/s^2_{sum}]$ .

Opracowanie własne.

Współczynnik  $\alpha$  Cronbacha testu na poziomie 0,75 oznacza, że test jest dobrze skalibrowany – mierzy w sposób stały badany czynnik.

Kolejnym kryterium świadczącym o poprawności skonstruowanego testu jest wskaźnik jego **trafności kryterialnej**, która jest definiowana jako zgodność wyników testu z kryterium zewnętrznym (np. wynikami innego testu, wynikami pracy, przejawianymi zachowaniami). Wysoka trafność kryterialna

<sup>20</sup> Kline P. (2000). *The handbook of psychological testing* (wyd.2). London: Routledge.

oznacza, że test mierzy właściwy konstrukt psychologiczny. Na przykład II część Testu Kompetencji Analitycznych faktycznie mierzy potencjał analityczny, a nie chociażby motywację do wypełniania testu.

Aby ocenić, czy II część Testu Kompetencji Analitycznych posiada odpowiednią trafność kryterialną, skorelowano wyniki części, która mierzyła wiedzę i umiejętności w tym teście, oraz wyniki części mierzącej potencjał analityczny. Korelacja pomiędzy obiema częściami testu wynosi odpowiednio: 0,25 dla I wersji i 0,21 dla II wersji. Obie korelacje są istotne statystycznie na poziomie  $p < 0,05$ . Zatem osoby, które uzyskały wyższy wynik w części mierzącej potencjał analityczny, miały również wyższy wynik w części mierzącej wiedzę i umiejętności analityczne.

Dodatkowo, w ramach badań walidacyjnych dokonano pomiaru korelacji pomiędzy wynikami II części Testu Kompetencji Analitycznych a Testem Matryc Ravena wersja Standard, który jest znormalizowanym i wystandaryzowanym narzędziem mierzącym potencjał analityczny. Wysoki poziom korelacji pomiędzy oboma narzędziami pozwala stwierdzić, że II część Testu Kompetencji Analitycznych została odpowiednio skonstruowana i mierzy potencjał analityczny.

W badaniach walidacyjnych na grupie 30 osób uzyskano korelację pomiędzy oboma testami na poziomie 0,70 mierzoną wskaźnikiem  $r$ -Pearsona. Jest to wynik istotny statystycznie –  $p < 0,001$ . Oznacza to, że II część Testu Kompetencji Analitycznych mierzy podobny zakres, co Test Matryc Ravena wersja Standard.

## 1.4 WNIOSKI

### Charakterystyka analityków

- Przyjęta operacyjna definicja analityka pozwoliła na zidentyfikowanie w badanej populacji łącznie 574 osób, spełniających zadane kryteria (według przyjętej definicji analitycy to osoby, które wykorzystują nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu wyniki badań, ekspertyz, analiz, diagnoz itp. oraz używają nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu podstawowych metod analizy danych ilościowych; alternatywnie przyjęto również, że analitykiem jest osoba, która wykonuje nie rzadziej niż kilka razy w miesiącu, w całości lub w części, badania/ analizy/ ekspertyzy/ diagnozy z wykorzystaniem metod badań społeczno-ekonomicznych).
- W tak wyselekcjonowanej grupie analityków niemal co druga osoba (45%) jest zaangażowana w przygotowanie, zlecenie lub weryfikację ocen wpływu (testów regulacyjnych, ocen skutków regulacji). Co trzeci analityk angażowany jest, w analogicznym zakresie, do pracy związanej z przygotowaniem ewaluacji.
- Sześciu na dziesięciu analityków jest również zaangażowanych w proces tworzenia interwencji publicznych, co wyraża się udziałem w opracowaniu rozporządzeń, ustaw lub ich projektów. Niemal siedmiu na dziesięciu analityków (68%) deklaruje ponadto, że uczestniczy w opracowaniu programów publicznych, strategii lub ich założeń.
- Wyróżnione w opracowaniu obszary pracy analityka pozwoliły na dokonanie typologii wyselekcjonowanej grupy analityków. Przyjęto dwa wymiary analizy, biorące pod uwagę: (1) poziom znajomości metod ilościowej analizy danych oraz (2) stopień zaangażowania w proces realizacji polityk publicznych, w tym stanowienia prawa i jego oceny (zaangażowania w proces przygotowywania ocen wpływu). Na tej podstawie wyróżniono trzy typy analityków.
- Analitycy typu I stosują w pracy podstawowe lub zaawansowane metody ilościowej analizy danych, jednak są poza systemem stanowienia prawa (nie uczestniczą w tworzeniu rozporządzeń lub ustaw), nie biorą również udziału w procesie przygotowywania ocen

wpływu. Typ II odnosi się do analityków zaangażowanych w tworzenie regulacji, jednak pozostających poza systemem przygotowywania oceny wpływu. Analitycy typu III są włączani w cały proces – tworzą prawo oraz je oceniają.

- Względnie najliczniejszą kategorię stanowią analitycy typu III (ponad 41% wszystkich wyselekcjonowanych), analitycy typu II to około 36% badanej grupy, natomiast analitycy typu I – około 16%. Pozostali, blisko 6%, nie mieszczą się w przyjętej typologii.
- Biorąc pod uwagę przyjętą typologię analityków, zdiagnozowano dwie różne grupy instytucji, w zależności od tego, jaki typ analityków stanowi w nich relatywną większość. W pierwszej grupie instytucji dominują analitycy typu I i II. W grupie tych instytucji znalazły się: GUS, GDDKiA, UOKiK, GITD, częściowo również MON i MSP (choć ze względu na niewielką liczbę analityków uczestniczących w badaniu, należy tu być ostrożnym). Druga grupa instytucji to urzędy (pozostałe resorty i KPRM), gdzie występuje koncentracja analityków typu III. Podział wydaje się odzwierciedlać faktyczny zakres działań wskazanych instytucji (biorąc pod uwagę kwestię tworzenia i oceny stanowionego prawa).
- Analitycy, wyselekcjonowani zgodnie ze wskazaną wyżej definicją, zostali w ramach badania zaproszeni do udziału w teście kompetencyjnym. Finalnie uczestniczyło w nim 310 osób. Byli to pracownicy o stosunkowo krótkim stażu zatrudnienia na stanowisku analitycznym. Około 56% z nich pracuje w tym charakterze nie dłużej niż 5 lat. Analitycy o stażu wynoszącym co najmniej 10 lat stanowią jedynie 17% badanej grupy. Uczestnicy testu to również w dużej mierze osoby młode – ponad 56% z nich nie przekroczyło 35 roku życia. Najliczniejszą grupą są osoby w wieku od 30 do 34 lat, a mające powyżej 40 roku życia stanowią około 22% badanej grupy.
- Zdecydowana większość analityków (78%) posiada wykształcenie wyższe magisterskie. Kolejne 16% ukończyło przynajmniej studia doktoranckie lub posiada stopień doktora. Większość uczestników testu kształciła się na kierunkach o profilu ekonomicznym (39%) lub społecznym (26%). Pozostałe 35% analityków ma wykształcenie techniczne (15%), prawniczoadministracyjne (14%), przyrodnicze (10%) lub inne (13%).
- W zdecydowanej większości analitycy zajmują stanowiska specjalistów (łącznie około 68%). Co dziesiąty uczestnik testu jest naczelnikiem lub kierownikiem wydziału. W teście wzięła udział również niewielka grupa dyrektorów lub ich zastępców (łącznie około 3%). Pozostałe 19% osób zatrudnionych jest na innych stanowiskach (np. ekspertów, radców ministra).

### Wyniki testu wiedzy i umiejętności

- Średnia liczba zdobytych punktów w teście wiedzy i umiejętności wyniosła 23,94 (na 48 możliwych).
- Przeciętnie w teście rozwiązywano poprawnie 7 (6,84) zadań. Jednocześnie udzielano średnio 7 (6,91) odpowiedzi błędnych (karanych punktem ujemnym). Wstrzymywano się z udzieleniem odpowiedzi średnio w przypadku 10 (10,25) zadań. Ta ostatnia sytuacja była równoznaczna z otrzymaniem 0 punktów.
- Relatywnie najlepiej wygląda poziom wiedzy i umiejętności analityków w obszarze informatycznych narzędzi do analizy danych (średnia liczba punktów: 9,57).
- Nieco słabiej uczestnicy testu wypadli pod względem wiedzy i umiejętności w obszarze statystyki i ekonometrii (średnia: 8,12).
- Najgorzej wygląda poziom wiedzy uczestników testu w obszarze ekonomii w zastosowaniu na potrzeby OSR (średnia: 6,25).

- Zestawienie wyników testu z przyjętą typologią analityków wskazuje, że niezależnie od stopnia zaangażowania w proces tworzenia i ocenę polityk publicznych test najlepiej wypadł wśród analityków, którzy deklarują stosowanie zaawansowanych metod analizy danych ilościowych. W grupie tej najlepszy wynik uzyskali analitycy typu III (26,69).
- Z kolei analitycy typu III, którzy deklarowali wykorzystanie jedynie podstawowych metod analizy ilościowej, wypadli relatywnie słabo, uzyskując wynik testu wynoszący przeciętnie 22,51 punktu. Najgorzej wypadła podgrupa analityków typu II, którzy deklarują wykorzystanie w pracy jedynie podstawowych metod analizy danych ilościowych (21,92).
- Analiza współczynnika zmienności wyników testu wskazuje każdorazowo na większe zróżnicowanie umiejętności i wiedzy wśród osób stosujących zaawansowane metody ilościowe. Grupa analityków, która korzysta z podstawowych metod analizy danych ilościowych, pod tym względem jest nieco bardziej homogeniczna. Biorąc to pod uwagę można przyjąć, że w grupie osób stosujących zaawansowane metody analizy danych konieczne będzie większe zróżnicowanie potencjalnego wsparcia (większe zindywidualizowanie programu kształcenia).
- Ustalono, że poszczególne typy analityków różnią się wyłącznie poziomem wiedzy i umiejętności. Wszystkie analizowane podgrupy uzyskały w teście potencjału analitycznego przeciętną wartość wynoszącą od 9 do 10 punktów.

### **Wnioski dotyczące wyników testu potencjału analitycznego**

- Wyniki badania pokazują wysokie zróżnicowanie pomiędzy osobami wykonującymi pracę analityczną w urzędach administracji publicznej. Oznacza to, że niemal w każdym z nich prace analityczne wykonują osoby o wysokim, umiarkowanym i niskim potencjale analitycznym. Może to mieć niekorzystny wpływ na jakość wykonywanej pracy analitycznej. Osoby o niskim potencjale analitycznym mogą popełniać błędy zarówno w zakresie opracowywania i wykonywania badań, jak i interpretacji ich wyników.
- Jednocześnie nie istnieją istotne statystycznie różnice pomiędzy średnimi wynikami II części Testu Potencjału Analitycznego wśród poszczególnych urzędów. Zarówno brak różnic między urzędami, jak i wysokie zróżnicowanie w ramach urzędu oznacza, że prawdopodobnie dotychczas nie brano pod uwagę potencjału analitycznego przy selekcji osób wykonujących pracę analityczną w administracji publicznej.
- Potencjał analityczny, z jednej strony, jest kluczową zdolnością pozwalającą na sprawne i efektywne wykonywanie pracy analityka. Z drugiej strony, jest to zdolność nie podlegająca rozwojowi w trakcie kariery zawodowej, w przeciwieństwie do wiedzy i umiejętności.
- Uzyskane wyniki w pełni uprawniają do sformułowania rekomendacji, dotyczących wykorzystania II części Testu Kompetencji Analitycznych lub innego podobnego narzędzia (np. Testu Matrycy Ravena) w projektach rekrutacyjnych na stanowiska analityczne w urzędach administracji rządowej. Pozwoli to na wybór osób o wysokim potencjale analitycznym do wykonywania prac analitycznych. Co więcej, takie osoby będą skuteczniej i efektywniej nabywały wiedzę i umiejętności w zakresie analiz danych niż osoby o niskim lub umiarkowanym potencjale.
- Skuteczna selekcja osób o wysokim potencjale analitycznym zapewnia efektywne oraz wysokojakościowe funkcjonowanie systemu oceny wpływu i procesu tworzenia polityk publicznych. Ponadto, zwiększa sukces programów rozwojowych dedykowanych analitykom.

### **Wnioski dotyczące wykorzystania testu do selekcji osób na stanowiska analityczne**

- Właściwości psychometryczne II części Testu Kompetencji Analitycznych pozwalają na wykorzystanie tego narzędzia jako rzetelnej i trafnej metody diagnozującej poziom potencjału analitycznego kandydatów na stanowiska analityczne w urzędach administracji rządowej. Ta część testu jest szczególnie przydatna w zatrudnianiu osób „rokujących”, czyli takich, które na dany moment mogą nie mieć pełnej wiedzy i umiejętności analitycznych, ale są w stanie bardzo szybko je nabyć.
- Pomimo wysokich właściwości psychometrycznych narzędzia, jest rekomendowana regularna walidacja metody poprzez korelowanie wyników testu z efektywnością pracy analityków w urzędach.



## 2. DIAGNOZA – ANALITYCY W URZĘDACH

Poprzedni rozdział był poświęcony analitykom jako szczególnej grupie pracowników polskiej administracji. Zaproponowano w nim definicję analityka i opracowano typologię analityków opartą na deklaracjach respondentów ankiety filtrującej.

W tym rozdziale została opisana sytuacja analityków z perspektywy poszczególnych urzędów. Zidentyfikowano podobne rozwiązania formalne dotyczące roli analityków, pokazano ich ulokowanie w strukturach urzędów. Zaproponowano także typologię urzędów stosujących podobne rozwiązania organizacyjne w zakresie działań analitycznych.

Ponadto, w rozdziale w sposób szczegółowy rozpatrzono wybrane kwestie, tj.:

- przeanalizowano liczebność i różne sposoby ulokowania analityków w poszczególnych urzędach i przypisania tym pracownikom zadań w ramach działań urzędu (podrozdział 2.1);
- sprawdzono, jak cechy analityków zidentyfikowane w rozdziale 1 rozkładają się pomiędzy poszczególne resorty i urzędy (podrozdział 2.2);
- zbadano, jakie warunki urzędy stwarzają swoim analitykom, uwzględniono takie kwestie, jak: udostępniane zasoby (oprogramowanie, bazy, narzędzia), szkolenia i inne sposoby wspierania rozwoju kariery i budowy kompetencji (podrozdział 2.3).

Materiał przedstawiony w tym rozdziale opiera się na: wynikach badania ankietowego CAWI, syntezie analiz prowadzonych w ramach studiów przypadków każdego z urzędów, ankiecie PAPI, która objęła uczestników testu kompetencji, oraz systematycznym przeglądem (*systematic review*) regulaminów i innych dokumentów dotyczących struktury organizacyjnej badanych instytucji.

### 2.1 MIEJSCE ANALITYKÓW W URZĘDACH

W tym podrozdziale zostaną zaprezentowane wnioski dotyczące ulokowania analityków w urzędach oraz stosowanych rozwiązań strukturalnych, które są związane z organizacją pracy komórek analitycznych. Dlaczego uwarunkowania strukturalne są tak istotne w budowaniu potencjału analitycznego polskiej administracji rządowej? Nawet doskonali analitycy, wyposażeni w najlepszy sprzęt, nie są jedynym warunkiem skutecznego wykorzystywania dowodów w tworzeniu i implementacji polityk publicznych. Odwołując się do biznesowego modelu tzw. organizacji analitycznych, trzeba podkreślić, że równie istotne są takie czynniki, jak struktura i kultura organizacyjna.

Struktura organizacyjna wpływa w istotny sposób na kluczowe procesy związane z pozyskiwaniem, tworzeniem i wykorzystywaniem wiedzy. Ułatwia bądź utrudnia przepływ informacji, stymuluje bądź niweluje mechanizmy współpracy. W wielu organizacjach, w tym w polskiej administracji, panują silne tendencje autonomizujące poszczególne komórki. Obserwuje się tendencje do koncentrowania się poszczególnych komórek wokół wąskich zakresów wykonywanych zadań<sup>21</sup>. Zjawisko to nie tylko

---

<sup>21</sup> Jest to zjawisko silosowości, opisywane zarówno w podręcznikach dotyczących zarządzania organizacjami, jak i identyfikowane w badaniach empirycznych. Zob. EGO s.c. (2013). *Raport z badania ewaluacyjnego „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013”*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.



obniża efektywność bieżących działań (przez utratę efektów synergii i multiplikacji), ale przede wszystkim utrudnia osiągnięcie strategicznych celów całej organizacji.

Z kolei kultura organizacyjna jest szczególnie istotna z punktu widzenia strategicznego zarządzania talentami. W klasycznym modelu J. Meyera i N. Allen, opisującym stopień przywiązania pracownika do organizacji, wyróżniono przywiązanie afektywne (*affective commitment*), przywiązanie normatywne (*normative commitment*) oraz wynikające z potrzeby ciągłości i stałości (*continuance commitment*)<sup>22</sup>.

Komponent afektywny tworzą te elementy, które przynoszą pracownikowi poczucie satysfakcji z wykonywanej pracy. Jednym z tych elementów jest poziom wynagrodzenia, ale też poczucie prestiżu, atmosfera pracy, poziom identyfikacji z celami organizacji, mechanizmy wzajemnego wsparcia, pozytywne, wspomagające nastawienie liderów i decydentów, poczucie współodpowiedzialności i celowości działań.

Komponent normatywny tworzą takie czynniki, jak poczucie obowiązku wobec pracodawcy (np. wdzięczność za otrzymane szkolenia, opłacone czesne na studiach). Przywiązanie wynikające z potrzeby stałości jest związane z kosztem, jaki osoba musi ponieść, aby zmienić miejsce pracy (np. kosztem psychicznym i ekonomicznym przeprowadzki, kosztem utraty kontaktów z zaprzyjaźnionymi współpracownikami).

Gdy ten model zostanie odniesiony do pracy analityków administracji rządowej, to czynnik związany z wynagrodzeniami jest znacząco niższy niż w sektorze prywatnym. Koszt zmiany pracy (biorąc pod uwagę, że większość analityków administracji pracuje w Warszawie i ma dostęp do warszawskiego rynku pracy) nie jest także na tyle wysoki, aby analitycy nie rozpatrywali możliwości zmiany miejsca zatrudnienia. Również poczucie wdzięczności, obowiązku wobec organizacji nie jest znacząco wyższe niż w sektorze prywatnym (np. poza komórkami korzystającymi z funduszy w ramach Programu Pomocy Technicznej, dostępne szkolenia i studia nie są na wyższym poziomie niż w firmach prywatnych). Widać więc wyraźnie, że w celu budowania silnego poczucia zaangażowania i przywiązania do organizacji publicznej kluczowe jest albo oddziaływanie na zarobki i pozostałe elementy systemu motywacyjnego (co będzie trudne przy politycznych i medialnych uwarunkowaniach podnoszenia płac w administracji), albo wpływanie na poprawę kultury pracy, która zrównoważy niedostatki w pozostałych czynnikach. Obecnie przyjmuje się, że samo stworzenie zasobu analityków o odpowiednich kompetencjach i wyposażenie ich w odpowiedni sprzęt jest jedynie pierwszym krokiem na drodze do budowania organizacji, która w kompleksowy sposób wykorzystuje wiedzę w swojej działalności<sup>23</sup>.

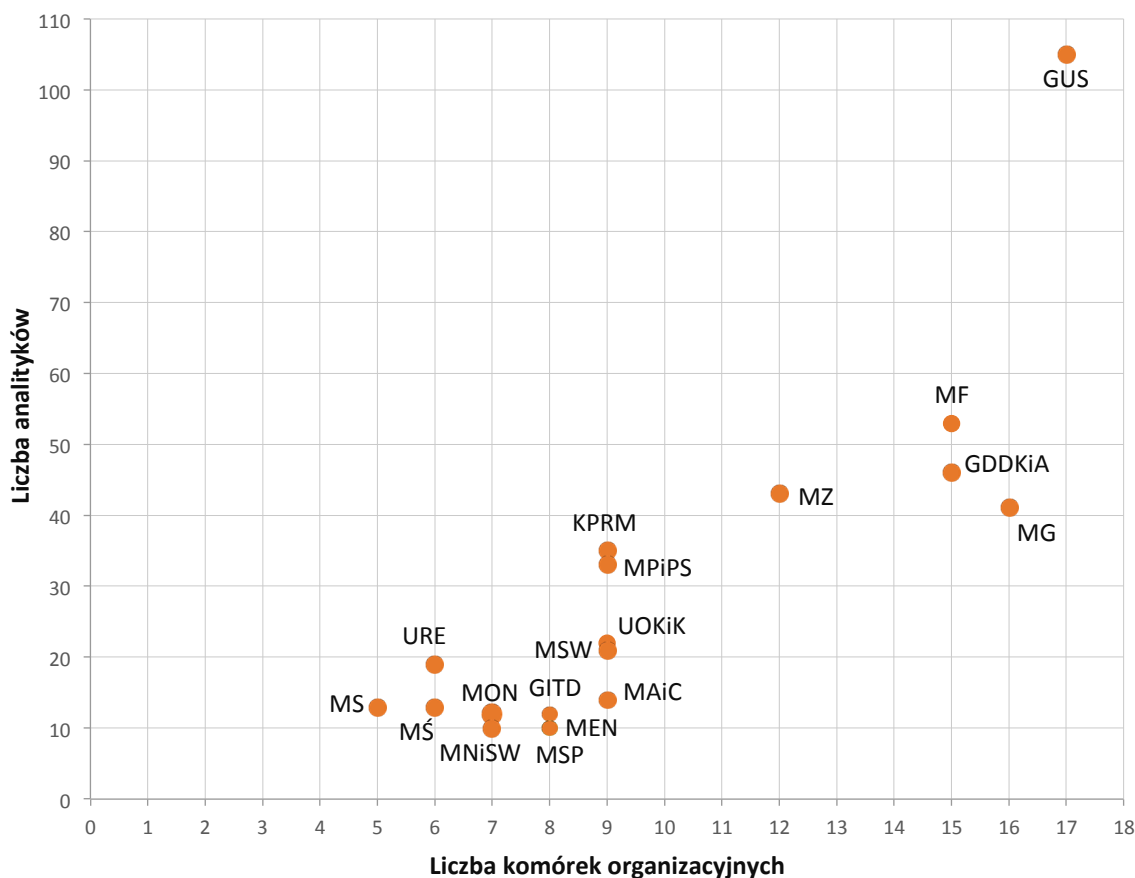
W tym rozdziale zadania analityczne opisano w sposób bardziej ogólny. Szczegółowa analiza, dotycząca procesu przygotowywania oceny skutków regulacji i praktycznych rozwiązań w różnych urzędach, została zawarta w kolejnym rozdziale *Ekspertyzy*. Na początku należy przedstawić, w jaki sposób w urzędach są ulokowane osoby, które zakwalifikowano do grona analityków, zgodnie z definicją przedstawioną w rozdziale 1. Ten podział ilustruje kolejna rycina<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Meyer John P., Allen Natalie J., Smith Catherine A. (1993). „Journal of Applied Psychology”, nr 78(4), s. 538-551.

<sup>23</sup> Davenport T.H, Harris J.G. (2006). *Competing on analytics. The new science of winning*. Boston: Harvard Business School Press, s. 28.

<sup>24</sup> Zestawienie zostało stworzone jedynie na podstawie ankiety filtrującej. Niestety, mimo zastosowania kilku narzędzi prowadzących do zwiększenia stopy zwrotu, w niektórych instytucjach nie udało się uzyskać stopy pozwalającej na umieszczenie w zestawieniu, w którym znalazły się jedynie te instytucje, w których wyodrębniono powyżej 10 analityków. Na wykresie brakuje więc m.in. następujących urzędów: Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Rycina 28. Liczba badanych analityków oraz liczba komórek, w których pracują<sup>25</sup>



Opracowanie własne na podstawie CAWI (N=574).

Jak widać, wyróżniającą się instytucją jest Główny Urząd Statystyczny. Zidentyfikowano w nim zarówno największą liczbę analityków (105), jak i największą liczbę komórek organizacyjnych (17)<sup>26</sup>, w których pracują analitycy. Takiej sytuacji spodziewano się już przed rozpoczęciem badania ankietowego – GUS, jako centralny organ zarządzający systemem statystyki publicznej oraz publikujący dane i opracowania dotyczące najważniejszych sfer życia społeczno-gospodarczego, funkcjonuje całkowicie w obszarze analiz. To tłumaczy zarówno liczbę analityków, jak również ich rozproszenie niemal we wszystkich komórkach organizacyjnych urzędu.

Kolejne skupienie tworzą trzy instytucje. W każdej z nich pracuje ponad 40 analityków, zgrupowanych w średnio 15 departamentach. Instytucje te to Ministerstwo Gospodarki (41 analityków

<sup>25</sup> Przedstawione dane opierają się na wynikach ankiety CAWI, w której uczestniczyło ok. 9% pełnozatrudnionych pracowników ze wszystkich badanych urzędów. Stopa zwrotu w poszczególnych instytucjach była różna (od 40% w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przez ok. 20% w Ministerstwie Zdrowia, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwie Edukacji Narodowej, do bliskich zeru wartości, np. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju). Na wykresie przedstawiono tylko liczbę tych pracowników, którzy zostali zakwalifikowani do grupy analityków według definicji przyjętej na potrzeby tej *Ekspertyzy*. W niektórych urzędach udało się zidentyfikować zaledwie 1, 2 lub 3 osoby o opisanej charakterystyce. Uznano, iż są to wartości zbyt niskie, by prowadzić analizy dotyczące ich rozmieszczenia w różnych komórkach. Dotyczy to instytucji takich, jak np.: Urząd do Spraw Cudzoziemców, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Państwowa Agencja Atomistyki, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wyższy Urząd Górniczy, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych.

<sup>26</sup> W tym przypadku posłużono się określeniem „komórki organizacyjne”, ponieważ w różnych instytucjach stosowane są różne typologie nazywania elementów struktury organizacyjnej. Starano się jednak tak uporządkować dane, aby pod pojęciem „komórka organizacyjna” kryła się najwyższa w hierarchii komórka, czyli np. departament w ministerstwach.

w 16 komórkach) i Ministerstwo Finansów (odpowiednio: 53 i 15) oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (odpowiednio: 46 i 15). Nieco wyższy poziom skupienia można zaobserwować w Ministerstwie Zdrowia (43 analityków w 12 komórkach organizacyjnych). Sytuację MF można tłumaczyć wielkością resortu i ogólną liczbą komórek w urzędzie (ponad 40), a także specyficzną rolą, wynikającą z zarządzania budżetem państwa, a co za tym idzie – obowiązkami prowadzenia analiz w takich obszarach, jak polityka podatkowa, finansowanie sfery budżetowej czy samorządów. To również w tym resorcie ulokowane są kompetencje związane z przygotowaniem Polski do ewentualnego wejścia do strefy euro. Nieco inaczej można tłumaczyć zaobserwowany stan w MG – wynika on, po pierwsze, z dużego zróżnicowania kompetencji poszczególnych departamentów (od energetyki, przez handel i usługi, aż po innowacyjność). Po drugie zaś, to w tym ministerstwie funkcjonują niejako dwa analityczne departamenty, czyli Departament Strategii i Analiz oraz Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych. Odrębnym przypadkiem w tym gronie jest GDDKiA. Urząd zajmuje się wąskim obszarem (infrastruktura transportowa i zarządzanie transportem drogowym), ale w jego ramach dokonuje się bardzo wielu szczegółowych analiz (dotyczących tak wąskich kwestii, jak natężenie ruchu, oddziaływanie na środowisko, bezpieczeństwo ruchu, pomiary hałasu itp.). Stąd wynika relatywnie duża liczba analityków rozproszonych w kilkunastu komórkach.

Następną grupę stanowią urzędy, w których analitycy pracują w 9 komórkach organizacyjnych. Są to: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (35 osób) oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (33), a także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (22) i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (21) oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (14). W pozostałych urzędach na podstawie przeprowadzonej ankiety udało się zidentyfikować od 10 do 20 analityków pracujących w kilku komórkach organizacyjnych (5-8).

Podsumowując to zestawienie trzeba podkreślić, że wśród wymienionych urzędów dominuje typ, w którym pracownicy analityczni ulokowani są w wielu różnych komórkach (od kilku do kilkunastu). Nie zaobserwowano przypadków, w których wszyscy analitycy skupieni byłiby w jednej-dwóch komórkach. Nie oznacza to jednak, że w polskich urzędach nie można dostrzec procesów centralizacji/ koncentracji działań analitycznych.

Te procesy można zaobserwować dzięki połączeniu informacji płynących z badań ilościowych i jakościowych z przeglądem regulaminów organizacyjnych. Aby tej analizie nadać uporządkowany charakter, należy posłużyć się dostępną typologią zorganizowania działań analitycznych. Jeden z najbardziej czytelnych modeli organizacji kompetencji analitycznych powstał w wyniku badań prowadzonych przez Accenture Institute for High Performance<sup>27</sup>. Ekspertzy instytutu wyodrębnili kilka możliwych typów zorganizowania działalności analitycznej w organizacji. Te typy dzielą się ze względu na rozmieszczenie analityków w różnych komórkach i na funkcje, jakie one spełniają<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Międzynarodowy instytut, który integruje potencjał zespołów badawczych firmy doradczej Accenture z całego świata. Instytut tworzy analizy dotyczące kluczowych obszarów zarządzania i wyzwań gospodarczych we współpracy z niezależnymi *think tankami*, np. Centre for European Reform i Chatham House, oraz uczelniami, np. MIT Sloan School of Management i University of Michigan.

<sup>28</sup> Harris J. G., Craig E., Egan H. (2010). *Counting on Analytical Talent*. Accenture Institute for High Performance, s. 17-25.

**Tabela 14. Typy lokalizacji pracy analityków w strukturze organizacyjnej**

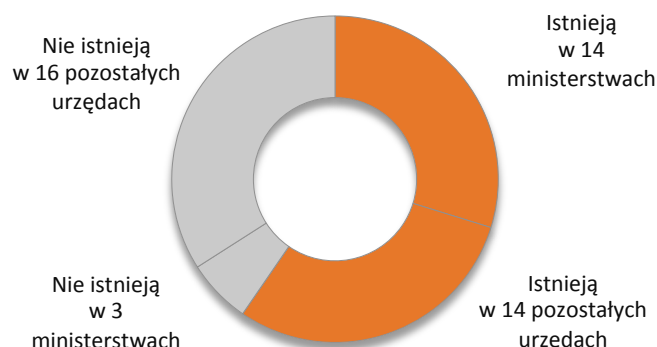
Typ struktury	Cechy struktury	Korzyści/Zagrożenia
<b>Scentralizowany</b>	<p>Analitycy ulokowani są w jednej komórce, która prowadzi różne projekty analityczne dla pozostałych komórek i funkcji realizowanych przez organizację.</p> <p>Nie jest to jednak tylko departament usługowy – komórka ta nie tylko dostarcza usługi analityczne, ale wyznacza także strategiczne kierunki rozwoju potencjału analitycznego instytucji (inicjuje projekty badawcze służące podniesieniu potencjału organizacji).</p>	<p>Zaletą tego typu konfiguracji jest lepsza koordynacja działań, zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym.</p> <p>Zagrożeniem dla takiego typu struktury jest fakt, że analitycy są odseparowani od pozostałych komórek, co stwarza ryzyko alienacji organizacyjnej.</p>
<b>Centrum doskonałości</b>	<p>Analitycy są ulokowani w różnych komórkach, realizują projekty w bliskiej relacji z osobami odpowiedzialnymi za poszczególne funkcje organizacji, dobrze znają dyscypliny, w których prowadzą badania.</p> <p>Istnieje jednak również komórka koordynująca prace analityczne, przede wszystkim dbająca o poprawę kompetencji, płynną wymianę informacji między analitykami, a także pełniąca funkcje zarządzające (np. przez budowanie hierarchii projektów analitycznych i alokowanie zgodnie z tą hierarchią zasobów).</p>	<p>Korzyści płynące z tego typu struktury wynikają z zachowania bliskości analityków z konkretnymi obszarami działania organizacji (wiedza merytoryczna), przy jednoczesnym tworzeniu wspólnoty analityków, która ułatwia dzielenie się wiedzą, wspólne szkolenie, upowszechnianie dobrych praktyk.</p> <p>W przypadku administracji takie rozwiązanie niesie kilka zagrożeń, np. konflikty między „centrum doskonałości” a departamentami merytorycznymi odnośnie do zakresu odpowiedzialności, alienację takiej komórki, wyższą „wrażliwość” wydzielonej komórki na częste zmiany organizacyjne w urzędach – pokazują to chociażby doświadczenia z takimi komórkami w administracji brytyjskiej.</p>
<b>Konsultingowy<sup>29</sup></b>	<p>Analitycy pracują w oddzielnej komórce, która otrzymuje „zlecenia” od pozostałych departamentów, realizując dla nich konkretne analizy.</p>	<p>Zaletą jest techniczna koordynacja działań i zasobów.</p> <p>Wadą może być chaos strategiczny w realizacji działań analitycznych, które są każdorazowo zgłaszane przez inne departamenty, kierujące się swoimi indywidualnymi potrzebami.</p>
<b>Zdecentralizowany – funkcjonalny</b>	<p>Analitycy pracują w komórkach funkcjonalnych (mówiąc językiem administracji – w departamentach merytorycznych), w których prowadzone są najintensywniejsze działania analityczne. A zatem jest to model, w którym tworzą się mniejsze grupy analityków zajmujących się konkretną dziedziną przypisaną do zadań departamentu. Nie występuje żadna koordynacja działań analitycznych.</p>	<p>Analitycy współpracują blisko osób posiadających wiedzę merytoryczną, lepiej znają dyscyplinę, w której prowadzą analizy.</p> <p>Zagrożeniem jest nadmierne zawężenie analiz do wąskich dyscyplin, brak wymiany informacji między poszczególnymi komórkami/ analitykami, mniej efektywne wykorzystanie zasobów (np. oprogramowania).</p>

Opracowanie własne na podstawie: Harris J. G., Craig E., Egan H. (2010), tamże.

Odpowiadając na pytanie, czy te teoretyczne modele pasują do realiów polskiej administracji, warto zacząć od wskazania, w których urzędach wydzielono departamenty odpowiedzialne za prowadzenie analiz, oraz instytucji, w których do takiego wydzielenia nie doszło. Te informacje przedstawiono na rycinie 29.

<sup>29</sup> Wydaje się, iż ten typ jest jedynie pewnym potencjalnym rozwiązaniem, bez realnych zastosowań w polskich urzędach w momencie realizacji badania. Nie wyróżniono takich komórek wśród analizowanych instytucji.

Rycina 29. Istnienie nominalnych departamentów analitycznych w administracji rządowej (N=47)



Opracowanie własne na podstawie przeglądu regulaminów organizacyjnych 47 instytucji rządowych (ministerstw oraz urzędów centralnych).

Istnienie wydzielonych departamentów o charakterze analitycznym (przynajmniej nominalnie) jest powszechnym zjawiskiem w ministerstwach (14 departamentów na 17 ministerstw), natomiast nie jest to tak rozpowszechnione wśród pozostałych urzędów administracji rządowej (mniej niż 50% badanych podmiotów posiada takie departamenty).

Szczegółowe rozwiązania i rola tych wydzielonych komórek są jednak bardzo zróżnicowane w poszczególnych instytucjach. Bliższe przyjrzenie się zakresowi zadań poszczególnych departamentów pozwala stwierdzić, że niektóre spośród nich, mimo iż w swojej nazwie mają odniesienie do analiz, w rzeczywistości nie są komórkami analitycznymi. Prowadzenie analiz nie stanowi głównej osi ich działań, a przez to nie jest kluczowym czynnikiem decydującym o charakterze komórki. Nie są to departamenty analityczne w rozumieniu opisanym przy prezentacji typologii struktur analitycznych, zaczerpniętej z sektora przedsiębiorstw. Często te departamenty zajmują się analizami, ale ponadto przygotowują strategie, wykonują inne działania merytoryczne czy funkcjonalne.

Ogólnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że w polskich realiach dominuje typ mieszany, łączący cechy typu scentralizowanego (jeden departament o cechach analitycznego) z typem zdecentralizowanym-funkcjonalnym (analitycy przypisani do obszarów merytorycznych – funkcji pełnionych przez poszczególne komórki). Ocena ta wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, w regulaminach organizacyjnych poszczególnych urzędów zapisane jest najczęściej, że to konkretne departamenty podejmują działania analityczne czy też związane z opiniowaniem prawa w obszarze swoich kompetencji. Po drugie, wniosek ten wzmocniają wypowiedzi respondentów z wydziałów analitycznych, którzy brali udział w wywiadach pogłębionych.

Poniższa kwalifikacja nie ma zatem typu zamkniętego, definitywnego, pozwala jednak stworzyć ramowy podział instytucji z uwzględnieniem dominujących cech ich struktury organizacyjnej w zakresie podziału kompetencji analitycznych.

W kierunku **typu scentralizowanego** – z jednym departamentem analitycznym, skupiającym analityków, którzy realizują zadania związane z inicjowaniem badań oraz koordynacją procesów analitycznych – ewoluują następujące instytucje:

- Ministerstwo Sprawiedliwości – Departament Strategii i Deregulacji,
- Ministerstwo Edukacji Narodowej – Departament Analiz i Prognoz,
- Ministerstwo Finansów – Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki,
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz,

- Ministerstwo Gospodarki – Departament Strategii i Analiz (ponadto funkcjonuje również Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych koordynujący prace z obszaru poprawy jakości regulacji),
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (sytuacja podobna jak w MG – do zakresu zadań Departamentu Analiz Strategicznych należy wykonywanie analiz o charakterze horyzontalnym i strategicznym, przygotowywanie opracowań z wyników innych analiz, w tym prowadzonych poza KPRM; w instytucji istnieje jednak także Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji, w którym pracuje wielu analityków – jego rola analityczna koncentruje się jednak na zagadnieniach OSR).

O wydzieleniu tej grupy zdecydował przede wszystkim stopień koncentracji pracowników o profilu analitycznym<sup>30</sup> w komórkach, które według regulaminu zajmują się przede wszystkim analizami. Największy stopień koncentracji takich pracowników w jednym departamencie widać w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz Ministerstwie Finansów – w obu przypadkach ok. 2/3 analityków biorących udział w ankiecie z danej instytucji pracuje w departamencie analitycznym. Nieco mniejszy poziom koncentracji dotyczy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (ok. 1/3 analityków w jednym departamencie) oraz Ministerstwa Gospodarki (1/4 analityków w departamencie analitycznym).

Jak już wskazano wcześniej, w przypadku polskiej administracji rządowej typ scentralizowany ma hybrydowy charakter. Departamenty analityczne współistnieją z pojedynczymi analitykami lub mniejszymi skupiskami analityków pracujących w departamentach merytorycznych. Dlatego w przypadku urzędów, w których nie można zaobserwować silnej koncentracji osób o profilu analitycznym w jednej komórce, możemy mówić o typie **mieszanym**, łączącym cechy dwóch typów opisanych w tabeli 14: **scentralizowanego i zdecentralizowanego-funkcjonalnego**. Do tej klasy można zaliczyć następujące urzędy:

- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – Departament Analiz i Komunikacji<sup>31</sup>,
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Departament Analiz, Strategii i Rozwoju,
- Ministerstwo Skarbu Państwa – Departament Analiz,
- Ministerstwo Sportu i Turystyki – analogiczna sytuacja jak w MG: dwa departamenty podzieliły między siebie zadania analityczne z dziedziny sportu i turystyki, jednak prace z zakresu OSR przypisane są do poszczególnych departamentów merytorycznie odpowiadających za dany projekt,
- Ministerstwo Zdrowia – Departament Analiz i Strategii.

Ze względu na ten hybrydowy charakter rola wydzielonego departamentu analitycznego najczęściej wypełnia się przede wszystkim przez prowadzenie analiz horyzontalnych, które obejmują uwzględnienie danych płynących z różnych departamentów, ale też analiz o charakterze strategicznym.

W relacjach z innymi departamentami najczęściej panuje duży stopień autonomizacji – mniejsze komórki, np. wydziały, przygotowują własne analizy związane z obszarem swojej działalności. Departament analityczny wykorzystywany jest najczęściej w sytuacji zapotrzebowania na analizy wyróżniające się stopniem skomplikowania lub wyjątkowo dużym zakresem danych, na których trzeba pracować.

Z wypowiedzi respondentów IDI wynika, że o poziomie zaangażowania departamentu analitycznego w prace prowadzone przez inne departamenty decyduje nie tylko formalna struktura (np. zapisy regulaminu organizacyjnego), ale często także nieformalne relacje. W wielu przypadkach proces

<sup>30</sup> Zgodnie z klasyfikacją omówioną we wcześniejszym rozdziale *Ekspertyzy*.

<sup>31</sup> W trakcie przygotowywania *Ekspertyzy* (II kwartał 2014 roku) w ministerstwie wprowadzane były zmiany organizacyjne, w wyniku których prawdopodobnie nastąpią zmiany obejmujące również ten departament, co przesunie MAiC w kierunku typu zdecentralizowanego-funkcjonalnego.



konsultowania, doradzania departamentom merytorycznym odbywa się na zasadzie koleżeńskich rozmów, a nie tylko formalnego opiniowania wykonywanych prac.

**Typ zdecentralizowany-funkcjonalny**, czyli alokacja zadań analitycznych w konkretnych obszarach merytorycznych, bez wydzielenia jednego departamentu odpowiedzialnego za procesy analityczne, uwidacznia się z kolei w następujących urzędach:

- Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju,
- Ministerstwie Obrony Narodowej,
- Ministerstwie Spraw Zagranicznych<sup>32</sup>,
- Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>33</sup>,
- Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>34</sup>,
- Ministerstwie Środowiska<sup>35</sup>.

Ten typ dominuje również wśród pozostałych, nieministerialnych urzędów administracji rządowej. Różnie nazywane komórki analityczne (biura, wydziały, zespoły, stanowiska) są ulokowane w wielu miejscach struktury organizacyjnej. Zajmują się najczęściej bardzo wąskim zakresem analiz, które wymagają eksperckiej wiedzy z danej dziedziny. Taki układ można zaobserwować np. w Głównym Urzędzie Statystycznym czy też Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, gdzie istnieją wąskie specjalizacje w ramach departamentów, np. Zespół Analiz Akustycznych w Departamencie Środowiska, Wydział Analiz Ruchu w Departamencie Przygotowania Inwestycji. Podobnie sytuacja przedstawia się w innych urzędach – Państwowej Agencji Atomistyki, Wyższym Urzędzie Górniczym, Urzędzie Lotnictwa Cywilnego.

Do osobnej grupy można zaliczyć instytucje, w których departamenty określane mianem analitycznych w istocie nie pełnią takiej roli bądź też zadania analityczne stanowią jedynie niewielki wycinek zadań i obowiązków departamentu, co w sposób oczywisty ogranicza możliwość budowania instytucjonalnego potencjału analitycznego. Do takich quasi-analitycznych jednostek można zaliczyć np. Departament Strategii i Analiz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (z regulaminu wynika, iż prowadzenie analiz jest tylko jednym z wielu obszarów działalności, natomiast w ankiecie filtrującej udało się w tym departamencie zidentyfikować tylko 1 osobę o profilu analitycznym).

Wśród badanych urzędów nie zidentyfikowano rozwiązań, które pozwoliłyby zakwalifikować którąś z instytucji do typu „centrum doskonałości” lub typu konsultingowego. Oba te typy mają pewne cechy stosowanego w polskich urzędach typu mieszanego (analitycy rozproszeni w różnych komórkach, ale istnieje też taka, która w zakresie swoich zadań ma działania związane z analizami). Jednak trudno mówić o wydzielonych departamentach analitycznych, że „świadczą usługi” na rzecz innych departamentów (takie sytuacje zdarzają się sporadycznie). W strukturach urzędów nie ma też mechanizmów z „centrum doskonałości”, w których te wydzielone komórki koordynowałyby pracę pozostałych analityków, budowały wspólnoty praktyków między nimi (wymiana wiedzy, doświadczeń, wspólne szkolenia), zarządzały zasobami (np. przez przydzielanie analityków do pracy w poszczególnych komórkach). Takiej konfiguracji obowiązków nie zaobserwowano w żadnym z badanych urzędów. Warto jednak zauważyć, że Departament Programowania i Oceny Skutków

<sup>32</sup> W tym przypadku istnieje co prawda Departament Strategii Polityki Zagranicznej, który ma za zadanie wspierać poszczególne departamenty w ich działaniach analitycznych, jednak nie jest to departament *stricte* analityczny. Natomiast dwa departamenty MSZ pełnią szczególnie istotną rolę z punktu widzenia oceny skutków inicjatyw negocjowanych przez Polskę na forum UE. Są to: Departament Komitetu do Spraw Europejskich oraz Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej (łącznie zatrudniające ok. 60 osób, które realizują także inne zadania związane z członkostwem Polski w UE).

<sup>33</sup> Do zadań Departamentu Mecenatu Państwa należą działania związane z przygotowaniem analiz; jest to jednak jedno z wielu zróżnicowanych zadań tej komórki, trudno więc w tym przypadku mówić o departamencie analitycznym.

<sup>34</sup> W przypadku MNiSW jeden z departamentów w zakresie swoich obowiązków ma określone zadania analityczne i związane z przygotowaniem oceny wpływu, lecz nie są to kluczowe czy dominujące obszary działalności Departamentu Innowacji i Rozwoju.

<sup>35</sup> Departament Informacji o Środowisku w zakresie zadań ma wpisane wspieranie departamentów merytorycznych w przygotowaniu OSR. Nie jest to jednak departament *stricte* analityczny, a dodatkowo obecnie (II kw. 2014 roku) trwają prace nad nową strukturą organizacyjną ministerstwa, w ramach której prawdopodobnie departament ten zostanie zreorganizowany, dlatego trudno teraz mówić o jego centralnej roli analitycznej dla urzędu.

Regulacji pełni podobną rolę w odniesieniu do wszystkich urzędów (czyli na poziomie międzyresortowym).

Ze względu na współwystępowanie kilku typów, warto zastanowić się, jak powyższe konfiguracje organizacyjne oceniają sami pracownicy zajmujący się analizami? Ich doświadczenie oraz wynikająca z niego ocena rozwiązań organizacyjnych w większości prowadzą do podkreślania zalet typu mieszanego, czyli istnienia jednej, silnej komórki analitycznej, przy jednoczesnym zachowaniu analityków ulokowanych w komórkach merytorycznych. Za tym rozwiązaniem opowiedziało się 13 respondentów spośród 27 biorących udział w badaniu jakościowym.

Ta ocena wynika przede wszystkim z przekonania, że poszczególne komórki zajmują się bardzo specyficznymi działaniami, w których wymagana jest często rozległa wiedza kierunkowa. Trudno oczekiwać od analityków, aby poza kompetencjami analitycznymi byli jednocześnie ekspertami w kilku obszarach wiedzy. Dlatego osoby wypowiadające się w ramach wywiadów pogłębionych w większości podkreślały wartość modelu mieszanego, w którym merytoryczna praca w komórkach jest w razie potrzeby wspierana przez zewnętrzny departament analityczny. Trzeba jednak pamiętać, że w takim układzie niezwykle istotne jest dbanie o dobrą współpracę i płynny przepływ informacji między komórkami.

Mniejsza grupa respondentów wskazywała zalety modelu scentralizowanego, w którym wszystkie działania analityczne (w tym związane z opracowywaniem OSR) skupione są w jednej komórce (7 respondentów wywiadów pogłębionych). Podkreślano przede wszystkim to, że współczesne procesy ekonomiczne i społeczne wymykają się z wąskich granic dziedzin naukowych. W opracowywaniu kompleksowych analiz liczy się więc interdyscyplinarność i zdolność do łączenia różnych perspektyw. Dlatego też skoncentrowanie analityków w jednej komórce, nie zajmującej się bezpośrednio konkretnym obszarem, ale prowadzącej analizy z różnych dziedzin, pozwalałoby unikać „myślenia tunelowego”.

Respondenci podkreślający zalety scentralizowanego modelu wskazywali jednak na jego ograniczone zastosowanie w warunkach polskiej administracji. Wynika ono przede wszystkim z faktu, że takie komórki analityczne musiałyby rzeczywiście zajmować się jedynie analizami, a nie np. przygotowaniem odpowiedzi na standardowe pisma, monitoringiem rozumianym jako przyjmowanie i opiniowanie sprawozdań, innymi działaniami o charakterze zarządzania procesami.

Najmniej zwolenników ma model zdecentralizowany-funkcjonalny, który w trakcie wywiadów doceniły jedynie 4 osoby. W ich przekonaniu zaletami takiego modelu są przede wszystkim lepsze dopasowanie do obowiązujących w urzędach regulaminów organizacyjnych (gdzie każdy departament odpowiada za pewien obszar działalności), ale też możliwość szybszego reagowania na zapotrzebowanie informacyjne, co nie jest możliwe, gdy w tym samym czasie jeden scentralizowany departament zajmuje się np. opracowaniem ważnego dokumentu na potrzeby ministra.

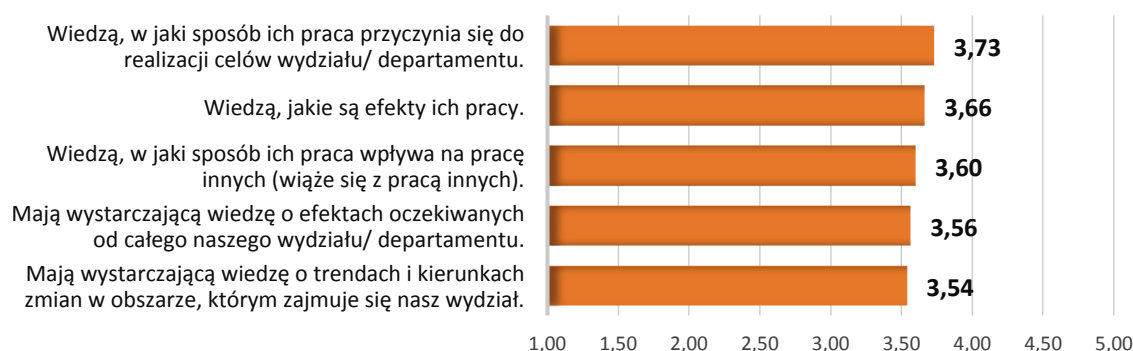
Podsumowując tę część trzeba stwierdzić, iż w systemie administracji rządowej nie tylko występują różne rozwiązania, ale też różne paradygmaty myślenia samych analityków o ich ulokowaniu w komórkach. Otwartym pozostaje zatem pytanie, czy należałoby dążyć do przyjęcia jednego podejścia we wszystkich instytucjach, czy też pozostawienia różnorodnych rozwiązań. Wydaje się, iż jest to pytanie wtórne wobec innej kwestii, a mianowicie współpracy w instytucjach, wymiany informacji zarówno na poziomie urzędów, jak i na poziomie międzyresortowym. Prowadzenie analiz w administracji nie jest *ars pro arte*, lecz ma służyć podejmowaniu lepszych decyzji, tworzeniu lepszych polityk publicznych – jest więc węzłem w skomplikowanym łańcuchu procesu, którego elementami jest programowanie (*policy design*) oraz realizowanie polityk (*policy delivery*). A zatem niezależnie od tego, który z opisanych wyżej modeli ulokowania analityków przyjąć, zawsze o sukcesie systemu decydować będzie jakość współpracy i wymiany informacji między poszczególnymi analitykami/ komórkami.



Dlatego temu aspektowi trzeba poświęcić nieco więcej uwagi. Warto spróbować odpowiedzieć na pytania o to, jak analitycy widzą swoją rolę w urzędach, a także jak wygląda współpraca i wymiana informacji między analitykami na różnych poziomach strukturalnych. Prezentację wyników należy zacząć od autooceny poziomu myślenia systemowego, myślenia o efektach oraz wiedzy strategicznej pracowników zidentyfikowanych jako analitycy. Wyniki przedstawiono na poniższej rycinie.

Rycina 30. Ocena poziomu myślenia systemowego, myślenia o efektach i wiedzy strategicznej analityków<sup>36</sup>

### Pracownicy mojego wydziału/departamentu zajmujący się działaniami analitycznymi...



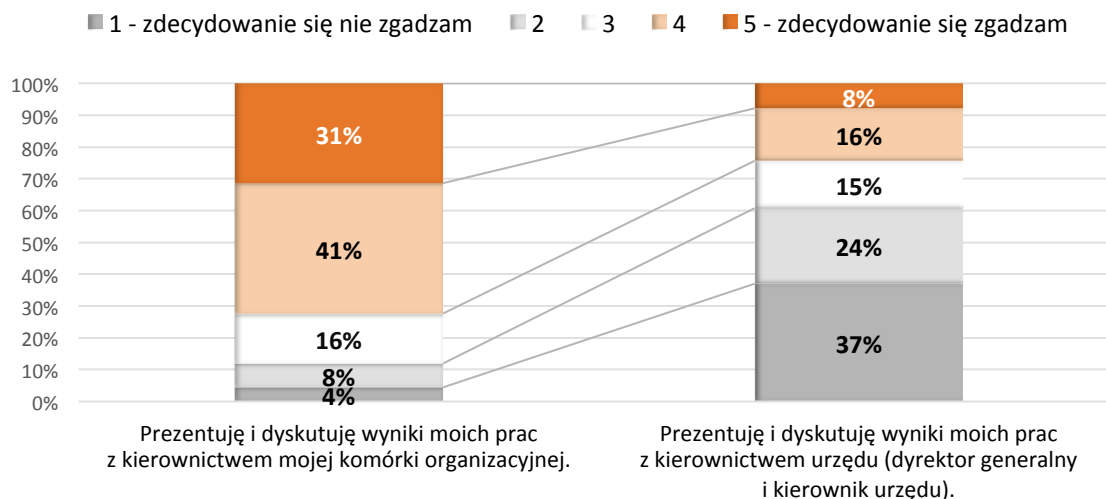
Opracowanie własne na podstawie PAPI (N=289).

Jak widać, analitycy w umiarkowanym stopniu potrafią myśleć o swojej pracy w kategoriach roli w szerszym kontekście, jakim jest funkcjonowanie całego departamentu czy też ministerstwa. Zastanawiające jest zwłaszcza to, że najniższą średnią wartość ma ocena dotycząca wiedzy o trendach i kierunkach zmian w obszarze, w którym działają. Analitycy wyżej oceniają świadomość tego, jak ich praca wpływa na realizację celów całego departamentu, niż świadomość oczekiwań, jakie są wobec nich formułowane w ramach komórki organizacyjnej.

<sup>36</sup> Pokazano wartości średnie odpowiedzi zaznaczanych na skali od 1 do 5 (1 – zdecydowanie się nie zgadzam, 5 – zdecydowanie się zgadzam). Źródło pytań ankietowych: Olejniczak K., Śliwowski P. (red.) (2014). *Jak diagnozować mechanizm uczenia się w organizacjach rządowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, Aneks 1.

Odpowiedzi na to pytanie warto zestawić z deklaracjami dotyczącymi bezpośrednich odbiorców prac analityków. Dane zaprezentowano na poniższej rycinie.

Rycina 31. **Prezentowanie i dyskusowanie wyników analiz z kierownictwem**



Opracowanie własne na podstawie PAPI (lewy rozkład: N=293; prawy rozkład: N=291).

Zdecydowana większość analityków (72% respondentów) prezentuje i dyskutuje wyniki swoich prac z kierownictwem komórki organizacyjnej, w ramach której funkcjonuje. Sytuacja wygląda zupełnie inaczej w przypadku prezentowania i dyskusowania wyników analiz z kierownictwem urzędu – jedynie co czwarty respondent ma taką możliwość. Jak można interpretować te wyniki? Po pierwsze widać, iż na poziomie departamentów dyrekcja przejawia relatywnie duże zainteresowanie rezultatami prac swoich analityków (prawie 2/3 wskazań w badanej grupie). To zjawisko, które należy ocenić pozytywnie – zainteresowanie dyrekcji, możliwość prezentowania wyników prac przed zwierzchnikami działa w sposób motywujący, ale też jest czynnikiem, który może potencjalnie wpływać na lepszą jakość podejmowanych analiz (przez świadomość, że duża część wyników będzie omawiana w szerszym gronie, w tym z kierownictwem).

Niższe wyniki w odniesieniu do kierownictwa urzędu można tłumaczyć na kilka sposobów. Być może analitycy nie mają bezpośrednio możliwości prezentowania swoich prac, bo kontakty z dyrektorami generalnymi lub ministrami, którzy nadzorują prace poszczególnych departamentów, odbywają się za pośrednictwem dyrektorów departamentów. Inną przyczyną może być niski poziom kultury podejmowania decyzji na podstawie dowodów – decydenci nie zawsze są zainteresowani weryfikowaniem trafności swoich decyzji, opierając się na wynikach analiz. Trzecia hipoteza wiąże się z wymienionymi wcześniej modelami rozlokowania analityków – być może duże ich rozproszenie i „przypisanie” do poszczególnych departamentów sprawia, że zajmują się wyspecjalizowanymi obszarami, a przez to nie zawsze jest możliwość lub konieczność angażowania kierownictwa urzędu w ocenę i interpretację uzyskanych wyników.

Aby rozwinąć ten aspekt pracy analityków, warto też sprawdzić, w jaki sposób oceniają oni swój wpływ na jakość przygotowywanych projektów ustaw i rozporządzeń. Odpowiedzi ukazane są na rycinie.

Rycina 32. Ocena wpływu prac analityków na jakość stanowionego prawa

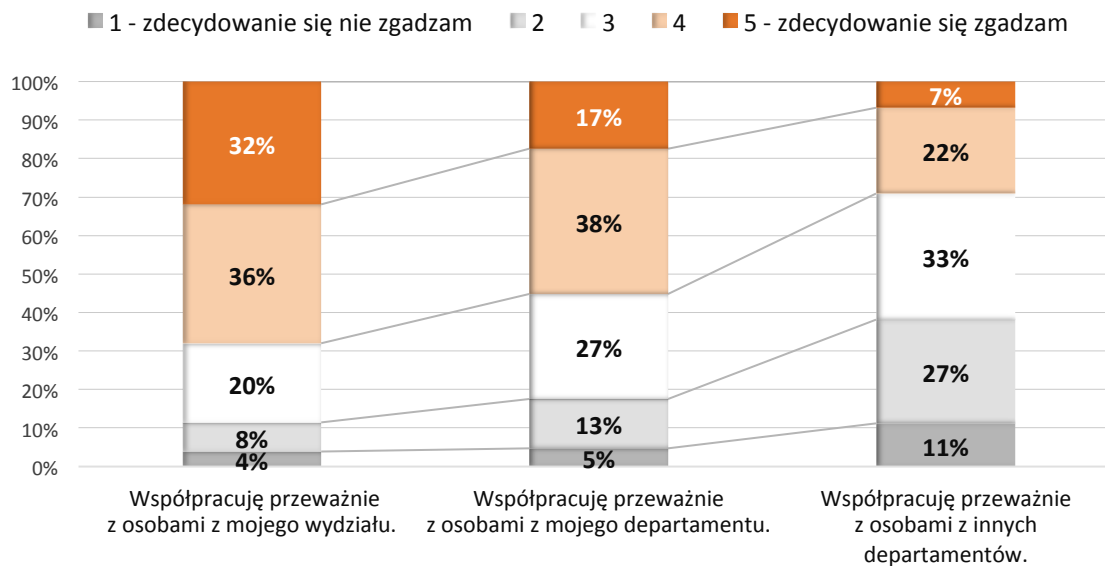


Opracowanie własne na podstawie PAPI (N=290).

Widać wyraźnie, iż największa grupa respondentów nie jest w stanie określić tego wpływu (30% odpowiadających w ankiecie PAPI). Jednak 39% jest gotowych przyznać, iż ich praca wpływa na jakość przygotowywanych projektów ustaw i rozporządzeń. Jednocześnie 31% stwierdza, iż praca analityczna, którą wykonują, nie wpływa na jakość przygotowywanych projektów ustaw i rozporządzeń. Jak ocenić te wyniki? Po pierwsze, trzeba zauważyć, iż nie wszystkie osoby wypełniające ankietę prowadzą analizy na potrzeby procesu oceny skutków regulacji. Wielu analityków w polskich urzędach tworzy analizy horyzontalne, analizy dotyczące dokumentów strategicznych czy też ogólne opracowania na temat stanu konkretnych sektorów lub obszarów. A zatem ich praca nie wpływa bezpośrednio na jakość regulacji, bo nie jest też to jej bezpośredni cel. Po drugie, trzeba pamiętać, iż proces powstawania projektów ustaw i rozporządzeń ma charakter wieloetapowy i oddziałuje na niego wiele czynników. Nie można więc jednoznacznie stwierdzić, iż przedstawione wyżej odpowiedzi wskazują na znikomy wpływ analityków na jakość stanowionych aktów prawnych. Niemal 40% wskazań pozytywnych należy raczej traktować jako dobry znak i bazę, na której można rozwijać potencjał polityk publicznych opartych na dowodach w polskiej administracji.

Kolejnym krokiem jest ocena współpracy analityków na różnych poziomach instytucjonalnych. Dane o tym zjawisku są zaprezentowane na rycinie poniżej.

Rycina 33. Współpraca analityków w ramach urzędów



Opracowanie własne (N wg kolejności rozkładów: 288; 292; 293).

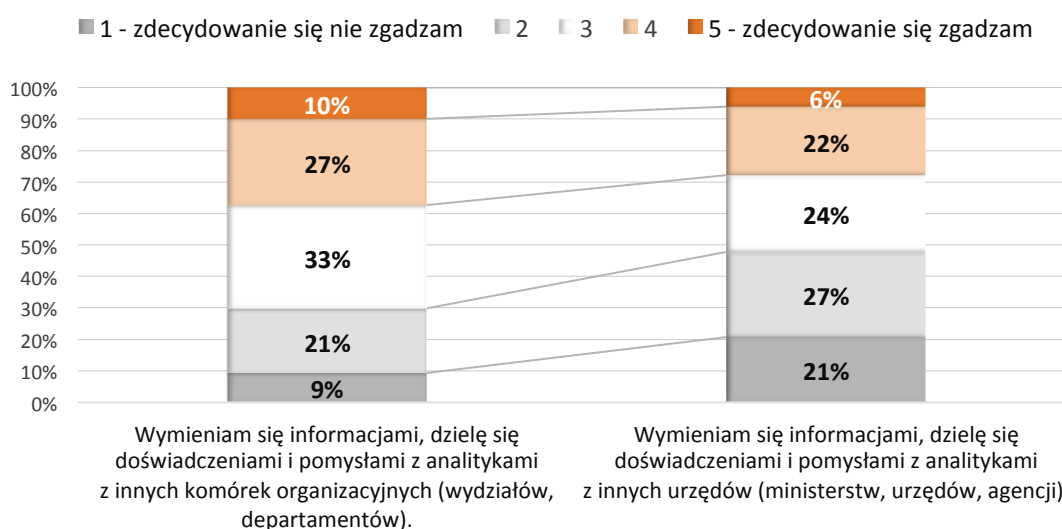
Zdecydowanie najczęstsza współpraca odbywa się na poziomie wydziałów (68% respondentów współpracuje przede wszystkim z osobami ze swoich wydziałów). Jest to zjawisko zrozumiałe, zważywszy na to, że tworzy je zazwyczaj kilka osób, zajmujących się bardzo wąskimi obszarami działalności i często realizujących wspólnie te same zadania. Ponad połowa respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że współpracuje przeważnie z pracownikami swojego departamentu. Jedyne niecałe 30% deklaruje, że współpracuje przeważnie z osobami z innych departamentów. Jak należy zinterpretować te wyniki? Można zauważyć, że praca analityków odbywa się raczej w małych zespołach zadaniowych w obrębie wydziałów. Swoje odbicie znajdują tu opisane wcześniej typy rozlokowania analityków w urzędach – nie widać, by analitycy tworzyli grupę osób, która nawiązuje intensywną współpracę na forum całego urzędu; są to raczej pracownicy, którzy prowadzą ukierunkowane działania powiązane z zakresami obowiązków departamentów, niż interdyscyplinarni badacze, którzy swoimi kompetencjami służą wielu komórkom.

Intensywność współpracy to jeden wymiar – innym jest jej jakość. Na ten temat mówili respondenci wywiadów pogłębionych. Odpowiedzi udzielone przez 27 osób nie pozwalają zbudować jednego spójnego obrazu – można wysunąć wniosek, że jakość współpracy analityków z innymi zatrudnionymi nie jest oddzielnym zjawiskiem, lecz wynika z kultury organizacyjnej i mechanizmów współpracy panujących w danej instytucji. Respondenci wskazywali więc, że jako analitycy współpracują z innymi komórkami zarówno na podstawie formalnych regulacji, jak i nieformalnych, roboczych konsultacji i ustaleń. Problemy, które pojawiają się w tej współpracy, to przede wszystkim kłopoty ze zrozumieniem znaczenia jakości danych wykorzystywanych w analizach przez komórki merytoryczne. Przedstawiciele komórek analitycznych podkreślali, że często nawet dobre projekty rozwiązań prawnych mają istotną wadę, jaką jest brak uporządkowanego zbioru danych, na których prowadzone były analizy, czy brak danych, na których opiera się modele logiczne interwencji. W tym zakresie pojawia się też niezrozumienie wzajemnych oczekiwań, które jeden z respondentów spuentował barwnym cytatem: „Ja to obrazuję tak, że my mówimy po chińsku, a oni przynoszą do nas

teksty po japońsku z prośbą o tłumaczenie... no nie da się...”. Można więc metaforycznie powiedzieć, że kluczowym wyzwaniem jest budowanie wspólnego języka, lepsze komunikowanie wzajemnych oczekiwań i potrzeb poszczególnych komórek organizacyjnych. Z wypowiedzi respondentów-analityków wynika też, że w procesie pogłębiania zrozumienia różnych ról w organizacji istotne jest także budowanie wizerunku analityków jako osób wspierających tworzenie lepszych programów i ustaw, a nie osób oceniających, recenzujących projekty z wykorzystaniem narzędzi analizy danych.

Poza oceną bieżącej współpracy wewnątrz instytucji warto także zastanowić się, jak przebiega wymiana informacji, pomysłów i doświadczeń z obszaru kompetencji analitycznych, co ma istotne znaczenie dla podnoszenia potencjału analitycznego na poziomie całego systemu. Wyniki badania przedstawiono na rycinie.

Rycina 34. Wymiana informacji, pomysłów i doświadczeń



Opracowanie własne (lewy rozkład N=292; prawy rozkład N=291).

Wyniki pokazują, że 37% analityków wymienia się informacjami ze swoimi koleżankami i kolegami z tego samego urzędu. Zdecydowanie mniej intensywna jest współpraca na poziomie całego systemu – jedynie 28% analityków wymienia się informacjami z pracownikami innych urzędów, a jednocześnie 48% spośród nich nie prowadzi takiej wymiany. To pokazuje, że analitycy tworzą raczej rozproszone grupy niż jedną dużą wspólnotę, w której następuje intensywna wymiana informacji. Warto tu przypomnieć wcześniejsze wyniki dotyczące myślenia systemowego i strategicznego – najniższa wartość wskaźnika odnotowana została w zakresie znajomości trendów i kierunków zmian zachodzących w obszarach pracy analityków. Oznacza to, iż wyzwaniem dla całego systemu jest nie tylko inwestowanie w jednostki i budowanie potencjału pojedynczych pracowników, ale połączenie tego procesu indywidualnego rozwoju ze stworzeniem szerokiej i efektywnej platformy wymiany doświadczeń i pomysłów, co miało by wartość multiplikującą i zwiększającą efektywność nakładów poniesionych na tworzenie nowoczesnego korpusu analityków. Jest to o tyle istotne, że – jak pokazują wyniki zarówno testu kompetencji, jak i badań ilościowych opartych na deklaracjach uczestników oraz wyniki badań jakościowych – system jest wewnętrznie tak silnie zróżnicowany, iż jego udoskonalanie nie jest możliwe dzięki zastosowaniu jednego rozwiązania dla wszystkich instytucji. Należałoby raczej zadbać o zróżnicowanie dróg wsparcia przy jednoczesnym zachowaniu możliwości wymiany doświadczeń i przepływu dobrych praktyk między urządzeniami, które są na różnych poziomach.

Podsumowując tę część *Ekspertyzy* trzeba podkreślić, że w polskich urzędach dominuje decentralizacja pracowników o profilu analitycznym, którzy są rozmieszczeni w różnych departamentach zajmujących się konkretnymi obszarami merytorycznymi. Ten typ jest szczególnie widoczny w urzędach nie będących ministerstwami. W ministerstwach zaś, obok dominującego typu zdecentralizowanego-funkcjonalnego, widać także urzędy, w których dąży się do centralizacji prac analitycznych. Analitycy nie stanowią jednej, wyjątkowej grupy – zjawiska obserwowane w tej populacji są odbiciem szerszych zjawisk, które zachodzą w polskich urzędach. Wyniki dotyczące poczucia wpływu na jakość stanowiącego prawa czy też intensywności współpracy i wymiany informacji nie są w pełni zadowalające, ale nie można też ich ocenić negatywnie. Biorąc pod uwagę silnie zróżnicowanie poszczególnych urzędów, trzeba mówić o obiecujących fundamentach do budowania systemu analitycznego w polskiej administracji.

## 2.2 CHARAKTERYSTYKA ANALITYKÓW W URZĘDACH

W pierwszym rozdziale *Ekspertyzy* przedstawiono wymiary pracy analityków i ich charakterystykę na tle ogółu pracowników administracji rządowej oraz zbudowano typologię analityków. W tym podrozdziale, w nawiązaniu do wspomnianych opisów porównano poszczególne urzędy między sobą.

Oprócz pięciu wymiarów, w jakich wcześniej badano analityków, zostały przeprowadzone także porównania urzędów między sobą w dwóch kwestiach: stażu analityków oraz intensywności występowania ich poszczególnych typów w danym urzędzie.

W poniższych analizach oparto się na wynikach badania filtrującego CAWI. Dla czytelności wyników oraz w związku z prawdopodobnym obciążeniem ich niewielką liczebnością próbek z poszczególnych urzędów, przyjęto, że prezentacja wyników obejmie tylko te instytucje, w których zidentyfikowano więcej niż trzech analityków (według definicji przyjętej w rozdziale 1).

### 1. Wykorzystanie w pracy zawodowej wiedzy w postaci wyników badań, ekspertyz, analiz, diagnoz

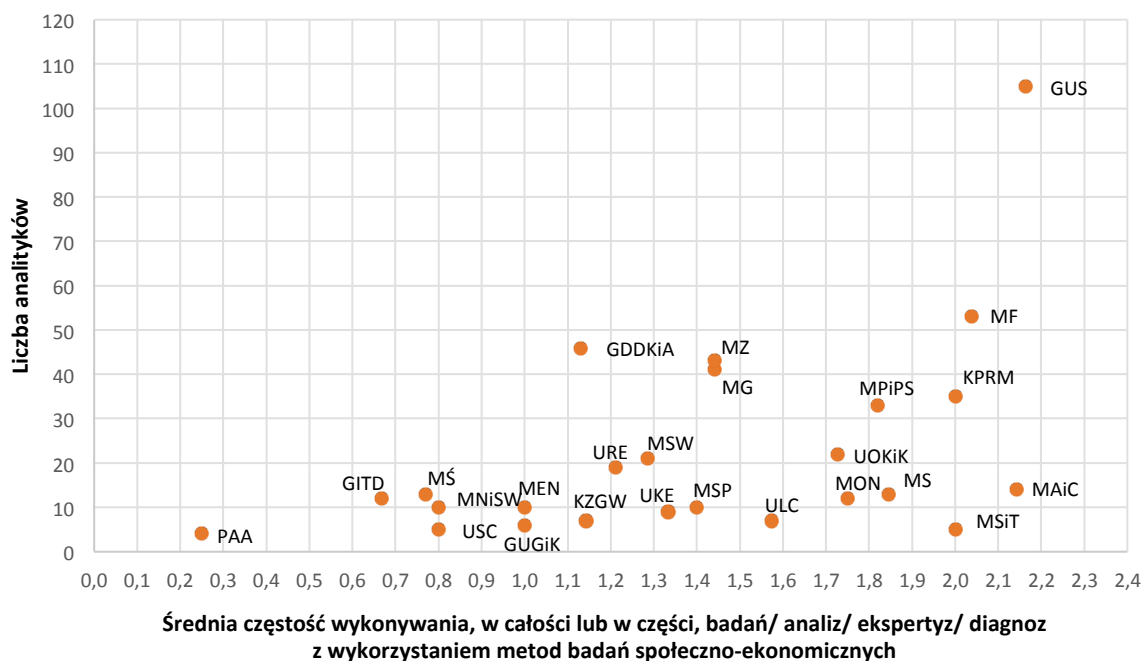
Szczególną intensywnością wykonywanych czynności w pierwszym wymiarze pracy analityka (wykorzystanie wiedzy i dowodów) charakteryzuje się KPRM, GUS, MF i MPiPS. Znaczna część analityków w tych urzędach deklaruje wykorzystanie wiedzy codziennie lub przynajmniej kilka razy w tygodniu (na skali od 0 do 4 wskazane instytucje uzyskały średnią wartość w przedziale od 3 do 3,5). Wszystkie pozostałe instytucje uzyskały wartość przeciętną, w przedziale od 2,2 do 3, co oznacza przewagę w wykorzystywaniu wiedzy w pracy zawodowej kilka razy w miesiącu lub kilka razy w tygodniu. Wyniki przedstawia kolejna rycina. Przy czym, jak zaznaczono na wstępie, urzędy, w których zwrot z ankiet wyniósł 3 lub mniej, nie zostały na nim przedstawione.



### 3. Wykorzystanie w pracy metod badań społeczno-ekonomicznych, w tym ilościowej analizy danych (z wyróżnieniem poziomu podstawowego i zaawansowanego)

Analiza w ramach poszczególnych instytucji pokazuje na spore zróżnicowanie pod względem wykorzystania metod badań społeczno-ekonomicznych. W omawianym wymiarze przoduje GUS. Tuż za nim znajduje się MAiC, MF, KPRM i MSiT (z zastrzeżeniem małej liczebności próby). Na drugim biegunie znajduje się PAA, GITD, MŚ, USC i MNiSW.

Rycina 37. Częstotliwość wykonywania w całości lub w części badań, analiz [...] – wg urzędów

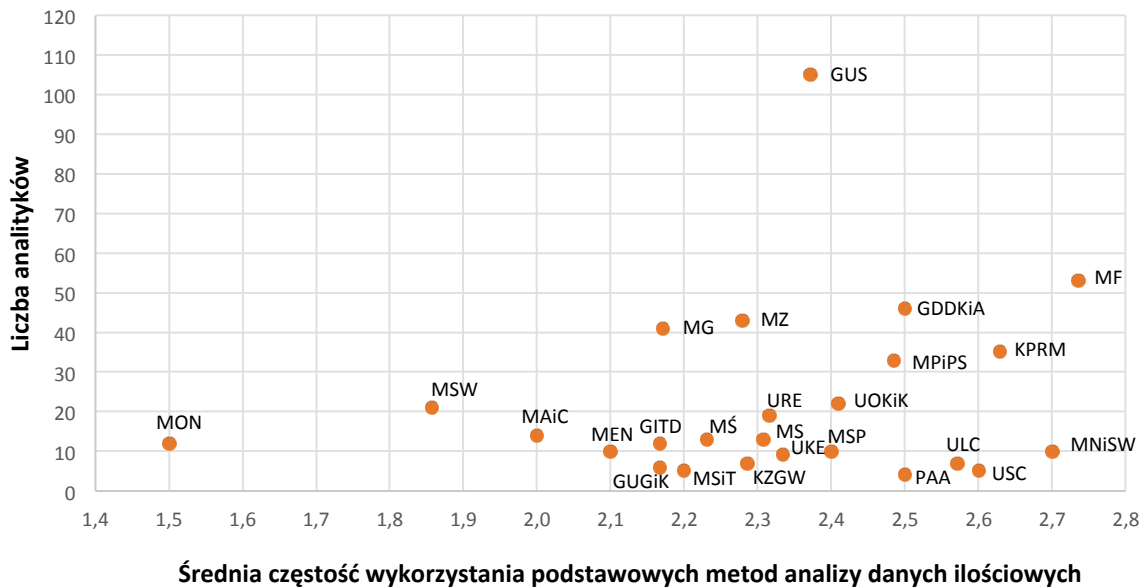


Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (wyniki dla urzędów, w których N>3).

Koncentrując się na wykorzystywaniu podstawowych metod ilościowych można zauważyć, że w ramach analizy instytucjonalnej zróżnicowanie jest nieduże (patrz rycina 38). Przeciętnie, większość instytucji deklaruje częstotliwość wykorzystania tych metod na podobnym poziomie (wartości średnie pomiędzy 2 i 2,75). Słabiej na tym polu wypadają jedynie dwie instytucje – MON i MSW.



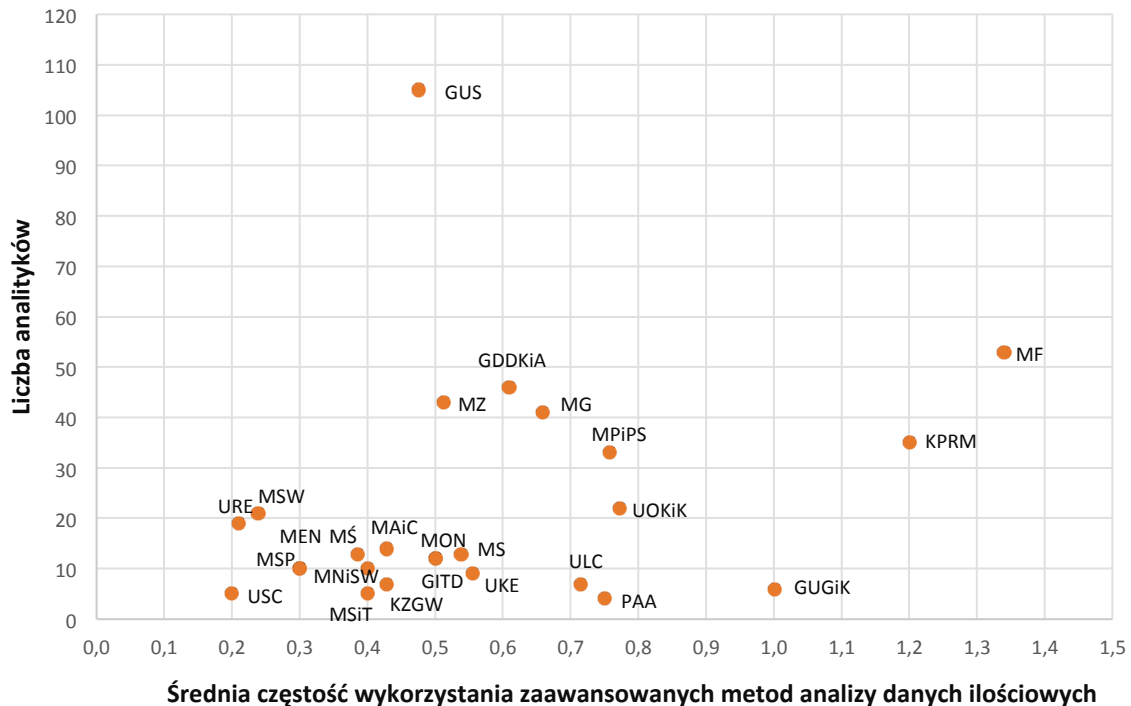
Rycina 38. Wykorzystanie podstawowych metod analizy danych ilościowych – wg urzędów



Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (wyniki dla urzędów, w których N>3).

Ciekawych wyników dostarcza analiza wykorzystania zaawansowanych metod analizy danych ilościowych według urzędów. Wyraźnych „przodowników” jest dwóch – MF i KPRM. W przypadku pozostałych instytucji przeciętne wykorzystanie zaawansowanych metod ilościowych ma miejsce nie częściej niż kilka razy w roku.

Rycina 39. Wykorzystanie zaawansowanych metod analizy danych ilościowych – wg urzędów

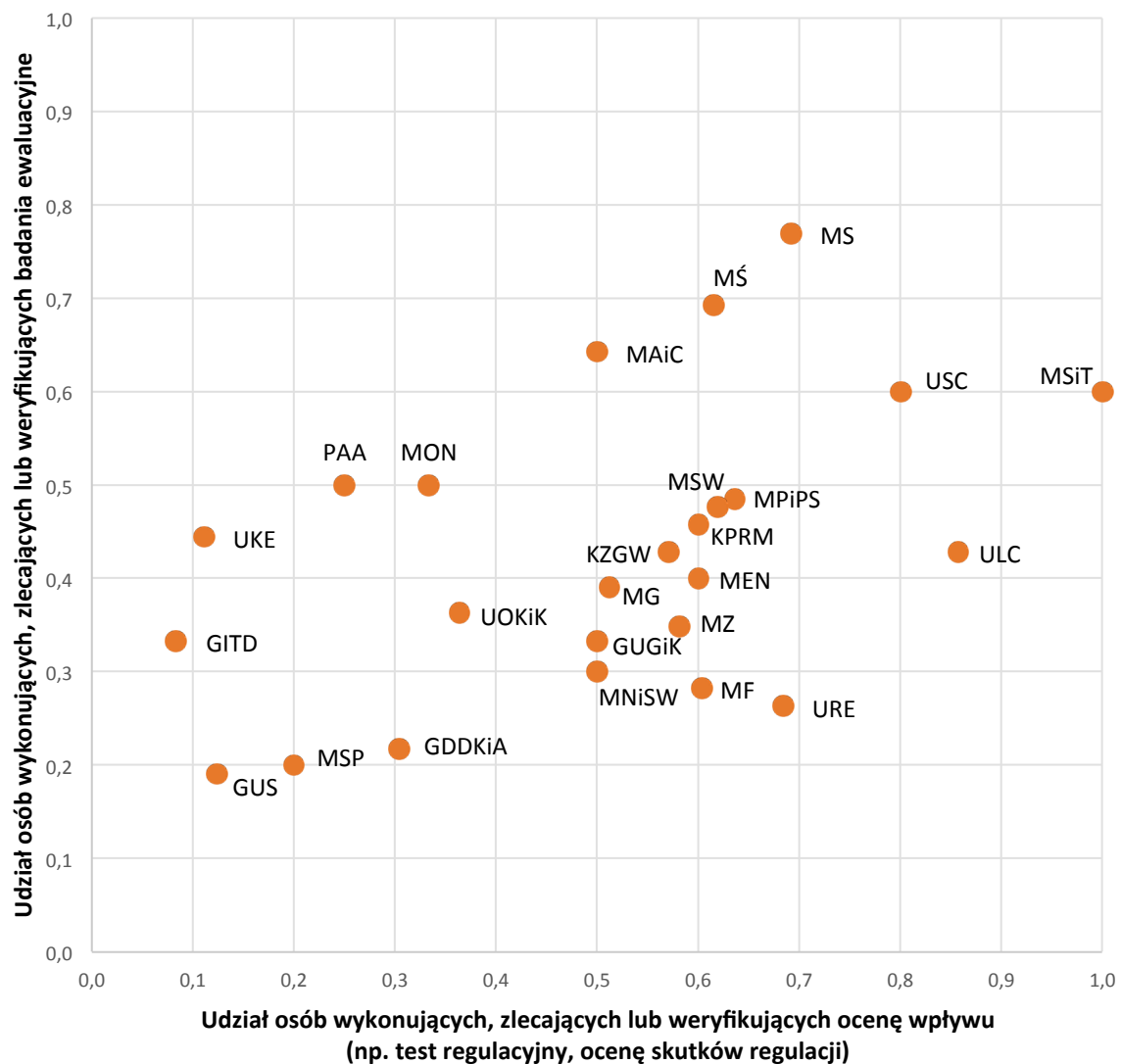


Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (wyniki dla urzędów, w których N>3).

#### 4. Zaangażowanie w proces oceny interwencji publicznych (przygotowanie OSR, testów regulacyjnych, udział w realizacji ewaluacji itp.)

Analiza obu wymiarów łącznie z uwzględnieniem poszczególnych instytucji wskazuje na duże zróżnicowanie. Można wyodrębnić co najmniej dwie grupy urzędów ze względu na zaangażowanie analityków w dwóch wyróżnionych obszarach. Pierwsza grupa obejmuje przede wszystkim GUS, MSP, GITD, UKE, GDDKiA, PAA, MON i UOKiK. W tych urzędach udział analityków zaangażowanych w ewaluację lub OSR kształtuje się na niskim poziomie. Na skrajnym biegunie można byłoby zakwalifikować instytucje, w których udział pracowników zaangażowanych w oba procesy przekracza (przynajmniej w jednym przypadku) 70%. Są to: MS, USC, ULC i MSiT. Jednak z racji niewielkiej liczebności analityków w tych urzędach (zidentyfikowanych w badaniu) zaleca się względną ostrożność. Druga, licznie duża grupa instytucji mieści się mniej więcej w środku obu skal, z przewagą na większe zaangażowanie pracowników w proces OSR niż w ewaluację (wyjątkiem jest MAiC i MS).

Rycina 40. Udział osób zaangażowanych w ocenę wpływu lub proces ewaluacji – wg urzędów

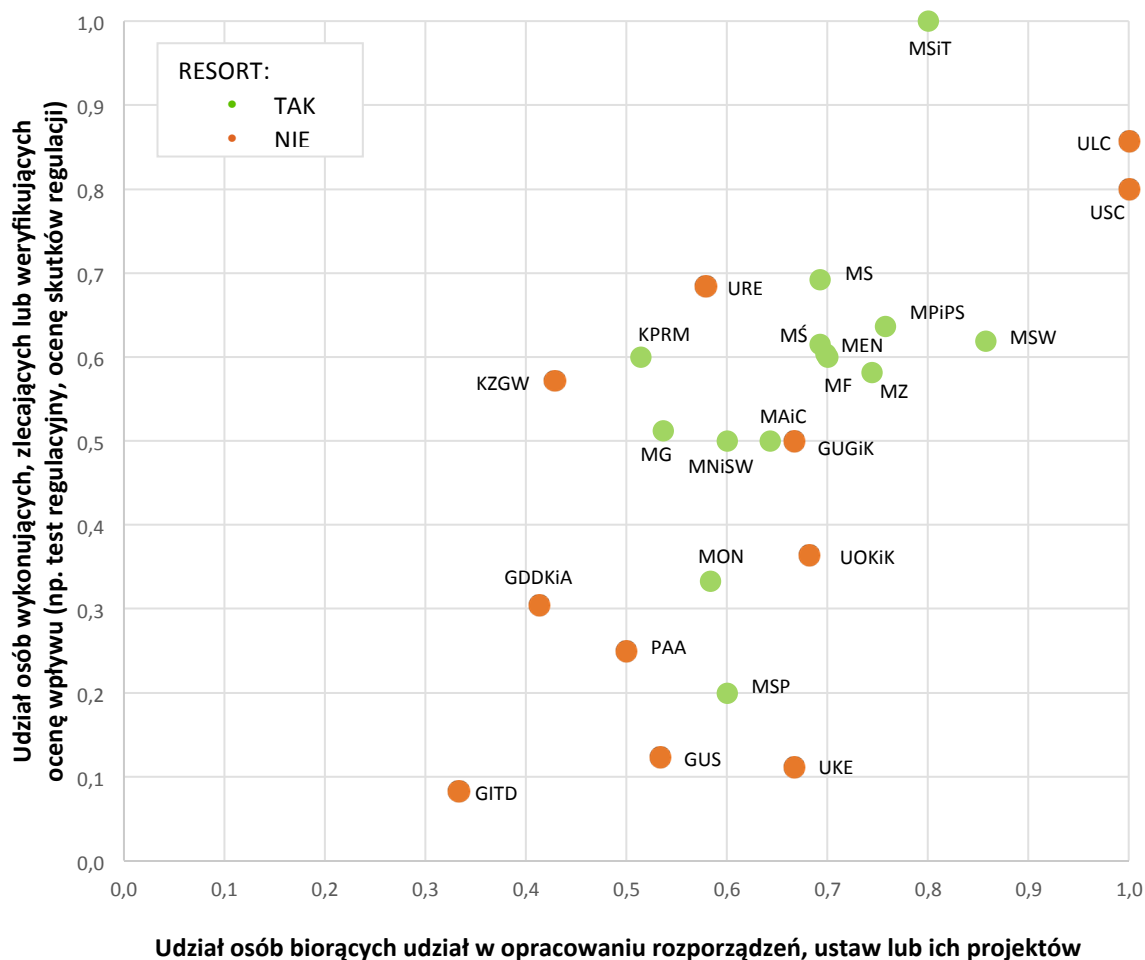


Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (wyniki dla urzędów, w których N>3).

## 5. Zaangażowanie w proces stanowienia prawa (tworzenie rozporządzeń, ustaw, programów publicznych itp.)

Ponownie ciekawych obserwacji dostarcza analiza w rozbiciu na badane urzędy z uwzględnieniem dwóch wymiarów – udziału osób tworzących prawo oraz zaangażowania w proces oceny wpływu. Widać wyraźną dodatnią zależność pomiędzy obiema charakterystykami. Przy czym, jeśli ponownie wyłączyć mniej licznie reprezentowane instytucje (MSiT, ULC, USC), to wyodrębnić można dwie nieco inne grupy. Pierwsza z nich (GITD, GUS, PAA, GDDKiA, MON, MSP, UKE, UOKiK) to urzędy, w których znacznie więcej analityków angażuje się w tworzenie prawa (od 33 do 68%) niż w jego ocenę (od 8 do 36%). Druga grupa, obejmująca pozostałe urzędy, zachowuje podobne do siebie proporcje zaangażowania pracowników na obu polach. Wyniki tej analizy przedstawia kolejny wykres, na którym odrębnym kolorem zostały dodatkowo wyróżnione ministerstwa i KPRM.

Rycina 41. Udział osób tworzących prawo i zaangażowanych w ocenę wpływu – wg urzędów

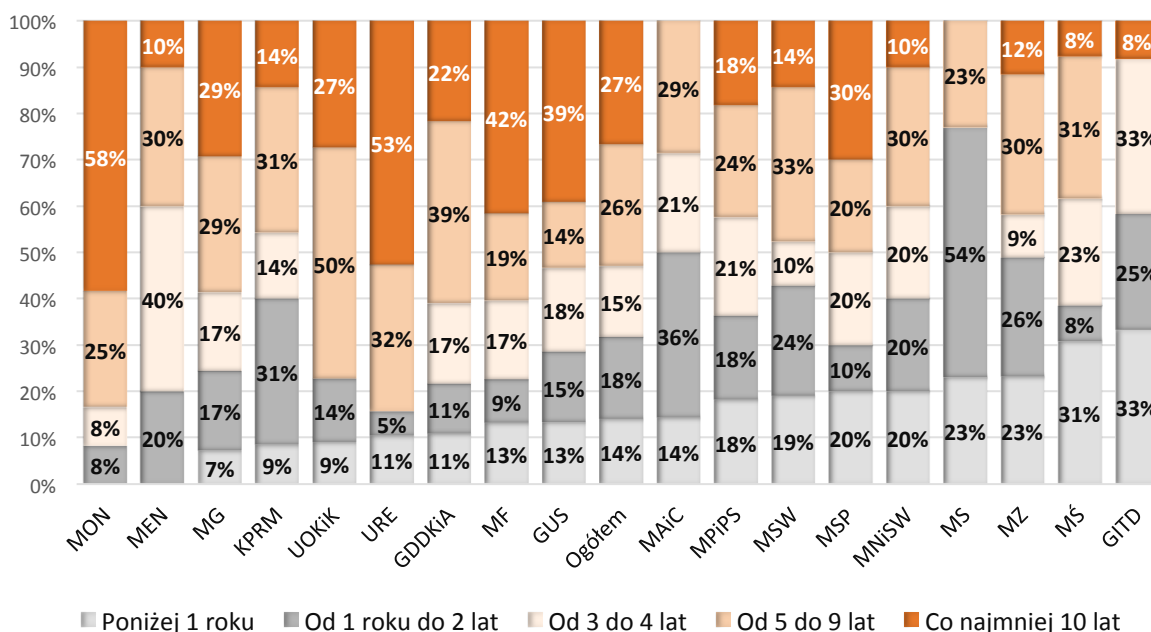


Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (wyniki dla urzędów, w których N>3).

## 6. Staż pracy analityków

Analiza stażu pracy analityków w poszczególnych urzędach pokazuje istotne zróżnicowanie w tym wymiarze. Następujący wykres prezentuje rozkład poszczególnych kategorii stażu pracy. Jak widać, najbardziej doświadczoną kadrą analityków pod tym względem może pochwalić się MON. Na skrajnym biegunie znajduje się GITD.

Rycina 42. Staż pracy – wg instytucji\*



\* Z powodu zaokrągleń wyniki mogą nie sumować się do 100%.

Opracowanie własne na podstawie badania CAWI (wyniki dla urzędów, w których N>9).

## 2.3 WARUNKI PRACY ANALITYKÓW W URZĘDACH

Poza ulokowaniem analityków w strukturach organizacyjnych, istotne jest również to, z jakich zasobów korzystają w swojej pracy. Oprogramowanie statystyczne jest kluczowym węzłem między metodami analizy statystycznej a ich praktyczną aplikacją<sup>37</sup>. O efektywności pracy analityka decyduje nie tylko wiedza o tym, z jakich procedur analitycznych skorzystać, by odpowiedzieć na stawiane pytania, ale również dostęp do narzędzi, które umożliwiają prowadzenie zaawansowanych obliczeń.

Można zakładać, że zaawansowane pakiety do analizy statystycznej są szczególnie przydatne w codziennej pracy tych analityków, którzy przygotowują opracowania, opierając się na analizie obszernych baz danych. Tymczasem okazuje się, że w wielu przypadkach wystarczającym narzędziem jest program MS Excel. Można zacytować jednego z respondentów, który nieco żartobliwie stwierdził: „Tutaj absolutnym królem jest Excel”. Respondenci reprezentujący wszystkie ministerstwa, w których przeprowadzono wywiady, deklaruowali korzystanie z oprogramowania MS Excel jako podstawowego narzędzia pracy.

Przedstawiciele ośmiu resortów stwierdzili wręcz, że jest to jedyne narzędzie, z jakiego korzystają. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, jego możliwości w pełni odpowiadają aktualnemu zapotrzebowaniu (w badanych departamentach nie prowadzi się analiz, które wymagałyby bardziej

<sup>37</sup> Za: „Journal of Statistical Software”, <http://www.jstatsoft.org/>. Dostęp: 11 czerwca 2014 r.

zaawansowanego oprogramowania). Pokrywa się to z opisaną we wcześniejszym rozdziale częstotliwością korzystania z podstawowych i zaawansowanych metod analizy danych ilościowych. O ile z podstawowych metod często korzystają przedstawiciele większości badanych instytucji (patrz rycina 43), o tyle po metody zaawansowane najczęściej sięgają pracownicy Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Gospodarki. Po drugie, inną przyczyną korzystania przede wszystkim z podstawowego programu do analiz są umiejętności analityków i ich znajomość różnych pakietów analitycznych. Opisane powyżej powody znajdują potwierdzenie w powtarzających się wypowiedziach respondentów:

„Do tej pory nie modelowaliśmy, nie mieliśmy też takich projektów, które tego wymagały. W związku z czym taka potrzeba nie zaistniała (...)”

„(...) nam nic innego nie jest potrzebne. Wykorzystujemy go nie tylko do tworzenia tabel, ale potrafimy korzystać z bardziej zaawansowanych analiz, co prawda testowanie hipotez jest tam dość ograniczone, ale np. regresję już można wykonać (...)”

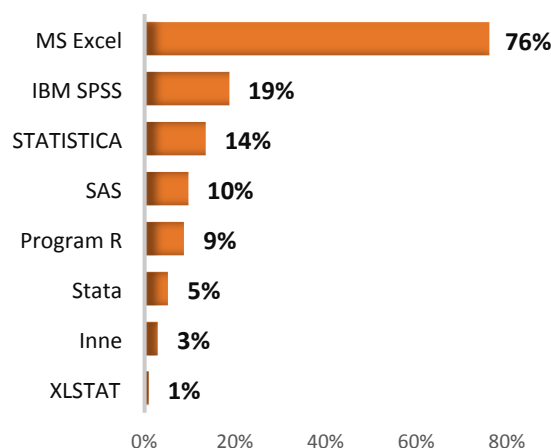
„Po pierwsze, tak jak mówię, jesteśmy trochę na początku drogi. Po drugie wydaje mi się, że z różnych względów (...) nie ma popytu na tak naprawdę zaawansowane prace.”

„Nawet gdybyśmy mieli specjalistyczne oprogramowanie, to chyba oprócz mnie nie ma w zespole nikogo, kto by potrafił z niego skorzystać. Na dzisiejszy dzień Excel jest dla nas wystarczający, najpierw potrzebujemy zbudować kompetencje w zespole.”

Jedynie w przypadku dwóch ministerstw respondenci stwierdzili, iż brak innego oprogramowania jest częściowo związany z wysokimi kosztami licencji na programy komercyjne.

Wyniki badania jakościowego wzmacniają wnioski płynące z badania ilościowego. Wśród uczestników testu kompetencji zdecydowana większość deklaruje umiejętność posługiwania się programem MS Excel, natomiast znajomość pozostałych programów jest już na niższym poziomie, co dokładnie obrazują dane przedstawione na rycinie.

Rycina 43. **Umiejętność wykonania przynajmniej jednej z wymienionych czynności w poszczególnych programach**<sup>38</sup>



Opracowanie własne na podstawie PAPI (N=310).

<sup>38</sup> Pytano o następujące działania: umiejętność wykonania i interpretacji rozkładu łącznego dwóch zmiennych, umiejętność dokonania analizy i interpretacji korelacji dwóch zmiennych, umiejętność przygotowania próby losowej obserwacji w ramach schematu warstwowego, umiejętność przeprowadzenia analizy i interpretacji wyników regresji wielokrotnej, umiejętność wykonania wykresu rozrzutu.

W urzędach, w których przeprowadzane były wywiady pogłębione, respondenci wskazywali również inne programy, z których korzystają w ramach codziennych zadań. Najczęściej wymieniano pakiet oprogramowania IBM SPSS (5 respondentów) oraz Matlab i SAS STAT (po 4 badanych), następnie komercyjne Stata i Eviews (wszystkie po 3 wskazania) oraz stworzony przez Eurostat pakiet prognostyczny Demetra+ (również 3 wskazania). W przypadku respondentów, którzy stwierdzali, że korzystają nie tylko z MS Excel, przeważali ci, którzy mają dostęp do kilku różnych pakietów i korzystają z nich w zależności do problemu, z jakim aktualnie się mierzą. Byli to przede wszystkim analitycy z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W przeciwieństwie do trendów obserwowanych wśród społeczności analityków na świecie<sup>39</sup>, w departamentach biorących udział w badaniu jakościowym nie widać jeszcze dużego zainteresowania oprogramowaniem opartym na licencji GNU (wolne oprogramowanie). W celach zawodowych analitycy z badanych departamentów korzystają jedynie z programu Gretl oraz środowiska programistycznego R. Analizując wypowiedzi respondentów można przypuszczać, że mniejsze zainteresowanie narzędziami, takimi jak R, wynika częściowo z dopiero budowanego potencjału w zakresie wykorzystywania programowania na potrzeby statystyki.

Innym elementem, który poddano analizie w tym module badania, była dostępność baz danych i źródeł informacji, z jakich korzystają analitycy w swojej codziennej pracy. Wyniki badania ilościowego (PAPI) zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 15. Wykorzystywane bazy i źródła danych

Nazwa źródła/ bazy danych	Wskazania (w %)	Analiza danych jednostkowych (w %)	Analiza danych zagregowanych (w %)
GUS – BDL, BAEL, BBGD, REGON, sprawozdania finansowe przedsiębiorstw i inne	24	42	81
Eurostat/ Komisja Europejska	12	32	90
OECD	4	22	96
Bazy wewnętrzne	3	85	70
MFW	2	17	100
Bank Światowy	2	20	100
MF	1	67	89
NBP	1	0	100
SIO	1	63	88
Inne	50	57	79
Ogółem	100	48	82

Opracowanie własne na podstawie PAPI (N=310).

Wyniki badania ilościowego niemal w pełni pokrywają się z odpowiedziami, których udzielali respondenci biorący udział w wywiadach pogłębionych. Jeżeli chodzi o bazy danych, z jakich korzystają analitycy w departamentach, to można je podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje powszechnie dostępne bazy statystyki publicznej (np. GUS – Bank Danych Lokalnych, Eurostat).

<sup>39</sup> Por. analizy prowadzone na internetowych portalach, mierzących popularność oprogramowania do analiz statystycznych, np. <http://r4stats.com/> lub <http://www.kdnuggets.com/>.

W zależności od aktualnych potrzeb analitycy sięgają po bardziej sprofilowane dane, np. wyniki badań panelowych prowadzonych przez GUS (Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych) czy też przez Eurostat (European Union Statistics on Income and Living Conditions – EU SILC), jak również organizacje międzynarodowych, takich jak WHO i OECD<sup>40</sup>.

Istotnym źródłem danych są również zewnętrzne podmioty, zarówno te podlegające ministerstwom (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Instytut Badań Edukacyjnych), jak i instytucje współpracujące z ministerstwami (np. instytuty badawcze zajmujące się tym samym obszarem merytorycznym) lub organizacje pozarządowe, które tworzą własne zasoby danych (np. Stowarzyszenie Klon/Jawor). Respondenci z urzędów podkreślali jednak, że w przypadku pozyskiwania informacji ze źródeł zewnętrznych częściej otrzymują już gotową, zinterpretowaną wiedzę niż surowe dane do późniejszej własnej analizy.

Respondenci, którzy korzystają z wewnętrznych baz danych, wymieniali oprogramowanie firmy Oracle jako podstawowe narzędzie pracy. Nowym trendem w tej dziedzinie, który wynika z coraz większego zasobu danych, często pozyskiwanych z różnych źródeł, jest rosnące zapotrzebowanie na rozszerzenia programów mające funkcje *Business Intelligence*, czyli pakietów pozwalających na zintegrowane i zaawansowane analizy prowadzone na różnych zbiorach danych.

Pozytywnym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych wywiadów jest fakt, że nie pojawiały się zdecydowane wypowiedzi świadczące o wyraźnych brakach w dostępie do potrzebnego oprogramowania lub sprzętu. Nie było także informacji wskazujących na problemy z aktualnością użytkowanych wersji oprogramowania. Liczba dostępnych licencji indywidualnych czy też korzystanie z licencji sieciowych pozwalają na relatywnie bezproblemową pracę analityków. Trzeba jednak pamiętać, że z zaprezentowanych wcześniej informacji wynika, iż w większości departamentów nie istnieje popyt na zaawansowane oprogramowanie, zatem komfort korzystania np. z licencji sieciowych nie wynika być może z ich szerokiej dostępności, ile bardziej z mniejszego zainteresowania dostępem do danego programu wielu osób w jednym czasie.

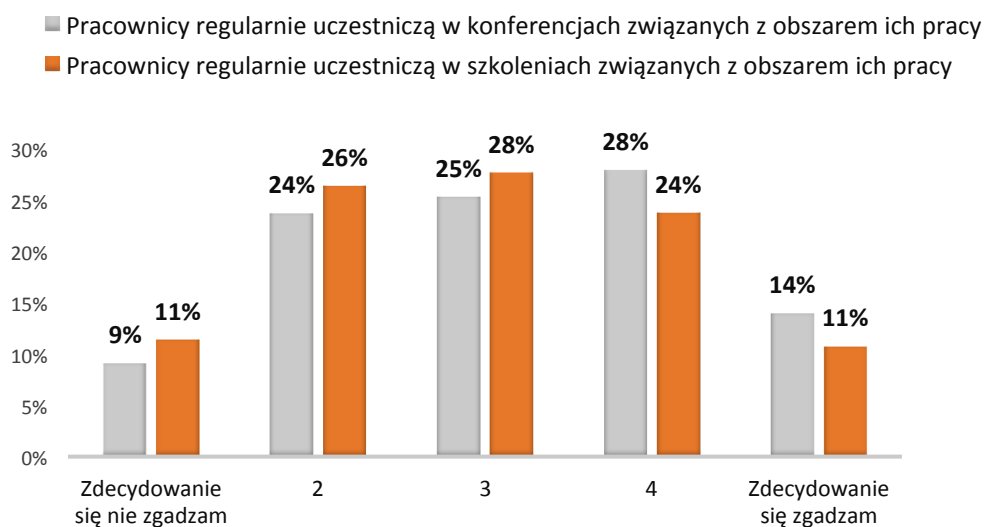
### **Zakres i sposoby wspierania rozwoju kompetencji**

Aby ocenić dostępność szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji z zakresu analiz ekonomiczno-społecznych, warto przywołać wyniki badania ilościowego wśród uczestników testu kompetencji. Na rycinie 44 przedstawiono rozkład odpowiedzi na pytanie o udział w konferencjach i szkoleniach.

---

<sup>40</sup> WHO – World Health Organization (Światowa Organizacja Zdrowia), OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju).

Rycina 44. Uczestnictwo analityków w konferencjach i szkoleniach



Opracowanie własne na podstawie PAPI (N=310).

Z zaprezentowanych danych wynika, iż 33% analityków nie zgadza się ze stwierdzeniem o regularnym uczestnictwie w konferencjach związanych z obszarem ich pracy, natomiast 37% ma podobną opinię na temat regularnego udziału w szkoleniach. Jednocześnie 42% analityków jest innego zdania w przypadku uczestnictwa w konferencjach oraz 35% – w szkoleniach. Mniej niż 30% respondentów w obu pytaniach nie potrafiło ocenić tego wymiaru ich pracy w sposób jednoznaczny. Wyniki ankiety warto zestawić z wnioskami płynącymi z wywiadów pogłębionych. Wyłania się z nich obraz analityków jako grupy, która ze względu na scentralizowany proces zamawiania i planowania szkoleń w urzędach spotyka się czasami z niedoborem odpowiednich szkoleń. W większości wywiadów pogłębionych respondenci podkreślali rolę uczenia się przez działanie i podnoszenie kompetencji przez akumulację doświadczenia.

Analitycy wskazywali, że wiele nowych umiejętności zdobywają samodzielnie, w tym uczestnicząc w bezpłatnych kursach internetowych (*Massive Open Online Courses*). Pojawiały się także opinie, że w przypadku bardziej zaawansowanych pracowników, którzy w swoich analizach już dawno przekroczyli poziom prostych obliczeń w MS Excel, istotnym wsparciem powinny być nie tylko tradycyjne szkolenia, ale jakieś formy doradztwa zewnętrznych ekspertów, ściśle sprofilowanego pod potrzeby konkretnych komórek (np. sesje warsztatowe poświęcone radzeniu sobie z brakami danych w poszczególnych bazach, z których korzystają analitycy w urzędzie, a nie ogólne szkolenie o brakach danych na sztucznie wygenerowanych bazach, których specyfika czasami zupełnie nie odpowiada tym, z jakimi pracują analitycy w urzędach). Ponadto warto wskazać, iż pozytywnie oceniono możliwości zewnętrznego rozwijania kompetencji nie tylko w formie szkoleniowej, ale np. poprzez udział w inicjatywach networkingowych, oferowanych przez platformę analityków KPRM.

Szczegółowe zapotrzebowanie na szkolenia tematyczne zostały opisane we fragmentach *Ekspertyzy* poświęconych konkretnym umiejętnościom analityków.

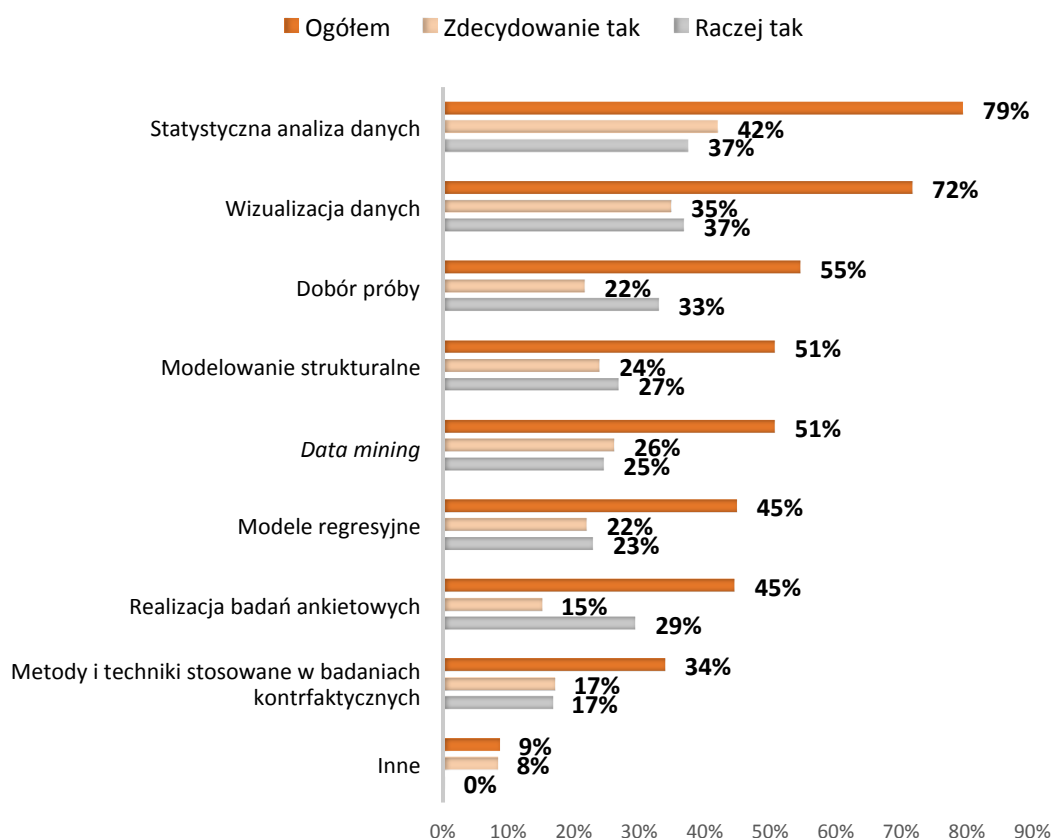
### Działania szkoleniowe sprzyjające rozwojowi potencjału analitycznego

W ramach ankiety audytoryjnej uczestnicy testu poproszeni zostali o określenie potrzeb szkoleniowych w zakresie wybranych obszarów związanych z pracą analityka. Najczęściej wyrażali potrzebę szkoleń dotyczących statystycznej analizy (79% odpowiedzi pozytywnych), wizualizacji danych (72%) oraz doboru próby (55%). Pozostałe ze wskazanych obszarów również spotkały się



z zainteresowaniem uczestników testu (od 45 do 51% osób zadeklarowało chęć udziału w szkoleniach o tej tematyce). Jedynym wyjątkiem są szkolenia dotyczące metod i technik stosowanych w badaniach kontrfaktycznych. W tej tematyce potrzebę szkoleń zgłosiło 34% uczestników testu. Wynik ten może być zaskakujący, biorąc pod uwagę aktualne trendy w wykorzystaniu podejść kontrfaktycznych w badaniach, których przedmiotem jest szacowanie wpływu interwencji publicznych. Jak się jednak okazuje, i co zostanie dalej szczegółowo zaprezentowane, niska liczba wskazań w tym obszarze wynika w dużej mierze z braku znajomości tej problematyki w grupie badanych analityków.

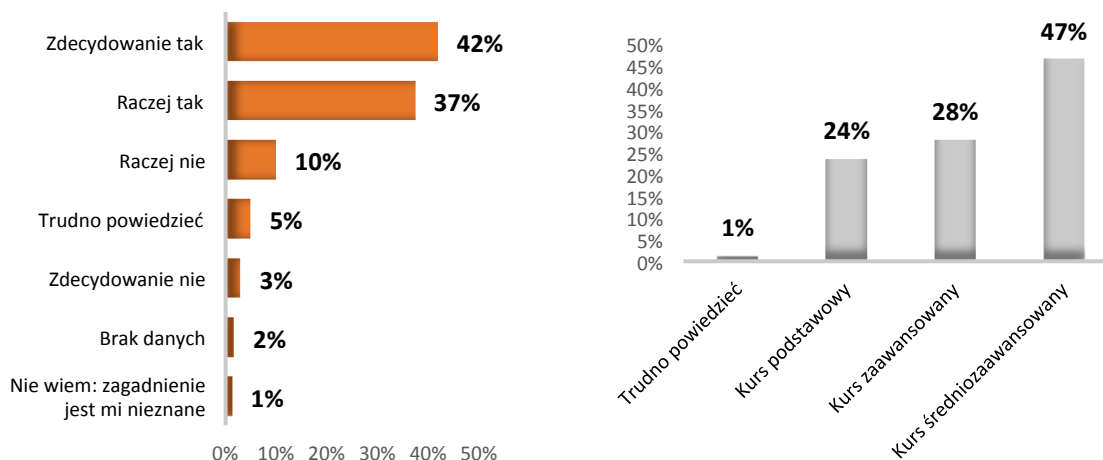
Rycina 45. Liczba osób deklarujących potrzebę udziału w szkoleniach dotyczących metod i technik wykorzystywanych w ilościowej analizie danych



Opracowanie własne.

Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące statystycznej analizy danych zgłosiło 79% analityków, z czego 42% wyraziło ten pogląd w sposób zdecydowany. Entuzjaści szkoleń o tej tematyce najchętniej wzięliby udział w szkoleniach średniozaawansowanych. Taką opcję wybrało 47% osób, chcących podnieść swoje kwalifikacje w tym obszarze. Około 28% analityków zainteresowanych tą formą szkoleń wskazało na potrzebę szkoleń zaawansowanych, kolejne 24% zgłosiło chęć udziału w szkoleniach na poziomie podstawowym.

Rycina 46. Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące statystycznej analizy danych (lewy panel) oraz oczekiwany poziom zaawansowania szkoleń (prawy panel)

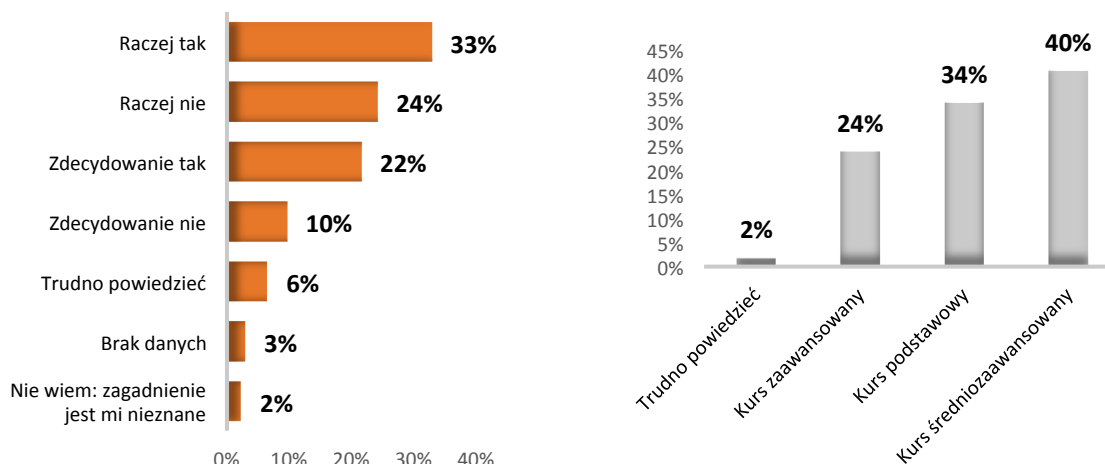


Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wyniki testu umiejętności i wiedzy w obszarze statystyki i ekonometrii, oczekiwania uczestników testu, dotyczące poziomu trudności kursów doszkalających w tym zakresie, należy zrewidować. Można przyjąć, że poziom zaawansowany kursu ze statystyki jest odpowiedni dla osób, które zdobyły istotnie większą liczbę punktów od średniej (np. uzyskały minimum 29 punktów, co odpowiada odległości mniej więcej dwóch odchylen standardowych od średniej). Takich osób było 19. Zakładając, że wszyscy byliby zainteresowani szkoleniami o tej problematyce, kursy dla zaawansowanych powinny dotyczyć około 6% uczestników testu. Natomiast kurs dla średniozaawansowanych należałoby zaadresować do osób, które uzyskały w teście od 26 do 28 punktów (mniej więcej jedno odchylenie standardowe). Takich osób było 51, co oznacza, że w kursach na poziomie średniozaawansowanym powinno uczestniczyć około 17% badanych. Pozostali, około 3/4 uczestników testu, powinni wziąć udział w kursie na poziomie podstawowym.

Tematyka bezpośrednio powiązana ze statystyką i ekonometrią, jaką jest dobór próby, również była wskazywana jako pożądany przedmiot szkoleń. W tym przypadku dominowały jednak odpowiedzi „raczej tak” (33% wskazań), a jedynie 22% uczestników testu była zdecydowanie zainteresowana udziałem w kursie z zasad doboru próby. Chętni nieco mniej ambitnie niż w przypadku szkoleń ze statystyki wskazywali pożądany poziom jako średniozaawansowany (w przypadku 40% osób zainteresowanych) lub podstawowy (34%).

Rycina 47. Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące doboru próby (lewy panel) oraz oczekiwany poziom zaawansowania szkoleń (prawy panel)

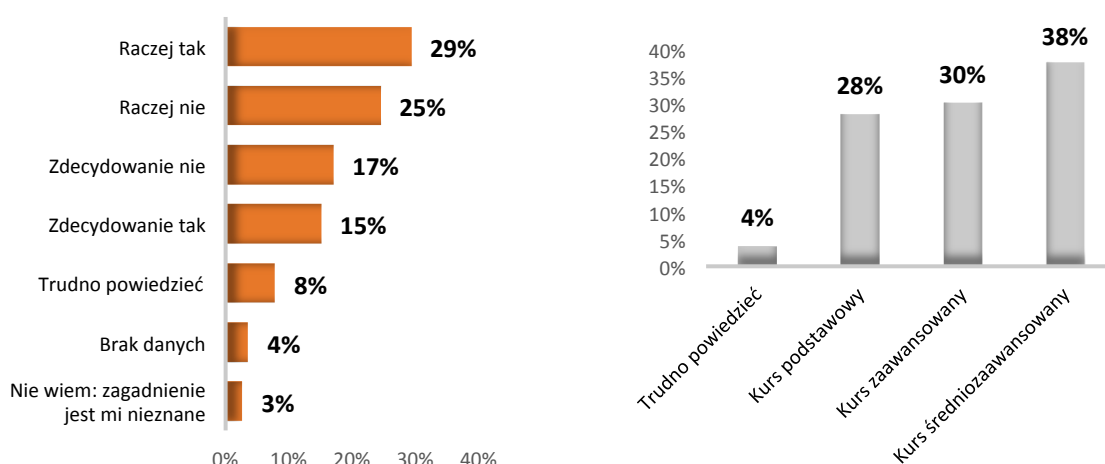


Opracowanie własne.

Nie jest możliwe zweryfikowanie faktycznego poziomu wiedzy uczestników testu w tej dziedzinie (nie było zadań powiązanych z tą tematyką), jednak sądząc po wynikach testu w części statystycznej, można zauważyć, że podobnie jak wcześniej, poziom podstawowy szkoleń powinien być w tym przypadku dominujący.

Jeśli chodzi o szkolenia z badań ankietowych, zdania uczestników testu były podzielone. Mniej więcej połowa z nich deklarowała chęć wzięcia udziału w kursach o tej tematyce. Druga połowa grupy była przeciwnego zdania. Wśród tych, którzy chcieliby podnieść swoje kompetencje w tym obszarze, preferowano średniozaawansowany i zaawansowany poziom szkoleń (łącznie 68% wskazań).

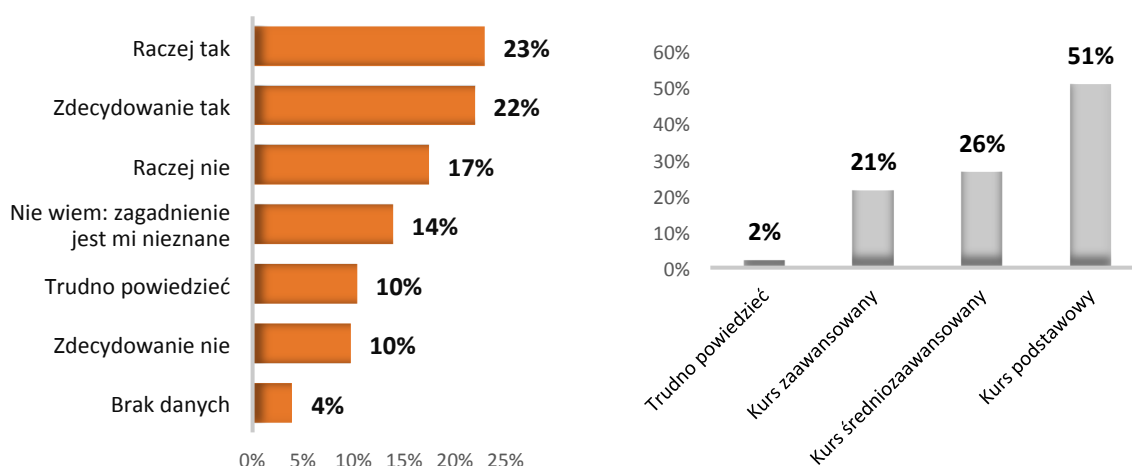
Rycina 48. Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące badań ankietowych (lewy panel) oraz oczekiwany poziom zaawansowania szkoleń (prawy panel)



Opracowanie własne.

Podobne zainteresowanie dotyczy kursów w zakresie wykorzystania modeli regresyjnych, chociaż częściej pojawiały się opinie wyrażające zdecydowane zainteresowanie. Łącznie w kursach o tej tematyce chciałoby wziąć udział około 45% analityków. Niepokoić może fakt, że aż 14% uczestników testu (43 osób) wskazało odpowiedź „Nie wiem: zagadnienie nie jest mi znane”. W zasadzie ta odpowiedź w istotnej części tłumaczy niski końcowy wynik testu dla badanej grupy. Potwierdza to również zainteresowanie poziomem kursów o tej tematyce. Ponad połowa chętnych chciałaby wziąć udział w kursie na poziomie podstawowym. Kolejne 26% – w kursie na poziomie średniozaawansowanym.

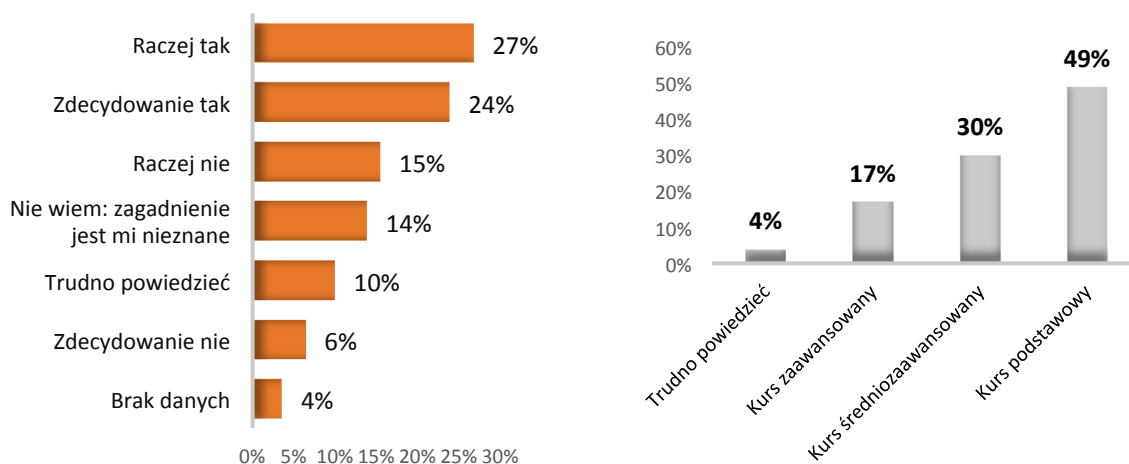
Rycina 49. Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące modeli regresyjnych (lewy panel) oraz oczekiwany poziom zaawansowania szkoleń (prawy panel)



Opracowanie własne.

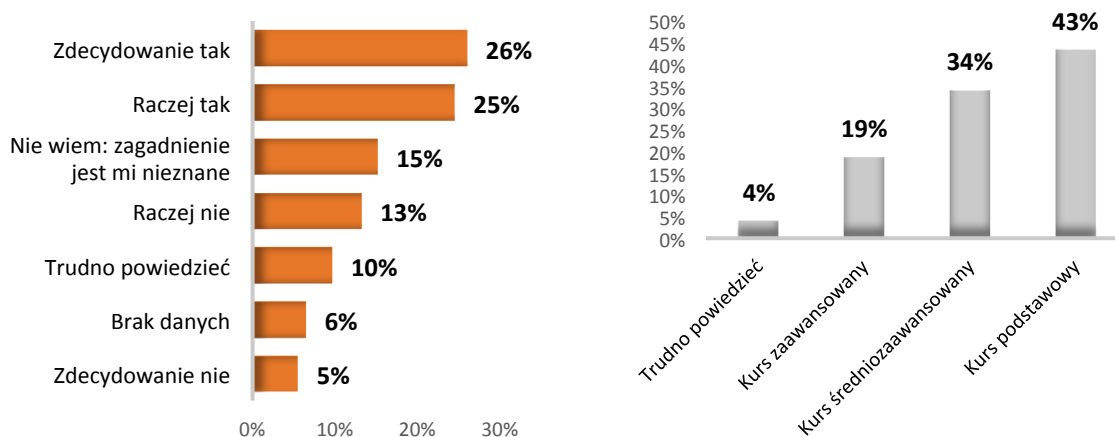
Niemal bliźniaczo wygląda sytuacja w odniesieniu do szkoleń dotyczących modelowania strukturalnego oraz w zakresie technik *data mining*, co zostało ukazane na kolejnych dwóch wykresach.

Rycina 50. Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące modeli strukturalnych



Opracowanie własne.

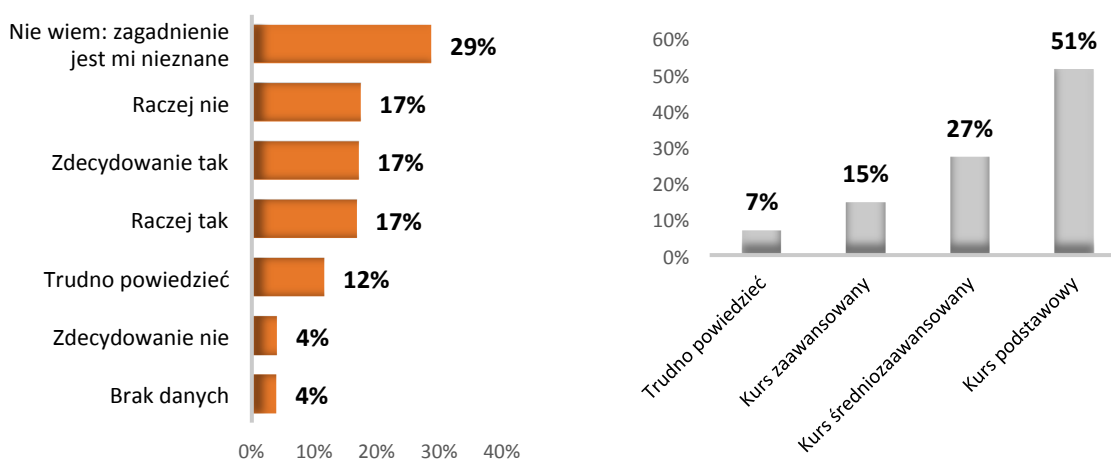
Rycina 51. **Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące data mining (lewy panel) oraz oczekiwany poziom zaawansowania szkoleń (prawy panel)**



Opracowanie własne.

Zaskakujące wydają się być wyniki związane z potencjalnym zapotrzebowaniem na szkolenia dotyczące metod kontryfakcyjnych. Jak się okazuje, blisko 1/3 analityków to zagadnienie jest obce. Niechętnych do udziału w szkoleniach o tej tematyce jest około 21% osób, a chętnych – około 34%, przy czym ponad połowa z nich widzi potrzebę szkolenia na poziomie podstawowym. Wynik ten może dziwić, biorąc pod uwagę fundamentalne znaczenie podejścia kontryfakcyjnego w metodologii badań nad wpływem interwencji publicznych. Uwidacznia się tu potrzeba większej promocji tego zagadnienia.

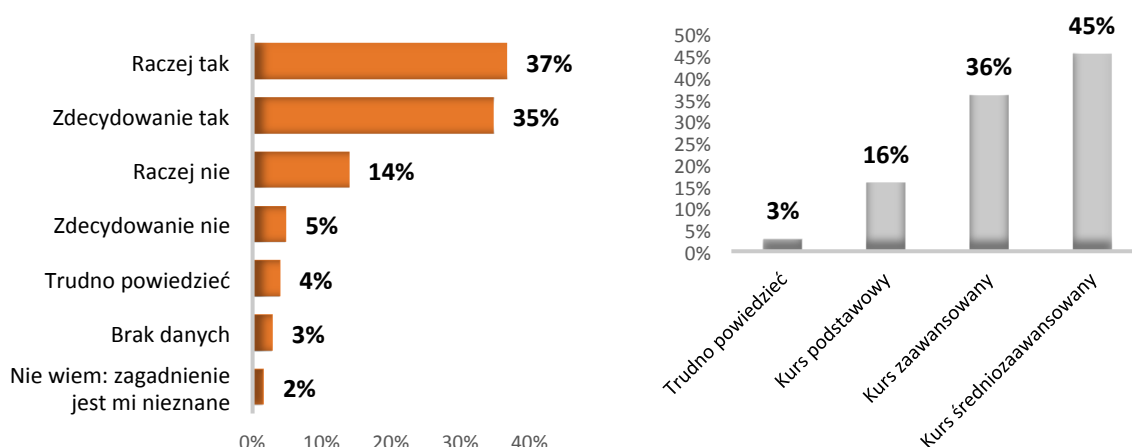
Rycina 52. **Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące metod i technik kontryfakcyjnych (lewy panel) oraz oczekiwany poziom zaawansowania szkoleń (prawy panel)**



Opracowanie własne.

W kontraście do powyższego znajduje się zgłaszane zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące wizualizacji danych, na które chętnie wybrałoby się ponad 72% uczestników testu (rycina 53). Według ich deklaracji dominuje zainteresowanie szkoleniami na poziomie średniozaawansowanym i zaawansowanym (łącznie 81% wskazań).

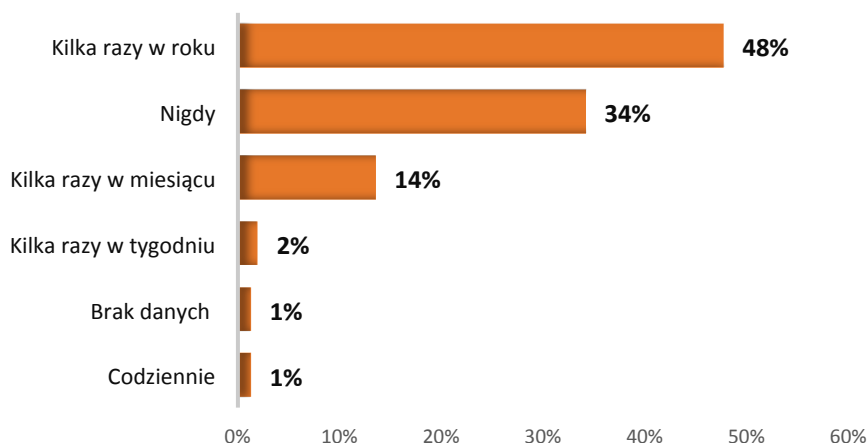
Rycina 53. Zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące wizualizacji danych (lewy panel) oraz oczekiwany poziom zaawansowania szkoleń (prawy panel)



Opracowanie własne.

Częściowo powiązaną z powyższym zagadnieniem, analizowanym w ramach ankiety audytoryjnej, była kwestia publicznych wystąpień i prezentowania samodzielnie opracowanych wyników badań. Jak się okazuje, analitycy, którzy wzięli udział w teście, relatywnie rzadko prezentują wyniki swoich analiz; 48% osób przyznało, że robi to kilka razy w roku, natomiast ponad 1/3 wskazała, że nie robi tego nigdy.

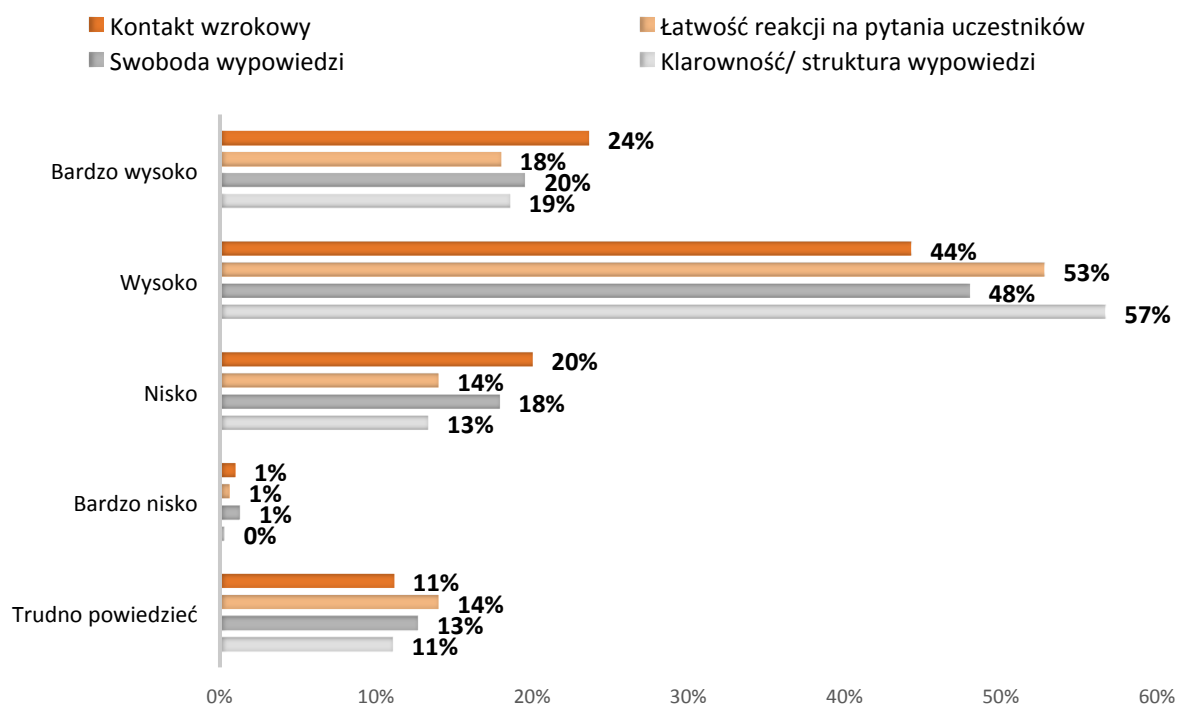
Rycina 54. Częstotliwość osobistego przedstawiania wyników przeprowadzonych przez siebie analiz w formie publicznej prezentacji



Opracowanie własne (N=306).

Mimo to zdecydowana większość osób oceniła swoje kompetencje w obszarze prowadzenia prezentacji wysoko lub bardzo wysoko (patrz rycina 55). Opinie krytyczne wyrażało jedynie od 13 (w odniesieniu do klarowności wypowiedzi) do 21% osób (w odniesieniu do oceny kontaktu wzrokowego ze słuchaczami).

Rycina 55. Subiektywna ocena wybranych kompetencji prezentacyjnych

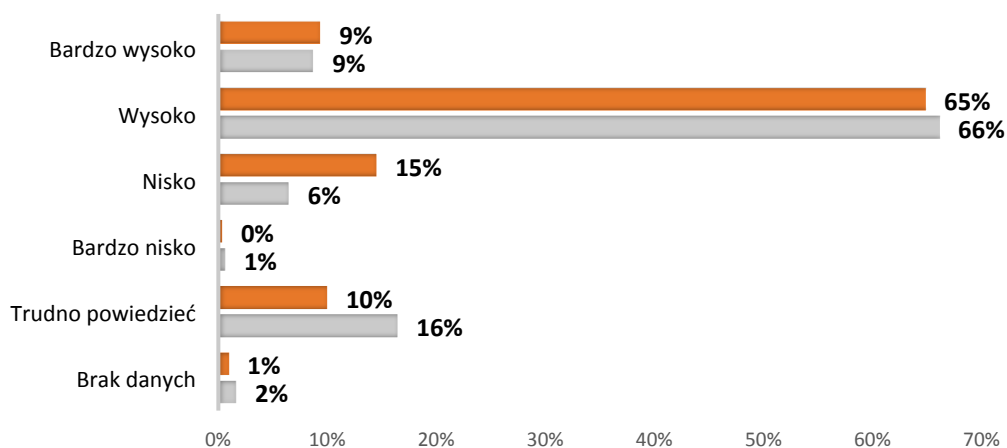


Opracowanie własne (N=307).

Podobnie na wysokim lub bardzo wysokim poziomie analitycy oceniają swoje kompetencje związane z umiejętnością przekonywania innych do wniosków i rekomendacji płynących z przeprowadzonych badań, analiz itp.

Rycina 56. Umiejętność przekonywania

- Jak ocenia Pan/Pani swoje kompetencje przekonywania innych do zaproponowanych pomysłów, rekomendacji?
- Jak ocenia Pan/Pani swoje kompetencje przekonywania innych do wniosków płynących z przeprowadzonych analiz?



Opracowanie własne.



W końcowej części ankiety PAPI uczestnicy poproszeni zostali o wskazanie kluczowych kompetencji, którymi powinien dysponować analityk pracujący w administracji publicznej. Z ogólnych stwierdzeń zapisywanych w ankiecie wyłaniają się co najmniej cztery, częściowo rozłączne obszary kompetencji, które wiążą się z posiadaniem: 1) specyficznych cech osobowości i charakteru (dokładność, rzetelność, skrupulatność, sumienność, systematyczność, spostrzegawczość itp.); 2) odpowiedniej wiedzy (w obszarze statystyki i ekonometrii, na temat obsługi programów do analizy danych, dostępności danych, tzw. wiedzy „branżowej”); 3) predyspozycji analitycznych, wyrażających się w umiejętności myślenia logicznego i analitycznego, w tym w kategoriach przyczynowych (łączenie faktów, umiejętność wyciągania wniosków); 4) umiejętności odpowiedniej prezentacji danych i wyników (w tym komunikatywność). Rozkład odpowiedzi uczestników ankiety PAPI przedstawia kolejna rycina.

Rycina 57. Kluczowe kompetencje analityka pracującego w administracji publicznej



Opracowanie własne na podstawie pytania otwartego: „Jakie są Pana/Pani zdaniem kluczowe kompetencje, którymi powinien dysponować analityk pracujący w administracji publicznej? Proszę wymienić trzy najważniejsze według Pana/Pani.”

## 2.4 WNIOSKI

### Rozwiązania strukturalne

- W polskiej administracji dominuje model mieszany – w większości urzędów istnieją departamenty analityczne, jednak analitycy prowadzą swoje prace także w departamentach merytorycznych. Występuje bardzo duża różnorodność poszczególnych rozwiązań w zakresie zadań departamentów analitycznych i pojedynczych analityków.
- Analitycy mają pewne problemy z myśleniem systemowym i strategicznym. Rzadkie są okazje, kiedy mogą prezentować swoje wyniki i dyskutować płynące z nich wnioski przed kierownictwem urzędu, często jednak prowadzą takie konsultacje z dyrektorami departamentów, w których pracują. Ponad 60% badanych nie potrafi jednoznacznie wskazać, czy ich praca przyczynia się do poprawy prawa stanowionego w Polsce.
- Analitycy współpracują zazwyczaj w wąskich zespołach zadaniowych – mniej niż 1/3 współpracuje z osobami z innych departamentów. Podobnie sytuacja wygląda w zakresie współpracy międzyresortowej.

### Warunki pracy (sprzęt, oprogramowanie, szkolenia)

- Analitycy korzystają przede wszystkim z MS Excel. Rzadziej z takich programów, jak IBM SPSS, STATISTICA, Stata. W niewielkim stopniu wykorzystywane jest programowanie statystyczne (np. z wykorzystaniem darmowego środowiska R).

### Zapotrzebowanie na szkolenia

- Uczestnicy testu najczęściej wyrażali potrzebę szkoleń dotyczących statystycznej analizy (79% odpowiedzi pozytywnych), wizualizacji danych (72%) oraz doboru próby (55%). Pozostałe ze wskazanych obszarów również cieszyły się zainteresowaniem. Pozytywnie do udziału w nich odnosiło się od 45 do 51% osób (szkolenia dotyczące badań ankietowych, modeli regresyjnych, modeli strukturalnych, *data mining*).
- Deklaracje dotyczące poziomu zaawansowania poszczególnych szkoleń są wyraźnie rozbieżne z wynikami testu kompetencyjnego. Ten ostatni wskazuje, że w dużej mierze istnieje zapotrzebowanie na szkolenia skierowane do szerokiej grupy analityków na poziomie podstawowym i średniozaawansowanym. Jest też bardzo wąska grupa analityków, która powinna skorzystać ze szkoleń na poziomie zaawansowanym. Osoby te powinny mieć zindywidualizowany system wsparcia (szkolenia, studia itp.).
- Wyjątkiem są szkolenia dotyczące metod i technik stosowanych w badaniach kontrfaktycznych. W tej tematyce potrzebę szkoleń zgłosiło 34% uczestników testu. Niska liczba wskazań w tym obszarze wynika w dużej mierze z braku znajomości tej problematyki w grupie badanych analityków. Biorąc powyższe pod uwagę, zasadnym wydaje się podjęcie systematycznych działań szkoleniowo-informacyjnych, które, po pierwsze, wytworzą świadomość istnienia i potrzeb wykorzystania tych podejść (zwłaszcza w przypadku osób zaangażowanych w proces tworzenia ocen wpływu), a po drugie, umożliwią tym osobom praktyczne ich stosowanie.

### 3. DIAGNOZA – URZĘDY I ICH ANALITYCY W PROCESIE OSR

W poprzednich rozdziałach dokonano diagnozy potencjału analityków w administracji rządowej oraz m.in. ich rozlokowania w strukturach organizacyjnych i wykorzystania w pracy poszczególnych urzędów. W tym rozdziale skoncentrowano się na jednym, konkretnym zadaniu, w które mogą być zaangażowani analitycy, a równocześnie na jednym z głównych narzędzi podnoszenia racjonalności interwencji publicznych – ocenie skutków regulacji. Choć, jak wspomniano, jest to tylko jeden z możliwych sposobów wykorzystania potencjału analityków, niewątpliwie należy do najważniejszych, bowiem jest przejawem bezpośredniego przełożenia wysiłków i zdolności analitycznych na jakość tworzonych regulacji.

W ramach rozdziału omówione zostaną następujące kwestie:

1. Formalne założenia systemu oceny wpływu, przygotowania testów regulacji i ocen skutków regulacji.
2. Stopień aktywności poszczególnych urzędów w procesie oceny skutków regulacji.
3. Rozwiązania organizacyjne zastosowane przez urzędy na potrzeby przygotowania OSR i wykorzystania w tym procesie analityków.

#### 3.1 FORMALNE RAMY PROCESU OCENY SKUTKÓW REGULACJI

W założeniu, działania państwa, tj. przyjmowane rozwiązania legislacyjne i pozalegisłacyjne, powinny prowadzić do optymalnej realizacji celów gospodarczych, społecznych, środowiskowych, przy możliwie małym obciążeniu dla społeczeństwa. Tworzone akty prawne powinny rozwiązywać problem w najbardziej efektywny (najmniej kosztowny) sposób, a korzyści powinny przekraczać ponoszone koszty<sup>41</sup>.

Spełnienie powyższych warunków, poprawne konstruowanie polityki regulacji wymaga racjonalnego działania i opierania decyzji na adekwatnych danych, analizach, „dowodach”. Koniecznym warunkiem prowadzenia polityk opartych na dowodach (*evidence based policies*) jest stosowanie narzędzia analitycznego oceny skutków regulacji (OSR).

Pierwszym krajem, który przyjął model OSR, były USA, i miało to miejsce na początku lat '70 XX wieku, w administracji prezydenta Richarda Nixona<sup>42</sup>. Stosowanie procedury oceny skutków regulacji szybko się rozprzestrzeniło. W początkach XXI wieku miało miejsce w 20 z 28 krajów OECD<sup>43</sup>, a obecnie w 29 na 34<sup>44</sup>. Fundacja Bertelsmanna, prowadząca monitoring jakości rządzenia na podstawie rozbudowanego systemu wskaźników, uznaje, iż właśnie OSR – zakres ich stosowania i jakość procesu – jest wyznacznikiem oparcia polityki na dowodach i miarą jakości rządzenia<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> „Wytoczne do oceny skutków regulacji (OSR)”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r.

<sup>42</sup> Renda A., (2006). *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

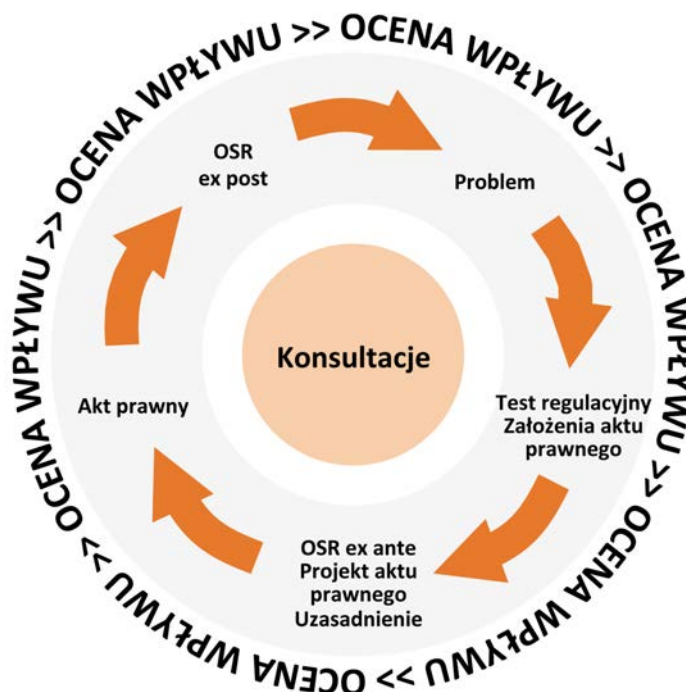
<sup>43</sup> Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD, 2002.

<sup>44</sup> Sustainable Governance Indicators (SGI 2014), <http://www.sgi-network.org/2014/>. Dostęp: 19 maja 2014 r.

<sup>45</sup> Tamże.

W ramach rozwiązań przyjętych w Polsce ocena skutków regulacji stanowi element procesu oceny wpływu (OW) i szerzej – element procesu obiegu legislacyjnego (patrz poniższa rycina).

Rycina 58. Proces obiegu legislacyjnego



Źródło: Program „Lepsze Regulacje” na lata 2012-2015, przyjęty przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r.

Proces oceny wpływu powinien polegać na: identyfikacji i analizie problemu (w tym identyfikacji interesariuszy), określeniu celów interwencji publicznej, określeniu możliwych opcji realizacji celów, analizie kosztów i korzyści tych opcji oraz analizie ewaluacyjnej obowiązującego prawa<sup>46</sup>. W ramach całego procesu OW opracowane zostają trzy dokumenty:

- test regulacyjny (TR) – przedstawiający wyniki OW na poziomie projektu założeń projektu aktu prawnego,
- OSR ex ante – przedstawiający wyniki OW na etapie projektu aktu prawnego,
- OSR ex post – przedstawiający wyniki OW na etapie obowiązującego aktu prawnego.

W Polsce przepisy dotyczące przeprowadzania oceny wpływu w procesie legislacyjnym wprowadzane były stopniowo. Obowiązek przeprowadzania OSR (ex ante) zapisano w „Regulaminie pracy Rady Ministrów” z 19 marca 2002 roku<sup>47</sup>. Obowiązek przygotowywania projektów założeń projektów ustaw pojawił się w 2009 roku<sup>48</sup>, a obowiązek przygotowywania testu regulacyjnego do tych założeń – w grudniu 2011<sup>49</sup>. Procedura, wynikająca z obecnie obowiązującego „Regulaminu pracy RM”, wskazuje<sup>50</sup>:

- dla jakich dokumentów (projektów dokumentów) i w jakich okolicznościach należy zastosować ocenę wpływu (tzn. przygotować test regulacyjny, OSR ex ante, OSR ex post),

<sup>46</sup> Program „Lepsze Regulacje 2015”, dz. cyt.

<sup>47</sup> Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. nr 13, poz. 221.

<sup>48</sup> Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. nr 20, poz. 246.

<sup>49</sup> Uchwała nr 214 Rady Ministrów z 6 grudnia 2011 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów M.P. nr 113, poz. 1146.

<sup>50</sup> Regulamin pracy Rady Ministrów przyjęty Uchwałą nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r., M.P. nr 0, poz. 979.



- jakie są obowiązki organów wnioskujących oraz Szefa KPRM związane z oceną,
- na jakich etapach i w jaki sposób wykorzystywane są dokumenty powstałe w toku oceny wpływu – przede wszystkim test regulacyjny i OSR ex ante.

Regulamin wskazuje również podstawowy zakres TR i OSR, tzn. elementy, które w szczególności powinny się w nich znaleźć. Dostępne regulacje są jednak na dość ogólnym poziomie, nie wskazują sposobu organizacji procesu OW w urzędzie organu wnioskującego oraz wymogów odnośnie gromadzenia, oceny i analizy danych na potrzeby formułowania wniosków do testu regulacyjnego i OSR. Pewne wskazówki odnośnie do drugiej z wspomnianych kwestii zawierają „Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)”, dokument przyjęty przez RM w październiku 2010 roku. Wytyczne w stosunkowo obszerny sposób określają, jak:

- przygotować propozycję regulacji (analiza rozwiązywanego problemu, cel regulacji, uwarunkowania),
- analizować sposoby osiągnięcia celu (m.in. analiza mocnych i słabych stron poszczególnych rozwiązań),
- prowadzić konsultacje (cel, sposób realizacji i wykorzystania wyników),
- szacować koszty i korzyści (finansowe, administracyjne, wpływ na środowisko).

Jako źródło informacji do prowadzenia poszczególnych etapów OW służyć mogą również same formularze TR, OSR i OSR ex post<sup>51</sup>, które zawierają wyjaśnienia dotyczące wszystkich pól/ informacji, którymi trzeba je wypełnić. Niemniej należy stwierdzić, że dostępne regulacje, jak i wytyczne pozostawiają sporą swobodę organom wnioskującym w zakresie organizacji procesu realizacji OW/ OSR, co może wpływać na istotne zróżnicowanie faktycznie przyjmowanych rozwiązań.

Aktywność organów przygotowujących projekty dokumentów rządowych i, co za tym idzie, testy regulacyjne i OSR zmienia się w zależności od weryfikowanego okresu. Zgodnie z informacjami udostępnionymi przez KPRM, w związku ze spadkiem liczby ustaw uchwalanych przez Sejm VII kadencji w porównaniu z okresem 2004-2011, w ostatnich latach w urzędach administracji rządowej (głównie ministerstwach) sporządzanych jest rocznie około 100 OSR i testów regulacyjnych do projektów ustaw oraz blisko 1 000 OSR do projektów rozporządzeń.

### 3.2 ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNE STOSOWANE PRZEZ URZĘDY

W podrozdziale zostaną przedstawione rozwiązania organizacyjne i specyficzne podejścia do realizacji procesu przygotowania OSR, przyjęte w poszczególnych urzędach. Z jednej strony, ten podrozdział można traktować jako uzupełnienie podrozdziału 3.1. Wskazuje on bowiem, jak poszczególne urzędy realizują obowiązek przygotowania OSR i jak na własny użytek, wewnątrz swojej organizacji, doprecyzowują ogólne zalecenia, wynikające z „Regulaminu pracy RM”. Z drugiej strony, na przedstawione w tym podrozdziale rozwiązania należy patrzeć jako na szczególny przypadek wysiłku analitycznego podejmowanego w urzędach i szczególny sposób wykorzystania potencjału analityków. Ten szczególny przypadek mieści się w ramach szerszego zagadnienia roli analityków w urzędzie, która została omówiona w rozdziale 2.

W pierwszej części niniejszego podrozdziału zostaną przedstawione, na podstawie analizy dokumentów, ogólne rozwiązania organizacyjne przyjęte we wszystkich badanych urzędach. Następnie będzie zaprezentowana pogłębiona analiza faktycznej roli analityków w procesie przygotowania OSR w wybranych ministerstwach, opracowana głównie na podstawie wypowiedzi uzyskanych w ramach wywiadów indywidualnych. Pogłębiona analiza objęła wybrane kluczowe resorty.

<sup>51</sup> Strona KPRM, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/1773,Test-regulacyjny.html>. Dostęp: 5 maja 2014 r.

Analityczne wyzwania wiążące się z procesem przygotowania testów regulacyjnych i OSR sprawiają, że kompetencji w tym zakresie intuicyjnie należałoby szukać w departamentach o wysokim potencjale analitycznym. Jak wskazano już w podrozdziale 2.1, wydzielone departamenty o zadaniach analitycznych można znaleźć w 28 z 47 (60%) analizowanych urzędów, w tym w 14 z 17 (76%) ministerstw. Co ciekawe, departamenty te jednak w większości (71% ogółem i w połowie ministerstw) nie mają w zakresie swoich zadań wskazanego przygotowania OSR. Osiem urzędów, w których departamentom analitycznym przypisano w regulaminie organizacyjnym zadanie przygotowania OSR, to część ministerstw (MAiC, MEN, MNiSW, MPiPS, MSP, MS, MF) oraz KPRM. Do tej grupy ewentualnie można zaliczyć jeszcze MŚ, bowiem obowiązek opiniowania OSR został tam przypisany konkretnej komórce – Departamentowi Informacji o Środowisku. Jednakże departament ten w rozdziale 2 nie został zakwalifikowany jako *stricte* analityczny. W pozostałych urzędach za przygotowanie OSR odpowiadają wszystkie komórki organizacyjne w zakresie swoich właściwości (np. MliR, MRiRW), zadanie to koordynuje inna (niż analityczna) komórka (np. GUS, UZP) bądź obowiązek ten nie został przypisany w regulaminie organizacyjnym żadnej komórce (np. MON).

Istnienie zespołu ds. OSR potwierdzono w 16 z 47 urzędów. Są to same ministerstwa (MEN, MG, MliR, MNiSW, MON, MPiPS, MSP, MSiT, MŚ, MS, MSW, MKiDN, MF, MRiRW, MSZ) i KPRM. W przypadku dwóch urzędów funkcję zespołu ds. OSR pełni komórka organizacyjna; chodzi tu o Departament Strategii i Deregulacji w MS oraz Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji w KPRM. Podsumowanie powyższych ustaleń w odniesieniu do populacji ministerstw przedstawia kolejna rycina.

Rycina 59. **Podjęcia do organizacji zespołów OSR**

		Departament analityczny		
		Brak	Istnieje	Istnieje, w zakresie zadań ma przygotowanie OSR
Zespół ds. OSR	Istnieje	MliR, MON, MSZ	MG, MSiT, MSW, MKiDN, MRiRW	MEN, MNiSW, MPiPS, MSP, MŚ, MS, MF
	Brak		MZ	MAiC

Powyższe zestawienie daje bardzo ogólny pogląd na rolę analityków w procesie OSR i jego organizację. Opinie zebrane w ramach wywiadów indywidualnych przeprowadzanych z przedstawicielami wybranych urzędów pokazały, że praktyka podejścia do opracowania OSR i faktyczna rola analityków w tym procesie są w dużym stopniu zależne od zwyczajów panujących w danym urzędzie i nastawienia poszczególnych aktorów. Podejście to może zatem różnić się znacznie pomiędzy urzędami przy takich samych ogólnych rozwiązaniach organizacyjnych. Dotychczasową analizę danych zastanych uzupełniono więc poniżej opisem kilku zaobserwowanych podejść/ typów do procesu przygotowania OSR. Opis opracowano na podstawie informacji uzyskanych od respondentów IDI. Za kryteria rozróżniania podejść przyjęto istnienie i ewentualną rolę wydzielonego w ministerstwie departamentu o kompetencjach analitycznych oraz zespołu ds. OSR.

## **1. Wiodąca rola departamentu analitycznego w procesie przygotowania OSR (MEN, MS)**

Jedynie w dwóch ministerstwach zaobserwowano sytuację, w której departament „analityczny” pełniłby wiodącą rolę w przygotowaniu wszystkich bądź większości OSR. W MEN Departament Analiz i Prognoz opracowuje wspólnie z wiodącymi departamentami elementy każdego OSR, a w wybranych, bardziej złożonych przypadkach odpowiada w całości za opracowanie oceny.

W MS kwestie przygotowania OSR reguluje zarządzenie Ministra Sprawiedliwości o działalności legislacyjnej. Na mocy tego zarządzenia za przygotowanie wszystkich testów regulacyjnych i OSR odpowiada Departament Strategii i Deregulacji. Jego analitycy są „właścicielami” OSR. Zdaniem jednego z respondentów, są oni włączani w prace na wczesnym etapie i przygotowują OSR równolegle z opracowywaniem projektu legislacyjnego. Inny respondent jednak przyznaje, że odczuwa pewien niedosyt i dyskomfort w sytuacji, gdy otrzymuje w zasadzie już gotowy projekt normatywny z poleceniem przygotowania OSR. Ponadto, w pojedynczych przypadkach dotyczących najprostszyc OSR zdarza się, że zostają one przygotowane przez komórkę merytoryczną i następnie zweryfikowane jedynie przez analityków, co jest powszechnym rozwiązaniem w podejściu nr 3: *Departament analityczny jedynie jako konsultant OSR.*

W przypadku MS funkcję zespołu ds. OSR pełni Departament Strategii i Deregulacji, zaś w MEN taki zespół powołano przed utworzeniem wspomnianego departamentu i obecnie – w opinii respondentów – zespół stracił rację bytu, bowiem możliwości wsparcia w przygotowaniu OSR ze strony departamentu są większe niż zespołu.

## **2. Departament analityczny stroną ściśle współpracującą z komórkami merytorycznymi bądź jedynie konsultującą w przygotowaniu OSR (MŚ, MAiC, MSP)**

W trzech wskazanych ministerstwach funkcjonują departamenty, którym precyzyjnie przypisano zadania związane z opracowywaniem wszystkich OSR, powstających w urzędzie. Departament Informacji o Środowisku w MŚ powinien wspierać komórki merytoryczne innych departamentów w przygotowaniu OSR. Procedura wewnętrzna pozwala osobom odpowiedzialnym za projektowanie aktów prawnych na zaangażowanie osób z Departamentu Informacji o Środowisku w przygotowanie OSR czy testu regulacyjnego, ale do tego nie obliguje. Natomiast obowiązkowo zawsze departament ten opiniuje OSR i testy regulacyjne.

Zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego MAiC, komórką uczestniczącą w przygotowaniu wszystkich OSR jest Departament Analizy i Komunikacji Publicznej, w którego ramach pracuje zespół analityków. Opcja obowiązkowego „minimum” to konsultowanie oceny skutków regulacji, przygotowanej przez inny departament. Jeżeli natomiast dyrektor komórki merytorycznej, która przygotowuje projekt dokumentu rządowego, wyraża taką wolę, to pracownicy Departamentu Analiz i Komunikacji Publicznej od początku angażują się w prace nad OSR i współpracują ściśle z komórką merytoryczną przez cały proces powstawania.

Podobnie w MSP, Departament Analiz przygotowuje OSR we współpracy z wiodącymi departamentami. W praktyce komórki merytoryczne mogą same przygotować OSR, i DA jedynie go konsultuje, bądź zwrócić się o pomoc w przygotowaniu OSR na wcześniejszym etapie. W MŚ i MSP funkcjonują zespoły ds. OSR, które otrzymują wszystkie przygotowane oceny skutków regulacji do konsultacji.



### 3. Departament analityczny jedynie jako konsultant OSR (MF, MPiPS, MG, MZ, MNiSW)

W niektórych urzędach departamenty analityczne pełnią najczęściej rolę co najwyżej koordynatora i/lub recenzenta w procesie przygotowania OSR. W MF przedstawiciel Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki koordynuje prace zespołu ds. OSR. Podobną rolę w MG pełni Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych. W MZ Departament Analiz i Strategii powstał – w opinii jednego z respondentów – niejako zamiast zespołu ds. OSR. W MNiSW pracownicy Departamentu Innowacji i Rozwoju stanowią większość członków zespołu ds. OSR.

We wszystkich powyższych przypadkach, podobnie jak w Departamencie Analiz Ekonomicznych i Prognoz w MPiSP, w teorii zaangażowanie departamentu analitycznego w przygotowanie OSR może mieć miejsce już na wczesnym etapie budowania koncepcji i następnie realizacji analiz. W praktyce jednak większość OSR przygotowywana jest samodzielnie przez departamenty merytoryczne i trafia do departamentu analitycznego, jak i do zespołu ds. OSR już jako gotowy projekt dokumentu rządowego. Jak wskazał respondent z MF, decyzja o zaangażowaniu analityków w prace nad OSR zapada na poziomie kierownictwa urzędu i jest to raczej rezultat każdorazowych uzgodnień, nie mających bezpośredniego związku ze strukturą organizacyjną.

Mimo cech wspólnych, pozwalających potraktować opisane ministerstwa jako reprezentantów tego samego podejścia do OSR, zauważyć też można istotne elementy różnicujące. Przedstawiciele departamentu analitycznego MF postrzegają swoją rolę jako istotną w procesie tworzenia regulacji. Zaznaczają, że ich rolą jest dostarczanie danych makroekonomicznych na potrzeby OSR. Z punktu widzenia MF najważniejsze są skutki finansowe dla sektora finansów publicznych i na to zwracają uwagę analitycy zarówno przy własnych OSR, jak i tych, które trafiają z zewnątrz w procesie uzgodnień międzyresortowych.

W MG zauważono, że choć większość OSR nadal trafia do analityków na zaawansowanym etapie, to w toku pracy nad kolejnymi projektami udaje się przekonywać kolejne komórki do zasadności rozpoczynania współpracy (angażowania analityków) na wcześniejszym etapie przygotowania OSR. To pozwala oczekiwać, że pod tym względem MG będzie ciążyć w kierunku typu nr 2: *Departament analityczny stroną ściśle współpracującą z komórkami merytorycznymi bądź jedynie konsultującą w przygotowaniu OSR*.

W przypadku MZ mamy do czynienia z pewną rozbieżnością opinii. Przedstawiciel departamentu analitycznego przekonuje, że ma styczność z wszystkimi OSR i współpracuje z innymi departamentami w zakresie uzupełnienia ich o niezbędne dane. Natomiast przedstawiciel departamentu merytorycznego zaznacza, iż departament analityczny realizuje szereg własnych zadań, a pozostałe departamenty przygotowują OSR raczej we własnym zakresie.

Jako najmniej istotną swoją rolę postrzegają respondenci MPiPS, którzy twierdzą, że przy obecnym podejściu ich rola w procesie kreowania polityk jest mocno ograniczona.

Zespoły ds. OSR działają w trzech ministerstwach tej grupy. Jak zauważa przedstawiciel MPiPS, rola tych zespołów jest jednak bardzo niewielka. Zwykle dostają one gotowe OSR do opiniowania równoległe ze wszystkimi departamentami i często te same osoby otrzymują materiał do zaopiniowania jako członkowie zespołu i jako pracownicy danych departamentów.

Jako ciekawostkę warto zauważyć fakt, że Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, który koordynuje proces przygotowywania OSR w MG, nie jest podstawowym departamentem analitycznym ministerstwa. Za taki bowiem należałoby uznać Departament Strategii i Analiz.

#### 4. Przygotowanie OSR samodzielną kompetencją departamentów merytorycznych (MKiDN, MSiT, MRiRW, MSW, MSZ, MliR)

W trzech ze wskazanych ministerstw (MSW, MSZ, MliR) nie zidentyfikowano wydzielonych departamentów o zadaniach analitycznych. W pozostałych trzech (MKiDN, MSiT, MRiRW) departamenty takie funkcjonują, lecz nie współpracują, nie koordynują i nie recenzują procesu przygotowania OSR i jego produktów. Oceny skutków regulacji są przygotowywane przez departamenty, które tworzą projekty dokumentów rządowych. We wszystkich ministerstwach funkcjonują zespoły ds. OSR, jednak przynajmniej część z nich nie wydaje się stanowić realnego wsparcia. W przypadku dwóch ministerstw respondenci wprost przyznają, że zespoły zostały formalnie powołane, ale w pracach nad przygotowaniem OSR są w zasadzie pomijane.

Kolejna rycina zawiera dwuwymiarową macierz, która w syntetyczny sposób przedstawia podejście do przygotowania OSR w wybranych ministerstwach. Pierwszy wymiar odnosi się do funkcjonowania i roli departamentu analitycznego, który, jeżeli istnieje, może (patrz kolumny): nie posiadać żadnych kompetencji w zakresie OSR do projektów dokumentów powstających w innych departamentach, opiniować jedynie OSR, współuczestniczyć w ich przygotowaniu bądź wręcz samodzielnie je opracowywać. Drugi wymiar dotyczy funkcjonowania i faktycznej roli zespołu ds. OSR, który, jeżeli istnieje, może (patrz wiersze): pełnić jedynie rolę symboliczną (tzn. istnieje, ale nie uczestniczy realnie w przygotowaniu/ opiniowaniu OSR) bądź faktycznie wspomagać przygotowanie OSR poprzez ich opiniowanie. Umieszczenie danego ministerstwa na przecięciu określonej kolumny i wiersza ma pokazać rolę zespołu ds. OSR i departamentu analitycznego w procesie przygotowania OSR. Przykładowo, w MSiT oceny skutków regulacji są opracowywane przez departamenty merytoryczne (bez udziału departamentu analitycznego) i konsultowane przez istniejący zespół ds. OSR.

Rycina 60. **Podejścia do przygotowania OSR w resortach**

		Departament analityczny				
		Brak	Brak zadań w zakresie OSR	Jedynie opiniuje OSR	Uczestniczy w przygotowaniu, opiniuje	Uczestniczy, samodzielnie przygotowuje
Zespół ds. OSR	Opiniuje OSR	MSW <sup>52</sup> , MSZ, MliR <sup>53</sup>	MSiT	MF, MG MPiPS, MniSW	MSP	MS
	Rola fasadowa		MKiDN, MRiRW		MŚ	MEN
	Brak			MZ	MAiC	

<sup>52</sup> W momencie realizacji analizy *desk research* na potrzeby niniejszej *Ekspertyzy* w MSW funkcjonował jeszcze Departament Strategii i Analiz. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w ramach IDI ten departament przestał jednak istnieć 20 maja 2014 r. Studium przypadku MSW nie zawiera informacji pozwalających określić faktyczną rolę zespołu ds. OSR, zatem w rzeczywistości może to być również rola symboliczna.

<sup>53</sup> Faktyczna użyteczność zespołu ds. OSR w MliR spadła po połączeniu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, bowiem skład osobowy zespołu się nie zmienił w stosunku do funkcjonującego wcześniej w MRR.

Choć powyższa klasyfikacja w konkretny sposób odnosi się do podejścia w przygotowaniu OSR i roli analityków w tym procesie, to zaproponowane typy można odnieść do klasyfikacji typów lokalizacji analityków w strukturze organizacyjnej przedstawionej w rozdziale 2. Wydaje się, że typ nr 1 „Wiodąca rola departamentu analitycznego w procesie przygotowania OSR” jest najbliższy modelowi „scentralizowanemu”, typ nr 4 „Przygotowanie OSR samodzielną kompetencją departamentów merytorycznych” – modelowi zdecentralizowanemu-funkcjonalnemu, zaś typy nr 2 i nr 3 to typy mieszane, łączące (w różnych proporcjach) cechy podejść scentralizowanego i zdecentralizowanego-funkcjonalnego.

Ciekawym wątkiem rysującym się na podstawie powyższych obserwacji jest również zasadność funkcjonowania i rola zespołów ds. OSR w kontekście różnych ról departamentu analitycznego. Można zaryzykować stwierdzenie, że przy istotnym zaangażowaniu departamentu analitycznego w przygotowanie OSR i współpracę z departamentami merytorycznymi, od początku prac nad projektami dokumentów funkcjonowanie zespołu ds. OSR nie jest potrzebne. Potwierdza to przypadek MS oraz opinia respondenta z MEN, gdzie zespół przestał spełniać swoją rolę po utworzeniu departamentu zajmującego się OSR.

### 3.3 WNIOSKI

- Zakres stosowania i jakość procesu OSR jest podstawowym wyznacznikiem oparcia polityki na dowodach i miarą jakości rządzenia. Pierwsze rozwiązania w tym zakresie pojawiły się w administracji USA w latach '70 XX wieku. Obecnie stosowanie procedury OSR ma miejsce w zdecydowanej większości krajów OECD.
- Obowiązek przeprowadzania OSR w Polsce pojawił się w 2002 roku i regulacje w tym zakresie od tego czasu są stopniowo rozwijane. Dostępne regulacje i przepisy odnoszą się do relacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami, urzędami, natomiast nie wskazują, jak proces przygotowania OSR ma być organizowany wewnątrz instytucji. Oznacza to sporą swobodę, która sprzyja istotnemu zróżnicowaniu faktycznie przyjmowanych rozwiązań.
- W ostatnich latach w urzędach administracji rządowej (głównie ministerstwach) rocznie sporządzanych jest ok. 100 OSR i testów regulacyjnych do projektów ustaw oraz ok. 1 000 OSR do projektów rozporządzeń.
- Choć w ponad połowie analizowanych instytucji (60%) i prawie wszystkich ministerstwach (14 z 17) funkcjonują wydzielone departamenty o zadaniach analitycznych, to większość z nich nie ma w zakresie swoich zadań wskazanego przygotowania OSR (71%). Do wyjątków należą MAiC, MEN, MNiSW, MPiPS, MSP, MS, MF, KPRM i ewentualnie MŚ.
- Istnienie zespołu ds. OSR potwierdzono w 16 z 47 urzędów. Są to same ministerstwa (MEN, MG, MiiR, MNiSW, MON, MPiPS, MSP, MSiT, MŚ, MS, MSW, MKiDN, MF, MRiRW, MSZ) i KPRM.
- Pogłębiona analiza na bazie IDI pozwoliła pogrupować podejścia organizacyjne do przygotowania OSR w 4 typy instytucji, w których: a) wiodącą rolę w przygotowaniu większości OSR pełni departament analityczny (np. MEN, MS); b) departament analityczny ściśle współpracuje bądź przynajmniej konsultuje OSR z innymi komórkami merytorycznymi (MŚ, MAiC, MSP); c) departament analityczny jedynie konsultuje OSR przygotowywane samodzielnie w innych departamentach (MF, MPiPS, MG, MZ, MNiSW); d) przygotowanie OSR jest samodzielną kompetencją departamentów merytorycznych (MKiDN, MSiT, MRiRW, MSW, MSZ, MiiR).

## 4. REKOMENDACJE

Opierając się na wynikach badania sformułowano trzy kierunki działania na rzecz systemu wzmacniania kadr analitycznych administracji rządowej. Są to:

1. Kształcenie kadr analitycznych.
2. Osadzenie analityków w procesie decyzyjnym.
3. Stworzenie motywatorów do rozwoju i utrzymania kadr analitycznych w administracji rządowej.

Dla każdego z ww. kierunków opracowano zestaw rekomendacji, różnicując je pod względem adresatów, to znaczy wskazując, czy są one systemowe, czy kierowane do konkretnych urzędów.

### 4.1 KSZTAŁCENIE KADR ANALITYCZNYCH

Rekomendacje na temat kształcenia dotyczą trzech kwestii:

1. Kto powinien być objęty procesem kształcenia (grupa docelowa).
2. Z jakiego zakresu wiedzy i umiejętności kształcić analityków.
3. Jak kształcić analityków – w jakiej formule, umocowaniu instytucjonalnym, według jakiego programu i jakiej metodyki nauczania.

---

#### REKOMENDACJA 1

##### Zawężenie grupy docelowej objętej kształceniem

Ta rekomendacja ma podwójny charakter. Z jednej strony, jest systemowa, gdyż dotyczy całościowej strategii wspierania kadr analitycznych. Z drugiej strony, ma też charakter węższy, bowiem odnosi się do pojedynczych resortów i urzędów, wskazując główne instytucje – adresatów działań na rzecz kształcenia.

Biorąc pod uwagę zakres wykonywanych czynności analitycznych, w ramach poszczególnych urzędów, należy zawęzić dalsze działania projektowe do wyselekcjonowanej grupy analityków typu III, tj. tych, którzy uczestniczą w całym procesie – zarówno w tworzeniu regulacji, jak i ich ocenie (w ramach OSR lub TR). Mogą oni być delegowani z różnych instytucji (tak by nie tworzyć „białych plam” w systemie), jednak trzon powinny stanowić poszczególne resorty zaangażowane w projektowanie regulacji i ich ocenę. Innymi słowy, rekomenduje się, by w kolejnej, wdrożeniowej części projektu wzięli udział ci analitycy, którzy są zaangażowani w przygotowywanie regulacji oraz tworzenie ocen wpływu, bez względu na instytucję, w której pracują. Niniejsza *Ekspertyza* pokazuje jednak, że większość z nich będzie delegowana z poszczególnych resortów.

Kluczowym elementem przy selekcji analityków do kolejnego etapu projektu powinny być przejrzyste kryteria, które muszą w pierwszej kolejności diagnozować, na ile dana osoba jest faktycznie zaangażowana w proces przygotowywania oceny wpływu.

Jednocześnie rekomenduje się, aby grupa objęta dalszymi działaniami w projekcie posiadała wysoki lub co najmniej umiarkowany poziom potencjału analitycznego, mierzonego za pomocą II części Testu Kompetencji Analitycznych. Zapewni to wysoką efektywność programów rozwijających wiedzę i umiejętności analityczne.

---

## REKOMENDACJA 2

### Skoncentrowanie zakresu kształcenia na Kanonie Wiedzy

Rekomendacja, dotycząca zakresu kształcenia, ma charakter systemowy. Została opisana w **KANONIE WIEDZY**, który obejmuje pięć pól:

1. Teorię interwencji
2. Metodykę badań
3. Podejścia i metody ilościowe
4. Wykorzystanie wiedzy w procesach decyzyjnych
5. Nowe trendy w zakresie analiz polityk publicznych

Dla każdego z tych pól przedstawiono: uzasadnienie (dlaczego jest ważne dla pracy zawodowej analityka), opis wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, a także zalecaną literaturę fachową. Zaproponowano także metodę aktualizacji kanonu. Sposób jego opisu opiera się na schemacie Krajowych Ram Kwalifikacji<sup>54</sup>. Jest na tyle szczegółowy, że może stanowić podstawę programu kształcenia (patrz załącznik do *Eksperytyzy*).

---

## REKOMENDACJA 3

### Uruchomienie studiów podyplomowych jako głównej formuły kształcenia

Rekomendacja odnosząca się do sposobu kształcenia analityków administracji rządowej również ma charakter systemowy. Zakłada uruchomienie specjalistycznych studiów podyplomowych dla pracowników administracji rządowej, które obejmowałyby swym zakresem zagadnienia zawarte w Kanonie Wiedzy i byłyby prowadzone według najnowszej metodyki kształcenia osób dorosłych. Poniżej przedstawiono szczegóły proponowanego rozwiązania.

**Jako główną FORMUŁĘ KSZTAŁCENIA proponuje się studia podyplomowe** zamiast dotychczas stosowanych doraźnych szkoleń i wizyt studyjnych. Ze względu na znaczące różnice w potencjale analitycznym, zaobserwowane w trakcie badania, zakłada się stworzenie programu studiów na

---

<sup>54</sup> Krajowe Ramy Kwalifikacji (KRK) to system opisu umiejętności i kompetencji wprowadzony przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (w ramach procesu bolońskiego, tzn. europejskiej inicjatywy zintegrowania systemów edukacji wyższej i uczenia się przez całe życie). W założeniu KRK mają dawać porównywalność i łatwą orientację w kompetencjach i umiejętnościach zdobywanych przez osoby dorosłe na różnych kursach, szkoleniach, studiach przez całe życie (więcej na: <http://www.nauka.gov.pl/krajowe-ramy-kwalifikacji-szkolnictwo>).

poziomie podstawowym oraz programu na poziomie rozszerzonym (*master*). Propozycja opiera się na następujących przesłankach:

- Ogólnie niski obecny stan wiedzy i umiejętności wśród analityków (porównaj podrozdział 1.1.) wymaga zbudowania wspólnej bazy pojęciowej i spójnych fundamentów rozumienia metodyki badań – tak znacząca, całościowa praca nie jest możliwa do realizacji poprzez krótkookresowe szkolenia; wymaga pełnego, uporządkowanego i regularnego procesu kształcenia.
- Większość analityków, którzy wzięli udział w diagnozie, to młode osoby po studiach – ich wyniki testu świadczą o niskiej „przystawalności” bieżącej oferty edukacyjnej do rzeczywistych potrzeb administracji; innymi słowy obecne programy kształcenia na polskich uniwersytetach w niewielkim stopniu przygotowują do pracy w roli analityków polityk publicznych i nie można liczyć, że w najbliższych kilku latach dostarczą kadr na oczekiwanym przez praktyków poziomie i w wymaganym profilu.
- Jak wykazała diagnoza, środowisko analityków jest rozproszone i sektorowo sfragmentaryzowane; spójny program studiów umożliwiłby zbudowanie trwałych kontaktów międzyinstytucjonalnych, wykształcenie elity analityków w urzędach, a także – co ważne – zbudowania „masy krytycznej” kadr analitycznych.
- Doświadczenia systemu szkoleń administracji w innych dziedzinach pokazują, że polscy urzędnicy w swoim procesie rozwoju zawodowego bardziej sobie cenią dyplomy studiów podyplomowych niż certyfikaty ukończenia szkoleń; stworzenie programu studiów byłoby więc atrakcyjną ofertą dla ambitnych urzędników.

Tak więc studia podyplomowe oferowałyby spójny zestaw wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, niezbędnych do prowadzenia skutecznych działań analitycznych w ramach polityk publicznych.

Jako **INSTYTUCJONALNE UMOCOWANIE STUDIÓW PODYPLOMOWYCH** sugeruje się powołanie konsorcjum głównych polskich ośrodków uniwersyteckich<sup>55</sup>. Wykładowcy i osoby prowadzące warsztaty pochodziliby z całego kraju i ze świata. Żeby zapobiec stagnacji i przenoszeniu schematów kształcenia z typowych programów krajowych, rekomenduje się:

- brak stałego personelu wykładowego – dobór kadry studiów powinien być determinowany tematyką zajęć, znacząca większość prowadzących powinna pochodzić spoza instytucji realizujących program i być ekspertami z kraju i z zagranicy;
- wyznaczenie dyrektora studiów i kierowników każdego z modułów (rozumianych jako bloki tematyczne), a także radę naukową złożoną z praktyków administracji i specjalistów – takie rozwiązanie zapewni spójność programu kształcenia.

Proponuje się, aby **STRUKTURA PROGRAMU STUDIÓW** uwzględniała następujące kryteria i wymogi:

- obejmowała dwa semestry, czyli tok rocznych studiów (około 190 godzin wykładowych, 1 godzina wykładowa trwająca 45 minut, przy założeniu, że zajęcia odbywałyby się w piątki i soboty co dwa tygodnie);
- była podzielona na moduły (rozumiane jako bloki tematyczne), zakres tematów w ramach modułów powinien obejmować wszystkie pola Kanonu Wiedzy – zakłada się poniższą kolejność modułów i ich zakres godzinowy:
  - Moduł 1. Teoria interwencji – około 20 godzin (w tym 15 to warsztaty),
  - Moduł 2. Metody badań społecznych – około 40 godzin (w tym 30 to warsztaty)<sup>56</sup>,
  - Moduł 3. Wykorzystanie wiedzy – około 15 godzin (w tym 10 to warsztaty),
  - Moduł 4. Podejścia i metody ilościowe – około 105 godzin (w tym 70 to warsztaty),
  - Moduł 5. Nowe trendy – około 10 godzin;

<sup>55</sup> Rolę koordynatora organizacyjnego mogłaby pełnić Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, z uwagi na jej realną pozycję jako centrum edukacji administracji rządowej.

<sup>56</sup> Tematy poruszane w tym module również obejmowałyby metody ilościowe.



- w ramach programu studiów powinny istnieć poziomy zaawansowania, a także, po pierwszym wyrównawczym semestrze, ścieżki specjalizacji. Przy czym na obecnym etapie istnieje zapotrzebowanie na wsparcie przede wszystkim na poziomie podstawowym i średniozaawansowanym. Proponuje się zatem, aby pierwsze trzy moduły studiów („Teoria interwencji”, „Metody badań społecznych”, „Wykorzystanie wiedzy w procesach decyzyjnych”) były przeznaczone dla wszystkich uczestników (początkujących i zaawansowanych), a dopiero przy czwartym module dotyczącym metod ilościowych następowo różnicowanie poziomów.

**METODYKA NAUCZANIA** powinna opierać się na najnowszych zasadach andragogiki (nauczania ludzi dorosłych) oraz dobrych praktykach studiów podyplomowych dla specjalistów. Konkretnie postulaty to:

- wielkość całego rocznika studentów nie większa niż 30 osób, zaś w przypadku warsztatów – prowadzenie ich w podziale na grupy 5-6-osobowe (tzn. większość ćwiczeń będzie realizowanych w grupach 5-osobowych, część ćwiczeń – indywidualnie);
- wyposażenie uczestników w duże pakiety uprzednio przygotowanej literatury – chodzi o wyciąg ze źródeł, praktyczne lektury dostarczające podstaw pojęciowych do dyskusji i pracy na zajęciach;
- traktowanie wykładów jako wprowadzenia do tematu zajęć, ściśle powiązanego z warsztatami (studenci uczą się teorii i od razu stosują ją w praktyce do rozwiązywania określonych problemów, w tym pracują na konkretnym oprogramowaniu analitycznym, korzystają z różnych narzędzi);
- przeznaczenie na warsztaty ponad 60% czasu studiów (około 115 godzin);
- przyjęcie reguły, że na warsztatach, po rozwiązaniu wstępnych modelowych przypadków, będą wykorzystywane studia przypadków z polskich organizacji, a najlepiej, aby słuchacze pracowali „na problemach i projektach”, które sami przynosiliby na zajęcia;
- wprowadzenie bieżącej informacji zwrotnej, a więc pełne zaangażowanie prowadzących w pracę w grupie i komentowanie prac zespołów analityków, w tym dyskutowanie realnych wyzwań i zadań z ich pracy.

---

#### REKOMENDACJA 4

#### Zastosowanie czterech uzupełniających formuł kształcenia

Jako **UZUPEŁNIAJĄCE FORMUŁY KSZTAŁCENIA** proponuje się cztery rodzaje działań.

Pierwszą formułą są **SZKOŁY LETNIE**. Miałyby służyć pozyskaniu inspiracji zagranicznych, nawiązaniu kontaktów z analitykami administracji publicznej innych krajów oraz rozwijaniu wiedzy i umiejętności w wybranych polach Kanonu Wiedzy (np. metodach ilościowych – analizach kontrfaktycznych)<sup>57</sup>. Na szkoły letnie wysyłano by wyróżniających się analityków, którzy potem – w ramach studiów podyplomowych – przygotowywaliby krótkie prezentacje i demonstracje, dzieląc się najnowszą wiedzą z danej tematyki.

---

<sup>57</sup> Przykładowo wskazać można szkoły letnie organizowane przez uniwersytety amerykańskie (University of Michigan, Ann Arbor; Indiana University – School of Public & Environmental Affairs, in.), włoskie (*summer school on counterfactual analysis* – zespół profesora Alberto Martini), holenderskie (ośrodek w Utrechcie, Uniwersytet w Gent – szkoły nt. *system dynamics*) lub brytyjskie. Jest kilka instytutów właśnie w tych krajach, które specjalizują się w analizach danych ilościowych na potrzeby polityk publicznych. W Polsce na razie Uniwersytet Warszawski uruchomił szkołę letnią WSAD (Warszawska Szkoła Analizy Danych); w polu wybranych polityk publicznych (np. edukacji) szkoły letnie zaawansowanej analizy danych organizuje też Uniwersytet Jagielloński (Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych).



Formuła druga to **SKOLENIA**. Miałyby formę *ad hoc* i służyłyby rozwojowi umiejętności technicznych – obsługi konkretnych programów do analizy danych i baz danych. Każdy z urzędów mógłby je zamawiać, dostosowując do swoich potrzeb i oprogramowania, którym dysponuje. Urzędy już teraz korzystają z tej formuły kształcenia. Chodzi jednak o intensyfikację tych działań.

Trzecia propozycja to **STAŻE I WYMIANY ZAGRANICZNE**, rekomendowane dla zaawansowanych analityków. Osoby po takich stażach byłyby też potem źródłami dobrych praktyk – mogłyby przedstawić swoje doświadczenia i obserwacje w formie prezentacji na studiach podyplomowych.

Ostatnia, uzupełniająca formuła kształcenia to **TRENERZY WEWNĘTRZNI**. W jej ramach pracownicy ministerstw, którzy są specjalistami w danym temacie i dzielą się wiedzą z innymi osobami w organizacji, prowadząc wewnętrzne szkolenia badają potrzeby szkoleniowe, a także są łącznikiem między pracownikami a kadrą zarządzającą przygotowującą projekty szkoleniowe.<sup>58</sup> To rozwiązanie było przetestowane w projekcie innowacyjnym Ministerstwa Uczące Się w odniesieniu do różnych specjalizacji urzędniczych.

## 4.2 OSADZENIE ANALITYKÓW W PROCESIE DECYZYJNYM

Rekomendacje związane z osadzeniem analityków w procesie decyzyjnym dotyczą:

- działań prowadzących do uporządkowania systemu,
- budowania prestiżu pozycji analityków w urzędach,
- silniejszego włączenia analityków w procesy decyzyjne,
- budowania sieci wymiany informacji i dobrych praktyk na poziomie międzyresortowym.

---

### REKOMENDACJA 5

#### Dążenie do stworzenia w urzędach stanowisk: „młodszy analityk” i „starszy analityk”

W trakcie badania zaobserwowano silne zróżnicowanie rozwiązań strukturalnych związanych z rolą i koncentracją analityków w urzędach. Wydaje się, że na obecnym etapie trudno będzie stworzyć jeden, całościowy system, związany z ulokowaniem w urzędach osób o kompetencjach analitycznych. Budowanie spójnego systemu warto zatem zacząć od prostszego rozwiązania, czyli stworzenia stanowisk: „młodszy analityk” oraz „starszy analityk”.

Dlaczego warto zrealizować tę rekomendację? Po pierwsze, pozwoli ona uporządkować wiedzę o korpusie analitycznym w administracji. Niniejsza *Ekspertyza* zrealizowana została jedynie na określonej próbie, stąd ustalenia mają charakter eksploracyjny, a nie konkluzyjny. Wprowadzenie dwóch stanowisk pozwoliłoby w sposób systematyczny, opierający się na danych ze wszystkich urzędów, obserwować nie tylko liczby, ale też ulokowania analityków w poszczególnych urzędach. Takie rozwiązanie ułatwiłoby także mobilność analityków – łatwiej szukać osób na stanowiska analityczne (oraz łatwiej szukać pracy na stanowiskach analitycznych), gdy te są jednoznacznie wydzielone spośród wielu różnych stanowisk w różnych departamentach.

Po drugie, wprowadzenie tych stanowisk ułatwi rozwój kompetencji analityków. Możliwe będzie stworzenie modelowych opisów stanowisk dla „młodszego” i „starszego” analityka oraz przypisanie do tych poziomów jednoznacznych kryteriów awansu.

---

<sup>58</sup> Capiga M. (2014). *Trenerzy wewnętrzni*, [w:] Ledzion B., Olejniczak K., Rok J. (red.). *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Po trzecie, rozwiązanie takie może być początkiem budowania prestiżu analityka w administracji publicznej – wobec różnych rozwiązań na poziomie pojedynczych urzędów, zarówno w zakresie lokalizacji, jak i zakresu obowiązków analityków, a także przy relatywnie wysokim poziomie niestabilności instytucjonalnej stworzenie takich stanowisk pozwoliłoby budować względnie stabilny korpus analityków, stopniowo pogłębiając integralność tej grupy.

---

## REKOMENDACJA 6

### Podjęcie systematycznej pracy z dyrektorami generalnymi oraz dyrektorami departamentów w zakresie integralnego włączenia działań analitycznych w procesy zarządzania ministerstwami i komórkami organizacyjnymi

Ze względu na eksploracyjny charakter badania nie są formułowane jednoznaczne wnioski dotyczące instytucjonalizacji prac analityków, a przede wszystkim ich wpływu na stanowienie prawa oraz zarządzanie instytucjami publicznymi. Należy jednak zauważyć, że istnieje duża grupa analityków przekonanych o tym, że ich praca nie ma wpływu na projekty ustaw i rozporządzeń. Innym zjawiskiem wymagającym uwagi jest stosunkowo niski poziom zainteresowania kierownictwa urzędów wynikami prowadzonych analiz (rzadka możliwość prezentowania i dyskusowania wyników badań z kierownictwem.)

Aby działalność analityczna nie była jedynie wydzieloną funkcją, realizowaną w oderwaniu od kluczowych procesów strategicznych i operacyjnych w organizacjach, warto podjąć działania zmierzające do budowania wyższego poziomu świadomości decydentów na temat roli wyników badań i analiz w podejmowaniu decyzji.

Nie ma tutaj jednorazowego działania, które od razu przyniesie skutek. Trzeba raczej podjąć długofalowe, stopniowe kroki. Proponuje się przyjęcie modelu „najpierw pogłębienie, następnie poszerzenie”, czyli rozpoczęcie działań od urzędów, w których widać pozytywne nastawienie kierownictwa do wykorzystywania analiz w procesach decyzyjnych. Warto z takimi urzędami przeprowadzić serie warsztatów, spotkań, dedykowanych szkoleń, które, z jednej strony, odpowiedzą na pytanie, jakie są czynniki sukcesu wykorzystywania analiz, a po drugie – co jeszcze można w tym procesie poprawić. Praca z tymi „liderami” powinna zatem opierać się nie na promocji idei, ile na analizowaniu konkretnych problemów i szukaniu rozwiązań.

Na drugim etapie te bardziej zaawansowane urzędy, z wypracowanymi konkretnymi mechanizmami powinny służyć jako przykłady dobrych praktyk, liderów zmian, które promowane będą w szerszym gronie. Tutaj z kolei warto zacząć od lżejszych form promocyjnych, znanych np. z działań marketingowych, jak „Śniadania liderów”, dotyczące wykorzystania wyników analiz. Na Forum Dyrektorów Generalnych oraz przy innych okazjach networkingowych warto konsekwentnie wprowadzać tematy związane z wykorzystaniem analiz w zarządzaniu publicznym.

To budowanie kultury polityk publicznych opartych na dowodach oraz zarządzania opartego na dowodach będzie procesem długotrwałym, dlatego warto wyznaczyć i gruntownie przygotować w ramach KPRM osoby, które będą służyły jako doradcy dla pozostałych urzędów w kwestii dobrych praktyk, będą proponowały szkolenia, spotkania dyskusyjne itp.

---

**REKOMENDACJA 7****Budowanie kultury organizacyjnej sprzyjającej wykorzystaniu analiz w urzędach  
– rozwiązania systemowe**

Należy zastanowić się nad zmianą podejścia do procesu tworzenia ustaw i rozporządzeń. Obecnie zdaniem analityków jest tak, że w polskich ministerstwach oceny skutków regulacji i testy powstają już pod gotowy projekt rozwiązań prawnych. Tymczasem lepszym rozwiązaniem byłoby odwrócenie tego procesu i najpierw przeprowadzenie procesu analitycznego (sformułowanie pytań i problemu), następnie prowadzenie badań i analiz, budujących wiedzę o danym zjawisku społecznym bądź ekonomicznym, następnie szkicowanie możliwych rozwiązań (scenariusze działań), dopiero następnie wybranie jednego rozwiązania z uzasadnieniem i oceną skutków jego wdrożenia. W takim procesie analitycy powinni być zaangażowani od samego początku, a nie dopiero wówczas, gdy gotowy jest projekt i OSR.

Warto w szerszym stopniu uwzględnić również korzystanie z doświadczeń międzynarodowych, a także rozważyć generowanie zapytań do ambasad (zwłaszcza z krajów nieanglojęzycznych<sup>59</sup>), celem identyfikacji rozwiązań w danym polu przed rozpoczęciem prac w resorcie lub wybranie takich przykładów poprzez zlecenie przeglądu międzynarodowych praktyk uczelniom, naukowcom bądź firmom doradczym.

Wydaje się, iż dobrym rozwiązaniem byłoby opublikowanie dobrze ustrukturyzowanego, czytelnego podręcznika, pokazującego w przystępnej formie, jak krok po kroku przeprowadzać ocenę skutków regulacji. Taki podręcznik powinien uwzględniać wszystkie fazy przygotowywania oceny, ale też elementy systemu, które wpływają na proces (czyli np. opisywać, jak zarządzać współpracą osób z różnych komórek przy tworzeniu jednego opracowania).

---

**REKOMENDACJA 8****Budowanie kultury organizacyjnej sprzyjającej wykorzystaniu analiz w urzędach  
– rozwiązania na poziomie urzędów**

Widać wyraźnie, że analitycy pracują raczej w wąskich grupach swoich wydziałów, relatywnie rzadziej podejmują współpracę z innymi departamentami. Pojawiają się też uwagi dotyczące wzajemnego niezrozumienia i rozbieżnych oczekiwań. Dlatego warto zachęcić poszczególne urzędy do wdrażania praktyk poprawiających komunikację, współpracę i wymianę informacji w ramach instytucji. Mogą temu służyć:

- *seminaria wewnętrzne*, organizowane jedynie dla pracowników danej instytucji, np. na temat tego, jakie analizy są potrzebne w konkretnych departamentach lub jakiego rodzaju bazy danych są potrzebne analitykom, aby móc prowadzić analizy dla poszczególnych departamentów czy też analizy horyzontalne;
- *sesje dobrych praktyk* – ponieważ analitycy w trakcie wywiadów mówili, że współpraca poprawia się głównie przez akumulację doświadczenia i praktycznych rozwiązań, warto te wypracowane już w organizacjach mechanizmy promować na forum całego urzędu; sesje powinny być więc organizowane przez przedstawicieli komórki analitycznej i merytorycznej;

---

<sup>59</sup> Analitycy i inni pracownicy administracji w dość dobrym stopniu znają język angielski, co pozwala im korzystać z doświadczeń opisanych w raportach OECD czy też doświadczeniach państw anglojęzycznych; inaczej wygląda kwestia np. w odniesieniu do takich państw, jak Japonia czy kraje skandynawskie, w których zidentyfikować można wiele ciekawych rozwiązań, ale bariera językowa nie pozwala na ich poznanie.

- *podsumowania działań* – po każdym projekcie, w którym zaangażowani byłiby analitycy i pracownicy merytoryczni warto zorganizować krótkie spotkania, na których według tego samego schematu oceniane będą podjęte działania (co się udało, a co – nie, jakie były problemy, jak je rozwiązano i jak można ich uniknąć w przyszłości).

---

## REKOMENDACJA 9

### Budowanie sieci współpracy i wymiany informacji

Budowanie potencjału analitycznego w całej administracji powinno się odbywać również przez zacieśnianie współpracy pomiędzy poszczególnymi urzędami. Warto jej nadać systematyczny i ustrukturyzowany sposób. Takim narzędziem może być organizacja tzw. **WSPÓLNOTY PRAKTYKÓW**, czyli cyklicznych spotkań analityków, na których będą poruszane konkretne problemy, wyzwania, a następnie wspólnie poszukiwane rozwiązania lub identyfikowane dobre praktyki.

Wspólnoty praktyków mają charakter półformalny. Nie tworzy się oddzielnej struktury (np. stowarzyszenia czy bardziej technicznie – biura). Uczestnicy takiej wspólnoty organizują swoją pracę „oddolnie”. Koordynacja nie opiera się na jednym, instytucjonalnym liderze, lecz na współpracy i uzgodnieniach osób tworzących wspólnotę (np. przy wykorzystaniu ankiet *on-line* głosuje się, który termin spotkania odpowiada największej liczbie osób „tworzących praktykę”, ale też zgłasza się tematy kolejnych spotkań).

Oczywiście, na początku potrzebna jest instytucja, która wyjdzie z inicjatywą organizacji takich spotkań. W przypadku wspólnoty analityków taki zamiar może zgłosić KPRM (np. Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji).

Spotkania mogą odbywać się cyklicznie, np. raz w miesiącu, ale też przy okazji ważnych wydarzeń (choćby specjalne panele podczas konferencji organizowanych przez instytucje). Miejsca spotkań dobierane są w taki sposób, aby nie tworzyć dodatkowych kosztów (mogą to być sale dostępne w urzędach, a nawet miejsca mniej formalne, np. kawiarnie, oczywiście w zależności od planowanej liczby osób). Sesje mają charakter roboczych dyskusji nad konkretnymi problemami, zgłaszanymi pomysłami czy dzielenia się praktykami – nie trwają zazwyczaj dłużej niż 2-3 godziny, zatem catering nie zawsze jest niezbędny, wystarczy kawa, herbata, woda.

Zaletą wspólnoty praktyków jest to, iż nie jest to platforma abstrakcyjnych szkoleń, lecz konkretnych dyskusji o problemach z codziennej pracy (np. dostępności danych, korzystania z oprogramowania, wykorzystania metod w konkretnych problemach badawczych).

Dodatkowo warto zadbać o to, by taka praktyka miała też platformę stałej komunikacji *on-line*. O ile urzędowe doświadczenia z takimi platformami nie napawają optymizmem (np. niewielkie zainteresowanie korzystaniem ze Wspólnej Platformy Intranetowej), warto skorzystać z popularnych serwisów społecznościowych, gdzie analitycy wymieniliby się opiniami, przesyłali linki do ciekawych publikacji, badań, wymieniali się pomysłami udziału w szkoleniach, konferencjach.

### 4.3 STWORZENIE MOTYWATORÓW DLA ROZWOJU I UTRZYMANIA KADR ANALITYCZNYCH

---

#### REKOMENDACJA 10

##### Łączenie pracy analitycznej z aktywnością naukową

Rekomenduje się, aby stworzyć w urzędach rozwiązania umożliwiające łączenie pracy w resorcie z pracą na uczelni. Analitycy z afiliacjami naukowymi, z jednej strony, będą mieli dodatkowy motywator do rozwoju, będą wносить do urzędu nowe metody i techniki analityczne, a dzięki konferencjom naukowym i działaniom badawczym zdobędą rozeznanie w najnowszych trendach metodologii badawczej. Wreszcie, będą mieli dostęp do literatury. Z drugiej strony, praca w ministerstwie pozwoli im stosować teorię w praktyce, a także da szeroki materiał badawczy. Ten wstępny pomysł będzie rozwijany w kolejnej części tego projektu – po przeglądzie doświadczeń międzynarodowych z zakresu rozwoju kadr.

---

#### REKOMENDACJA 11

##### Zastosowanie mentoringu i ścieżek kariery

Warto rozważyć stworzenie systemu mentoringu dla analityków w administracji publicznej, połączonego z jasnymi ścieżkami kariery i rozwoju zawodowego.

Analitycy z wysokimi kompetencjami w zakresie wiedzy i umiejętności analitycznych staliby się dla analityków o niższych kompetencjach (np. z powodu krótkiego stażu pracy w danym resorcie) mentorami. System mentoringowy obejmowałby, z jednej strony, działania związane z nauczaniem, inspirowaniem, doskonaleniem kompetencji analitycznych u analityków z młodszym stażem. Z drugiej strony, byłby nastawiony na działania doskonalące kompetencje mentorskie (poprzez szkolenia, kursy, programy e-learningowe) u analityków posiadających wyższe kompetencje analityczne.

Ten wstępny pomysł będzie rozwijany w kolejnej części tego projektu – przy okazji konsultacji związanych z budowaniem indywidualnych programów rozwoju zawodowego (IPRZ).

## ZAŁĄCZNIK 1: KANON WIEDZY ANALITYKA

### 4.4 WPROWADZENIE

Kanon Wiedzy wyznacza standard tego, co dobrze przygotowany, kompetentny, nowoczesny analityk administracji rządowej powinien wiedzieć i jakie umiejętności posiadać.

Charakterystyka kanonu:

- Jest całościowy, a więc nie ogranicza się do wąskich technicznych umiejętności, lecz obejmuje całość kompetencji niezbędnych do rzetelnego projektowania i oceny interwencji publicznych (czyli uwzględnia potrzeby różnych sektorów i typów analityków).
- Czerpie z najwyższych światowych standardów wiedzy i umiejętności z zakresu metodyki analiz interwencji publicznych.
- Jest elastyczny, czyli umożliwia włączanie do swojego zakresu nowych metod, technik i przełomowych rozwiązań, które pojawiają się każdego roku w polu polityk publicznych.

Kanon Wiedzy obejmuje pięć pól:

1. Teorię interwencji publicznych
2. Metodykę badań
3. Podejścia i metody ilościowe
4. Wykorzystanie wiedzy w procesach decyzyjnych
5. Nowe trendy w zakresie analiz polityk publicznych

Każde pole Kanonu Wiedzy jest opisane na tej samej zasadzie i uwzględnia:

- uzasadnienie, dlaczego to pole jest ważne dla pracy analityków,
- zakres wiedzy wymagany w danym polu,
- zakres umiejętności w danym polu,
- kompetencje społeczne, powiązane z danym polem,
- zalecane źródła – literaturę naukową i metodyczną.

Sposób opisu pól kanonu opiera się na Krajowych Ramach Kwalifikacji. Dzięki temu będzie możliwość porównywania kompetencji, nabywanych dzięki uczestnictwu w formach kształcenia opartych na Kanonie Wiedzy, z uzyskiwanymi w toku realizacji programów studiów. Jest to ważne, gdyż porównując przyszły kanon np. z programem studiów socjologicznych, można będzie stwierdzić, czy modelowy absolwent dzięki studiom ma już określony zasób wiedzy, zgodnej z kanonem i potrzebuje tylko uzupełnień. Odniesienie do KRK pozwoli połączyć ten kanon z dyskusją i projektami na temat *life-long learning*.

#### 4.5 METODA AKTUALIZACJI KANONU WIEDZY

Kanon Wiedzy musi być tak skonstruowany, aby istniała możliwość jego regularnego modyfikowania ze względu na rozwój metodyki badań społecznych.

Proponowana procedura aktualizacji kanonu zakłada jego krytyczną analizę i uzupełnianie co dwa lata. Taki okres umożliwia, z jednej strony, uwzględnianie nowości (które w polu metodyki pojawiają się stopniowo), z drugiej, daje stabilność i pozwala uniknąć ciągłych zmian kanonu w pogoni za nowinkami technicznymi.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – właściciel procesu – powinien organizować panel ekspertów. Będzie on krytycznie analizować i dyskutować zawartość każdego z pól kanonu pod względem ich aktualności z potrzebami analitycznymi krajowych analityków oraz światowym stanem wiedzy z zakresu metodyki analiz polityk publicznych, w tym analizy oceny skutków regulacji.

W przypadku pola 5 (Nowe trendy...) panel ekspertów będzie decydować, jakie nowości włączyć na okres próbny do kanonu, które z nich, już znajdujące się w tym polu, okrzepły na tyle, by przenieść je do pozostałych części kanonu, a które zagadnienia się zdezaktualizowały i można je usunąć.

Proponuje się, aby w pracach panelu brało udział 7-8 ekspertów. W skład panelu powinny wejść osoby o następujących profilach zawodowych:

- doświadczony krajowy praktyk, analityk polskiej administracji rządowej – wniesie wiedzę na temat obecnej praktyki polskiej administracji, potrzeb i uwarunkowań prowadzenia analiz polityk publicznych;
- doświadczony zagraniczny praktyk, analityk z zagranicznej administracji rządowej – wniesie wiedzę o metodach i podejściach stosowanych w innych krajach OECD, jego komentarze będą inspiracją dla polskiego systemu;
- naukowiec specjalizujący się w metodologii badań społeczno-ekonomicznych – wniesie wiedzę o tym, co się dzieje w tej dziedzinie, jakie nowe podejścia, metody, techniki są wprowadzane do podstaw programowych nauczania badań społecznych w Polsce;
- naukowiec specjalizujący się w metodologii analiz interwencji publicznych (w tym ewaluacji) – wniesie wiedzę na temat tego, co dzieje się w polu analiz polityk publicznych, jakie nowe podejścia i metody są stosowane w OSR, ewaluacjach, analizach interwencji publicznych;
- kierownik krajowych programów studiów z zakresu analiz polityk publicznych, ewaluacji, zarządzania publicznego – wniesie wiedzę o trendach w nauczaniu osób dorosłych, nowe rozwiązania dotyczące ułożenia programów studiów i szkoleń, wiedzę na temat obecnego zakresu programowego, jak i planowanych zmian w programach specjalistycznych studiów; dodatkową zaletą uczestnictwa takiej osoby będzie możliwość tworzenia synergii między wewnętrznym systemem szkolenia administracji a studiami uniwersyteckimi przygotowującymi przyszłych urzędników;
- redaktor naczelny zagranicznego czasopisma naukowego z zakresu analiz polityk publicznych. W przypadku czasopisma z czołówki rankingu cytowań (Reuters ISI one-year impact factor) redaktor naczelny czasopisma ma rozeznanie w tym, co specjaliści od polityk publicznych publikują, jakie są nowe kierunki badań, jakie nowe trendy w metodyce są rozwijane przez wiodące ośrodki analityczne i czołowych naukowców.



## 4.6 TEORIA INTERWENCJI PUBLICZNYCH

Teoria interwencji to logiczna podstawa badań analitycznych wszystkich interwencji publicznych (regulacji, polityk, programów i projektów). Jest wykorzystywana zarówno w polu badań OSR (RIA – *Regulatory Impact Assessment*), jak i ewaluacji interwencji. Stosuje się ją jako podstawę projektowania analiz *ex ante* (projektowania interwencji) i *ex post* (weryfikacja efektów interwencji). Dlatego też każdy analityk musi bardzo dobrze znać, rozumieć i umieć stosować w praktyce zagadnienia z zakresu teorii interwencji.

### Wiedza analityka z zakresu teorii interwencji

- Zna podstawowe pojęcia używane do opisywania interwencji w formie teorii weryfikowanej przez rzeczywistość.
- Rozumie ogólną naturę przyczynowo-skutkowej relacji między celami, działaniami i produktami a rzeczywistym mechanizmem i efektami interwencji.
- Rozumie szczegółowe relacje pomiędzy elementami interwencji – teoriami bazowymi, teorią wdrażania i teorią zmiany oraz ich składowymi (przesłankami, nakładami, działaniami, produktami, mechanizmem zmiany i efektami).
- Zna zasady tworzenia modeli interwencji.
- Rozumie teoretyczne i praktyczne aspekty mechanizmu zmiany.

### Umiejętności analityka z zakresu teorii interwencji

- Potrafi zidentyfikować główne założenie przyczynowo-skutkowe interwencji (jeśli..., to... i dzięki temu...).
- Umie rozpisać szczegóły interwencji publicznej w formie przyczynowo-skutkowego ciągu logicznego (wyzwania i potrzeby – nakłady – działania – mechanizm zmiany – efekty).
- Potrafi zidentyfikować przesłanki leżące u podstaw interwencji i założenia jej twórców.
- Umie zweryfikować przyczynowo-skutkowe relacje między przesłankami i celami, działaniami a rzeczywistym mechanizmem i efektami interwencji.
- Jest w stanie zastosować modele logiczne do opisu, w formie graficznej, teorii interwencji.
- Posługuje się oprogramowaniem do graficznej wizualizacji teorii interwencji (np. Mindjet, XMind, Microsoft Visio, Omnigraffle).
- Skutecznie dobiera wskaźniki mierzące każdy z elementów modelu.

### Kompetencje społeczne analityka z zakresu teorii interwencji

- Potrafi pracować w zespole, identyfikując, dyskutując i rozpisując teorię interwencji.
- Umie dyskutować z twórcami interwencji na temat ich założeń oraz o przesłankach, na których jest oparty pomysł interwencji.
- Potrafi wyjaśnić innym osobom, zaangażowanym w proces tworzenia interwencji, relację przyczynowo-skutkową, na której opiera się interwencja.

### Polecana literatura z zakresu teorii interwencji

- 
- Chen H.T. (1994). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park CA: Sage Publications, Inc.
- Donaldson S.I. (2007). *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.
- Knowlton L.W., Phillips C.C. (2008). *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results*. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Olejniczak K. (2014). *Modele logiczne*, w: Ledzion B., Olejniczak K., Rok J. (red.). *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Rogers P., Funnell S. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Model*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wholey J.S., Hatry H.P., Newcomer K.E. (red.) (2010). *Handbook of practical program evaluation* (wyd.3). San Francisco: Jossey-Bass.

## 4.7 METODYKA BADAŃ

- Wiedza na temat podstawowych pojęć z zakresu metodyki badań społecznych, w tym rodzajów problemów i pytań badawczych, podejść badawczych (w tym mieszanych jakościowo-ilościowych), typów planów badawczych.
- Wiedza o dostępnych źródłach danych wtórnych (danych ilościowych, bazach, międzynarodowych rankingach i cyklicznych badaniach porównawczych).
- Umiejętność stawiania pytań badawczych, formułowania hipotez, doboru właściwego planu do problemu badawczego, łączenia metod jakościowych z ilościowymi.
- Umiejętność formułowania założeń do szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia na badanie.
- Umiejętność racjonalnego dobrania proporcji między harmonogramem badania a jego budżetem i zakresem tematycznym.

### Opis przedmiotu zamówienia

Aby właściwie przygotować opis przedmiotu zamówienia, analityk powinien umieć:

- zidentyfikować potrzeby informacyjne zlecenia,
- określić zakres przedmiotu zamówienia,
- odpowiednio dobrać metody i narzędzia badawcze,
- określić kryteria oceny ofert wraz z punktacją zgodnie z PZP,
- określić warunki udziału w postępowaniu zgodnie z PZP.

#### Polecana literatura z zakresu opisu przedmiotu zamówienia

---

Bienias S., Strzęboszewski P., Opałka E. (red.) (2012). *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Evalsed – the resource for the evaluation of socio-economic development, Komisja Europejska, 2009. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm))

Ferry M., Olejniczak K. (2008). *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*. Warszawa: Ernst & Young, Program „Sprawne Państwo”.

Haber A. (red.) (2007). *Ewaluacja ex post. Teoria i praktyka badawcza*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Olejniczak K., Ledzion B., Weremiuk A. (red.) (2012). *Realizacja badań ewaluacyjnych w świetle Prawa Zamówień Publicznych*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik Akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

### Przygotowanie planu realizacji badań i analiz

Analityk powinien:

- znać sekwencje zadań w projektach analitycznych i badawczych;
- umieć przygotować harmonogram, przy zastosowaniu specjalistycznego oprogramowania (MS Project), w tym:
  - określić kolejność zadań,
  - przypisać im czas i termin realizacji,
  - przypisać zadania członkom zespołu;
- potrafić przeprowadzić monitoring realizacji badania/ analizy.

#### Polecana literatura z zakresu planu realizacji badań i analiz

---

Clark A. Cambell (2013). *The New One-Page Project Manager: Communicate and Manage Any Project With A Single Sheet of Paper* (wyd. 2).

Ledzion B. *Zarządzanie kontraktem ewaluacyjnym – perspektywa wykonawcy*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik Akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

## Przygotowanie budżetów badań/ analiz

Analityk powinien:

- znać podstawowe zasady i założenia tworzenia budżetu badania,
- mieć wiedzę o pozycjach budżetowych w podziale na koszty osobowe/ koszty materialne,
- orientować się w obowiązujących stawkach rynkowych dla pozycji budżetowych, w tym znać także kluczowe czynniki wpływające na ich wysokość.

### Polecana literatura źródłowa z zakresu przygotowania budżetów badań/ analiz

Ledzion B. *Zarządzanie kontraktem ewaluacyjnym – perspektywa wykonawcy*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.) (2008). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik Akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

## Wiedza z zakresu metodyki badań

Analityk powinien mieć wiedzę w zakresie takich zagadnień, jak:

- podstawowe pojęcia z zakresu metodyki badań społecznych, w szczególności:
  - rodzaje celów badań społecznych (poznawczy, opisowy, kształtujący),
  - rodzaje problemów badawczych (deskryptywne, demonstracyjne, eksplikatywne, dowodzące, prognostyczne, optymalizujące, określające, eksplanacyjne, diagnostyczne, relatywizujące) i kryteria ich poprawności (usytuowanie problemów badawczych na tle dotychczasowych osiągnięć, precyzja w sposobie formułowania, realna możliwość rozwiązywania problemów za pomocą badań, wartość praktyczna),
  - rodzaje pytań badawczych (rozstrzygnięcia, dopełnienia),
  - rodzaje podejść badawczych (jakościowe, ilościowe i mieszane, tzw. *mixed methods*),
  - typy i cechy planów badawczych,
  - rodzaje błędów popełnianych w planowaniu badań;
- założenia paradygmatów badań (pozytywistyczny i postpozytywistyczny, konstruktywny, partycypacyjny, pragmatyczny);
- strategie badawcze;
- założenia dotyczące sekwencji zadań w prowadzeniu badań/ analiz;
- możliwości i ograniczenia stosowania poszczególnych metod gromadzenia danych ilościowych i jakościowych, zarówno pod względem metodologicznym (w odniesieniu do celu badania), jak i pod względem efektywności kosztowej;
- rodzaje danych i formy ich gromadzenia w publicznie dostępnych bazach (GUS, Eurostat, OECD);
- cyklicznie realizowane badania na dużych próbach (np. Diagnoza Społeczna) oraz miejsca gromadzenia danych jednostkowych z takich badań (np. Archiwum Danych Społecznych);
- sposoby pozyskiwania danych, które nie są publicznie dostępne;
- możliwości i ograniczenia dostępnych źródeł danych, sytuacje, w których mogą być stosowane, oraz możliwe alternatywne rozwiązania;
- dostępność baz gotowych analiz (np. bazy indeksujące czasopisma naukowe), takie jak Web of Science;
- pojęcia związane z oceną dorobku naukowego autorów analiz, z których korzysta (np. Indeks H), oraz wiarygodnością naukową czasopism (np. „Impact Factor”).

## Umiejętności z zakresu metodyki badań

Analityk powinien umieć:

- opracować strategię badań o charakterze eksploracyjnym, opisowym i wyjaśniającym,
- dostosować plan badawczy do problemu badawczego,
- sformułować pytania i hipotezy badawcze,

- wyrażać pojęcia i terminy teoretyczne w kategoriach operacyjnych,
- stosować i łączyć metody jakościowe z ilościowymi w integralny plan badawczy,
- zbierać i interpretować dane empiryczne,
- krytycznie ocenić istniejące badania, zarówno ilościowe, jak i jakościowe,
- z otrzymanych wyników badań/ analiz wyciągać logiczne wnioski i przekładać je na rzeczowe rekomendacje,
- korzystać z różnego oprogramowania wspomagającego zarządzanie procesem badawczym (MS Excel, MS Project, OpenProj, Gantt Project itp.),
- opracować opis przedmiotu zamówienia, w szczególności:
  - zidentyfikować potrzeby informacyjne i sprecyzować zakres badania;
  - dobrać metody i narzędzia badawcze odpowiednie do stawianych pytań;
  - określić kryteria oceny ofert wraz z punktacją oraz warunki udziału w postępowaniu;
  - dokonać weryfikacji zrozumiałości i spójności przyjętych elementów Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia,
- określić sekwencje zadań w analizach i badaniach,
- opracować harmonogram badań w postaci wykresu Gantta lub diagramu PERT, wykorzystując odpowiednie oprogramowanie, określając kolejność zadań i terminy zakończenia ich realizacji,
- określić skład zespołu realizującego badania (liczba osób, kompetencje) i przypisać zadania członkom zespołu realizującego,
- opracować założenia monitoringu realizacji badania,
- przygotować budżet badań/ analiz, określając kluczowe pozycje budżetowe w podziale na koszty osobowe/ koszty materialne i przypisując stawki rynkowe dla poszczególnych pozycji budżetowych,
- racjonalnie dobrać zależności między harmonogramem badania a jego budżetem i zakresem tematycznym,
- biegle posługiwać się literaturą naukową w języku polskim i obcym, związaną z prowadzeniem badań oraz analizą danych,
- ocenić wiarygodność artykułów naukowych, ekspertyz i analiz,
- stosować zasady krytycznego myślenia w ocenianiu argumentów i wnioskowania na podstawie dowodów,
- korzystać z zasobów Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej.

#### **Kompetencje społeczne analityka z zakresu metodyki badań:**

- koordynacja prac zespołu, w tym prowadzenie spotkań,
- skuteczna komunikacja z członkami zespołu, wykonawcami badań/ analiz,
- szybkie i skuteczne reagowanie na pojawiające się problemy związane z realizacją badania,
- rozumienie zagadnień związanych z etyką badawczą, w tym przepisów dotyczących ochrony danych osobowych i anonimowości badań,
- znajomość i poprawne stosowanie zasad cytowania i przywoływania źródeł,
- nawiązywanie kontaktów międzynarodowych, poszukiwanie dobrych praktyk i sprawdzonych rozwiązań,
- korzystanie z obiektywnych źródeł informacji naukowej.

#### **Polecana literatura z zakresu metodyki badań**

Babbie E. (2007). *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bienias S., Strzęboszewski P., Opałka E. (red.) (2012). *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Bryman A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford Press University.

Clark A. Cambell (2013). *The New One-Page Project Manager: Communicate and Manage Any Project With A Single Sheet of Paper* (wyd. 2).

- Creswell J.W. (2014). *RESEARCH DESIGN. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. University of Nebraska: Lincoln SAGE Publications.
- Evalsed – the resource for the evaluation of socio-economic development, Komisja Europejska, 2009 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm)).
- Franford-Nachmias C., Nachimias V. (2001). *Metody badawcze w naukach społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Hesse-Biber S. N., Leavy P. (2010). *Handbooks of Emergent Methods*. New York: Guildford Press.
- Klincewicz K., Żemigła M., Mijał M. (2012). *Bibliometria w zarządzaniu technologiami i badaniami naukowymi*. Warszawa: Departament Strategii Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- Maršakova-Šajkevič I. (2009). *Badania ilościowe nauki: podejście bibliometryczne i webometryczne*. Poznań: UAM.
- McNabb D.E. (2008). *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management*. Armonk: M.E. Shape.
- Nalimov V. (1971). *Naukometria*. Warszawa: Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.
- Nowak S. (2010). *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nowak P. (2008). *Bibliometria, webometria: podstawy, wybrane zastosowania*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Patton M. Q. (2001). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. London: Sage Publications.
- Shadish W.R., Cook T.D., Campbell D.T. (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Teddlie C. (2008). *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Yang K., Miller G. (red.) (2008). *Handbook of Research Methods in Public Administration*. London, New York: CRC Press.

#### 4.8 PODEJŚCIA I METODY ILOŚCIOWE

Jest to wiedza na temat rozmaitych podejść i metod stosowanych w badaniach ilościowych, włączając zagadnienia związane ze statystyką opisową oraz wnioskowaniem statystycznym, z zasadami doboru prób badawczych, metodami i technikami analizy danych liczbowych (w tym modelowania) i interpretacji wyników, metodami analizy kosztów i korzyści, metodami i technikami stosowanymi w ewaluacji oraz modelem kosztu standardowego. Jest to także umiejętność dokumentacji pracy analitycznej.

Wskazane obszary obejmują, z jednej strony, podstawową wiedzę, którą powinny dysponować osoby posługujące się danymi o charakterze ilościowym (umiejętność poprawnej interpretacji poszczególnych parametrów dostępnych w ramach statystyk publicznych czy też badań/ ekspertyz uwzględniających w swojej metodycy podejścia ilościowe). Z drugiej strony, wymienione obszary związane są z koniecznością posiadania zaawansowanej wiedzy z zakresu metod ilościowych, które niezbędne są jednak tym analitykom, których rolą będzie próba szacowania efektów przyczynowych poszczególnych interwencji publicznych (w postaci nowych regulacji czy też programów publicznych).

##### **Wiedza z zakresu podejść i metod ilościowych**

Analityk zna podstawy:

- rachunku prawdopodobieństwa,
- algebry liniowej,
- analizy matematycznej,
- ekonomii,
- metodyki badań demograficznych.

Analityk zna również współczesne metody i techniki analizy danych, w tym ich założenia, służące do:

- tworzenia opisu statystycznego analizowanych danych,
- weryfikacji statystycznych zależności pomiędzy analizowanymi zjawiskami/ czynnikami (zmiennymi),
- identyfikacji różnic pomiędzy porównywanymi grupami, z wykorzystaniem odpowiednich testów statystycznych,

- tworzenia modeli wyjaśniających relacje pomiędzy analizowanym zjawiskiem a powiązanim z nim czynnikami,
- wnioskowania statystycznego i weryfikacji hipotez statystycznych,
- identyfikacji zależności przyczynowych pomiędzy zjawiskami.

Ponadto analityk:

- zna zasady doboru prób badawczych w badaniach reprezentacyjnych,
- zna źródła danych użyteczne dla swojej pracy,
- ma wiedzę merytoryczną w dziedzinie, w jakiej wykonuje analizy.

### Umiejętności z zakresu podejść i metod ilościowych

Analityk umie:

- posługiwać się programem/ programami służącymi do statystycznej analizy danych,
- dobrać adekwatną metodę/ adekwatne metody analizy danych do konkretnego zagadnienia,
- poprawnie interpretować wyniki przeprowadzonych przez siebie analiz,
- opisać wyniki przeprowadzonych analiz w sposób zrozumiały dla laika,
- umie z przeprowadzonych analiz wyciągać wnioski i opracowywać na ich podstawie rekomendacje,
- umie w atrakcyjny i czytelny sposób zaprezentować wyniki swojej pracy,
- umie powiązać wyniki analizy danych z rzeczywistymi problemami społeczno-gospodarczymi.

### Kompetencje społeczne z zakresu podejść i metod ilościowych

Analityk umie:

- pracować w grupie – jako uczestnik szerszego procesu musi umieć poprawnie identyfikować i interpretować potrzeby informacyjne innych osób, nie będących analitykami, a następnie przekazać im w przystępny sposób informację zwrotną (wyniki swoich analiz),
- przekonać innych do wniosków i rekomendacji powstałych w wyniku przeprowadzonych analiz.

### Polecana literatura

- Babbie E. (2004). *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R. (1992). *Makroekonomia*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Bracha C. (1998). *Metoda reprezentacyjna w badaniu opinii publicznej i marketingu*. Warszawa: Efekt.
- Czarny B., Rapacki R. (2002). *Podstawy ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Domański H. (red.) (2012). *Metodologia badań nad stratyfikacją społeczną*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Fischer F., Miller G., Sidney M. (red.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. London, New York: CRC Press.
- Górniak J., Wachnicki J. (2010). *Pierwsze kroki w analizie danych*. Kraków: Predictive Solutions.
- Gruszczyński M., Kuszewski T., Podgórska M. (red. nauk.) (2009). *Ekonometria i badania operacyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Heck R., Scott T., Tabata, L. (2013). *Multilevel and Longitudinal Modeling with IBM SPSS (Quantitative Methodology Series)*. London: Routledge.
- Heckman J. J. (2006). *The Scientific Model of Causality*. „Sociological Methodology”, nr 35, s. 1-97.
- Holzer J. Z. (1989). *Demografia*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Jurlewicz T., Skoczylas Z. (2001). *Algebra liniowa 1. Przykłady i zadania*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza GIS.
- Konarski R. (2009). *Modele równań strukturalnych. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Krysicki W., Włodarski L. (1998). *Analiza matematyczna w zadaniach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lissowski G., Haman J., Jasiński M. (2008). *Podstawy statystyki dla socjologów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lissowski G. *Z zagadnień doboru próby*, [w:] Szaniawski K. (red.) (1968). *Metody statystyczne w socjologii*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Milewski R. (2001). *Podstawy ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nowak E. (2006). *Zarys metod ekonometrii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Osborne J. W. (red.) (2007). *Best Practices in Quantitative Methods*. Thousands Oaks: Sage Publications.



Osborne J. W. (red.) (2012). *Best Practices in Data Cleaning: A Complete Guide to Everything You Need to Do Before and After Collecting Your Data*. Thousands Oaks: Sage Publications.  
Rosenbaum P.R. (2002). *Observational Studies* (wyd. 2). New York: Springer-Verlag.  
Seria Wydawnictwa SAGE: *Advanced Quantitative Techniques in the Social Sciences*.

## 4.9 WYKORZYSTANIE WIEDZY W PROCESACH DECYZYJNYCH

Wiedza zdobyta dzięki analizom, badaniom i ekspertom w praktyce jest wartościowa dopiero wtedy, gdy uda się ją włączyć w proces decyzyjny, tzn. gdy uzyskana wiedza trafi do osób jej potrzebujących i pomoże osobom zaangażowanym w zarządzanie interwencjami podejmować decyzje oparte na dowodach.

Dlatego też, żeby tworzyć i dostarczać decydom użycząnych badań, analitycy muszą posiadać wiedzę i umiejętności z zakresu wykorzystania danych i wyników analiz w procesach decyzyjnych.

### Wiedza z zakresu wykorzystania danych i wyników analiz w procesie decyzyjnym

Analityk:

- rozumie cykl procesu decyzyjnego i rolę wiedzy w podejmowaniu decyzji,
- rozróżnia teoretyczne typy wiedzy i ich praktyczne zastosowania w procesie decyzyjnym (strategiczna, operacyjna, kontekstowa),
- zna mechanizmy determinujące wykorzystanie wiedzy i dowodów z badań w organizacjach publicznych i dyskusjach na temat polityk publicznych,
- posiada wiedzę na temat strategii i technik rozpowszechniania wyników wśród różnych grup interesariuszy,
- rozumie zagrożenia, w tym zapobieganie ryzyku błędnej interpretacji wyników przez odbiorców czy nawet manipulacji wynikami,
- rozumie proces organizacyjnego uczenia się, w tym znaczenie spójnego gromadzenia wyników dla pamięci instytucjonalnej,
- zna ludzkie ograniczenia poznawcze i sposoby przełamywania ograniczeń poznawczych w interpretacji danych i przyswajaniu wniosków z badań.

### Umiejętności z zakresu wykorzystania wiedzy w procesach decyzyjnych

Analityk umie:

- skutecznie dobierać strategie i techniki komunikacji do profilu i typu odbiorców,
- opisywać wyniki w sposób syntetyczny, w tym dostosować język tekstu do odbiorców,
- tworzyć przejrzyste wizualizacje wyników,
- budować argumenty na podstawie danych i wyników analiz,
- dokonywać syntezy i ważyć różne źródła.

### Kompetencje społeczne z zakresu wykorzystania wiedzy w procesach decyzyjnych

Analityk potrafi:

- dyskutować, opierając się na danych, i przekonywać grupy decydom, odwołując się do dowodów,
- promować wyniki analiz wśród decydom i środowisk eksperckich,
- skutecznie budować kontakty z decydom i innymi odbiorcami wyników badań i analiz,
- zachęcać do dzielenia się wiedzą i sam dzielić się doświadczeniami ze współpracownikami,
- budować pamięć instytucjonalną urzędu lub ministerstwa, w którym pracuje.



## Polecana literatura

- Davies H., Nutley S., Smith P. (red.) (2009). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press.
- Eklblom P. (2002). *From the Source to the Mainstream is Uphill: The Challenge of Transferring Knowledge of Crime Prevention Through Replication, Innovation and Anticipation*. „Crime Prevention Studies”, nr 13, s. 131-203.
- Evergreen S. (2013). *Presenting Data Effectively: Communicating Your Findings for Maximum Impact*. SAGE Publications, Inc.
- Hatry H. & Davies E. (2011). *A Guide to Data-Driven Performance Reviews*. Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government.
- Ledzion B., Olejniczak K., Rok J. (red.) (2014). *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nutley S.M., Walter I., Davies H.T.O. (2007). *Using Evidence: How research can inform public services*. Bristol: Policy Press.
- Stowers G. (2013). *The Use of Data Visualization in Government*. Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government.
- Torres R., Preskill H., Piontek M. (2005). *Evaluation strategies for Communicating and Reporting*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wheeldon J.P., Ahlberg M.K. (2011). *Visualizing Social Science Research: Maps, Methods, & Meaning*. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Yau N. (2011). *Visualize This: The Flowing Data Guide to Design, Visualization, and Statistics*. New York: Wiley.

## 4.10 NOWE TRENDY W POLU ANALIZ POLITYK PUBLICZNYCH

Metodologia badań społeczno-ekonomicznych i analiz polityk publicznych to bogata, fascynująca i dynamicznie rozwijająca się dziedzina. Każdego roku pojawiają się nowe ramy koncepcyjne, techniki i narzędzia, które mogą pogłębić nasze rozumienie polityk publicznych.

Nowocześni analitycy powinni rozwijać swoją wiedzę wraz z rozwojem pola analiz polityk publicznych. Tak więc powinni być otwarci na nowe, potencjalnie użyteczne podejścia, ale jednocześnie krytycznie ewaluować ich przydatność w kontekście polskich polityk.

Patrząc na rozwój pola polityk publicznych w ostatnich kilku latach, uznano za ciekawe i potencjalnie ważne następujące tematy:

- A. Myślenie systemowe i analiza dynamiki systemów.
- B. Podejścia behawioralne, eksperymenty i quasi-eksperymenty.
- C. Nowe techniki, np. metoda szacowania średniego efektu przyczynowego (*Average Treatment Effects – ATE*) i metoda miejscowej średniej skuteczności interwencji (*Local Average Treatment Effects – LATE*).

Wskazane nowości mogą rozwinąć się w znaczące podejścia do analizy polityk. Przy kolejnych aktualizacjach kanonu te tematy trzeba krytycznie ocenić. Na tej podstawie byłyby włączone do innych pól kanonu albo usuwane.

### Wiedza z zakresu nowych podejść w analizie polityk publicznych

W zakresie myślenia systemowego analityk:

- rozumie zalety i ograniczenia analizy systemowej w politykach publicznych,
- rozumie różnicę między podejściem systemowym (współzależności) a tradycyjnym – linearną analizą relacji przyczynowo-skutkowych (zmiennych zależnych i niezależnych),
- zna podstawowe pojęcia używane w analizie dynamiki systemów – zasoby (*stocks*), przepływy (*flows*), typy sprzężeń zwrotnych (*feedback*), wydarzenia (*events*), wzory zachowań i mechanizmy (*patterns & mechanisms*).

W odniesieniu do behawioralnych polityk publicznych analityk:

- rozumie różnicę między tradycyjnym podejściem – opartym na założeniu o pełnej racjonalności jednostek – a podejściem behawioralnym, opartym na ograniczeniach kognitywnych w podejmowaniu decyzji przez jednostki,
- rozumie podstawowe pojęcia z zakresu polityk behawioralnych (ograniczenia poznawcze, architektura wyboru, mechanizm zmiany),
- zna główne typy upraszczających reguł wnioskowania i skrzywień poznawczych ludzi,
- rozumie logikę tworzenia eksperymentów i pilotaży interwencji.

### Umiejętności z zakresu nowych podejść w analizie polityk publicznych

W odniesieniu do pola analiz systemowych analityk potrafi:

- zidentyfikować różne typy systemów,
- tworzyć wizualizacje systemów,
- identyfikować i interpretować typy sprzężeń zwrotnych (*vicious vs virtuous cycles*),
- wykorzystywać oprogramowanie do analizy systemowej i sprzężeń zwrotnych (np. Vensim).

W przypadku podejścia behawioralnego analityk umie:

- posłużyć się koncepcjami podejścia behawioralnego w interpretowaniu teorii interwencji publicznej (zidentyfikowanie założeń na temat reakcji odbiorców interwencji),
- ocenić wiarygodność i rzetelność eksperymentu społecznego,
- dobrać podejście behawioralne do odpowiednich typów interwencji.

### Polecana literatura z zakresu analizy dynamiki systemów

---

- Anderson D.H.K.A.V. (1998). *Systems Archetype Basics: From Story to Structure*. Pegasus Communications, Inc.
- Anderson V., Johnson L. (1997). *Systems Thinking Basics: From Concepts to Causal Loops*. Waltham, Massachusetts: Pegasus Communications.
- Bardach E. *Policy Dynamics*, [w:] Moran M., Rein M., Goodin R.E. (red.) (2006.) „The Oxford Handbook of Public Policy”, s. 336-366. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hargreaves M. (2010). *Evaluating System Change: A Planning Guide*. Princeton: Mathematica Policy Research Inc.
- Lane D. (2008). *The Emergence and Use of Diagramming in System Dynamics: A critical Account*. „Systems Research and Behavioral Science”, nr 25, s. 3-23.
- Meadows D.H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing.
- Piekarczyk A., Zimniewicz K. (2010). *Myślenie sieciowe w teorii i praktyce*. Warszawa: PWE.
- Sterman J. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston: McGraw-Hill/Irwin.
- Williams B., Hummelbrunner R. (2010). *Systems Concepts in Action: A Practitioner's Toolkit*. Stanford: Stanford Business Books.

### Polecana literatura z zakresu podejść behawioralnych

---

- Kahneman D. (2013). *Pułapki myślenia. O myśleniu szybkim i wolnym*. Poznań: Media Rodzina.
- Kline R. (2008). *Becoming a Behavioral Science Researcher: A Guide to Producing Research That Matters*. New York, London: The Guilford Press.
- Krawczyk M. (red.) (2012). *Ekonomia eksperymentalna*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Pawson R. (2013). *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. London: SAGE Publications Ltd.
- Schneider A., Ingram H. (1990). *Behavioral Assumptions of Policy Tools*, „The Journal of Politics”, nr 52(2), s. 510-529.
- Shafir E. (red.) (2013). *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sunstein C.R. (2011). *Empirically Informed Regulations*. „The University of Chicago Law Review”, nr 78(4), s. 1349-1430.
- Tyszką T. (2010). *Decyzje. Perspektywa psychologiczna i ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

ISBN 978-83-940093-0-4

ISBN 978-83-935218-1-4

**PUBLIKACJA JEST BEZPŁATNA**

### **Zamawiający**

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

### **Wykonawcy**

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

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

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