

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

Raport

Warszawa 2011

Człowiek – najlepsza inwestycja



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
 THE CHANCELLERY OF THE PRIME MINISTER

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



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

Raport

Warszawa 2011



Raport końcowy z badania pt. „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych
w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk
naukowych i eksperckich”

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

ISBN: 978-83-930035-5-6

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



Spis treści

Spis treści	3
Streszczenie Summary (<i>Krystyna Gurbiel, Magdalena Tarczewska-Szymańska</i>).....	7
1. Wstęp (<i>Magdalena Tarczewska-Szymańska</i>)	19
2. Podsumowanie wyników pierwszego etapu realizacji projektu (<i>Barbara Leszczyńska, Magdalena Tarczewska-Szymańska</i>)	21
2.1. Podejście metodologiczne	21
2.2. Zastosowane metody i techniki badawcze.....	23
2.3. Diagnoza systemu podejmowania decyzji w administracji rządowej z uwzględnieniem roli think tanków w tym procesie	24
2.4. Potencjał administracji rządowej w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi.....	25
2.5. Potencjał instytucji doradczo-analitycznych.....	31
2.6. Celowość i gospodarność współpracy z instytucjami doradczymi w procesie podejmowania decyzji	37
2.7. Bariery współpracy i możliwość ich eliminacji.....	40
3. Doświadczenia zagraniczne dotyczące współpracy administracji rządowej z zewnętrznymi instytucjami analityczno-doradczymi (<i>Beata Płonka</i>)	49
3.1. Powody wykorzystywania zewnętrznych źródeł wiedzy i informacji	49
3.2. Etapy prowadzenia polityk publicznych a wykorzystywanie wiedzy zewnętrznej	50
3.3. Sposoby pozyskiwania wiedzy zewnętrznej.....	50
3.4. Wymagania po stronie administracji w związku ze współpracą z ekspertami zewnętrznymi	52
3.5. Źródła wiedzy zewnętrznej.....	53
3.6. Wady i zalety pozyskiwania wiedzy ze źródeł zewnętrznych	53
3.7. Mechanizmy pozyskiwania i wykorzystywania wewnętrznych zasobów wiedzy w administracji publicznej	54
3.7.1. Sposoby wytwarzania wewnętrznej wiedzy eksperckiej	54
3.7.2. Wewnętrzne mechanizmy poprawy jakości polityk publicznych.....	55
4. Wnioski i rekomendacje w zakresie zmian systemowych, instytucjonalnych lub legislacyjnych (<i>Grzegorz Wiaderek</i>).....	57
5. Opis wypracowanego modelu systemu podejmowania decyzji w administracji rządowej z wykorzystaniem zewnętrznego wsparcia eksperckiego (<i>Krystyna Gurbiel, Magdalena Tarczewska-Szymańska, Grzegorz Wiaderek, Sławomir Wysocki</i>)	61
5.1. Modele podejmowania decyzji	61
5.1.1. O naturze procesów decyzyjnych: od pewności do niepewności	61
5.1.2. Modele klasyczny i menedżerski	63
5.1.3. Modele – inna typologia: od racjonalności do aktywności	64
5.1.4. Modele teoretyczne a praktyka i model współpracy administracji z instytucjami typu think tank	66
5.2. Proponowane podejście do współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi	67
5.3. Analiza wpływu rekomendowanego modelu.....	71
5.3.1. Oszacowanie skutków finansowych wdrożenia (koszty/ korzyści)	72
5.3.2. Oszacowanie ryzyka proponowanych rozwiązań.....	73

6. Projekt wskaźników do pomiaru trendów/skali wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej (<i>Korneliusz Pylak</i>)	79
7. Wnioski (<i>Magdalena Tarczewska-Szymańska, Grzegorz Wiaderek, Sławomir Wysocki</i>)	87
8. Tabela rekomendacji (<i>Magdalena Tarczewska-Szymańska, Grzegorz Wiaderek, Sławomir Wysocki</i>)	91
9. Załączniki	103
9.1. Bibliografia	103
9.2. Lista odwiedzanych instytucji	106

Szanowni Państwo,

Raport opracowany został w ramach projektu systemowego „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”. Projekt, realizowany w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dotyczy udziału środowisk eksperckich w procesie wzmacniania potencjału analitycznego administracji rządowej. Jego celem jest usprawnienie mechanizmów decyzyjnych w administracji, a w konsekwencji sprawne i efektywne zarządzanie publiczne.

Raport jest wynikiem badań przeprowadzonych w urzędach administracji rządowej i instytucjach analityczno-doradczych, analizy doświadczeń innych krajów zgromadzonych podczas wizyt studyjnych, paneli i seminarium, w których uczestniczyli członkowie korpusu służby cywilnej reprezentujący ministerstwa i urzędy centralne, w tym inspekcje i urzędy regulacyjne, oraz przedstawiciele środowisk naukowych i eksperckich.

Publikacja otwiera debatę na temat mocnych i słabych stron współpracy administracji rządowej z zewnętrznymi wytwórcami wiedzy, pożądanym kierunków zmian i konieczności rozwijania tej współpracy na tyle, aby polityki publiczne były politykami opartymi na dowodach a toczące się wokół nowych rozwiązań debaty były merytoryczne. Warunkiem koniecznym do osiągnięcia takiego stanu jest zapewnienie zainteresowanym środowiskom uczestniczącym w debacie – zarówno administracji publicznej jak i społeczeństwu obywatelskiemu – dostępu do aktualnej, najwyższej jakości i użytecznej wiedzy w danym obszarze.

Na podstawie wniosków i rekomendacji zawartych w raporcie powstają wytyczne dla administracji rządowej dotyczące jej współpracy z zewnętrznymi ekspertami, a także poradnik, który ułatwi pracownikom służby cywilnej korzystanie z najlepszej wiedzy dostępnej wewnątrz administracji, jak również, w razie konieczności, w instytucjach zewnętrznych.

Dziękuję wszystkim osobom i instytucjom, które swoją wiedzą ekspercką i doświadczeniami wspierają projekt systemowy „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” przyczyniając się do tworzenia optymalnych warunków zarządzania wiedzą w administracji rządowej oraz korzystania z potencjału instytucji analityczno-doradczych.

Artur Obłuski

Zastępca Dyrektora
Departamentu Służby Cywilnej
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Warszawa, lipiec 2011 r.

Streszczenie

Niniejszy Raport opracowany został w wyniku realizacji przez Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

Założeniem projektu było wzmocnienie mechanizmów decyzyjnych administracji rządowej poprzez wypracowanie narzędzi usprawniających proces wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Realizacja projektu przebiega w następujących etapach:

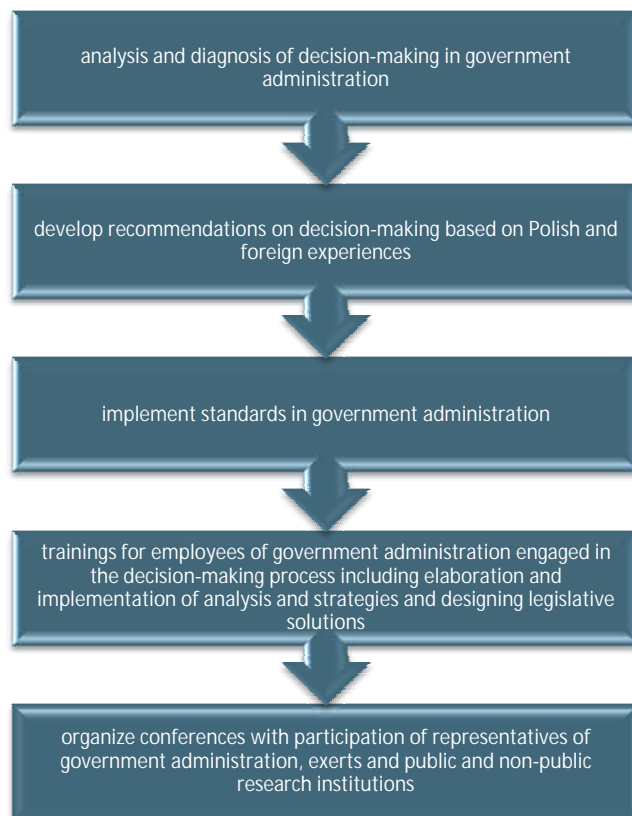


Pierwszy moduł dotyczył przeprowadzenia diagnozy mechanizmów współpracy pomiędzy administracją rządową i instytucjami analityczno-doradczymi. Efektem prac był Raport Początkowy z badania

Summary

This Report has been elaborated following the realization of the project “Improving quality of decision-making processes in the government administration through the use of the potential of scientific and expert milieus” by the Civil Service Department in the Chancellery of the Prime Minister financed from the European Social Fund within the framework of the Human Capital Operational Programme 2007-2013.

The project aimed at strengthening of decision-making mechanisms in the government administration through the development of tools improving the process of use of the scientific and expert milieus' potential and will be attained through realization of the research and implementation activities divided into five stages:



The first module concerned conducting the diagnosis of mechanisms of cooperation between the government administration and the analytic and advisory institutions. As the effect of those works the Inception Report was

zawierający koncepcję metodologii oraz wyniki badań, których opis znaleźć można w drugim rozdziale niniejszego opracowania.

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

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

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

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

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

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

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

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

elaborated where the methodology concept as well as the research results were presented - their description is included in the second chapter of this Report.

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

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

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

- ▶ defining the decision-making processes including legal framework to make use of the experts' knowledge,
- ▶ course of the decision-making processes in the government administration,
- ▶ key actors participating in the decision-making processes and their potential,
- ▶ cooperation between the administration and the external institutions,
- ▶ perception of the decision-making processes by the actors participating in those processes,
- ▶ opportunities and threats for the cooperation between the government administration and external institutions.

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

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

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

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

Podczas **analizy** szerokiego materiału dotyczącego procesów podejmowania decyzji oraz funkcjonowania w sferze publicznej instytucji doradczych, dostępnego w postaci **literatury przedmiotu, opracowań i raportów** dokonano typologii funkcjonujących instytucji doradczych oraz zdefiniowano istniejące modele podejmowania decyzji w administracji.

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

Powyższy podział znalazł potwierdzenie w kolejnym etapie badania: wywiadach kwestionariuszowych. Polaryzacja administracji publicznej w zakresie korzystania z doradztwa zewnętrznego, wynikająca raczej z postawy wobec doradztwa zewnętrznego aniżeli z formalnych mechanizmów, determinuje również inne zidentyfikowane różnicowania. Jednostki administracji korzystające ze wsparcia zewnętrznego znacząco lepiej postrzegają to wsparcie, zarówno jego przydatność, jak i charakter współpracy oraz jakość otrzymanych produktów i usług. Co ciekawe, są one w stanie przewyciężyć bariery, na które wskazują instytucje niechętnie do podejmowania współpracy z doradcami zewnętrznymi, jak np. stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych czy też utrzymywanie stałych kontaktów z instytucjami doradczymi w celu podnoszenia ich wiedzy na temat bieżących zmian zachodzących w poszczególnych obszarach polityk.

During **analysis** of extensive material concerning processes of decision-making and functioning of advisory institutions in the public sphere, which was rendered available in the form of **subject-matter literature, studies and reports**, typologies of operating advisory institutions were prepared and models of decision-making existing in the administration were defined.

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

The above division has been also confirmed in the successive stage of the research: structured interviews. Polarization of the public administration in terms of using external advisory, resulting rather from the approach towards external advisory than formal mechanisms applied, determines also other differences identified. The administration units that use external support perceive that support much better in terms of its usefulness, character of cooperation as well as quality of products and services provided. Interestingly enough, they can overcome barriers indicated by those institutions which are not eager to cooperate with external advisers, e.g. application of the public procurement act or maintaining relations with advisory institutions in order to improve their knowledge on current changes being introduced in the respective policy areas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Badanie wskazało też na zasadniczy **problem związany z zarządzaniem wiedzą w administracji**. Praktycznie wszyscy respondenci podkreślali **brak koordynacji w zakresie pozyskiwania ekspertyz i zamawiania badań**. Koordynacja taka zapewniona jest właściwie jedynie w obszarze ewaluacji funduszy unijnych przez Krajową Jednostkę Oceny. W obszarze tym funkcjonują zarówno plany ewaluacji, będące narzędziem planowania kolejnych badań, grupy ds. ewaluacji, umożliwiające koordynację zamawiania badań, jak

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

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

The research revealed also a fundamental **problem referring to the knowledge management in the administration**. Practically all respondents indicated **lack of coordination as far as obtaining expertises and ordering researches** are concerned. Such a coordination is ensured only in the area of the EU funds evaluation by the National Evaluation Unit (Krajowa Jednostka Oceny). In that area there are evaluation plans functioning which constitute a tool to plan further research, there are evaluation groups which enable the coordination of research ordering, as

i mechanizm zarządzania rekomendacjami, dzięki któremu wyniki badań ewaluacyjnych są rozważane przez decydentów i przy ich zastosowaniu podejmowane są decyzje. Respondenci z tego obszaru podkreślają sprawność tych mechanizmów, jak również łatwy dostęp do badań realizowanych przez inne jednostki w obszarze funduszy unijnych.

Kontrastuje z tym podejściem całkowity **brak koordynacji zamawiania badań i ekspertyz** poza obszarem funduszy strukturalnych. Właściwie nie ma dostępnej informacji, jakie badania są zamawiane, trudno też jest pozyskać wyniki przeprowadzonych badań. Dlatego też niezbędne są rekomendacje w zakresie zarządzania wiedzą w administracji publicznej i konieczne budowanie bazy wiedzy, np. w postaci portalu, na którym różne jednostki mogłyby zamieszczać wyniki zamawianych badań lub ekspertyz, a zarazem miałyby dostęp do produktów uzyskanych w innych jednostkach administracji rządowej.

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

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

Z badań można wyprowadzić ogólny wniosek, iż **istnieją mechanizmy, na których można oprzeć usprawnienie procesu decyzyjnego i rozwinięcie współpracy z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi i analitycznymi**. Są to: system oceny skutków regulacji (OSR), mechanizm przyjmowania

well as the mechanism of recommendations' management thanks to which results of evaluation research are being considered by decision-makers and then decisions are made on those basis. Respondents of that area underline efficiency of those mechanisms as well as the easy access to researches realised by other units in the EU funds area.

Total **lack of coordination as far as ordering research and expertises** outside the structural funds area is concerned stands in contrast to that approach. As a matter of fact there is no information available what research is being ordered, it is also difficult to acquire results of the research realized. Therefore there are recommendations needed as far as the knowledge management in the public administration is concerned, e.g. in the form of a portal where various units could place results of researches or expertises ordered beforehand and - in the same time - they would have an access to products obtained by other units of government administration.

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

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

A general conclusion is to be made out of the research that **there are decision-making mechanisms in use which could constitute the basis for the improvement of the decision-making process and also for the development of cooperation with external advisory and analytic centres**. They

strategii rozwoju kraju oraz innych strategii rozwoju, jak również mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy europejskich. Szczególnie istotnym obszarem jest konieczność badania *ex post* skutków wprowadzanych rozwiązań prawnych. Istniejące mechanizmy należy jednak rozciągnąć na obszary, w których dotychczas nie funkcjonują, a przede wszystkim przekonać do ich stosowania pracowników administracji publicznej, bowiem właśnie postawy wobec doradztwa zewnętrznego zostały zdiagnozowane jako główna bariera w jego stosowaniu. Pomocne w tym zakresie byłyby wytyczne określające, w jakich obszarach i w jaki sposób korzystać z doradztwa zewnętrznego. Konieczne wydają się szkolenia dla pracowników administracji publicznej w tym zakresie. Przedmiotem szkoleń powinny być opracowane wytyczne, a celem szkoleń powinno być pokazanie zarówno zysków/szans, jak i zagrożeń wynikających z korzystania ze wsparcia doradztwa zewnętrznego podczas podejmowania kluczowych decyzji.

Niezwykle interesujące i użyteczne okazały się doświadczenia wyniesione z wizyt studyjnych, które odbyły się w: Holandii, Wielkiej Brytanii, Szwecji, USA oraz w instytucjach europejskich i współpracujących z nimi think tankach. Zgromadzone doświadczenia zostały przedstawione w rozdziale trzecim.

Podstawową przyczyną skłaniającą administrację rządową w wizytowanych krajach do współpracy z instytucjami doradczo-analitycznymi jest powszechnie podzielane przekonanie o **konieczności prowadzenia polityki w oparciu o dowody** (*evidence-based policy*). Korzystanie z ekspertyzy zewnętrznej umożliwia pozyskiwanie najświeższej wiedzy w danej dziedzinie, ze strony osób specjalizujących się w określonej, czasami wąskiej tematyce, przy wykorzystaniu złożonych metod pozyskiwania i analizy danych, których umiejętność stosowania nie należy do zadań administracji.

Warte zauważenia jest to, że podczas większości wizyt studyjnych podkreślano, iż pozyskanie wiedzy zewnętrznej niekoniecznie oznacza podjęcie decyzji politycznej zgodnej z tą wiedzą. Sam etap podejmowania decyzji rządzi się swoimi prawami

are as follows: Regulatory Impact Assessment system (the OSR system), mechanism of adopting the national development strategy and other development strategies and also evaluation mechanisms developed in the system of programming and spending the EU funds. The especially significant area is the necessity to conduct the *ex post* research of the results of legal solutions introduced. However the existing mechanisms should be extended to the areas where they are not functioning at present and, first and foremost, employees of public administration should be made convinced to use them, since the change of approach towards the external advisory services is the main barrier for making good use of them. It would be helpful in that scope to use guidelines showing in which areas the external advisory should be used and how to use it. Relevant trainings for employees of public administration in that scope seem to be necessary. The subject of trainings should be the developed guidelines. The objective of trainings should be to present both advantages and threats of using the support of external advisory when making decision of key importance.

Experiences acquired at the study visits turned out to be very interesting and useful. The study visits were held in: the Netherlands, Great Britain, Sweden, the USA as well as in the European institutions and think tanks cooperating with them. The experiences gathered were presented in the third chapter.

The basic reason that induces the government administration in the visited countries to cooperate with advisory and analytic institutions is the common believe that **it is necessary to conduct the evidence-based policy**. Making use of the external expertise enables to acquire the newest knowledge in a certain domain from those specialising in the specific subject matter (which is often a narrow field of expertise) in order to use complex methods of acquiring and analysing data; using those methods not being among the tasks of the administration.

It is also worth to underline that during most of study visits it was stressed that acquiring external knowledge does not necessarily mean that a political decision will be made according to that knowledge. The stage of making decision itself has own specificity in terms of

demokracji. Ostatecznie po zgromadzeniu odpowiedniej wiedzy decydenci polityczni nadzorujący administrację publiczną podejmują decyzję o uwzględnieniu lub nie uwzględnieniu pozyskanej wiedzy, biorąc pod uwagę możliwość przyjęcia danej decyzji w drodze odpowiedniej ścieżki decyzyjnej (np. parlamentarnej).

We wszystkich odwiedzanych krajach podkreślano, że udział zewnętrznej wiedzy eksperckiej dotyczy praktycznie wszystkich etapów prowadzenia polityki publicznej, jednak jest największy na etapie **przygotowywania założeń** do polityki publicznej oraz **ewaluacji jej skutków**.

Okazało się, iż we wszystkich krajach pozyskiwanie wiedzy ekspertów może się odbywać w sposób nieodpłatny lub odpłatny. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z mechanizmami:

- ▶ zamówień publicznych,
- ▶ grantów.

We wszystkich krajach zakup wiedzy eksperckiej wymaga zastosowania przepisów dotyczących **zamówień publicznych**. Stosowanie tych przepisów zawsze skutkuje wydłużeniem całego procesu. W wielu krajach stosowane są mechanizmy sprzyjające uelastycznieniu tych procedur, umożliwiające przyspieszenie procesu. Takim mechanizmem są **umowy ramowe**, polegające na wyborze w jednym postępowaniu wykonawcy, który przez określony okres świadczy w pewnych ramach, dosyć ogólnie określony w dokumentacji przetargowej zakres usług eksperckich.

W obszarze zamówień publicznych ważna jest nie tylko kwestia procedur i rodzajów umów, lecz również **kryteria wyboru wykonawców**. Ma to szczególne znaczenie w przypadku zamawiania usług eksperckich, gdzie chodzi przede wszystkim o uzyskanie w wyniku zamówienia usługi jak najwyższej jakości. W większości wizytowanych krajów, w przypadku zamawiania usług badawczych, kryteria jakościowe dominują nad kryterium ceny.

Szwecja dostarcza specyficznego instrumentu pozyskiwania wiedzy eksperckiej poprzez ustanawianie **komitetów badawczych** w celu analizy określonej tematyki, w skład których wchodzi zaproszeni do udziału w Komitecie eksperci, otrzymujący za swoją pracę wynagrodzenie.

democracy. Finally, after a certain knowledge is acquired and gathered, the political decision makers who supervise the public administration make decision to take or not to take under consideration the knowledge acquired accounting for possibilities to accept certain decision following certain decision-making path (e.g. parliamentary path).

In all the countries visited it was underlined that participation of the external expert knowledge concerns in practice all stages of public policy making however it is the biggest at the stage of **preparation of guidelines for public policy** as well as the **evaluation of the results of that policy**.

It turned out that in all the countries acquisition of expert knowledge may be realised against payment or free of charge. In case the knowledge acquired is being paid we deal with the following mechanisms:

- ▶ public procurement,
- ▶ grants.

In all the countries the purchase of expert knowledge requires application of regulations on **public procurement**. Obeying those regulations always results in lengthening of the whole process. In many countries there are mechanisms applied enabling bigger flexibility of those procedures and thus speeding up of the process. Such mechanisms are the **framework contracts** consisting in selection within one proceedings the contractor who for certain time and within certain frameworks provides the scope of expert services which is rather vaguely defined in the tender documentation.

In the area of public procurement not only the question of procedures or the type of contract is important, also the **criteria for selection of contractors** are of significant value. It is especially important in case of ordering expert services - the case where ordering a service of the best possible quality is of value. In most of the countries visited, in case of ordering research services, qualitative criteria predominate over the price criterion.

Sweden possess a specific instrument to acquire expert knowledge through the establishment of the **committees of inquiry** in order to analyse specific subject-matter, consisting of experts invited who are paid for their work in the committee.

Mechanizm **grantów** umożliwia podejście oddolne. W tym przypadku, instytucja publiczna ustanawia bardziej ogólny i szeroki zakres tematyczny zamówienia, a projektodawcy składają wnioski wpisujące się w ten ogólnie i szeroko zakrojony program, uzasadniając potrzebę realizacji konkretnych działań, które proponują. Systemy grantowe są stosowane we wszystkich krajach, które były odwiedzane.

W czasie wizyt podkreślano konieczność podnoszenia kompetencji kadr administracji publicznej. Przygotowywanie dokumentacji przetargowej w celu dokonania zakupu usług badawczych, w tym określanie adekwatnych kryteriów jakościowych, opracowywanie programów grantowych, dokonywanie oceny ofert i wniosków grantowych, a następnie współpraca z wybranymi wykonawcami lub projektodawcami wymaga od pracowników administracji publicznej odpowiedniej wiedzy.

Poprawie kompetencji pracowników administracji w tym zakresie sprzyja nie tylko rekrutowanie osób o odpowiednim wykształceniu czy szkolenia, lecz również zjawisko tzw. drzwi obrotowych, tj. przechodzenia pracowników z sektora prywatnego do publicznego i odwrotnie, co jest szczególnie często spotykane w USA i Wielkiej Brytanii, z czym jednak rzadziej mamy do czynienia w Holandii czy Szwecji, a także w instytucjach UE.

We wszystkich krajach podkreślano, iż pozyskiwanie wiedzy zewnętrznej jest niezbędnym warunkiem lepszego rządzenia (*better governance*) lepszych regulacji prawnych (*better regulation*). Jest prowadzone w odwiedzanych krajach od lat, co spowodowało wypracowanie elastycznych form współpracy, jej zacieśnienie oraz duże zaufanie między stronami. Jednak pozyskiwanie wiedzy zewnętrznej wywołuje również pewne efekty postrzegane jako słabe strony tej praktyki. Pojawiały się głosy krytyczne odnośnie legitymizacji decyzji podejmowanych w oparciu o rady osób, które nie pochodziły z wyborów powszechnych, wskazywano również na trudności ze strony administracji w uzyskaniu konkretnej wiedzy, dającej się wykorzystać do procesu decyzyjnego. Podkreślano, że eksperci zewnętrzni i urzędnicy mówią innymi językami, mają inne potrzeby i często nie potrafią się wzajemnie zrozumieć.

The mechanism of **grants** enables the bottom-up approach. In case of a grant program a public institution sets much more general and wider scope, while the project originators submit applications which may be included in that general and wide program justifying the need to realise the same specific actions they propose. Grant systems are used in all the countries visited.

During the visits it was underlined that there is a necessity to upgrade skills and competences of public administration staff. Preparation of tender documentation in order to purchase the research services including adequate quality criteria, elaboration of grant programs, assessment of offers and grant applications and then the cooperation with the selected contractors or projects originators requires certain knowledge from the employees of the public administration.

Improvement of competences of administration employees in that scope is enhanced not only by the recruitment of persons with proper education level but also by the phenomenon of so called revolving door i.e. moving of employees from public to private sector and the opposite way, which is especially encountered in the USA and Great Britain, an not so popular in Holland, Sweden or another EU countries.

In all the countries visited it was underlined that acquisition of external knowledge is indispensable for *better governance* and *better regulations*. It has been conducted in the countries visited for many years already which resulted in working out of flexible cooperation forms, tightening the cooperation as well as big confidence between both parties. However acquiring of external knowledge results in some side effects perceived as the weaknesses of that practice. There were certain critical voices concerning legitimation of decisions made based on advices of persons who were not elected in general election, certain difficulties on the part of the administration in terms of acquisition of specific knowledge which would be useful for a decision-making process were also indicated. It was underlined that the external experts and public officials speak different languages, have different needs and often cannot understand each other correctly.

We wszystkich krajach słabością zewnętrznego pozyskiwania wiedzy była czasochłonność tego procesu oraz jego koszty.

Wyniki badania, omówienie ich podczas paneli ekspertów oraz interesujące doświadczenia z wizyt studyjnych umożliwiły sformułowanie propozycji rozwiązań, które mogłyby znaleźć zastosowanie w polskiej administracji rządowej. Opis propozycji w tym zakresie znajduje się w rozdziale czwartym.

Piąty rozdział to prezentacja proponowanego modelu współpracy.

Proponowany model podejmowania decyzji w administracji rządowej odnosi się do następujących obszarów:

- ▶ tworzenie **polityk publicznych**, decyzje strategiczne oraz realizacja wybranych strategii i programów rządowych, z uwzględnieniem prowadzenia **badania ewaluacyjnych**,
- ▶ stanowienie **prawa**, z uwzględnieniem prowadzenia **badania ewaluacyjnych**.

Ponadto zostało przyjęte, że każda polityka publiczna to system, który ma trzy funkcje¹:

- ▶ funkcję strategiczną zapewniającą trafne kierowanie środkami i działań na kluczowe potrzeby w danym obszarze. W ramach tej funkcji wyróżnić można proces diagnozy stanu, proces tworzenia strategii i proces konsultacji i zatwierdzania strategii,
- ▶ funkcję wdrożeniową zapewniającą, że będą użyte w sposób celowy i efektywny planowane środki i działania. W ramach tej funkcji wyróżnia się procesy finansowania, wdrażania oraz monitorowania i kontroli,
- ▶ funkcję refleksyjną służącą formułowaniu wniosków z obserwacji jak polityka jest realizowana i tym samym gromadzeniu wiedzy do usprawniania działań. W ramach tej funkcji istotny jest proces identyfikowania zagadnień istotnych dla danej polityki (np. poprzez analizę ryzyka itp.), prowadzenie procesów ewaluacji dla pozyskania informacji o stopniu w jakim realizowane są

In all the countries the weakness of the external knowledge acquisition is the time consumption and the costs of the process itself.

The results of the research, discussing them during the expert panels as well as interesting experiences acquired during the study visits provided for formulation of proposals for solutions which could be implemented in the Polish government administration. Description of proposals in that scope is included in the chapter 4.

In the chapter 5 there is presentation of the cooperation model proposed.

The proposed model for decision-making in the government administration covers the following areas:

- ▶ creation of **public policies**, strategic decisions and realization of selected strategies and government programs, including realization of evaluation research,
- ▶ making **law**, including realization of **evaluation research**.

Moreover it was assumed that each public policy is a system that has three following functions to perform¹:

- ▶ strategic function ensuring accurate (well addressed) direction of funds and actions for key needs in a given area. That function covers the process of status diagnosis, the process of strategy development and the process of strategy consultation and approval,
- ▶ implementing function ensuring that funds and actions will be used in intentional and effective way. That function covers the financing processes, implementing processes and the processes of monitoring and control,
- ▶ reflective function to formulate conclusions from observations on how a policy is being realised and gather knowledge in order to streamline the actions taken. Within the framework of that function the vital processes are: identifying issues crucial for a given policy (e.g. through risk analysis etc.), conducting evaluation in order to acquire information to which scope objectives are being realised, making use of the

¹ Założenie przyjęte za Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999-2010*, op. cit., s. 44.

zakładane cele oraz proces wykorzystywania pozyskiwanych informacji czyli zarządzanie wiedzą w organizacji/systemie.

Powyższe systemowe ujęcie polityk publicznych pozwala na zastosowanie do opisu modelu procesu podejmowania decyzji w administracji rządowej z wykorzystaniem zewnętrznego wsparcia eksperckiego, klasycznego ujęcia cyklu polityk publicznych². Cykl ten składa się z następujących elementów:

- ▶ identyfikacja problemów i kwestii społecznych,
- ▶ analiza polityk i wybór rozwiązań,
- ▶ opracowanie narzędzi (projektu legislacyjnego, programu, itd.),
- ▶ konsultacje proponowanych rozwiązań,
- ▶ ewaluacja *ex ante* i dokonywanie korekt,
- ▶ podjęcie decyzji o realizacji,
- ▶ wdrożenie, monitoring, ewaluacja w toku,
- ▶ ewaluacja *ex post*.

Jak widać cykl ten ma wbudowane mechanizmy opierania decyzji o dowody oraz permanentnego „uczenia się” zarówno organizacji jak i jej pracowników. Na każdym etapie można, a często należy korzystać ze wsparcia instytucji analityczno-doradczych. Jednocześnie współpraca ta powinna się opierać o jasne zasady przyjęte przez administrację, a dotyczące: elastyczności, otwartości i innowacyjności, jawności, kompletności, zarządzania wiedzą i ewaluacji.

Wprowadzenie na stałe do praktyki podejmowania decyzji w administracji rządowej powyższych założeń powinno przyczynić się do wzmocnienia jakości tworzonych i realizowanych polityk publicznych oraz projektów założeń aktów normatywnych poprzez oparcie ich o dowody i badania. Ponadto powinna służyć podwyższeniu efektywności pracy administracji rządowej w wyniku wykorzystania w rządowych procesach decyzyjnych potencjału intelektualnego, wiedzy eksperckiej i zaplecza badawczego instytucji analityczno-doradczych. Ważnym efektem będzie też

information acquired i.e. knowledge management in a given organization/ system.

The above systems depiction of public policies enables to use classic depiction of the public policies cycle for description of the model of decision-making process in the government administration in case the external expert support is used². That cycle is composed of the following elements:

- ▶ identification of problems and social questions,
- ▶ analysis of policies and selection of solutions,
- ▶ elaboration of tools (legislative draft, program draft, etc.),
- ▶ consultation of solutions proposed,
- ▶ ex ante evaluation and making corrections,
- ▶ making decision on realization,
- ▶ implementation, monitoring, ongoing evaluation,
- ▶ ex post evaluation.

As we can see that cycle has in-built mechanisms consisting in making decisions based on evidence (evidence-based decisions) as well as in permanent "learning" by both organization itself and the staff of that organization. The support of analytic and advisory institutions may and often should be used at each stage of the cycle. At the same time the cooperation should be based on clear rules accepted by the administration concerning: flexibility, openness and innovativeness, openness to public inspection, completeness, knowledge management and evaluation.

Implementation of the above assumptions to the practice of the decision-making in the government administration should contribute to improvement of the quality of public policies being developed and realised as well as the quality of normative acts' drafts through basing them on evidence and research results. Moreover it should provide for improving of effectiveness of the government administration activities through the use of expert knowledge and intellectual potential as well as the research potential of analytic and advisory institutions in the government decision-making processes. The

² Patrz opracowanie własne Górniaka J., odwołujące się do Brickmayer J. D., Weiss C. H., Theory-Based Evaluation in Practice. What Do We Learn?, „Evaluation Review”, Vol. 24 No. 4, August 2000 w tekście Górniak J., *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych* w: Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna, Mazur S. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007.

wzmocnienie legitymizacji tworzonych i realizowanych polityk publicznych i rozwiązań prawnych.

significant effect will also be the enforcement of legitimation of the public policies developed and realised as well as legal solutions implemented.

Wprowadzenie powyższego podejścia możliwe będzie pod warunkiem podjęcia takich decyzji w odpowiedniej formie prawnej. Proponowana w niniejszym raporcie forma to wytyczne skierowane do całej administracji rządowej regulujące obszary współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi oraz zasady na jakich opierać powinna się taka współpraca.

Implementation of the above approach would be possible provided that those decisions are taken in the proper legal form. The form suggested in this report is described in the guidelines which are addressed to the whole government administration who regulates the area for cooperation between the public administration and analytic and advisory institutions as well as the rules on which such cooperation should be based.

Kolejna propozycja to ciągle podnoszenie kompetencji administracji rządowej w zakresie współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi obejmujące m. in. takie obszary jak: zarządzanie wiedzą, umiejętność formułowania jakościowych kryteriów wyboru oferty w procedurze zamówień publicznych, znajomość instytucji analityczno-doradczych w obszarach funkcjonowania administracji, znajomość cyklu polityk publicznych i znaczenia polityki opartej na dowodach w jego funkcjonowaniu.

Another suggestion is the permanent improvement of the government administration's competences concerning the cooperation with analytic and advisory institutions as refers to the following areas: knowledge management, ability to formulate qualitative criteria for offers selection in the public procurement procedure, familiarity with analytic and advisory institutions in terms of the administration's operational areas, knowledge on public policies cycle and the significance of the evidence-based policy in that cycle.

Należy również kontynuować usprawnianie funkcjonowania Oceny Skutków Regulacji oraz wprowadzić ocenę *ex post* przyjmowanych rozwiązań prawnych. Takie próby o obu obszarach są już podejmowane, jednak ich efekty nie są i nie mogą być zadowalające.

Improvements of functioning of the Regulatory Impact Assessment should also be continued as well as the ex-post assessment of the approved legal solutions introduced. There are certain attempts being made already in both areas however the effects are not and may not be satisfactory.

Następny obszar wymagający usprawnienia to finansowanie think tanków, zwłaszcza funkcjonujących w formie organizacji pozarządowych, których znaczącą barierą rozwojową są ograniczenia finansowe.

The next area that requires improvements is the financing of think tanks, especially those functioning as non-governmental organizations, since financial limits are a significant barrier for them to develop.

Sposób pomiaru efektywności współpracy został zaproponowany w rozdziale szóstym, który prezentuje propozycję różnego rodzaju wskaźników.

The method to measure the effectiveness of cooperation has been proposed in the chapter 6 which includes suggestions for indicators of various types.

Rozdział siódmy to wnioski podsumowujące z całego projektu, zaś ósmy to tabela rekomendacji zawierająca propozycje zmian wraz z ich prognozowanymi efektami oraz opisem ryzyk mogących mieć wpływ na ich wdrożenie.

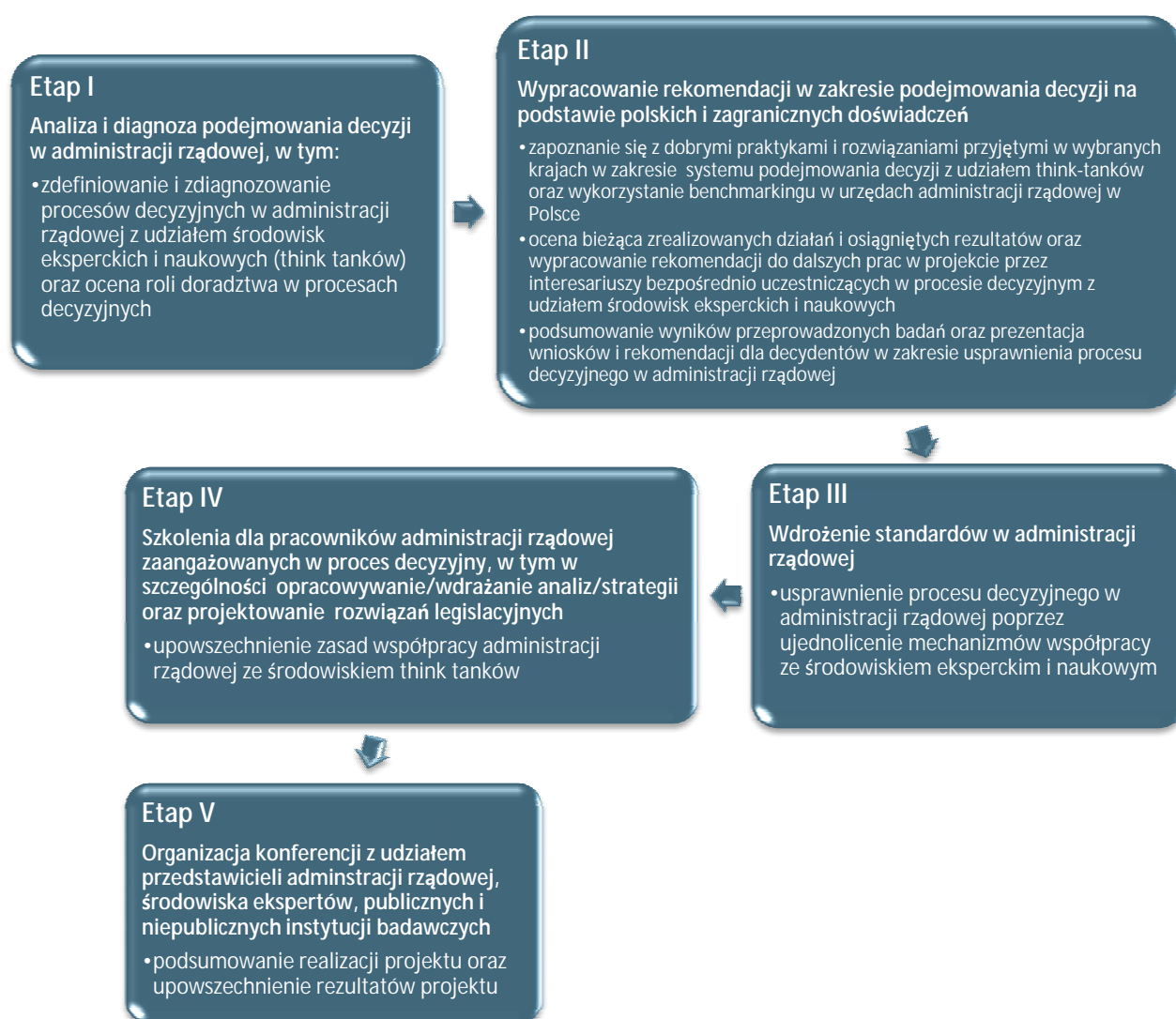
The chapter 7 presents conclusions referring to the whole project and the 8 includes the table of recommendations with suggestions for changes accompanied with the anticipated effects and description of risks that might influence the implementation of those recommendations.

1. Wstęp

Niniejszy Raport opracowany został w wyniku realizacji przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

Założeniem projektu było wzmocnienie mechanizmów decyzyjnych administracji rządowej poprzez wypracowanie narzędzi usprawniających proces wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich.

Etapy realizacji projektu:



Niniejszy Raport jest efektem zakończenia realizacji etapu II projektu.

2. Podsumowanie wyników pierwszego etapu realizacji projektu

Pierwszy etap realizacji projektu skoncentrowany był na analizie i diagnozie podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym na zdefiniowaniu i zdiagnozowaniu procesów decyzyjnych w administracji rządowej z udziałem środowisk eksperckich i naukowych (think tanków) oraz na ocenie roli doradztwa w procesach decyzyjnych

2.1. Podejście metodologiczne

Dla pełnej realizacji celów projektu, jego moduł badawczy objął szeroki zakres **obszarów badawczych**, ważnych dla tematyki projektu:

- ▶ Zdefiniowanie pojęcia procesów decyzyjnych, kluczowych obszarów, w których zachodzą, oraz obszarów, w których szczególnie istotne jest **korzystanie z aktualnej wiedzy**.
- ▶ **Diagnoza** procesów podejmowania decyzji w administracji rządowej i obszarów, w których szczególnie istotne jest korzystanie z aktualnej wiedzy naukowej:
 - ▶ Planowanie i realizacja (inicjowanie procesu decyzyjnego, terminowość jego realizacji, udział aktorów wewnętrznych i zewnętrznych, ewaluacja podjętych decyzji),
 - ▶ Koordynacja procesów decyzyjnych,
 - ▶ Teoria a praktyka – określenie, które podejścia teoretyczne i w jakim zakresie opisują badaną rzeczywistość oraz jakie są tego konsekwencje,
 - ▶ Przygotowywanie OSR,
 - ▶ Uspołecznienie procesów decyzyjnych – rola konsultacji w procesach decyzyjnych, instytucje zewnętrzne a konsultacje,
 - ▶ Wykorzystywanie wyników ewaluacji w procesach decyzyjnych,
 - ▶ Potrzeby administracji w zakresie zewnętrznego doradztwa.
- ▶ Główni **aktorzy** procesów decyzyjnych
 - ▶ Komórki odpowiedzialne za analizy, badania i proces legislacyjny w administracji rządowej:
 - ▶ Sposób **zorganizowania** i umocowanie w urzędzie,
 - ▶ **Potencjał** – wiedzy, ludzki, społeczny, materialny; budżety, jakimi dysponują komórki,
 - ▶ **Współdziałanie** komórek odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny,
 - ▶ **Gromadzenie wiedzy** w komórkach odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny.
 - ▶ **Instytucje zewnętrzne** świadczące usługi dla administracji publicznej i ich potencjał:
 - ▶ Zdefiniowanie niezależnego doradztwa,
 - ▶ Dokładna **typologia instytucji zewnętrznych świadczących** usługi dla administracji publicznej,
 - ▶ Potencjał – wiedzy, doświadczenia, społeczny, materialny,
 - ▶ Ocena – przez administrację – instytucji zewnętrznych wspierających procesy decyzyjne w administracji.
 - ▶ **Interesariusze** – określenie poziomu ich partycypacji w podejmowanych przez administrację publiczną decyzjach, sposobu poznawania ich opinii i interesów.
- ▶ **Współpraca** między administracją a instytucjami zewnętrznymi:
 - ▶ Rola instytucji zewnętrznych w procesie podejmowania decyzji,

- ▶ Ramy prawne współpracy,
- ▶ Zasady współpracy,
- ▶ Zakres wykonywanych usług – produkty powstałe w ramach współpracy,
- ▶ Skala, koszty i korzyści współpracy,
- ▶ Problemy pojawiające się w kontekście współpracy i sposoby ich przewyżczenia,
- ▶ Zakres stałej współpracy administracji z ośrodkami badawczymi (porozumienia itp.).
- ▶ **Postrzeganie** procesów podejmowania decyzji przez aktorów w nich uczestniczących:
 - ▶ Opinie pracowników komórek – odpowiedzialnych za analizy, badania i proces legislacyjny w urzędach – o przebiegu procesu decyzyjnego i jego późniejszych skutkach,
 - ▶ Postrzeganie roli zewnętrznego doradztwa i ewaluacji w procesie decyzyjnym przez administrację publiczną,
 - ▶ Opinie instytucji zewnętrznych świadczących usługi dla administracji publicznej na temat samych procesów decyzyjnych oraz o możliwej do odegrania przez nie roli.
- ▶ **Szanse i zagrożenia współpracy** administracji rządowej z instytucjami zewnętrznymi:
 - ▶ Obszary funkcjonowania administracji rządowej, w których współpraca z instytucjami zewnętrznymi byłaby najbardziej użyteczna i efektywna,
 - ▶ Mocne i słabe strony oddziaływania na proces decyzyjny przez think tanki, prywatne firmy doradcze i badawcze,
 - ▶ Efekty zaangażowania środowisk eksperckich i naukowych w proces decyzyjny,
 - ▶ Sposób usprawnienia systemu podejmowania decyzji przy współpracy środowisk naukowych i eksperckich.
- ▶ **Mechanizmy współpracy** administracji z instytucjami zewnętrznymi zastosowane **w innych krajach**:
 - ▶ Wady i zalety przyjętych podejść,
 - ▶ Dobre praktyki możliwe do wykorzystania w warunkach polskich.

Badanie skoncentrowało się na **najistotniejszych procesach decyzyjnych** w administracji rządowej, takich jak:

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

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

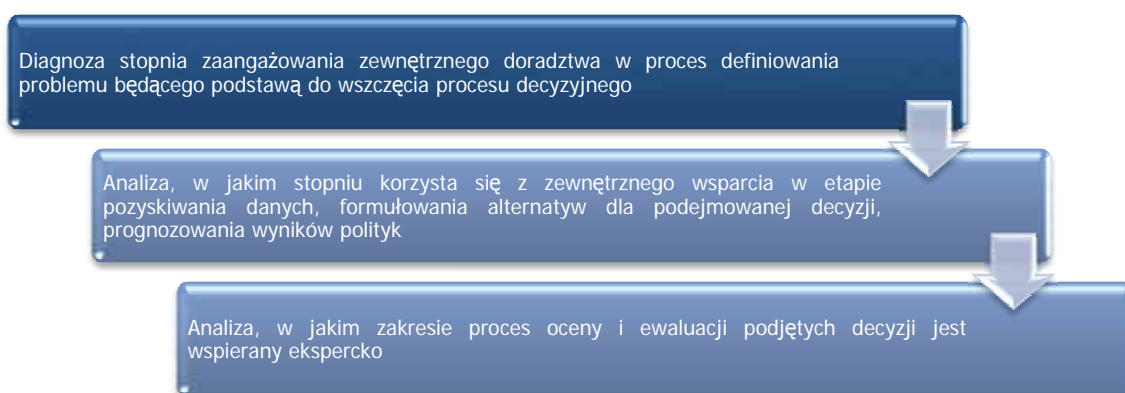
W badaniu **urzędów administracji publicznej** uwaga była skoncentrowana na komórkach, które w sposób szczególny biorą udział w procesie podejmowania decyzji, tj. na komórkach obsługujących proces legislacyjny, komórkach zajmujących się analizami i strategiami w obszarze, za który odpowiada dany urząd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

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

Dla celów badania dokonano analizy i wyboru metody **analizy procesów decyzyjnych**. Chodziło o to, by podstawą tej analizy były modelowe i sprawdzone zasady tworzenia polityk publicznych, w tym sposoby i zakres wykorzystywania zewnętrznego doradztwa. Przyjęto jako bazową koncepcję zaprezentowaną przez Eugene'a Bardacha³, opartą o tzw. ścieżkę ośmiu kroków w analizie polityk publicznych.

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

W badaniu koncepcja E. Bardacha została zastosowana w następujący sposób:



2.2. Zastosowane metody i techniki badawcze

W badaniu zastosowano szeroki zestaw metod i technik badawczych, służących zgromadzeniu bogatego i wszechstronnego zasobu danych pochodzących zarówno ze źródeł zastanych, jak i wywołanych, a następnie ich kompleksowej analizie i ocenie. Zestaw ten objął:

- ▶ analizę dokumentów i literatury przedmiotu (ich lista znajduje się w załączniku do raportu),
- ▶ indywidualne wywiady pogłębione:
 - ▶ z przedstawicielami administracji rządowej: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego,
 - ▶ z ekspertami zewnętrznymi współpracującymi z administracją rządową.
- ▶ kwestionariuszowe wywiady internetowe (CAWI – Computer Assisted Web Interviews):
 - ▶ ze wszystkimi jednostkami administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego (komórki odpowiedzialne za badania i analizy oraz za proces legislacyjny),
 - ▶ z instytucjami, które potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze, analityczne administracji rządowej, należącymi do następujących typów instytucji:
 - ▶ uczelnie wyższe,

³ Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP UE, Kraków 2007.

- ▶ jednostki badawczo-rozwojowe,
- ▶ organizacje pozarządowe zajmujące się polityką publiczną,
- ▶ firmy konsultingowe;
- ▶ studia przypadku procesów decyzyjnych,
- ▶ spotkania z przedstawicielami administracji rządowej oraz instytucji eksperckich w USA, Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji oraz instytucji Unii Europejskiej i think tanków europejskich.

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

W pierwszym etapie przeprowadzania diagnozy zostały wskazane kluczowe obszary, w których podejmowanie decyzji przez administrację rządową powinno uwzględniać współpracę z instytucjami analityczno-doradczymi. Uznano zatem, iż współpraca taka powinna odbywać się przy decyzjach dotyczących następujących obszarów:

- ▶ tworzenie i realizacja strategii, programów rządowych,
- ▶ tworzenie prawa,
- ▶ ewaluacja i wprowadzanie jej wyników.

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

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

- ▶ System Oceny Skutków Regulacji (OSR), obowiązkowy w stosunku do rządowych projektów aktów prawnych,
- ▶ Mechanizm przyjmowania strategii rozwoju wprowadzony przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ▶ Mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy strukturalnych i funduszy europejskich.

Problemem jest **brak precyzyjnych ram prawnych i ustalonych praktyk badania i oceny funkcjonowania prawa** (badanie *ex post* wprowadzonych regulacji prawnych). Badania takie podejmuje się sporadycznie i wycinkowo. Bardzo interesująca jest inicjatywa realizowana w tym obszarze przez Ministerstwo Gospodarki, gdzie od maja 2009 r. w prowadzona jest ocena *ex post* funkcjonowania aktów prawnych przygotowywanych przez MG. Wprowadzenie tego elementu do praktyki funkcjonowania polskiej administracji jako powszechnie obowiązującego standardu nie tylko sprzyjałoby tworzeniu spójnych i logicznych rozwiązań, ale też wymuszałoby bliższą współpracę ze środowiskiem zewnętrznym.

System Oceny Skutków Regulacji jako trwały mechanizm funkcjonuje w polskiej administracji rządowej od 2001 roku. Jego koncepcja odpowiada klasycznemu modelowi procesu decyzyjnego, wskazanemu powyżej, może więc służyć on jako podstawa budowy modelu współdziałania

administracji i zewnętrznych ośrodków doradczych. Potwierdzają to wyniki przeprowadzonych studiów przypadku. Praktyka funkcjonowania tego mechanizmu nie jest optymalna i – w ocenie badaczy – wymaga zmian. Zmiany takie są opracowywane i testowane również obecnie, w ramach innego projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Innowacyjny System Wspierania Ocen Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych (iSWORD). Podczas realizacji projektu wypracowany i wdrożony zostanie zestaw narzędzi, które pozwolą na ilościową analizę kosztów i korzyści projektowanych zmian regulacyjnych. Narzędzia te oparte zostaną o solidne podstawy mikro- i makroekonomiczne. Projekt skoncentruje się jednak jedynie na narzędziach w obszarach: środowisko, infrastruktura i zmiany społeczno-demograficzne⁴. Pojawiające się pomysły⁵ na zmianę w obrębie rządowego procesu decyzyjnego, w tym samych reguł sporządzania OSR, zbieżne są z wnioskami, jakie wynikają z badania.

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

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

2.4. Potencjał administracji rządowej w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi

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

We współpracy z ekspertami zewnętrznymi największą rolę (z założenia) powinny odgrywać komórki odpowiedzialne za badania i analizy oraz komórki odpowiedzialne za proces legislacyjny. Komórki legislacyjne natomiast są zaangażowane (z założenia) w proces decyzyjny, nawet jeżeli sam proces jest prowadzony przez inne komórki merytoryczne. Dlatego też na tych dwóch typach komórek w największym stopniu skoncentrowane było badanie.

⁴ Informacje zaczerpnięte ze strony: <http://ibs.org.pl/projekt/iSWORD>, stan na dzień 18 maja 2011 r.

⁵ Np. propozycja przedstawiona przed ponad rokiem przez członka zespołu doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Patrz: Rymaszewski P., *Proces stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej, Cztery stadia działania – analiza funkcjonalna /wersja robocza/*. www.zdsp.gov.pl/opracowania, Jackiewicz I., *Strategia rozwoju systemu oceny skutków regulacji w kontekście dobrych praktyk i nowej perspektywy teoretycznej*, w: *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raport ze staży zagranicznych*, KSAP, Warszawa 2010, s. 129 - 132.

Jeśli chodzi o wykształcenie kadr badanych komórek to w tych odpowiedzialnych za proces legislacyjny pracują przede wszystkim prawnicy, zaś w komórkach zajmujących się badaniami i analizami dominują ekonomiści, w dalszej kolejności prawnicy i humaniści. Doświadczenie w pracy w szeroko rozumianych instytucjach mogących świadczyć usługi doradcze dla administracji rządowej jest rzadkością.

Badanie pokazało, iż **poziom wykształcenia pracowników kluczowych komórek organizacyjnych jest odpowiedni, natomiast zauważalny jest brak osób z wykształceniem socjologicznym, które najlepiej przygotowuje do programowania i prowadzenia badań i analiz.** Warto odnotować, iż w warunkach polskich urzędów administracyjnych **nie funkcjonuje lub nie odgrywa roli formuła „obrotowych drzwi”**, tzn. cyklicznego zmieniania miejsca pracy pomiędzy administracją rządową a instytucjami doradczymi. Kierunek przemieszczania się zasobów ludzkich jest z administracji do instytucji analityczno-doradczych, brakuje natomiast przemieszczania się w kierunku przeciwnym. Powoduje to brak po stronie administracji pracowników rozumiejących specyfikę funkcjonowania uczelni, organizacji pozarządowych czy firm prywatnych.

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

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

Studia przypadku przynoszą ważne informacje z zakresu zarządzania zgromadzoną wiedzą. Jak można sądzić na ich podstawie, wykorzystywane są przede wszystkim zasoby wiedzy, które są w posiadaniu urzędu czy ministerstwa. Informacje pochodzące z wewnątrz często są uzupełniane ogólnodostępnymi statystykami, raportami i opracowaniami, np. w przypadku Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego wykorzystano Civil Society Index, badania Stowarzyszenia KLON-JAWOR, analizy i badania wykonane w ramach programu KOMPAS prowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych. W procesie decyzyjnym korzysta się również ze wsparcia merytorycznego indywidualnych ekspertów, którzy opiniują bądź też doradzają, na różnych etapach procesu decyzyjnego.

Negatywnym zjawiskiem zaobserwowanym w trakcie realizacji badania była swoista „utrata wiedzy” podyktowana rotacją pracowników. Okazało się, iż w niektórych przypadkach trudno było odtworzyć proces decyzyjny (nieodległy w czasie), gdyż biorące w nim udział osoby odeszły z pracy.

Przyzwolenie na ‘utrata wiedzy’ może negatywnie wpływać nie tylko na efektywność przebiegu procesów decyzyjnych, ale i na jakość podejmowanych decyzji. Według Malhotra⁶ we współczesnej organizacji 26% wiedzy gromadzi się w formie dokumentów papierowych, 20% – w formie elektronicznej, a aż 42% to wiedza w „głowie pracownika”. Taka wiedza, nazywana wiedzą ukrytą czy niewyartykułowaną (*tacit knowledge*), to niezbędny lub nawet decydujący typ wiedzy potrzebnej do procesu decyzyjnego, który jest dziś istotą zarządzania⁷. Wiedza ukryta ma wysokie walory operacyjne⁸. Niedocenianie wiedzy ukrytej przekłada się często na wymierne negatywne skutki, np. konieczność zatrudnienia osoby o podobnych kompetencjach i związane z tym konsekwencje finansowe (np. koszt rekrutacji, selekcji i szkolenia), czasowe (np. opóźnienie prac bieżących), itd.

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

W teoriach zarządzania lat 60. mówiło się o grupach zadaniowych/celowych, z kolei lata 90. XX w. to zarządzanie przez cele/jakość itd., a sens zarządzania w XXI stuleciu tkwi w zarządzaniu wiedzą⁹. Chcąc sprostać dynamicznie pojawiającym się wyzwaniom, również administracja publiczna winna opracować sprawny i efektywny system zarządzania wiedzą, bazujący na skutecznym systemie komunikacji.

Przyglądając się studiom przypadków, można zobaczyć wyraźnie pewne **braki w zakresie potencjału analitycznego i umiejętności zarządzania wiedzą** w ministerstwach i urzędach. Ich potwierdzenie można znaleźć w raporcie¹⁰ o polskich ministerstwach jako organizacjach uczących się. W raporcie ustalono¹¹ – na podstawie analizy czterech ministerstw (gospodarki, rozwoju regionalnego, środowiska, transportu) – m.in.:

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

⁶ Malhotra, Y., Knowledge Management, Knowledge organizations & Knowledge Workers, 2001. [<http://www.brint.com/interview/maeil.htm>].

⁷ Kisielnicki, J., Zarządzanie wiedzą we współczesnych organizacjach [w:] Zarządzanie wiedzą w systemach informacyjnych, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.

⁸ Nonaka I., Takeuchi H., *Kieowanie wiedzą w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000.

⁹ Tiwana, A., *Knowledge Management Toolkit, The: Practical Techniques for Building a Knowledge Management System*, Pearson Education, New York 2002.

¹⁰ Raport z projektu *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się – analiza potencjału w kontekście realizacji zasady "good governance"*, s. 50 i nn.

¹¹ Tamże, s. 51.

to podejmowanie racjonalnych działań doskonalących i ogranicza całą aktywność związaną z uczeniem się do działań reakcyjnych ('gaszenia pożarów')."

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

Respondenci, z którymi rozmawiano w ramach realizacji studiów przypadku, zarówno urzędnicy, jak i eksperci, kładli nacisk na dużą różnicę pomiędzy częścią administracji związaną z funduszami europejskimi a tą, która nie bierze udziału w ich wydatkowaniu. Instytucje korzystające z funduszy unijnych częściej i chętniej korzystają z zewnętrznego wsparcia eksperckiego. Respondenci wypowiedzieli się o przyczynach tego stanu rzeczy. Wszyscy zwrócili uwagę na fakt, iż zamawianie i realizacja badań w ich urzędach jest możliwa wyłącznie dzięki przeznaczaniu na ten cel środków z funduszy europejskich, a bardzo często jest związana z wymogiem unijnym prowadzenia badań. Należy również podkreślić, że ewaluacja jest domeną instytucji związanych z funduszami europejskimi. Warto też zauważyć, że środki unijne są również wykorzystywane do badań i analiz nie będących ewaluacją. Za przykład mogą posłużyć ekspertyzy zamawiane w ramach projektu systemowego „Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej”, które posłużyły do przygotowania projektu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Warto zwrócić uwagę na Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i jego podejście do procesu tworzenia strategii. MRR stanowi przykład instytucji, w której istnieje znaczący potencjał organizacyjno-analityczny, duże możliwości korzystania ze środków UE oraz konieczność posługiwania się zasadami programowania, zakładającymi korzystanie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego. Proces tworzenia strategii w tym resorcie, analizowany w ramach studium przypadku, należy uznać za przeprowadzony z sukcesem. Do tego sukcesu przyczyniły się, jak można sądzić, elementy wskazane poniżej:

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

Kluczowym czynnikiem determinującym przebieg procesu tworzenia strategii w MRR był **wysoki poziom motywacji oraz jednocześnie kompetencji „gospodarza” strategii**. Zapewniło to silne przywództwo całego procesu i sprawiło, że strategia jest produktem przygotowanym przez departament z wykorzystaniem wiedzy i wsparcia zewnętrznego (w tym zgromadzonego w trakcie konsultacji społecznych). Dzięki różnorodnemu wsparciu osiągnięto stosunkowo wysoki poziom

poczucia współwłasności tego dokumentu, przede wszystkim ze strony kluczowych interesariuszy, tj. samorządów województw, a także środowiska eksperckiego.

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

Dla porównania można wskazać proces tworzenia jednego z krajowych programów w innym z ministerstw. Program ten powstał w wyniku zobowiązań, które zostały nałożone na Polskę przez Komisję Europejską. W prace zostały zaangażowane inne resorty, które dostarczały potrzebnych informacji. Jednak w rzeczywistości program był przygotowywany w całości wewnątrz struktur jednego ministerstwa. W trakcie prac nad dokumentem nie planowano wsparcia w formie zaproszenia do udziału partnerów zewnętrznych czy zewnętrznego doradztwa (np. firm specjalizujących się w badaniach lub diagnozach). W opinii respondentów: „nie było takiej potrzeby, ponieważ wszelkie informacje niezbędne do opracowania dokumentu były dostępne w Ministerstwie” oraz „z uwagi na brak środków finansowych” na ten cel. Nie zaplanowano także badania opinii interesariuszy, co rozmówcy uzasadnili brakiem takiej możliwości, ponieważ „program był zbyt szeroki, tzn. skierowany do licznych i zróżnicowanych grup społecznych w skali całego kraju”. W efekcie program tworzyła komórka odpowiedzialna za badania i analizy w ministerstwie, która koordynowała pracę nad opracowaniem dokumentu, ale nie prowadziła odrębnych badań na potrzeby programu ani takich badań nie zlecała.

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

Przykładem łączącym wiele elementów z poprzednio wskazanych jest proces tworzenia kolejnej strategii, tym razem przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Podobnie jak przy pracach nad strategią w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, realizowano tu kilka dobrych praktyk. Do najważniejszych pozytywnych stron procesu decyzyjnego omawianego przypadku należy zaliczyć:

▶ **Bieżącą i otwartą współpracę z interesariuszami**

W trakcie prac nad projektem dokumentu właściwie zidentyfikowano interesariuszy strategii (były to przede wszystkim organizacje pozarządowe, ale też administracja samorządowa oraz partnerzy społeczni i gospodarczy). Pozyskiwanie ich opinii i uwag odbywało się zarówno w toku formalnych konsultacji społecznych, jak i na bieżąco na forum Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz podczas spotkań i seminariów.

▶ **Wykorzystanie potencjału departamentu merytorycznego i stałego ciała opiniodawczo-doradczego**

Departament stał się kluczowym miejscem, w którym kumulowano wiedzę i organizowano proces przygotowania i modyfikowania strategii oraz Krajowego Programu Operacyjnego. Naturalnym dopełnieniem prac departamentu były opinie i dyskusje prowadzone na forum Rady i zespołów przez nią powoływanych.

▶ **Skorelowanie prac nad strategią z pracami nad innymi programami o charakterze strategicznym i operacyjnym**

Koordinatorem prac i analiz był departament merytoryczny. Powiązanie strategii z innymi programami powodowało konieczność uwzględnienia ich komplementarności i wzajemnego uwzględnienia celów i zakresu. Dzięki temu wykorzystano potencjał i wiedzę gromadzoną w innych jednostkach w celu tworzenia właściwych dokumentów.

Za przykład dobrej praktyki należy również uznać przypadek przygotowywania przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jednej z ustaw. W trakcie ponad dwuletnich prac nad projektem nowelizacji ustawy wykorzystano w procesie decyzyjnym nie tylko ekspertyzy zewnętrzne – które były finansowane ze środków unijnych, ale także opinie środowiska naukowego (włączając w to studentów), a nawet opinie pracodawców. Szeroko zakrojone i trzykrotnie powtarzane konsultacje społeczne umożliwiły sporządzenie takiego projektu ustawy, który modernizuje ścieżkę kariery akademickiej, zyskując jednocześnie akceptację interesariuszy. Należy również podkreślić, iż główną rolę w procesie decyzyjnym odegrali przedstawiciele departamentów MNiSW, oddelegowani do prac nad nowelizacją. Można sformułować wniosek, iż strategia prac, polegająca na oddelegowaniu zadań do zespołów roboczych składających się z przedstawicieli różnych departamentów MNiSW (prawnego, strategii, finansowania szkolnictwa wyższego), zdała egzamin. W miarę potrzeb zespoły robocze (na poszczególnych etapach) miały możliwość samodzielnego zamawiania ekspertyz, co zwiększyło dynamikę prac.

Na podstawie porównania studiów przypadków można więc wysunąć tezę, że w zakresie korzystania z wiedzy zewnętrznej istnieją zasadnicze różnice między instytucjami związanymi z funduszami unijnymi a tymi, które nie korzystają z tych środków.

Przyczyny, z powodu których urzędy nie związane z funduszami nie korzystają z zewnętrznego wsparcia – według instytucji ‘funduszowych’ – wynikają z:

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

Studia przypadku pozwalają również twierdzić, że współpraca z podmiotami dostarczającymi wiedzy eksperckiej jest swoistym rodzajem umiejętności. Instytucje korzystające z usług doradczych czy badawczych świadczonych przez zewnętrzne podmioty wskazują, że wraz ze wzrostem doświadczenia we współpracy z zewnętrznymi ekspertami nie tylko zwiększa się zrozumienie celowości takiej współpracy, ale zarazem rozwijane są umiejętności wykorzystania istniejących ram formalno-prawnych współpracy.

Skuteczna współpraca przynosząca konkretne efekty zachęca do wykorzystywania zewnętrznej wiedzy eksperckiej w procesie decyzyjnym. Respondenci zauważają, że **dostarczone analizy, badania czy**

ekspertyzy często pozwalają spojrzeć na przedmiot procesu decyzyjnego z dystansu, co pomaga przygotować i ostatecznie podjąć lepszą decyzję. Jak pokazują analizowane przypadki, częstsze korzystanie z usług zewnętrznych instytucji doradczych sprawia, że administracja publiczna uczy się wykorzystywać ramy wyznaczone ustawą Prawo zamówień publicznych do efektywnej współpracy. Urzędy w praktyce nabywają umiejętności tworzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia ułatwiającej wybór wykonawcy, który dostarczy usług wysokiej jakości. Respondenci wskazywali tu na ograniczenie roli kryteriów cenowych na rzecz kryteriów merytorycznych, odnoszących się do parametrów jakościowych oferty. Jednocześnie zamawiający uczą się przygotowywać Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia, określający merytoryczny zakres współpracy tak, by uzyskany w wyniku zamówienia produkt odpowiadał na potrzeby urzędu.

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

Badanie pokazało również **brak funkcjonowania komórek koordynujących badania** w obrębie danego resortu. Występowały też przypadki, gdy mimo formalnego istnienia departamentu odpowiedzialnego za badania w resorcie, nie był on włączony w zamawianie badań ewaluacyjnych prowadzonych w departamentach merytorycznych.

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

2.5. Potencjał instytucji doradczo-analitycznych

Najlepszą ilustracją drogi, jaką kroczą polskie instytucje określane mianem *think tank*, jest stwierdzenie Jana Szomburga w publikacji wydanej z okazji 20-lecia Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową¹²:

¹² Szomburg J., *W poszukiwaniu idei dla Polski* [w:] *Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.?* Materiały z konferencji z okazji 20-lecia Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, IBnGR, Gdańsk 2010.

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

Przygotowując koncepcję badania, dostrzegano brak opracowań teoretycznych i badań empirycznych (z wynikami) na temat polskiego sektora think tanków. Do jednych z niewielu należą badania prowadzone na Uniwersytecie Gdańskim¹³. Raport z tych badań jest najbardziej obszernym teoretycznym i empirycznym opisem tego sektora.

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto szeroką definicję instytucji mogących świadczyć dla administracji usługi doradcze, wskazując, że ten status zależy nie od formuły prawnej prowadzonych działań, ale od ich charakteru i celu. Ich przedsięwzięcia są podporządkowane nadrzędnemu celowi, jakim jest służba różnorodnie rozumianemu interesowi publicznemu. Praktycznym celem działalności jest zaś tworzenie oraz upowszechnianie innowacyjnych rozwiązań dotyczących polityk publicznych (czyli projektowanie instytucjonalnej zmiany społecznej).

Tendencją, którą trzeba zauważyć, jest ciągły wzrost ogólnej liczby podmiotów mogących świadczyć usługi doradcze dla administracji, a także ich dekoncentracja terytorialna. Jest to również efekt działań podejmowanych przez różnych aktorów międzynarodowych, które są ukierunkowane na rozwój podmiotów analityczno-badawczych.

Z analizy dostępnych danych wynikają następujące cechy wyróżniające środkowo-europejskie think tanki, ze szczególnym uwzględnieniem polskiej specyfiki¹⁴:

- ▶ **mniejsze niż w think tankach amerykańskich i zachodnioeuropejskich zasoby finansowe i personalne** – w Polsce organizacje te podlegają bardzo silnemu procesowi różnicowania i specjalizacji,
- ▶ **mniej stabilne i zróżnicowane finansowanie działalności** – opiera się ono głównie na kontraktach (zleceniach agend państwowych oraz unijnych), dotacjach organizacji międzynarodowych oraz na finansowaniu budżetowym w przypadku uczelni i instytutów rządowych (z którego jednak trudno wydzielić środki przeznaczone na działalność *stricte* doradczą i analityczną); think tanki borykają się głównie z brakiem dotacji prywatnych (spowodowanym słabą kulturą filantropijną) oraz z ograniczoną możliwością zdobywania pieniędzy publicznych, które są przeznaczane głównie na działania spoza zakresu funkcjonowania think tanków; słabość finansowa powoduje ograniczoną możliwość podejmowania skutecznych działań,
- ▶ **organizacyjnie – często model hybrydowy** – organizacje te złożone są ze swoistego fundamentu, jakim jest działalność i struktura think tanku, dodatkowo uzupełnionego o prowadzenie działań szkoleniowych, edukacyjnych czy animacyjnych, co wychodzi poza przyjęty w innych krajach standard; starają się łączyć pozytywne cechy organizacji wszystkich trzech sektorów (publicznego, prywatnego, pozarządowego) – autorytet pierwszego, dynamizm i profesjonalizm drugiego oraz wiarygodność i możliwość uzyskiwania wsparcia finansowego trzeciego; charakter finansowania wymusił na środkowoeuropejskich think tankach większy dynamizm, elastyczność, innowacyjność struktury i wykorzystanie agresywnych strategii marketingowych w celu dotarcia do opinii publicznej; strategie te

¹³ Zbieranek P., *Polski model organizacji typu think tank*. Praca magisterska napisana w Zakładzie Antropologii Społecznej UG pod kierunkiem dr. hab. Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego, prof. UG, Gdańsk 2010.

¹⁴ Tamże, s. 51.

spożytkowały istniejące wzorce anglosaskie, a zwłaszcza marketing bezpośredni (w tym kanały nieformalne i zjawisko drzwi obrotowych),

- ▶ **wykorzystanie nowych technologii** i mediów w komunikacji czy też tworzenie sieci rzeczniczych z innymi organizacjami sektorowymi,
- ▶ **bardzo wysoka konkurencja na rynku analitycznym** – na konkurencję pomiędzy think tankami z regionu a tymi z krajów starej Unii nakłada się jednocześnie rosnąca rywalizacja wewnątrz krajowa z innymi organizacjami pozarządowymi i ośrodkami akademickimi; niektóre z organizacji wywodzących się z krajów dawnej '15' otwierają także swoje filie w centrach środkowoeuropejskich think tanków, za które uznaje się Warszawę, Moskwę i Budapeszt,
- ▶ **wysoki poziom niezależności** – jest on związany z brakiem zainteresowania instytucji politycznych podejmowanymi przez think tanki działaniami, co łączy się także z brakiem wpływu na podejmowane decyzje polityczne; jak się wydaje, może to być pochodną tzw. zamkniętego procesu formułowania polityk publicznych; także regionalne media wykazują małe zainteresowania inicjatywami tychże organizacji,
- ▶ **nachylenie ideologiczne** – za sprawą swych fundatorów i sponsorów, a także szczególnego rodzaju uwarunkowań systemowych, think tanki w Europie Środkowo-Wschodniej są organizacjami demokratyczno-wolnorynkowymi o odcieniu liberalnym.

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

Kolejną charakterystyką analizowanego modelu jest specyfika jego struktury¹⁵. Po pierwsze, należy zaznaczyć, że działalność tych organizacji ma charakter w dużej mierze zadaniowy (struktura projektowa) i profesjonalny (wysoko wykwalifikowany personel). Po drugie, ich działania charakteryzują się multidyscyplinarnością. Po trzecie, zdjęty jest z nich sztywny gorset metodologii naukowej. Po czwarte, komunikacja z odbiorcami zachodzi poprzez udział przedstawicieli think tanków w debacie publicznej, której przekazem zajmują się media, a więc to one tak naprawdę stają się bezpośrednim odbiorcą wytworów działań tej grupy organizacji.

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

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

Respondenci, którzy wzięli udział w badaniu i jednocześnie, spełniali przyjęte kryteria definicyjne instytucji mogącej świadczyć dla administracji usługi doradcze bądź analityczne, były przede wszystkim uczelnie wyższe i wchodzące w ich ramy wydziały oraz instytuty naukowe związane lub nie związane z administracją rządową. W mniejszości były organizacje pozarządowe i firmy prywatne.

¹⁵ Tamże, s. 147 i nn.

W badaniu wzięły udział głównie instytucje o długiej tradycji. Przeciętny czas istnienia szeroko rozumianego think tanku wynosi 37 lat. Największe zróżnicowanie widoczne jest w przypadku szkół wyższych, gdzie z jednej strony mamy do czynienia z młodymi uczelniami, przede wszystkim prywatnymi, z drugiej zaś z uniwersytetami z długą tradycją. Najstarszą grupę stanowią instytuty naukowe, funkcjonujące średnio od 50 lat. Najmłodszą „kategorią” są organizacje pozarządowe, które przeciętnie istnieją od 9 lat. Jest to o tyle istotne, że właśnie organizacje pozarządowe są instytucjami, dla których działalność analityczna w obszarze polityk publicznych jest głównym obszarem działania. Ich czas istnienia siłą rzeczy jest więc krótszy, chociażby ze względu na brak możliwości funkcjonowania przed rokiem 1989.

Przychody badanych organizacji mogących świadczyć usługi doradcze bądź analityczne są bardzo zróżnicowane. Średni przychód w 2009 r. wynosił 28 255 298 zł, jednakże dla co najmniej połowy badanych instytucji nie był większy niż 9 390 225 zł.

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

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

Dla prawie połowy biorących udział w badaniu think tanków jednym ze źródeł utrzymania stanowiły granty ze środków prywatnych lub niepublicznych. Stanowią one jednak zazwyczaj niewielką część budżetu. Najczęściej wykorzystują je instytuty naukowo-badawcze.

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

Wśród badanych typów podmiotów, które mogą świadczyć usługi doradcze dla administracji rządowej, widoczne jest duże zróżnicowanie w liczbie pracowników-ekspertów, jakimi dysponują. Przeciętnie największymi zasobami dysponują uczelnie wyższe, a za nimi są instytuty naukowo-badawcze.

Z kolei największy średni odsetek pracowników ze stopniem naukowym zanotowano w organizacjach pozarządowych, które jednak średnio na umowę o pracę zatrudniają najmniejszą liczbę osób.

Zgodnie z polityką zatrudnieniową instytucji świadczących usługi doradcze dla administracji, korzystają one szeroko z ekspertów zewnętrznych, co znalazło potwierdzenie również w niniejszym badaniu. Jest to szczególnie widoczne w przypadku organizacji pozarządowych, co niewątpliwie wiąże się ze wskazanym powyżej faktem, że ten typ instytucji doradczych charakteryzuje się najniższym poziomem zatrudnienia w oparciu o umowy o pracę. Jednocześnie średnio 76% zewnętrznych współpracowników

instytucji doradczych posiada stopień naukowy, co wskazuje na poszukiwanie poza własną organizacją przede wszystkim wysoko specjalistycznej wiedzy eksperckiej.

Bazowanie w dużym stopniu na wiedzy ekspertów zewnętrznych jest spowodowane z jednej strony ich interesami. Wolą oni być niezależni i współpracować z różnymi ośrodkami eksperckimi, aniżeli nawiązywać współpracę w postaci umowy o pracę. Z drugiej strony zatrudnianie ekspertów na podstawie umów cywilno-prawnych jest tańsze od zatrudnienia na umowę o pracę. Spotykane jest również połączenie tych form: eksperci zatrudniają się na umowę o pracę na uczelni oraz współpracują w innych formach z innymi instytucjami eksperckimi typu think tank, w tym zwłaszcza z organizacjami pozarządowymi oraz firmami prywatnymi. Te ostatnie, z powodu braku stabilnej sytuacji finansowej, starają się pozyskiwać ekspertów zewnętrznych do konkretnego zlecenia zamawianego przez sektor publiczny. Umożliwia to unikanie kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników, którzy nie są w danym momencie zaangażowani w projekt, a równocześnie zapewnia elastyczność i skuteczność w pozyskiwaniu ekspertów w konkretnych dziedzinach potrzebnych do realizacji zamówienia.

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

Przeprowadzone analizy nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki jest związek między sprawnością funkcjonowania think tanków a przyjętymi formami współpracy z ekspertami. Czy lepsza jest sytuacja, gdy instytucja posiada stały zespół etatowych pracowników, czy może lepiej jest tworzyć mobilne zespoły z pracowników zewnętrznych? Zależy to na pewno od specyfiki danej instytucji i rodzaju realizowanych projektów. Posiadanie rozbudowanego zespołu zewnętrznych ekspertów stwarza możliwości bardziej elastycznego działania i nie generuje wysokich kosztów. Taka opinia znajduje potwierdzenie w wywiadach z przedstawicielami instytucji doradczych.

Administracja korzysta często z wiedzy indywidualnych ekspertów. Podmioty instytucjonalne łącznie zajmują drugie miejsce, a wśród nich około połowa usług jest dostarczana przez instytucje naukowe. Nieco rzadziej wykorzystywane są zespoły ekspertów. Jednak widoczne są jednocześnie wyraźne preferencje po stronie administracji do zamawiania usług raczej w postaci umów z osobami fizycznymi (należy przyjąć, że w tej formie pozyskiwane są usługi zarówno od indywidualnych ekspertów, jak i od zespołów ekspertów), niż z podmiotami instytucjonalnymi. Jedną z przyczyn takiego podejścia może być większa łatwość zawierania umów o dzieło lub umów zlecenia w porównaniu do wyłaniania wykonawcy instytucjonalnego na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wskazana sytuacja oznacza, że i preferencje administracji, i preferencje instytucji mogących świadczyć usługi doradcze czy analityczne dla administracji sprzyjają sytuacji, w której eksperci nie wiążą się z jednym ośrodkiem, lecz pracują niezależnie. W ten sposób tworzy się bardziej rynek ekspertów, którzy – jak mówi jeden z badanych w trakcie wywiadu pogłębionego – *są wynajmowani na godziny*, niż rynek instytucji, które dostarczają kompleksowych badań, analiz czy też ekspertyz. Sprzyjają temu również restrykcyjne kryteria wyboru wykonawców projektów badawczych, w których wykonawca musi wykazać się ekspertami z określonym (i często unikalnym) doświadczeniem. Jak można sądzić – bazując na opiniach wyrażonych w wywiadach – nie gwarantuje to, że wykonawca dostarczy produkt wysokiej jakości. Preferencje administracji i instytucji, które mogą świadczyć dla niej usługi doradcze bądź analityczne, mogą sprzyjać ryzyku, że eksperci z „bogатым CV” będą chcieli kilkakrotnie sprzedać swoją wiedzę. Można spodziewać się, że brak stałego związania się ekspertów z instytucjami

mogącymi świadczyć usługi doradcze czy analityczne działa na niekorzyść jakości produktów. Związane jest to z podchodzeniem przez niezależnych ekspertów do udziału w projektach jak do swojego rodzaju *chaktury* – pracy przynoszącej zysk, ale bez bezpośredniej odpowiedzialności czy to przed zamawiającym, czy to przed instytucją, z którą współpracują.

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

Nie było zaskoczeniem, iż instytucje naukowe, które są powiązane z administracją rządową, częściej niż pozostałe typy organizacji świadczą usługi doradcze skierowane do sektora rządowego.

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

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

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

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

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

Ośrodki akademickie skupione są przede wszystkim na działalności dydaktycznej. Zakres badań wykonywanych (zwłaszcza w dziedzinach nauk humanistycznych) w szkołach wyższych jest

bardzo skromny. A jeśli już realizowane są projekty badawcze, to zwykle nie mają one charakteru „stosowanego”. Pozostają na wysokim poziomie abstrakcji, a ich realizacja nie nadąża za bieżącymi potrzebami decydentów.

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

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

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

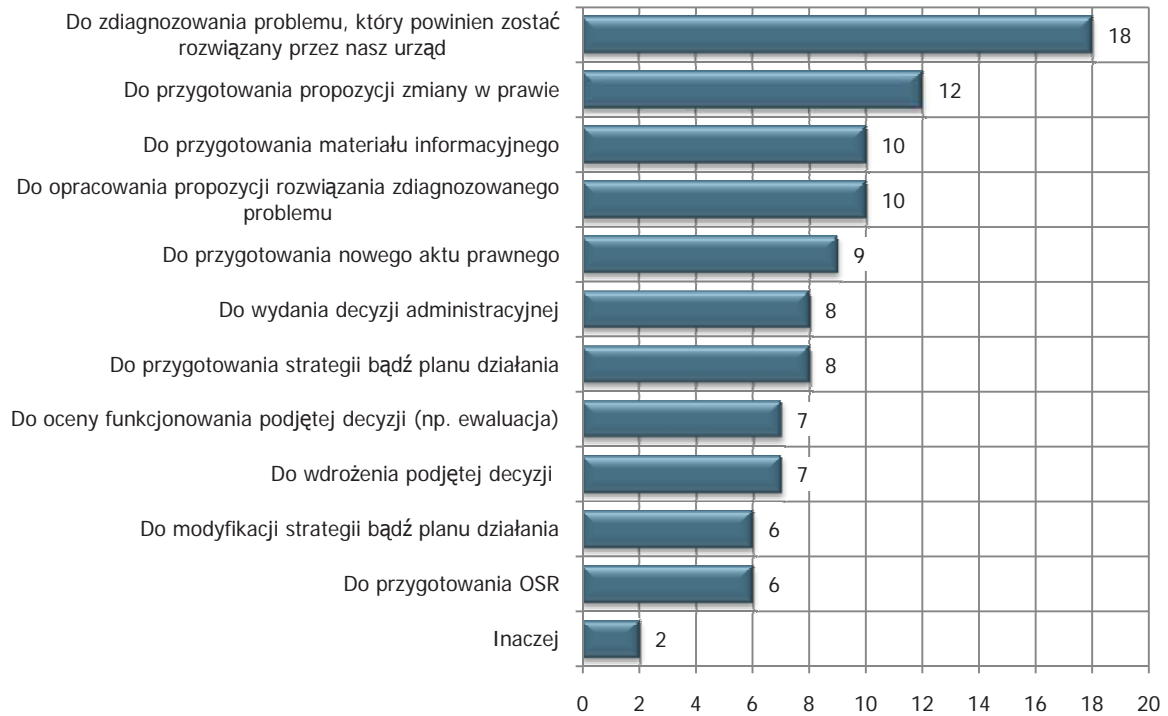
Pierwszym krokiem analizy w tym obszarze było określenie skali współpracy pomiędzy administracją rządową a instytucjami, które potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze. Większość respondentów w badaniu (27 spośród 49) zadeklarowało, że korzystało z usług podmiotu, który dostarczał analiz, badań, ekspertyz. Jako powód niekorzystania z takich usług badani wskazywali przede wszystkim brak potrzeb w tym zakresie oraz brak środków finansowych.

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

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

Interesujące jest do jakiego typu prac zatrudniani byli eksperci. Odpowiedzi w tym zakresie ilustruje poniższy wykres.

Wykres 1. Sposób wykorzystania współpracy przez administrację rządową



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

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

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

Rysunek 1: Aspekty oceny think tanków przez administrację rządową



Źródło: Opracowanie własne

W każdym badanym aspekcie administracja rządowa ocenia najniżej prywatne firmy doradcze. Szczególnie zwraca uwagę niska ocena w rozumieniu specyfiki pracy administracji rządowej, co może wskazywać, że – zdaniem urzędników – osoby działające się w sektorze prywatnym nie znają możliwości i ograniczeń, przed którymi stają ich zleceniodawcy. Przeciętnie lepsze oceny w każdym z badanych aspektów uzyskały klasyczne think tanki, czyli organizacje non-profit zajmujące się sprawami publicznymi. W każdym z badanych wymiarów znacząco lepsze oceny uzyskiwały jednostki naukowe, co może wynikać z autorytetu, jakim cieszą się w społeczeństwie naukowcy¹⁶.

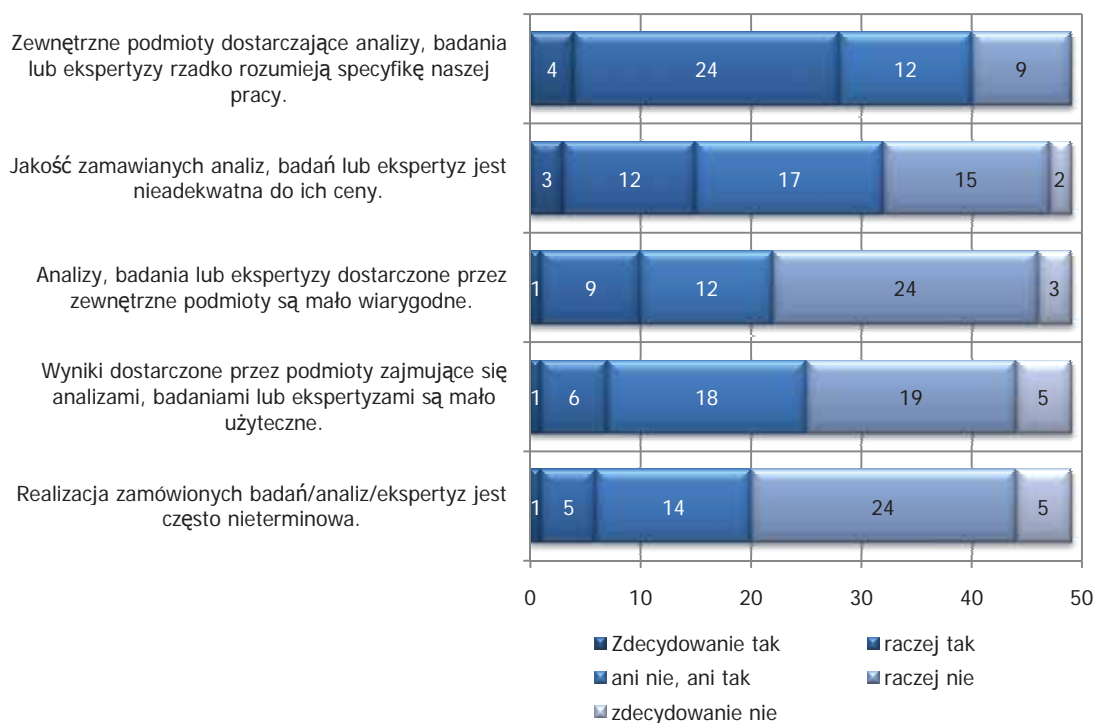
Wyniki uzyskane z wykorzystaniem ankiety CAWI nie do końca pokrywają się z wynikami ze studiów przypadków, zwłaszcza dotyczących wdrożenia rekomendacji z ewaluacji. W obu badanych przypadkach respondenci pozytywnie wypowiadali się o współpracy instytucji zarówno z firmami prywatnymi, jak i z organizacjami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

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

Ocena jakości, skuteczności i efektywności współpracy administracji z instytucjami zewnętrznymi oparta jest na opiniach i badaniach postaw respondentów. Wykres 2 obrazuje te opinie:

¹⁶ Feliksiak M., *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS 2009.

Wykres 2. Proszę powiedzieć, czy zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami



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

Jednym z poważniejszych zarzutów administracji wobec niezależnego doradztwa jest – jak widać – brak zrozumienia dla pracy administracji rządowej. Taki pogląd podziela 18 respondentów. Warto też zauważyć, że żaden z badanych nie wyraził zdecydowanej dezaprobaty dla tego spostrzeżenia.

Podsumowując można stwierdzić, iż administracja stosunkowo często współpracuje z instytucjami analityczno-doradczymi zamawiając u nich głównie ekspertyzy. Lepiej postrzegane przez administrację rządową są ośrodki akademickie, najgorzej zaś firmy prywatne. Największym zarzutem wobec instytucji zewnętrznych jest brak zrozumienia specyfiki administracji, a co za tym idzie niska użyteczność dostarczanych produktów. Dodatkowo administracja wskazuje na wysokie koszty zamawianych ekspertyz, które zdaniem zamawiających są nieadekwatne w stosunku do ich jakości.

2.7. Bariery współpracy i możliwość ich eliminacji

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

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

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

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

Zupełnie odmienne doświadczenie mieli respondenci pełniący różne funkcje w systemie realizacji programów unijnych. Studia przypadku i wywiady pogłębione przeprowadzane były między innymi w instytucji strategicznej obsługującej fundusze europejskie, instytucji pośredniczącej i w instytucji wdrażającej¹⁷. Respondenci wskazywali na **wiele zalet związanych z korzystaniem ze wsparcia zewnętrznego**, do których zaliczali przede wszystkim: dopływ nowych idei, nowe pomysły na rozwiązanie problemów, spojrzenie z innej perspektywy, dysponowanie potencjałem badawczym niedostępnym wewnątrz administracji, zarówno w zakresie narzędzi (możliwość przeprowadzania kwestionariuszowych badań telefonicznych wspomaganym komputerowo, przeprowadzania wywiadów fokusowych itp.), jak i odpowiednich kwalifikacji pracowników (zwłaszcza w dziedzinie socjologii, statystyki czy ekonometrii).

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

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

¹⁷ Patrz: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/KompetencjeInst/Strony/glowna.aspx>.

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

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

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

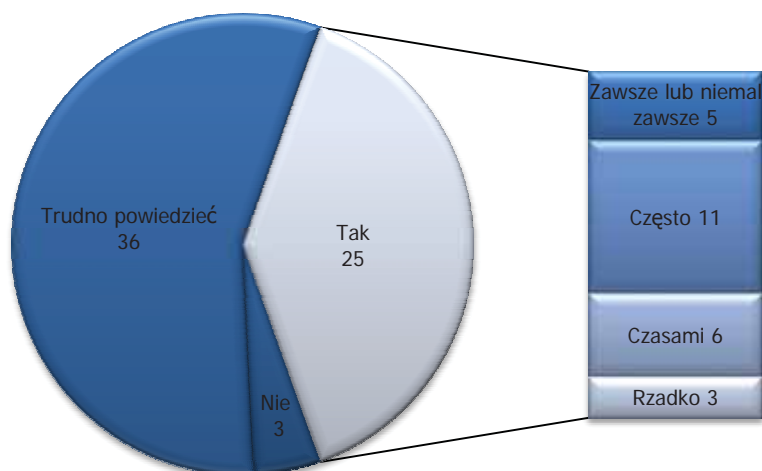
Do problemów można zaliczyć np. harmonogramy planowanych badań, które już na etapie Opisu przedmiotu zamówienia są niezwykle trudne do dotrzymania. Ze względu na dużą presję w zakresie dotrzymania terminów, wykonawcy realizują badania w pośpiechu, ze szkodą dla ostatecznych wyników. Typowym przykładem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

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

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

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

Wykres 3. Czy i jak często Państwa zdaniem dostarczone przez Państwa usługi wpłynęły na podjętą przez administrację decyzję?



Źródło: Badanie CAWI w instytucjach, które świadczą lub potencjalnie mogą świadczyć usługi doradcze administracji rządowej. N=64.

Badanie ilościowe wykazało, że podmioty oferujące administracji wiedzę i doradztwo w znaczącej liczbie nie wiedzą, jak wykorzystywane są przygotowane przez nie produkty. Tylko 16 respondentów badania kwestionariuszowego wskazało, że ich usługi doradczo-analityczne zawsze lub często odgrywały w administracji rolę w trakcie procesu decyzyjnego. Aż 36 respondentów nie ma wiedzy w tym zakresie. Wyniki te wskazują, iż większość instytucji, które spełniają kryteria definicyjne think tanku, nie posiada wiedzy o odegranej przez siebie roli w procesie decyzyjnym. Można sądzić, że nie widzą one związku pomiędzy dostarczonym przez nie produktem a późniejszym działaniem administracji.

W badaniu jakościowym wzięli udział przedstawiciele instytucji, które mają długoletnie doświadczenie w świadczeniu usług doradczych dla administracji. Ich wiedza na temat wykorzystania przez administrację produktów badań czy analiz jest znacznie bogatsza niż doświadczenie instytucji biorących udział w badaniu ilościowym. Przedstawiciele tych instytucji mają pełną świadomość, które z dostarczonych przez nich usług były częścią dyskusji w procesie decyzyjnym. Pokazuje to, że dzięki zdobytemu doświadczeniu, są świadomi zarówno oczekiwań administracji, jak i roli, jaką dostarczana wiedza ekspercka może pełnić we wspieraniu procesu decyzyjnego.

Na podstawie wyników badania można dojść do wniosku, że część administracji korzysta z doradztwa, jednak bardzo często ani wykonawcy, ani zamawiający nie są pewni, czemu to doradztwo ma służyć. Po stronie administracji brakuje umiejętności skutecznego komunikowania potrzeb w zakresie zewnętrznych badań i ekspertyz. Natomiast po stronie szeroko rozumianych think tanków brakuje umiejętności dostosowania oferty do potrzeb partnera, a czasem refleksji nad tym, co tak naprawdę należy administracji dostarczyć. Bardzo sugestywnie podsumowuje to przedstawiciel jednego z czołowych instytutów zajmujących się problematyką społeczno-gospodarczą, wyjaśniając przyczyny narzekania na współpracę z administracją publiczną w środowisku eksperckim:

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

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

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

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

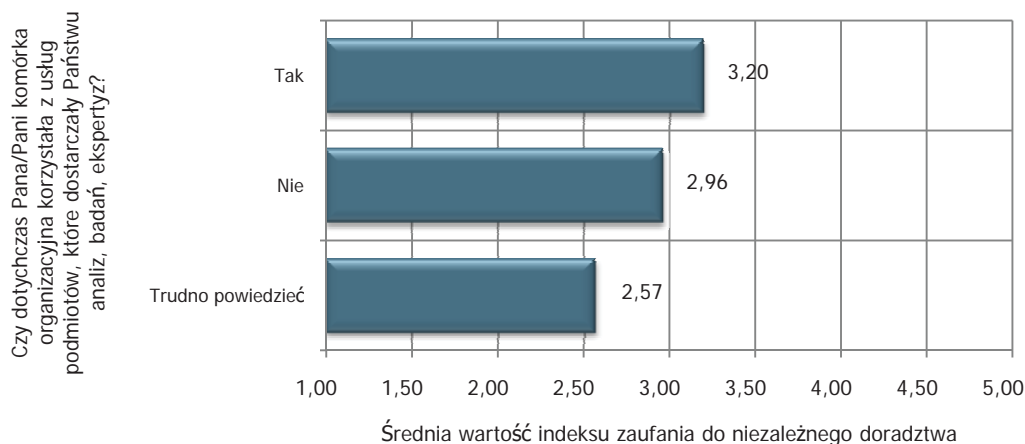
Barierą zidentyfikowaną po stronie administracji jest brak wykwalifikowanych pracowników, którzy mogą prowadzić współpracę z instytucjami doradczymi. Respondenci podczas studiów przypadku często podkreślali ten problem, dodając, iż zamawianie doradztwa wymaga odpowiednich kwalifikacji związanych z: umiejętnością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

Oczywistym sposobem na wzrost wzajemnego zrozumienia, zaufania, a tym samym efektywności współpracy, jest zwiększenie intensywności i głębokości współpracy. W celu przetestowania takiej hipotezy stworzony został indeks zaufania do niezależnego doradztwa¹⁸, który przyjmuje wartości od 1 do 5. Wartość indeksu dla badanych komórek administracji rządowej wyniosła 3,04, co pokazuje, że administracja ma generalnie ambiwalentny stosunek do instytucji czy firm dostarczających jej badań i analiz. Jednakże widoczne jest zróżnicowanie w postawach wobec doradztwa zewnętrznego pomiędzy komórkami organizacyjnymi, które dotychczas nie korzystały z takich usług oraz respondentami, którzy nie mają wiedzy na ten temat (a więc można przyjąć, że bezpośrednio z nich nie korzystały) a tymi, które korzystały z takich usług.

¹⁸ Indeks powstał zgodnie z następującą procedurą:

- ▶ Testowanie zgodności stwierdzeń z kwestionariusza.
- ▶ Wylimitowanie stwierdzeń niekorelujących z pozostałymi.
- ▶ Przyporządkowanie odpowiedziom punktów: Zdecydowanie tak – 1 punkt, raczej tak – 2, ani tak, ani nie – 3, raczej nie – 4, zdecydowanie nie – 5.
- ▶ Wyliczenie indeksu – średnia liczba punktów z każdego ze stwierdzeń.

Wykres 4. Średnia wartość indeksu zaufania do niezależnego doradztwa w podziale na komórki korzystające z usług podmiotów dostarczających niezależnego doradztwa



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

Można więc sądzić, że fakt korzystania z usług zewnętrznych podmiotów, które dostarczają badania, analiz lub ekspertyz, wpływa na poziom zaufania i zrozumienia ekspertów zewnętrznych. Zaobserwowano również pozytywną i istotną statystycznie korelację pomiędzy wysokością budżetów¹⁹ oraz wysokością wydatków na badania i analizy²⁰ a indeksem zaufania do niezależnego doradztwa. Można więc wnioskować, że **zachodzi swoiste sprzężenie zwrotne. Intensywność i głębokość współpracy (im większe wydatki na badania i analizy, tym automatycznie częstsze są kontakty pomiędzy obiema grupami) wpływa na zaufanie do podmiotów dostarczających wiedzę ekspercką, natomiast duże zaufanie do niezależnego doradztwa i zrozumienie, czemu służą badania i ekspertyzy, owocuje zwiększeniem korzystania z tego typu usług.** Potwierdzenie tej tezy znajduje się również w wywiadach jakościowych, gdzie rozmówcy przytaczali przykłady zmian w podejściu urzędów pod wpływem współpracy ze środowiskiem eksperckim. Za ilustrację może posłużyć wypowiedź przedstawiciela think tanku o Ministerstwie Rozwoju Regionalnego:

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

Zdecydowane potwierdzenie tej tezy znaleźć można w analizie studiów przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do badań ewaluacyjnych. Respondenci z administracji rządowej bardzo wysoko oceniali przydatność wyników badań ewaluacyjnych przy podejmowaniu decyzji, wskazując, iż korzystają z nich przy podejmowaniu różnych decyzji: zarówno strategicznych, jak i operacyjnych, i na różnych etapach ich podejmowania:

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

¹⁹ Korelacja Pearsona na poziomie 0,45 przy istotności na poziomie 0,01.

²⁰ Korelacja Pearsona na poziomie 0,35 przy istotności na poziomie 0,05.

- ▶ przy realizacji interwencji,
- ▶ przy ocenie skutków interwencji.

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

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

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

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

dysponuje jedynie zamawiający, co oznacza konieczność współpracy w celu uzyskania wysokiej jakości produktów.

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

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

3. Doświadczenia zagraniczne dotyczące współpracy administracji rządowej z zewnętrznymi instytucjami analityczno-doradczymi

3.1. Powody wykorzystywania zewnętrznych źródeł wiedzy i informacji

W trakcie wizyt studyjnych wielokrotnie wskazywano na posiadanie przez wizytowane instytucje publiczne własnych zasobów eksperckich (czy to bezpośrednio w ministerstwach, czy instytucjach im podlegających). W związku z tym pojawiało się pytanie o powody korzystania dodatkowo z wiedzy wytwarzanej poza administracją publiczną.

Jedną z podstawowych przyczyn jest powszechnie podzielane przekonanie o **konieczności prowadzenia polityki w oparciu o dowody** (*evidence-based policy*). To przeświadczenie było wyrażane we wszystkich odwiedzanych krajach (w tym w instytucjach UE w Brukseli). Korzystanie z ekspertyzy zewnętrznej umożliwia pozyskiwanie najświeższej wiedzy w danej dziedzinie, ze strony osób specjalizujących się w określonej, czasami wąskiej tematyce, przy wykorzystaniu złożonych metod pozyskiwania i analizy danych, których umiejętność stosowania nie należy do zadań administracji (nie jest to jej rolą i nie ma ona do tego odpowiednich narzędzi).

We wszystkich odwiedzanych krajach podkreślano również, iż pozyskiwanie wiedzy oraz opinii ekspertów zewnętrznych jest w szczególności konieczne, gdy zagadnienie dotyczy **wrażliwych społecznie kwestii**. Wówczas to władze publiczne powinny dbać o dogłębne przeanalizowanie całego tematu i zaproponowanie rozwiązań uwzględniających w jak największym zakresie interesy wszystkich stron. Takie podejście nie tylko sprzyja **dojrzałości** podejmowanych decyzji, ale również większemu **poparciu społecznemu** dla prowadzonej polityki i głębszemu **zrozumieniu** zasad, którymi rządzą się procesy decyzyjne. Tym samym można powiedzieć, że sprzyja to także rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Uwzględnianie wiedzy i opinii zewnętrznych ekspertów w trakcie formułowania założeń do polityki publicznej lub jej reformy **usprawnia** również proces następujących później formalnych **konsultacji społecznych**.

Ponadto wielokrotnie specyficzna wiedza ekspercka potrzebna jest *ad hoc* i jednorazowo, co powoduje, że zatrudnianie na stałe personelu administracji posiadającego specyficzne umiejętności i wiedzę nie jest uzasadnione.

Warte zauważenia jest to, że podczas większości wizyt studyjnych (Bruksela, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania) szczególnie mocno podkreślano, iż pozyskanie wiedzy zewnętrznej niekoniecznie oznacza podjęcie decyzji politycznej zgodnej z tą wiedzą. Sam etap podejmowania decyzji rządzi się swoimi prawami demokracji (uzgodnienia koalicyjne, negocjacje między partiami politycznymi w parlamencie). Ostatecznie po zgromadzeniu odpowiedniej wiedzy decydenci polityczni nadzorujący administrację publiczną podejmują decyzję o uwzględnieniu lub nie uwzględnieniu pozyskanej wiedzy, biorąc pod uwagę możliwość przyjęcia danej decyzji w drodze odpowiedniej ścieżki decyzyjnej (np. parlamentarnej).

W Holandii obowiązuje procedura **przedstawiania parlamentowi przez rząd oficjalnego stanowiska odnośnie przygotowanych raportów eksperckich** (zarówno pochodzących od publicznych, jak i prywatnych ciał doradczych), w którym rząd wskazuje, z którymi wnioskami się zgadza i je uwzględni, a które i z jakich powodów pominie. Również w instytucjach UE wszystkie ekspertyzy służące do przygotowania polityki publicznej (w ramach procesu oceny oddziaływania) są

dostępne na właściwej stronie internetowej, co umożliwi weryfikację stopnia spójności między wiedzą pozyskaną z zewnątrz a podjętą decyzją polityczną.

3.2. Etapy prowadzenia polityk publicznych a wykorzystywanie wiedzy zewnętrznej

We wszystkich odwiedzanych krajach podkreślano, że udział zewnętrznej wiedzy eksperckiej dotyczy praktycznie wszystkich etapów prowadzenia polityki publicznej, jednak jest największy na etapie **przygotowywania założeń** do polityki publicznej oraz **ewaluacji jej skutków**.

W odniesieniu do polskiej praktyki wydaje się, że właśnie te dwa etapy wymagają największej poprawy ze względu na niezadowalającą jakość przygotowywanych ocen skutków regulacji oraz brak praktyki ewaluacji prowadzonej polityki (za wyjątkiem polityki spójności, co jest związane z wymogami ze strony UE, związanymi z wykorzystaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności).

Etap formułowania założeń do polityki lub jej reformy jest istotny ze względu na jego znaczenie dla jakości przygotowywanej polityki. Przykład Szwecji dostarcza najbardziej rozbudowanej metody działania poprzez powoływanie **komitetu badawczego** (*committee of inquiry*), w skład którego wchodzi wybrani przez ministra odpowiadającego za daną politykę eksperci zewnętrzni (najczęściej naukowcy) oraz urzędnicy. Komitet badawczy ma za zadanie przygotować raport, który poddawany jest konsultacjom między ministerstwami i na podstawie tego raportu oraz uwag powstałych w czasie konsultacji przygotowywany jest projekt polityki publicznej (np. aktu prawnego).

Sposób działania instytucji UE dostarcza przykładu przygotowywania **oceny oddziaływania planowanej polityki publicznej**. Ocena oddziaływania przygotowywana jest zgodnie z Wytocznymi na temat Ocen Oddziaływania (*Impact Assessment Guidelines*). Procedura przygotowywania oceny oddziaływania obejmuje intensywną współpracę w ramach instytucji UE, pozwala jednak również na zakup usług zewnętrznych w razie potrzeby, a także nakazuje ich publikację, jak również udostępnianie samego raportu z oceny oddziaływania.

W niektórych krajach (USA – SBA, OIRA, Holandia – ACTAL) procedura przygotowywania rozwiązań legislacyjnych podlega wewnętrznej weryfikacji ze strony instytucji publicznych, o czym będzie mowa dalej.

Instytucje UE prowadzą również intensywną działalność w zakresie ewaluacji *ex post* prowadzonych przez siebie polityk. Praktyka ewaluacji jest także rozwinięta w Holandii, gdyż obowiązek regularnej, systemowej oceny efektów polityki wynika z przepisów prawa, zarówno odnoszących się do danej polityki publicznej, jak i konkretnej instytucji (np. CPB). Z systemową ewaluacją polityk publicznych mamy również do czynienia w Szwecji. Specyficzna jest sytuacja w Wielkiej Brytanii, gdzie jeszcze do zeszłego roku administracja rządowa dokonywała znaczących wydatków na badania ewaluacyjne, jednak po zmianie rządu wydatki te zostały praktycznie wyeliminowane, zaś ocena prowadzenia polityk publicznych, np. wobec małych i średnich przedsiębiorstw prowadzona jest wewnątrz administracji.

3.3. Sposoby pozyskiwania wiedzy zewnętrznej

Wiedza zewnętrznych ekspertów pozyskiwana jest w wizytowanych krajach w różny sposób. Pierwszy podział dotyczy kwestii **odpłatności**. Z jednej strony pozyskiwanie ekspertyz i analiz wiąże się z przekazywaniem ich autorom środków finansowych. Z drugiej strony pozyskiwanie wiedzy odbywa się w sposób **nieodpłatny**.

W przypadku odpłatności za pozyskiwaną wiedzę mamy do czynienia z mechanizmami:

- ▶ zamówień publicznych
- ▶ grantów.

We wszystkich krajach zakup wiedzy eksperckiej wymaga zastosowania przepisów dotyczących **zamówień publicznych**. Stosowanie tych przepisów zawsze skutkuje wydłużeniem całego procesu. W wielu krajach stosowane są mechanizmy sprzyjające uelastycznieniu tych procedur, umożliwiające przyspieszenie procesu.

W UE, USA, Wielkiej Brytanii oraz Szwecji mamy często do czynienia z **umowami ramowymi**, polegającymi na wyborze w jednym postępowaniu wykonawcy, który przez określony okres świadczy w pewnych ramach, dosyć ogólnie określony w dokumentacji przetargowej zakres usług eksperckich. W USA, jeżeli istnieje polityczne zamówienie na szybkie wykonanie zewnętrznej ekspertyzy, instytucja rządowa szuka potencjalnego wykonawcy wśród instytucji, z którymi ma zawarte umowy ramowe na realizację usług eksperckich. W UE stosowana jest również procedura ograniczona. W pierwszym etapie wybierana jest grupa wykonawców spełniających w największym zakresie określone warunki. W drugim etapie instytucje UE tylko do tej niewielkiej grupy wykonawców kierują zapytanie w sprawie zamówienia. Przyspiesza to proces wyboru poprzez możliwość skrócenia terminów i zmniejszenia liczby ofert podlegających ewentualnej ocenie. W USA ponadto instytucje rządowe mogą podpisywać tzw. *cooperative agreement*, dzięki któremu wykonawcy, którzy już wcześniej dysponowali pewnymi funduszami na badania, mogą uzyskać od instytucji rządowej dofinansowanie bez stosowania uciążliwej, standardowej procedury zamówień publicznych, o ile proponowane przez nich działania wpisują się w aktualne priorytety rządu.

W obszarze zamówień publicznych ważna jest nie tylko kwestia procedur i rodzajów umów, lecz również **kryteria wyboru wykonawców**. Ma to szczególne znaczenie w przypadku zamawiania usług eksperckich, gdzie chodzi przede wszystkim o uzyskanie w wyniku zamówienia usługi jak najwyższej jakości. W UE, Szwecji oraz USA, w przypadku zamawiania usług badawczych, kryteria jakościowe dominują nad kryterium ceny. W USA do każdego zestawu kryteriów ewaluacyjnych przygotowana i dyskutowana jest analiza SWOT, co pozwala uwiarygodnić dobór kryteriów. Ponadto w USA cennym instrumentem pozwalającym lepiej ocenić oferentów jest krajowy system oceny wykonania kontraktów.

Szwecja dostarcza specyficznego instrumentu pozyskiwania wiedzy eksperckiej poprzez ustanawianie **komitetów badawczych** w celu analizy określonej tematyki, w skład których wchodzi zaproszeni do udziału w Komitecie eksperci, otrzymujący za swoją pracę wynagrodzenie. Jednak wynagrodzenie to nie jest wysokie i nie stanowi głównego dochodu tych osób.

Mechanizm **grantów** umożliwia podejście oddolne. W przypadku zamówień publicznych, zamawiający ma obowiązek dokładnego określenia usługi, którą chce zakupić. W przypadku programu grantowego, instytucja publiczna ustanawia bardziej ogólny i szeroki zakres, a projektodawcy składają wnioski wpisujące się w ten ogólnie i szeroko zakrojony program, uzasadniając potrzebę realizacji konkretnych działań, które proponują. Systemy grantowe są stosowane we wszystkich krajach, które były odwiedzane. W UE system grantowy obowiązuje przykładowo w 7 Programie Ramowym finansującym badania naukowe, lecz również w Programie „Obywatele Europy” finansującym organizacje pozarządowe, w tym instytucje analityczno-doradcze prowadzące działania na rzecz rozwoju idei integracji europejskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Europie. System grantowy jest również podstawowym systemem finansowania badań naukowych w Szwecji. Granty ze środków publicznych udzielane są przez cztery Rady finansujące badania naukowe poprzez corocznie ogłaszane konkursy.

Wyniki tak finansowanych badań są ogólnie dostępne. System grantowy funkcjonuje także w USA oraz w Wielkiej Brytanii (ostatnio w bardzo ograniczonym zakresie).

Należy tu również wskazać, iż występują np. w USA i Wielkiej Brytanii systemy grantów dla instytucji analityczno-doradczych, finansowane ze środków prywatnych. Najczęściej są to fundacje finansowane przez przedsiębiorstwa, które udzielają grantów takim instytucjom na realizowane przez nie badania. W Wielkiej Brytanii przedstawiciele instytucji analityczno-doradczych wskazywali, że zaledwie około 25% ich środków finansowych pochodzi ze źródeł rządowych.

Pozyskiwanie wiedzy eksperckiej odbywa się także w sposób **nieodpłatny**. We wszystkich odwiedzanych krajach eksperci zapraszani są do udziału w różnorodnych debatach, panelach dyskusyjnych, sieciach ekspertów. Udział w tego typu forach jest dla nich nobilitacją. Przykładu bardziej zinstytucjonalizowanej formy tego typu współpracy dostarcza UE, prowadząca platformę SINAPSE (Scientific INformation for Policy Support in Europe – Informacja Naukowa Wspierająca Polityki w Europie). SINAPSE pozwala na tworzenie przez grupy ekspertów (naukowców, urzędników) tzw. tematycznych e-wspólnot (e-communities). Narzędzie e-wspólnoty umożliwia szybkie zebranie wiedzy i opinii ekspertów w danej dziedzinie w odniesieniu do określonego zagadnienia, wymiany wyników badań, opinii i pomysłów.

Jeszcze innym sposobem finansowania instytucji analityczno-doradczych jest przykład MISTRY w Szwecji oraz Urban Institute w USA, gdzie instytucje te otrzymały od swoich rządów pulę środków, którą następnie pomnażały w celu uzyskania środków na prowadzone badania.

3.4. Wymagania po stronie administracji w związku ze współpracą z ekspertami zewnętrznymi

Przygotowywanie dokumentacji przetargowej w celu dokonania zakupu usług badawczych, w tym określanie adekwatnych kryteriów jakościowych, opracowywanie programów grantowych, dokonywanie oceny ofert i wniosków grantowych, a następnie współpraca z wybranymi wykonawcami lub projektodawcami wymaga od pracowników administracji publicznej odpowiedniej wiedzy.

Pracownicy administracji, dokonujący zakupu i odbioru usług badawczych, muszą posiadać wiedzę porównywalną do wiedzy ekspertów realizujących badania, muszą być dla nich merytorycznymi partnerami w dyskusji. Od tego również zależy jakość ekspertyz i analiz, które mają wspierać proces decyzyjny. W tym miejscu warto zacytować fragment raportu z wizyty w USA: *„należy powtórzyć za amerykańskimi ekspertami i mocno podkreślić, że jest niezwykle ważne, aby przedstawiciel administracji, zanim ogłosi publiczny przetarg na usługi zewnętrznych ekspertów, zdobył na tyle wysokie kompetencje, aby na temat przedmiotu zamówienia móc partnersko (inteligentnie) porozmawiać z zewnętrznym ekspertem przynajmniej przez 15 minut, co udowodni znajomość tematu ze strony zamawiającego, a w konsekwencji realność wykorzystania w praktyce wyników prac zewnętrznego wykonawcy. Z korzyścią dla interesu publicznego.”*

W Komisji Europejskiej pracownicy odpowiedzialni za zamawianie ewaluacji na bieżąco poszerzają swoją wiedzę w zakresie metodologii prowadzenia badań ewaluacyjnych. W ten sposób wiedzą, czego mogą wymagać od oferentów, co można zrealizować, w jakim czasie i na ile propozycje zawarte w ofertach są możliwe do wdrożenia.

Poprawie kompetencji pracowników administracji w tym zakresie sprzyja nie tylko rekrutowanie osób o odpowiednim wykształceniu czy szkolenia, lecz również zjawisko tzw. drzwi obrotowych, tj. przechodzenia pracowników z sektora prywatnego do publicznego i odwrotnie, co jest szczególnie

często spotykane w USA i Wielkiej Brytanii, z czym jednak rzadziej mamy do czynienia w Holandii czy Szwecji, a także w instytucjach UE.

3.5. Źródła wiedzy zewnętrznej

W odwiedzanych krajach temat pozyskiwania wiedzy zewnętrznej przez administrację publiczną był różnie postrzegany. W niektórych krajach (USA, UE, Wielka Brytania) bardzo liczne i mocne są rzeczywiście zewnętrzne w stosunku do administracji instytucje (prywatne), natomiast w części krajów cenionymi dostawcami wiedzy eksperckiej są instytucje publiczne lub instytucje w dużej mierze finansowane ze środków publicznych (Szwecja i Holandia, także UE).

Przykłady odwiedzanych krajów pokazują, że źródłem wiedzy zewnętrznej w stosunku do administracji są:

- ▶ Naukowcy – pojedyncze osoby, całe uniwersytety, prywatne ośrodki badawcze (w czasie wizyt nie było spotkań z takimi instytucjami),
- ▶ Prywatne firmy konsultingowe, doradcze, pojedynczy konsultanci – eksperci (ECORYS i PANTHEIA w Holandii, DAI w USA),
- ▶ Prywatne firmy przeznaczające zysk na działalność statutową (IVL w Szwecji),
- ▶ Organizacje partnerów społeczno-gospodarczych lub powołane przez nich instytucje (SER w Holandii, Brytyjskie Izby Gospodarcze – BCC),
- ▶ Organizacje działające non-profit, mające najczęściej formę stowarzyszeń lub fundacji (The Lisbon Council, European Policy Centre, TEPSA w Brukseli, Timbro, MISTRA i Save the Children w Szwecji, IPPR, RSA i DEMOS w Wielkiej Brytanii, Urban Institute, CATO Institute, German Marshall Fund, PPI i WRI w USA).

W związku z brakiem oficjalnej definicji think tanku, pod pojęciem tym w różnych krajach rozumie się różne instytucje, zarówno prywatne, jak i publiczne. Podczas wizyty w Holandii pojawiały się określenia think tanków jako fabryk idei (*factory of ideas*) czy targowisk idei (*market place of ideas*). Takie podejście umożliwia włączenie do tej grupy również instytucji publicznych, w których wytwarzana jest wiedza ekspercka, a także instytucji partnerów społeczno-gospodarczych (reprezentujących związki zawodowe czy pracodawców), czy społeczeństwa obywatelskiego (np. stowarzyszenie Save the Children, które wizytowane było w Szwecji).

W czasie wizyt studyjnych doszło także do spotkań z przedstawicielami instytucji, które można uznać za 'typowe' think tanki w powszechnym rozumieniu – to jest instytucje działające na rzecz promocji wyznawanych przez siebie idei dla dobra ogólnego (np. Timbro w Szwecji i CATO Institute w USA – promowanie idei liberalnych, EPC i The Lisbon Council w Brukseli – integracja europejska, rozwój UE, DEMOS w Wielkiej Brytanii – rozwój partycypacji obywatelskiej). Instytucje te posiadają różne źródła finansowania. Ich działalność polega przede wszystkim na kreowaniu, wymianie i promowaniu idei, myśli, poglądów, poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań, stymulowaniu debaty publicznej, skupia się zatem na przedsięwzięciach z zakresu badań, prowadzenia PR oraz wydawniczych.

3.6. Wady i zalety pozyskiwania wiedzy ze źródeł zewnętrznych

Pomimo faktu, że we wszystkich odwiedzanych krajach oraz w instytucjach UE praktyka korzystania z zewnętrznej wiedzy eksperckiej jest powszechnie stosowana i przyjmowana jako rzecz oczywista,

podlega ona ciągłej transformacji i dyskusji w celu uczynienia jej sprawniejszą i bardziej użyteczną dla potrzeb prowadzenia polityk publicznych.

Pozyskiwanie wiedzy zewnętrznej jest niezbędnym warunkiem lepszego rządzenia (*better governance*) lepszych regulacji prawnych (*better regulation*). Jest prowadzone w odwiedzanych krajach od lat, co spowodowało wypracowanie elastycznych form współpracy, jej zacieśnienie oraz duże zaufanie między stronami. W Holandii dodatkowo, jak podkreślano, wywodzi się ono z długoletniej tradycji współpracy i dochodzenia do kompromisu dla dobra wspólnego (tzw. polder model).

Jednak pozyskiwanie wiedzy zewnętrznej wywołuje również pewne efekty postrzegane jako słabe strony tej praktyki. W Holandii w szczególności pojawiały się głosy krytyczne odnośnie legitymizacji decyzji podejmowanych w oparciu o rady osób, które nie pochodziły z wyborów powszechnych. Również w Holandii wskazywano na trudności ze strony administracji w uzyskaniu konkretnej wiedzy, dającej się wykorzystać do wsparcia procesu decyzyjnego. Wskazywano, że eksperci zewnętrzni (w szczególności naukowcy) i urzędnicy mówią „innymi językami”, mają inne potrzeby i często nie potrafią się wzajemnie zrozumieć.

We wszystkich krajach słabością zewnętrznego pozyskiwania wiedzy była czasochłonność tego procesu oraz jego koszty.

3.7. Mechanizmy pozyskiwania i wykorzystywania wewnętrznych zasobów wiedzy w administracji publicznej

Wizyty studyjne pokazały znaczenie wewnętrznych zasobów wiedzy, które są wykorzystywane w odwiedzanych krajach i instytucjach publicznych co najmniej na równi z wiedzą zewnętrzną. Jednocześnie dyskusje uczestników wyjazdów studyjnych ujawniły, że również w tym zakresie doświadczenia odwiedzanych krajów mogą być interesujące i inspirujące dla Polski.

Temat ten obejmuje dwie kluczowe kwestie:

- ▶ Sposoby wytwarzania wewnętrznej wiedzy eksperckiej,
- ▶ Wewnętrzne mechanizmy poprawy jakości polityk publicznych.

3.7.1. Sposoby wytwarzania wewnętrznej wiedzy eksperckiej

W odwiedzanych krajach występują różne formy publicznych instytucji eksperckich.

Pierwsza forma to tworzone *ad hoc* w zależności od potrzeb **komitety i zespoły**, w skład których wchodzi urzędnicy pochodzący z różnych instytucji, wnoszący swój zasób wiedzy eksperckiej do analizowanej tematyki. Przykładem dostarczają instytucje UE, które w ramach procedury oceny oddziaływania planowanej polityki publicznej powołują tzw. komitety sterujące (*steering committees*) oceną oddziaływania. Komitety te przygotowują odpowiednie analizy, w tym decydują o ewentualnej konieczności pozyskania wiedzy eksperckiej z zewnątrz po wyczerpaniu możliwości jej uzyskania wewnątrz. Również w skład szwedzkich komitetów badawczych wchodzi przedstawiciele różnych ministerstw i instytucji publicznych. Ponadto, projekt aktu prawnego na podstawie opracowanych przez komitet badawczy założeń jest na roboczo przygotowywany we współpracy urzędników pochodzących z różnych urzędów. Dopiero później odbywają się oficjalne konsultacje międzyministerialne. Doświadczenia obydwu administracji pokazują, że taki sposób postępowania pozwala przygotować lepsze projekty dokumentów i usprawnia następujący później proces konsultacji

międzyresortowych (wszystkie lub większość drażliwych spraw jest bowiem rozwiązywana na wcześniejszym etapie).

Drugą formą wytwarzania wewnętrznej wiedzy eksperckiej są istniejące na stałe **instytucje** mające różne formy prawne:

- ▶ części administracji (CPB czy ACTAL w Holandii, SBA i OIRA w USA, Wspólne Centrum Badawcze w UE i podlegające mu ośrodki badawcze KE, centrum badawcze BIS w Wielkiej Brytanii),
- ▶ podmioty finansowane wyłącznie ze środków publicznych, posiadające odrębną osobowość prawną (rady doradcze w Holandii – WRR czy RVZ, rady finansujące badania naukowe w Szwecji – FORMAS i FAS),
- ▶ odrębne podmioty finansowane ze środków publicznych, mające możliwość pozyskiwania finansowania pochodzącego z programów grantowych (Instytut Badań nad Przyszłością w Szwecji),
- ▶ podmioty finansowane ze środków publicznych, mające możliwość prowadzenia działalności komercyjnej (CRISMART w Szwecji).

Wewnętrzne instytucje eksperckie w ramach administracji prowadzą bieżącą działalność analityczną, badawczą, dostarczają informacji i danych dla administracji, lecz również w znakomitej większości przypadków udostępniają wytwarzaną przez siebie wiedzę wszystkim zainteresowanym (publikując ogólnie dostępne raporty, dane, analizy, biorąc udział w grupach roboczych, seminariach, panelach, konsultacjach wewnątrzadministracyjnych, itp.).

W Holandii rząd ma obowiązek oficjalnego ustosunkowania się do raportów wytwarzanych za pieniądze publiczne przez rady doradcze. W Holandii również publiczne ośrodki eksperckie i doradcze mają obowiązek przekazywania raportów i danych także parlamentowi oraz opozycji.

Pomimo finansowego uzależnienia tych instytucji od administracji, zarówno szwedzkie rady ds. finansowania badań naukowych, jak i holenderskie rady doradcze, a także CPB czy ACTAL określały siebie jako niezależne ośrodki eksperckie. Ich niezależność wynika przede wszystkim z określenia ich zadań, władz oraz źródeł finansowania w przepisach prawa, co ogranicza możliwość wpływania bieżącej polityki na ich działalność. Utrzymanie niezależności było także warunkiem utrzymania wysokiej jakości prowadzonych badań i analiz.

3.7.2. Wewnętrzne mechanizmy poprawy jakości polityk publicznych

Odwiedzane kraje dostarczają przykładów stosowania mechanizmów poprawiających jakość prowadzonych polityk publicznych poprzez działalność instytucji publicznych.

USA oraz Holandia posiadają specjalistyczne instytucje publiczne (ACTAL w Holandii oraz OIRA i SBA w USA), które zajmują się analizami legislacji pod względem obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców i obywateli. W przypadku ACTAL, każdy projekt aktu prawnego wymaga zaopiniowania przez tę instytucję, której celem jest doprowadzenie do zmiany mentalnej (*cultural shift*) w administracji holenderskiej, poprzez wprowadzenie skutecznych metod kalkulowania obciążeń administracyjnych w procesie tworzenia legislacji i takiego opracowywania legislacji, aby minimalizować te obciążenia.

OIRA w USA odpowiada dodatkowo za weryfikację poprawności ocen skutków regulacji, zgodność proponowanej legislacji z zasadami *better regulation*, a także poprawność analizy kosztów i korzyści.

Należy również wspomnieć o roli CPB w Holandii, którego analizy ekonomiczne są ściśle powiązane z kalendarzem przygotowywania budżetu Holandii na kolejny rok

W ramach KE, nad jakością ocen oddziaływania przeprowadzonych przez komitety sterujące czuwa Komitet ds. Oceny Oddziaływania (*Impact Assessment Board*).

Innym wartym podkreślenia instrumentem podnoszącym jakość prowadzonej polityki publicznej jest prowadzenie bieżącej wewnętrznej ewaluacji. Zgodnie z prawem amerykańskim, każda agencja rządowa (ministerstwo) ma obowiązek co roku weryfikować określone regulacje prawne pod względem ich dalszej użyteczności i raportować w tym zakresie. Każda regulacja musi zostać przejrzana co najmniej jeden raz w okresie dziesięcioletnim.

4. Wnioski i rekomendacje w zakresie zmian systemowych, instytucjonalnych lub legislacyjnych

Badania i analizy przeprowadzone w ramach projektu wykazały, że istnieją obszary, w których potrzebne byłyby zmiany systemowe i prawne, aby w sposób istotny i trwały wzmocnić współpracę administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi i w konsekwencji poprawić jakość polityk publicznych oraz procedur tworzenia prawa. Proponowane rozwiązania dotyczą usprawnienia mechanizmów współpracy oraz przełamania barier utrudniających taką współpracę. Istotne jest przy tym to, że poszczególne wnioski i propozycje są ze sobą ściśle powiązane i od siebie zależne. Oczekiwany efekt nastąpi wtedy, gdy większość z nich w odpowiednim czasie zostanie wprowadzona w życie.

Przede wszystkim trzeba podkreślić konieczność wzmocnienia zdolności administracji rządowej do prowadzenia polityk opartych na dowodach oraz skutecznego pozyskiwania i analizowania wiedzy, badań, danych. Istnieje wyraźna potrzeba wytworzenia tzw. **infrastruktury wiedzy, czyli odpowiednich zasobów kadrowych, procedur, mechanizmów współpracy i podobnych stałych** elementów będących częścią szerszych procesów zarządzania, a w szczególności zarządzania wiedzą w polskiej administracji. Należy **wydzielić** (tam, gdzie nie funkcjonują) **w ramach ministerstw i urzędów centralnych komórki bądź samodzielne stanowiska odpowiedzialne za procesy decyzyjne w zakresie programowania polityk publicznych (w tym planowania strategicznego) i legislacji** oraz zapewnić im rzeczywistą rolę koordynowania procesu zarządzania wiedzą. Wyposażenie komórek w narzędzia może się odbyć poprzez wdrożenie odpowiednich dla danego urzędu regulacji wewnętrznych dotyczących struktury organizacyjnej i zakresu odpowiedzialności oraz sformułowanie wytycznych obejmujących zasady współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi wraz z opisem dobrych praktyk w dziedzinie programowania i realizowania tej współpracy.

Konkretny postulat legislacyjny związany z procesem tworzenia „infrastruktury wiedzy” obejmuje potrzebę wprowadzenia do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju **obowiązku wyboru długoterminowego doradcy zewnętrznego w sytuacji, gdy instytucja rządowa podejmuje inicjatywę tworzenia strategii rozwoju lub programu operacyjnego**. Byłby on odpowiedzialny m.in. za zbieranie i analizę danych, przygotowywanie diagnoz oraz opracowywanie rozwiązań wariantowych.

W celu osłabienia sceptycznych postaw części administracji rządowej i zachęcenia urzędników do lepszego wykorzystywania możliwości współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi i w konsekwencji wzmocnienia procesów decyzyjnych należy wprowadzić w ramach przepisów regulujących pracę urzędów i zasady wynagradzania **mechanizm premiowania finansowego za przygotowanie oraz podejmowanie wysokiej jakości decyzji w postaci założeń aktów prawnych oraz dokumentów związanych z tworzeniem polityk publicznych** (m.in. projektów strategii, programów operacyjnych). Decyzje te powinny spełniać standardy wyznaczone dla polityk publicznych opartych na dowodach, tzn. powinny opierać się na jakościowo weryfikowalnych danych i dostępnych wynikach badań ilościowych i jakościowych dla danego obszaru tematycznego. Przejrzystość tego mechanizmu jest też uwarunkowana powszechnym stosowaniem – jako podstawy do oceny zasadności premiowania – ewaluacji *ex post* wprowadzonych aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych i programowych.

W związku z koniecznością stosowania w ramach klasycznego modelu polityk publicznych elementu oceny proponowanych i realizowanych rozwiązań istnieje potrzeba **wprowadzenia powszechności**

mechanizmów ewaluacji *ex ante* i *ex post* poprzez wpisanie tego obowiązku w odpowiednie regulacje dotyczące poszczególnych mechanizmów decyzyjnych, w tym **wprowadzenie obowiązku ewaluacji *ex post* aktów prawnych**. Narzędziem wymuszającym funkcjonowanie takich mechanizmów byłoby wprowadzenie warunku uzależniającego decyzję o kontynuacji finansowania ze środków publicznych określonych zadań od przedstawienia ewaluacji dotychczasowych działań (np. w perspektywie trzyletniej czy po zamknięciu określonego etapu działań). Z kolei wprowadzenie systemowej ewaluacji prawa *ex post* przez całą administrację rządową (a nie tylko przez niektóre instytucje rządowe, np. Ministerstwo Gospodarki) wymaga skoordynowanych działań organizacyjnych i legislacyjnych. Konieczne jest tu przede wszystkim **wprowadzenie przepisów zobowiązujących ministrów do dokonania oceny – według spójnej dla wszystkich metodologii – regulacji prawnych, których byli inicjatorami** (w określony czas po ich wprowadzeniu lub po zakończeniu określonego etapu). Raporty ewaluacyjne opracowane przez poszczególne ministerstwa powinny być **przekazywane do Rządowego Centrum Legislacji, w którym należy stworzyć komórkę na wzór Krajowej Jednostki Oceny** funkcjonującej w obrębie polityki rozwoju. W obrębie tej komórki poddawano by zbiorczej analizie przesyłane raporty. Dodatkowo **Rządowe Centrum Legislacji powinno zostać zobowiązane do dokonywania oceny *ex post* co najmniej 10% ustaw przyjętych przez parlament w określonym czasie po ich wejściu w życie**. Akty prawne powinny być ewaluowane pod kątem wywoływanych przez nie skutków, jakości, kompletności i celowości. Jako element uzupełniający opisany wyżej mechanizm systemowej oceny prawa należy wprowadzić **obowiązek dla Ministra Finansów, by wraz ze sprawozdaniem z realizacji budżetu za poprzedni rok przedstawiał ocenę skutków finansowych wybranych ustaw, które były inicjatywami Rady Ministrów**. Zasada ta wymagałaby, aby każdy z ministrów od początku obowiązywania regulacji dokonywał pogłębionej analizy i zestawień kosztów i korzyści wdrożenia przypisanego mu aktu prawnego. Tym samym już na etapie opracowywania regulacji konieczne byłoby wprowadzenie wymogów precyzyjnego „liczenia kosztów i korzyści” planowanej interwencji.

Zmian wymaga funkcjonowanie mechanizmu Oceny Skutków Regulacji. Istnieje on w ramach polskiej administracji rządowej od kilku lat i może służyć jako podstawa budowy modelu współdziałania administracji i zewnętrznych ośrodków doradczych. Wymaga to jednak **integracji obecnych inicjatyw w zakresie OSR podejmowanych przez różne instytucje rządowe w jednolity program reformy** wraz ze wskazaniem jednego koordynatora wszystkich działań w tym zakresie (np. Rządowe Centrum Legislacji). Należy też wprowadzić do przepisów regulujących funkcjonowanie instytucji rządowych sankcje wobec tych instytucji, które nie dopełniają określonych w „Wytycznych do oceny skutków regulacji” zasad i metodologii opracowywania OSR przy jednoczesnym opracowaniu i wdrożeniu warunków premiowania najlepiej przygotowanych OSR.

Współpraca administracji rządowej i instytucji analityczno-doradczych powinna się opierać na **zasadach jawności i przejrzystości**. Pożądane w tym zakresie są zmiany w praktyce udostępniania informacji publicznych poprzez wprowadzenie przepisów określających wyraźnie **obowiązek publikowania przez administrację rządową na stronach Biuletynu Informacji Publicznej raportów z badań, opinii i ekspertyz** oraz obowiązek **ujawniania nazw instytucji eksperckich lub nazwisk ekspertów współpracujących z administracją rządową**. Zasadne byłoby **ustanowienie rejestru obejmującego wszystkie podmioty, które chcą, aby uwzględniano je w debatach publicznych** na poszczególne tematy (na wzór rozwiązań przyjętych w instytucjach europejskich).

Kolejne narzędzia zmian w funkcjonowaniu instytucji rządowych na rzecz lepszej komunikacji z instytucjami analityczno-doradczymi obejmują znacznie częstsze **tworzenie wspólnych rad programowych lub zespołów roboczych z przedstawicielami tych instytucji** (umożliwia to

art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy o Radzie Ministrów) dla kluczowych procesów decyzyjnych (doświadczenia zagraniczne wskazują na wysoką użyteczność takiego narzędzia) oraz **zatrudnianie w gabinetach politycznych ministrów osób ze środowisk eksperckich w celu doradzania ministrom**. Będzie to sprzyjało lepszemu zrozumieniu specyfiki administracji rządowej przez zewnętrznych ekspertów i zewnętrznych środowisk eksperckich w administracji. Trzeba wypracować rozwiązania zwiększające skuteczność działania wskazanych wyżej zespołów i rad doradczych oraz zespołów międzyresortowych (art. 7 ust. 4 pkt 4 ustawy o Radzie Ministrów) jako narzędzi wspomagających kumulowanie wiedzy i dzielenie się nią poprzedzone szczegółową analizą zakresu i sposobu ich funkcjonowania.

Bardzo istotną barierą utrudniającą funkcjonowanie instytucji analityczno-doradczych, a zatem skuteczną współpracę z administracją rządową, są problemy ze stałym finansowaniem wysokiej jakości badań i analiz. Powinny zostać wprowadzone do procedur tworzenia budżetu państwa **przepisy zobowiązujące dysponentów do preliminowania w wydatkach kwot na doradztwo zewnętrzne przy realizacji zadań**. Obecnie – przy włączeniu kwot środków europejskich do budżetu państwa oraz możliwości korzystania z nich przez Polskę co najmniej do 2017 roku – odpowiednim rozwiązaniem byłoby preliminowanie tych wydatków w ramach kwot dostępnych w ramach programów operacyjnych zarówno teraz, jak i w przyszłej perspektywie finansowej. Innym narzędziem zmiany w tym zakresie jest **zmodyfikowanie dostępnych mechanizmów grantowych poprzez rozszerzenie ich zakresu merytorycznego i kryteriów dostępności** (np. Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, programy dotacyjne poszczególnych resortów) oraz **wydzielenie w ramach budżetów poszczególnych ministerstw budżetów dedykowanych na dotacje obejmujące prace analityczne**. Istotnym elementem wpływającym na poprawę skuteczności współpracy będzie elastyczniejsze stosowanie procedur zamówień publicznych, umożliwiające w większym stopniu uwzględnianie kryteriów jakościowych przy wyborze instytucji analityczno-doradczych. Skuteczniejsze finansowanie współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi wymaga wypracowania i wdrożenia metodologii planowania i szacowania kosztów takiej współpracy oraz mierników efektywności współpracy administracji publicznej z instytucjami analityczno-doradczymi.

5. Opis wypracowanego modelu systemu podejmowania decyzji w administracji rządowej z wykorzystaniem zewnętrznego wsparcia eksperckiego

Każda instytucja realizująca polityki publiczne stoi przed wieloma wyzwaniami. Jednym z nich jest zdolność do prowadzenia własnych/wewnętrznych eksperckich analiz i umiejętność dobrego korzystania z zewnętrznych badań dotyczących czynników wpływających na powodzenie polityk/programów. To samo dotyczy właściwego rozpoznania potrzeb społecznych, rozumienia ich charakteru i znajdowania kompetentnych rozwiązań. Analizy powinny ustalać zależności przyczynowo-skutkowe między różnymi czynnikami wpływającymi na efekty polityk oraz bilansować zasoby niezbędne do projektowania działań w ramach polityk publicznych, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań/interwencji publicznych²¹.

Na podstawie analizy wyników badań można zaproponować model podejmowania decyzji przy wsparciu instytucji analityczno-doradczych.

5.1. Modele podejmowania decyzji

Opisanie proponowanego modelu współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi ułatwi teoretyczny wstęp z zakresu typologii podejmowania decyzji. Opisane typy, zwane dalej modelami, wyróżniane są m.in. z punktu widzenia zakresu informacji gromadzonych i wykorzystywanych w procesie podejmowania decyzji oraz stopnia, w jakim są tworzone warianty rozwiązania problemu, który leży u podstaw procesu decyzyjnego.

5.1.1. O naturze procesów decyzyjnych: od pewności do niepewności

Punktem wyjścia będzie tu szerokie rozumienie zagadnień podejmowania decyzji, które zakłada ujmowanie ich w kategoriach procesu²². Takie podejście jest zbieżne z przyjętą w badaniu koncepcją tzw. *ścieżki ośmiu kroków w analizie polityk publicznych*. W opisanych poniżej sposobach konceptualizacji procesu decyzyjnego wyróżnia się bowiem jego poszczególne etapy. W uproszczeniu: od etapu definiowania problemu, poprzez etap opracowywania możliwych rozwiązań, gromadzenia opinii z otoczenia o możliwych konsekwencjach planowanych decyzji, aż po sam proces podejmowania decyzji i jej wdrażania.

W szerokim znaczeniu podejmowanie decyzji jest to złożony proces, na który składają się²³:

²¹ Górniak J., *Sprawne państwo cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych* www.cpsdialog.pl/files/Sprawne%20panstwo_ProfJGorniak_4.doc, stan na dzień 18. 05 2011.

²² Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków 1998; *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej* red. L. Habuda, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2000.

²³ Bolesła-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, PWE 2003; Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2002; Adair J., *Podejmowanie decyzji*, Petit, 1998; Leigh A., *Doskonałe podejmowanie decyzji*, Rebis 1999.



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

W literaturze można znaleźć kilka typologii procesów decyzyjnych. Poniżej zaprezentowano najbardziej rozpowszechniony podział na dwa podstawowe modele: klasyczny i menedżerski²⁴. Inna prezentowana typologia wskazuje na elementy szczególnie istotne w konstrukcji modelu współdziałania administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi. Ta typologia wyróżnia:

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

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

Omówienie²⁵ modeli podejmowania decyzji pozwoli na sformułowanie wniosków co do kierunków i rozwiązań, które wpłyną na jakość procesów decyzyjnych w administracji rządowej.

Jeden z badaczy procesów podejmowania decyzji tak opisał proces dochodzenia do decyzji: „przy bliższym zbadaniu dróg podjęcia danej decyzji – okazuje się, że ślady różnych jej składników prowadzą (...) do wielu jednostek uczestniczących w przygotowywaniu przesłanek decyzji. Po ustaleniu tych składników możemy stanąć w obliczu faktu, że wkład jednostki, która formalnie podjęła decyzję, jest w istocie niewielki”²⁶. Tego typu twierdzenie ma duże znaczenie dla rozpatrywania procesów decyzyjnych w strukturach administracji publicznej. Pomocne będzie tutaj wprowadzenie terminów „absorpcja niepewności” i „punkty absorpcji niepewności”²⁷.

²⁴ Griffin R.W., *Fundamentals of Management*, 2008; Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN 2009.

²⁵ Podstawowe źródło dla powyższego uproszczonego omówienia to: Herbut R., *Proces decyzyjny w polityce – teoria i praktyka podejmowania decyzji*, w: Habuda L., Wrocław 2000.

²⁶ Simon H.A., *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982, s. 373.

²⁷ Oba terminy i ich znaczenie omawiane są w pracy March J.G., Simon H.A., *Teoria organizacji*, Warszawa 1964.

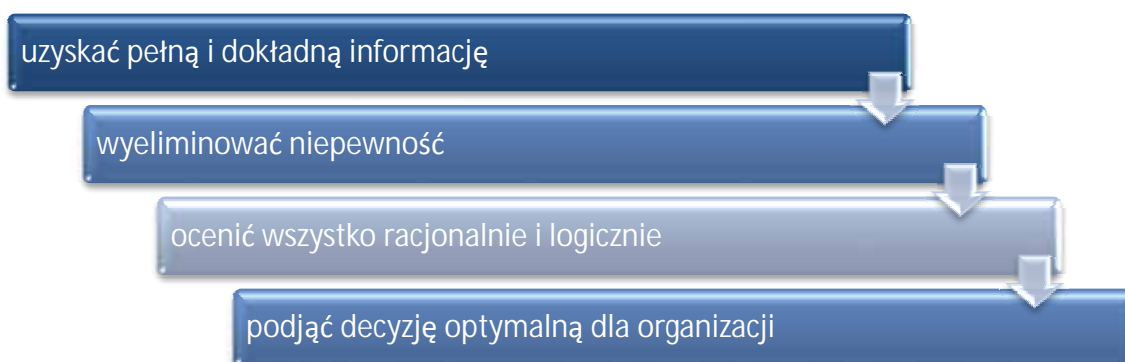
Zjawisko absorpcji niepewności²⁸ występuje, gdy na podstawie dostępnych informacji wyciąga się wnioski, które następnie przekazuje w procesie decyzyjnym dalej zamiast danych będących podstawą ich sformułowania. Takie zdarzenia w procesie decyzyjnym to owe „punkty absorpcji niepewności”. Dla jakości procesów decyzyjnych ważne jest, aby móc kontrolować takie punkty. Jak wskazują March i Simon to właśnie decydenci potrafiący kontrolować „punkty absorpcji niepewności” mają największy wpływ na treść decyzji. I dodają: „zarówno wielkość, jak i umiejscowienie absorpcji niepewności oddziałuje na podział wpływów w organizacji”²⁹.

5.1.2. Modele klasyczny i menedżerski

Model klasyczny

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

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



Klasyczny model podejmowania decyzji obejmuje kilka podstawowych etapów działań wykonywanych w odpowiedniej kolejności. Warunki zakładane w modelu klasycznym występują w rzeczywistości rzadko. W działaniach występują pomyłki, a posiadane informacje są zwykle niepełne. Decydenci też nie zawsze postępują racjonalnie i logicznie.

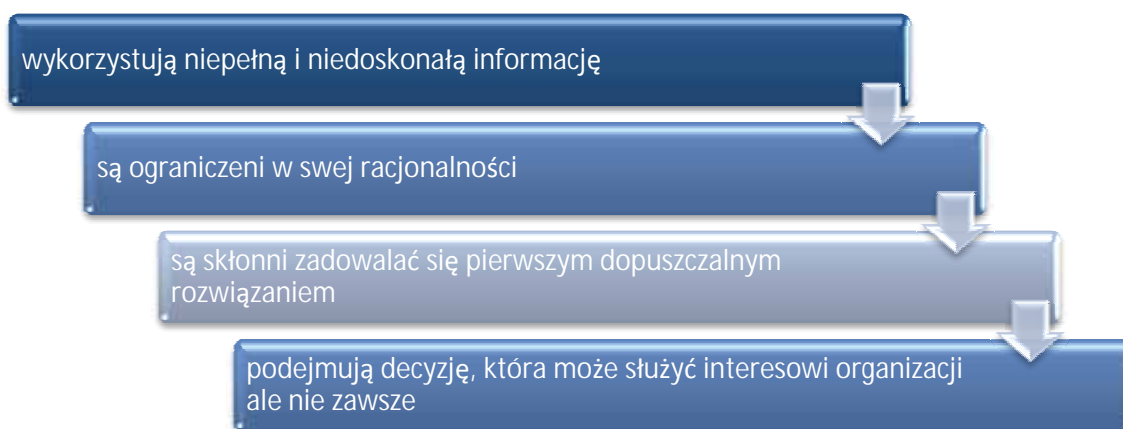
Model menedżerski

Jest nazywany także behawioralnym lub administracyjnym. Zakłada on, że osoby podejmujące decyzje charakteryzują się ograniczoną racjonalnością. Skłaniają się nie tyle w stronę optymalizacji, co osiągnięcia zadowolenia. Oznacza to, że decydenci są ograniczeni swymi wartościami, umiejętnościami, nieświadomymi odruchami, jak również niekompletnością informacji i wiedzy. Można powiedzieć, że chociaż dążą oni do racjonalności, to owa racjonalność ma wyraźne granice. Jednocześnie można zauważyć, że podejmujący decyzje wykazują skłonność do zadowalania się pierwszym wariantem, który spełnia zakładany przez nich minimalny standard wystarczalności.

²⁸ Opis na podstawie March J.G., Simon H.A., *Teoria organizacji*, Warszawa 1964 oraz Habuda A., Habuda L., *Teorie decyzji w odniesieniu do administracji publicznej*, w: *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. Habuda L., Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2000.

²⁹ March J.G., Simon H.A., op. cit., s. 269.

W modelu menedżerskim, gdy występuje problem, podejmujący decyzję:



Wyróżnione typy procesów decyzyjnych ukazują swoisty balans pomiędzy rozwiązaniem idealnym, w którym racjonalność i rzetelność stanowi podstawę każdego procesu (model klasyczny), a modelem podkreślającym ułomności procesów decyzyjnych obarczonych błędem i niepewnością informacji. W praktyce decydenci starają się zbliżyć do rozwiązania idealnego, przy zachowaniu podejścia pragmatycznego charakteryzującego model menedżerski.

Stosowniejsza do opisanego złożoności procesów decyzyjnych jest poniższa typologia.

5.1.3. Modele – inna typologia: od racjonalności do aktywności

Racjonalny model procesu decyzyjnego³⁰

Założeniem tego modelu jest występowanie *racjonalnego aktora* dążącego do maksymalizacji – poprzez decyzję – swoich korzyści. Osoby podejmujące decyzje wybierają między możliwymi rozwiązaniami tak, aby osiągnąć cel, jaki ma zostać osiągnięty dzięki decyzji. Taki racjonalny proces ma kilka faz: określenie natury problemu, selekcja celów i wartości, selekcja środków i narzędzi mających zapewnić racjonalność. Uwzględnia się tu wszystkie alternatywne strategie rozwiązania problemu i wszystkie konsekwencje poszczególnych strategii. Końcowym etapem jest wskazanie strategii, której konsekwencje są preferowane przez decydenta z uwagi na zakładany cel.

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

Tym samym model idealny zostaje zastąpiony modelem praktycznym, nazwanym przez Ch. Lindbloma³¹ modelem inkrementalnym.

³⁰ Model opracowany i rozwinięty przez Simona H.A., „Działanie administracji: Proces podejmowania decyzji w organach administracyjnych”, Warszawa Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1976.

³¹ Lindblom Ch., *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, vol.19 (1), Washington 1959.

Inkrementalny model procesu decyzyjnego

W tym podejściu wskazuje się, że decyzja – zwłaszcza o charakterze politycznym – jest ciągle modyfikowana poprzez serię działań przystosowawczych bez dysponowania spójnym planem, tak jak w modelu racjonalnym. Inkrementalizm to dla Lindbloma „sztuka wybrnięcia z kłopotów”.

Proces decyzyjny nie posiada tu jasno zarysowanych celów, a z uwagi na to, że dzieje się w otoczeniu politycznym, które charakteryzuje się zmiennym stanem zależności pomiędzy aktorami, jest oparty na negocjowaniu interesów pomiędzy uczestnikami. Wskazywany przez autora inkrementalizm to stan, w którym decydenci mają ograniczoną wiedzę o konsekwencjach planowanych decyzji, stąd unikają ryzyka, jakim jest jednoznaczne formułowanie celów i istotnych dla nich wartości. Celem działań nie jest rozwiązanie problemu, ale usunięcie go z pola zainteresowań instytucji/organizacji – „pozbycie się kłopotu”.

W tym modelu istotne jest też to, że działania negocjacyjne tworzą obszar, w którym można korzystnie pozyskać dane i informacje mogące mieć wpływ na decyzję. Jednak w praktyce dochodzi do ignorowania rozwiązań, które mogłyby sprawić, żeby decyzja była satysfakcjonująca dla stron procesu.

Biurokratyczny (organizacyjny) model procesu decyzyjnego

Model ten zakłada, że sama struktura procesu decyzyjnego (specyficzny sposób jej zorganizowania w organizacji/systemie) wpłynie na skuteczność rozstrzygnięć. Podstawą jest tu założenie, że istnieje wiele odrębnych procesów decyzyjnych w ramach poszczególnych sfer aktywności (polityka społeczna, polityka zagraniczna, polityka spójności, itp.).

Na charakter decyzji wpływa kultura organizacyjna dominująca w danej sferze lub organizacji odpowiadającej za decyzje oraz procedury obowiązujące dla tego obszaru. Dążeniem decydentów jest wypełnienie wymogów zapisanych w obowiązujących procedurach i jest to cel sam w sobie. Tym samym nie przywiązuje się wagi do sygnałów płynących z otoczenia. To słabość tego modelu.

Model procesu decyzyjnego opartego na wspólnocie programowej³²

Przy konstrukcji tego modelu zakłada się, że proces decyzyjny jest silnie podporządkowany przekonaniom, wartościom i ideologii wspólnoty (organizacji/systemu), w której zapada decyzja. Decyzja jest wynikiem selekcji danych, informacji i wiedzy z punktu widzenia wartości grupy/organizacji/systemu. W modelu istotną rolę wpływającą na kształt decyzji odgrywają poglądy decydenta działające jak „filtr”. Dla niego celem jest wytworzenie decyzji zgodnej z programem (wartościami) wspólnoty/organizacji.

Model „kosza na śmieci” (*the ‘garbage can’ model*)

Jest to model opracowany przez amerykańskiego teoretyka zarządzania J.G. Marcha i jego współpracowników³³. W tym modelu cele, technologia (*know-how*, techniki, wyposażenie) i uczestnictwo w procesach decyzyjnych w organizacjach są niejasne, niepewne i podlegają szybkim zmianom. W organizacjach trudno jest zidentyfikować zestaw celów, które byłyby spójne i kompletne. Na ogół organizacje funkcjonują, opierając się na mozaice niespójnych i słabo zdefiniowanych celów, czasami odkrywają je lub formułują w działaniu. Bywa, że członkowie organizacji nie rozumieją jej

³² Heywood A., *Politics*, Macmillan, Londyn 1998, patrz s.385 i następne.

³³ Patrz: Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P., *A garbage can model of organizational choice*, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Nr. 1 (marzec 1972), Cornell University, s. 1-25.

procesów i procedur, a łączność między nimi i komórkami organizacyjnymi jest słaba. Równie często jest tak, nie wiadomo, kto ma prawo podjąć decyzję i kogo ma ona obowiązywać. W dodatku zaangażowanie pracowników nawet w bardzo ważne sprawy może być nieznaczne, ponieważ akurat mogą być oni pochłonięci innymi zadaniami. Wszystkie te elementy wpływają na dominację przypadkowości w procesie decyzyjnym.

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

Według autorów model ten nie ma on zastąpić innych spojrzeń na podejmowanie decyzji, a jedynie je uzupełnić. Innymi słowy, model „kosza na śmieci” wcale nie oznacza, że we wszystkich procesach decyzyjnych panuje bałagan i chaos. Nie można wykluczyć racjonalnych podejść do decydowania. Ale trzeba pamiętać o istnieniu zjawiska przypadkowości w organizacji z założenia zobiektywizowanej i sformalizowanej, jaką jest administracja publiczna.

5.1.4. Modele teoretyczne a praktyka i model współpracy administracji z instytucjami typu *think tank*

Przeprowadzone badanie form i zakresu współpracy administracji z instytucjami typu TT dostarczyło szeregu danych, które pozwalają na przypisanie praktyce administracji rządowej cech z minimum dwóch modeli. Procesy decyzyjne mają cechy racjonalnego, klasycznego podejścia w obszarach programowania i realizacji programów finansowanych ze źródeł UE (choć w praktyce różnie z tym jest). Takie cechy klasycznej racjonalności znaleźć można także w obszarze tworzenia budżetu zadaniowego, wymogów konstrukcji Oceny Skutków Regulacji (treść wytycznych tego dotyczących). Racjonalność w wielu miejscach splata się tu z logiką charakterystyczną dla modelu biurokratycznego, a gdy decyzje dotyczą polityk publicznych czy prawa i są przedmiotem dyskursu polityków – także z logiką charakterystyczną dla modelu inkrementalnego i „wspólnoty programowej”. Wielomodelowe kształtowanie decyzji w procesach administracji rządowej ma swe zalety (różne procesy wymagają różnego podejścia), lecz także wady (ignorowanie wielu informacji czy brak świadomości znaczenia tzw. punktów absorpcji niepewności).

Zaprezentowane modele służą zarysowaniu teoretycznego obszaru, w którym ulokować można opisywany poniżej model systemu podejmowania decyzji w administracji rządowej z wykorzystaniem zewnętrznego wsparcia eksperckiego.

W uproszczeniu można powiedzieć, że zawiera on klasyczne ujęcie racjonalnego podejścia do podejmowania decyzji, kładzie nacisk na takie elementy organizacyjne (biurokratyczne), jak zorganizowanie wsparcia dla podejmowanych decyzji (np. proponowanie rozwiązań strukturalnych i systemowych). Cechą proponowanego modelu jest poprowadzenie współpracy administracji z organizacjami typu TT, które pozwoli uniknąć inkrementalizmu i praktyki „kosza na śmieci”. Służyć mają temu zaprezentowane poniżej zasady i implementowanie rekomendowanych rozwiązań organizacyjno-systemowych.

5.2. Proponowane podejście do współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi

Z uwagi na ich istotne znaczenie, jak również największy potencjał do kreowania współpracy pomiędzy administracją rządową a instytucjami analityczno-doradczymi, proponowany model podejmowania decyzji w administracji rządowej odnosi się do następujących obszarów:

- ▶ tworzenie i realizacja **polityk publicznych**, obejmująca podejmowanie decyzji strategicznych, realizację strategii i programów rządowych oraz prowadzenie **badań ewaluacyjnych**
- ▶ stanowienie **prawa**, uzupełnione o prowadzenie **badań ewaluacyjnych** mających na celu przyjmowanie optymalnych rozwiązań (ocena *ex ante*) oraz weryfikację przyjętych rozwiązań (ocena *ex post*).

Przy konstrukcji modelu przyjęto założenie, że funkcjonowanie systemu podejmowania decyzji w administracji rządowej zależy od stopnia, w jakim wykorzystuje się w organizacjach metody i narzędzia ze sfery:

- ▶ zarządzania strategicznego, w szczególności z zakresu metodyki programowania i ewaluacji strategii i programów;
- ▶ zarządzania publicznego, a w szczególności zarządzania zorientowanego na wyniki, zarządzania procesami i zarządzania wiedzą w organizacjach;
- ▶ zarządzania zasobami ludzkimi (w szczególności elementy motywowania związanego z wynikami).

To założenie jest konieczne z uwagi na oparcie modelu na proponowanym w literaturze przedmiotu ujęciu zagadnień polityk publicznych jako systemu³⁴.

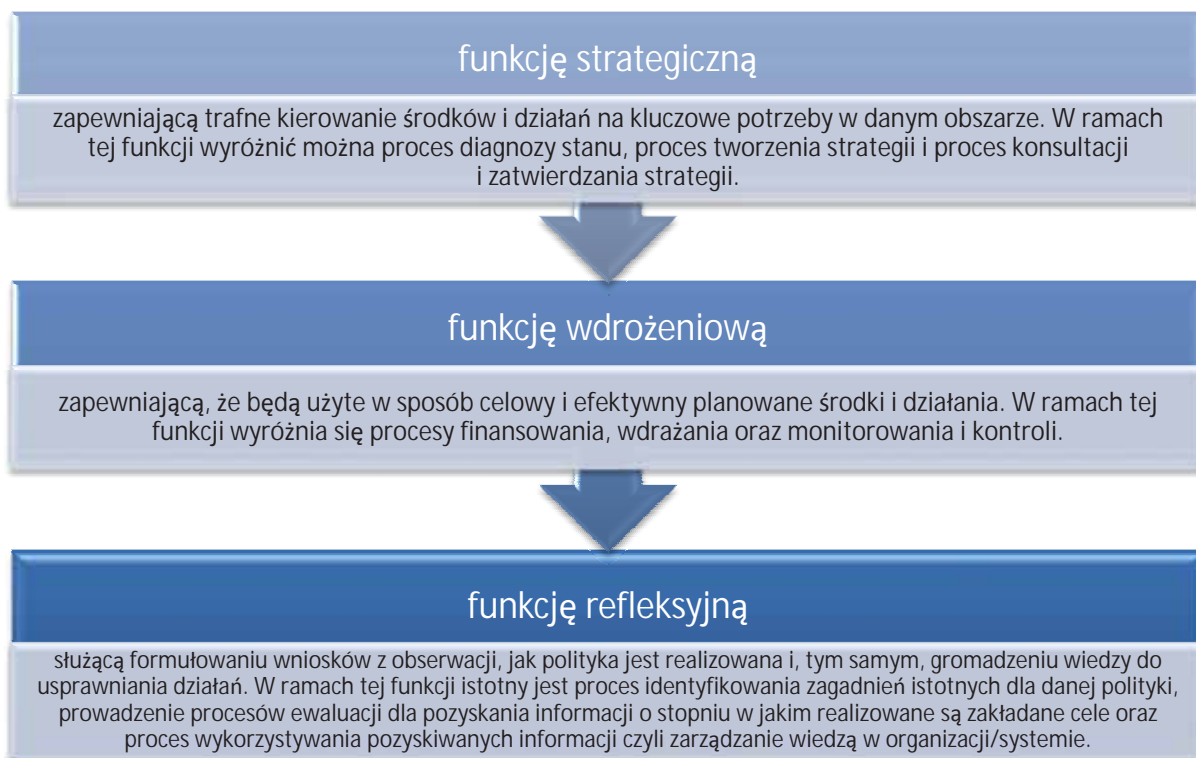
Przedstawiając proponowane rozwiązania dotyczące podejmowania decyzji w administracji rządowej z wykorzystaniem zewnętrznego wsparcia eksperckiego, należy wykroczyć poza samo zagadnienie współpracy z ośrodkami typu *think tank*. Na system podejmowania decyzji w administracji rządowej należy patrzeć z perspektywy teorii tworzenia i realizacji polityk publicznych.

Przyjmujemy, że każda polityka publiczna to system, który ma trzy funkcje³⁵:

³⁴ Patrz odwołania do literatury przedmiotu w: Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999-2010* w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

³⁵ Założenie przyjęte za: Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999-2010*, s. 44.

Rysunek 2: Funkcje systemu polityk publicznych

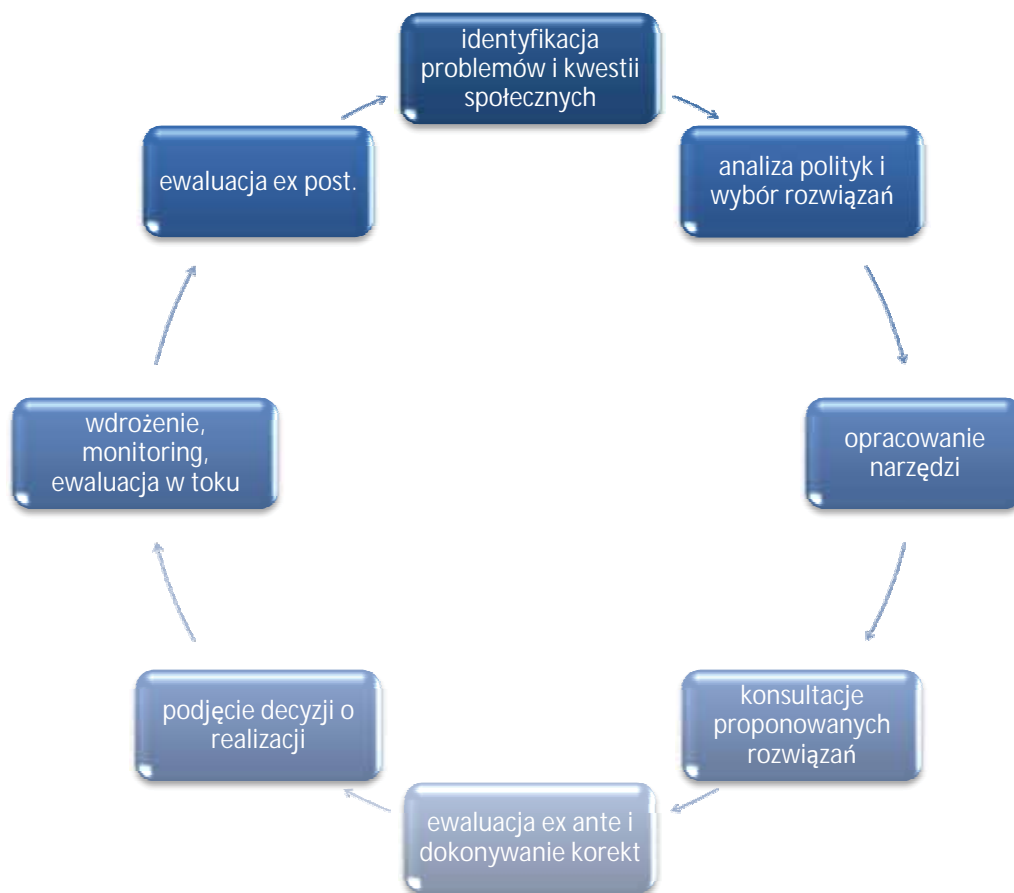


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999-2010*.

Powyższe systemowe ujęcie polityk publicznych pozwala na zastosowanie w niniejszym opracowaniu klasycznego ujęcia cyklu polityk publicznych³⁶. Cykl ten składa się z następujących elementów:

³⁶ Patrz opracowanie własne Górniaka J. odwołujące się do Brickmayer J. D., Weiss C. H., *Theory-Based Evaluation in Practice. What Do We Learn?*, „Evaluation Review”, Vol. 24 No. 4, August 2000 w tekście: Górniak J., *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych w: Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Mazur S. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007.

Rysunek 3: Cykl polityk publicznych



Źródło: Opracowanie własne za: J. Górniak odwołujący się do Brickmayer J. D., Weiss C. H., *Theory-Based Evaluation in Practice. What Do We Learn?*, „Evaluation Review”, Vol. 24 No. 4, August 2000 w tekście: Górniak J., *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych w: Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Mazur S. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007.

Praktycznie na każdym etapie cyklu możliwa, a nawet wskazana jest współpraca administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi. Umożliwia ona spojrzenie z wielu perspektyw, a co za tym idzie – wypracowanie najbardziej optymalnych decyzji. Skutkiem takiego podejścia powinno być efektywne prowadzenie polityk publicznych.

Przyjęte podejście koresponduje z bazową koncepcją Eugene’a Bardacha³⁷, jaka była przyjęta na etapie badawczym zagadnień podejmowania decyzji w administracji z wykorzystaniem zewnętrznego wsparcia eksperckiego.

Wprowadzenie na stałe powyższego podejścia przyczyniłoby się do realizacji następujących celów, istotnych w funkcjonowaniu administracji rządowej:

- ▶ podniesienie jakości tworzonych i realizowanych polityk publicznych oraz rządowych projektów aktów normatywnych,
- ▶ zapewnienie warunków do napływu innowacyjnych rozwiązań do administracji rządowej,

³⁷ op. cit., s. 23

- ▶ zwiększenie sprawności działania administracji rządowej,
- ▶ zwiększenie przejrzystości i jawności rządowych procesów decyzyjnych,
- ▶ wzmocnienie partycypacyjnego charakteru procesów decyzyjnych w administracji rządowej.

Realizacja zamierzonych celów powinna się przyczynić do wzmocnienia jakości tworzonych i realizowanych polityk publicznych oraz projektów aktów normatywnych poprzez oparcie ich na dowodach i badaniach. Ma ona służyć podwyższeniu efektywności pracy administracji rządowej poprzez wykorzystanie w rządowych procesach decyzyjnych potencjału intelektualnego, wiedzy eksperckiej i zaplecza badawczego instytucji analityczno-doradczych. Powinna zatem spowodować istotne zwiększenie kompetencji administracji rządowej w zarządzaniu wiedzą, w tym zasilenie administracji rządowej innowacyjnymi rozwiązaniami. Ważnym efektem będzie też wzmocnienie legitymizacji tworzonych i realizowanych polityk publicznych i rozwiązań prawnych.

Dlatego też w proponowanym podejściu zaleca się wzmocnianie współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi, w szczególności w obszarach:

- ▶ **tworzenia polityk publicznych** opartych na dowodach, z uwzględnieniem cyklu tworzenia polityk publicznych (w szczególności w identyfikacji i diagnozie problemu oraz tworzeniu propozycji rozwiązań wariantowych),
- ▶ **opracowywania projektów dokumentów strategicznych** obejmujących poszczególne sfery życia publicznego, a także opracowywania **projektów rządowych dokumentów programowych i planów działania poszczególnych instytucji rządowych** (na wszystkich etapach procesu wypracowania dokumentów, ze szczególnym uwzględnieniem etapu gromadzenia informacji, realizacji badań i opracowania diagnozy),
- ▶ **wypracowywania propozycji zmian dokumentów strategicznych, rządowych dokumentów programowych i planów działania instytucji** (w szczególności w zakresie ich aktualności i dostosowania do zmieniających się uwarunkowań instytucjonalnych i otoczenia prawnego; w tym obszarze istotne znaczenie ma wykorzystanie umiejętności ewaluacyjnych instytucji analityczno-doradczych),
- ▶ **przygotowywania propozycji zmian legislacyjnych, propozycji nowych aktów normatywnych, w tym danych do Ocen Skutków Regulacji** (podczas przygotowania analiz i ekspertyz służących opracowaniu założeń aktu prawnego, opinii na temat założeń lub treści aktu prawnego; zasoby wiedzy instytucji analityczno-doradczych powinny być wykorzystane we wszystkich elementach modelowego procesu tworzenia Ocen Skutków Regulacji, w szczególności w zakresie identyfikacji i analizy problemu, określenia alternatywnych rozwiązań, analizy kosztów i korzyści, planu wdrażania, porównania opcji i rekomendacji najlepszej z nich),
- ▶ **ewaluacji polityk publicznych oraz ewaluacji funkcjonowania prawa**, czyli oceny ich celowości, efektywności, skuteczności, użyteczności, trwałości i jakości; akty prawne powinny być okresowo ewaluowane przede wszystkim pod kątem wywoływanych skutków, jakości, kompletności i celowości,
- ▶ **opracowywania innowacyjnych rozwiązań** dotyczących funkcjonowania administracji rządowej (inspiracja do tworzenia planów reform, zmian instytucjonalnych, wprowadzania nowych instytucji czy innowacyjnych mechanizmów do porządku prawnego i instytucjonalnego oraz do włączania nowoczesnych technik cyfrowych w działania administracji rządowej).

Współpraca administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi powinna przebiegać w sposób planowany i oparty na jasnych zasadach. Poniżej został zaprezentowany zestaw takich zasad:

- ▶ **Zasada jakości i profesjonalizmu**, zgodnie z którą administracja rządowa powinna pozyskiwać najbardziej aktualną i wyczerpującą wiedzę, użyteczną w procesach decyzyjnych i korzystać z usług najlepszych wytwórców wiedzy, z zachowaniem racjonalności wydatkowania środków publicznych, co oznacza konieczność posiadania przez administrację rządową wiedzy o typach i specyfice działania instytucji analityczno-doradczych, odpowiednich zdolności analitycznych oraz stosowania precyzyjnych kryteriów jakościowych w procedurach związanych z wyborem tych instytucji.
- ▶ **Zasada otwartości i innowacyjności** oznaczającą otwarcie administracji rządowej na nowatorskie i oryginalne rozwiązania oraz innowacyjne propozycje formułowane przez ekspertów oraz instytucje analityczno-doradcze, zarówno co do treści proponowanych rozwiązań, jak i wykorzystania nowoczesnych narzędzi cyfrowych pracach badawczych i funkcjonowaniu administracji rządowej.
- ▶ **Zasada jawności** oznaczająca, że produkty uzyskane przez administrację rządową w ramach współpracy instytucji analityczno-doradczych są publicznie udostępniane za pośrednictwem Biuletynów Informacji Publicznej, chyba że sprzeciwiają się temu wyraźne przepisy ustawowe.
- ▶ **Zasada kompletności** oznaczającą dążenie do uzyskania możliwie kompletnego zasobu wiedzy i informacji, użytecznego w procesach decyzyjnych poprzez korzystanie z wielu możliwych źródeł tej wiedzy oraz korzystania z opinii różnych środowisk i instytucji analityczno-doradczych, tak by uzyskana wiedza miała walor obiektywizmu.
- ▶ **Zasada zarządzania wiedzą** polegająca na uporządkowanym i stałym dzieleniu się uzyskaną wiedzą z innymi zainteresowanymi instytucjami administracji rządowej oraz wspólnym korzystaniu z banku wiedzy i doświadczeń wynikających ze współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi komunikacji.
- ▶ **Zasada ewaluacji** oznaczająca konieczność okresowej oceny celowości, jakości, adekwatności, efektywności i skuteczności współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi i wprowadzania modyfikacji pozwalających na poprawę tej współpracy.

Model funkcjonujący na podstawie tak zdefiniowanych zasad przyczyni się do sprawniejszego funkcjonowania administracji rządowej oraz efektywniejszej realizacji polityk publicznych.

5.3. Analiza wpływu rekomendowanego modelu

Analiza wpływu proponowanego modelu objęła dwa zasadnicze obszary: oszacowanie skutków finansowych wdrożenia modelu oraz analizę ryzyka związanego z jego wprowadzeniem.

5.3.1. Oszacowanie skutków finansowych wdrożenia (koszty/ korzyści)

Najistotniejszą korzyścią z wprowadzenia proponowanego modelu jest możliwość podejmowania optymalnych decyzji, a co za tym idzie prowadzenie polityk publicznych w sposób bardziej efektywny. Tutaj wzorce należy czerpać z Komisji Europejskiej, która kształtując polityki (np. politykę spójności), dąży do osiągania maksymalnych efektów z zainwestowanych środków. W tym celu korzysta szeroko z instytucji analityczno-doradczych na każdym etapie kształtowania i prowadzenia polityk. Istotne jest korzystanie z wiedzy eksperckiej w obszarach funkcjonowania polityk przy diagnozowaniu stanu wyjściowego, proponowaniu rozwiązań problemów, a także doborze odpowiednich narzędzi i mierników realizacji celów. Na etapie realizacji oraz po jej zakończeniu ważne jest zweryfikowanie, czy problemy zostały rozwiązane, co należy dalej usprawniać oraz jak dalej rozwijać politykę w danym obszarze. Tylko optymalizacja decyzji, podejmowanie ich na podstawie istniejących dowodów, stosowanie narzędzi najlepiej dobranych do rozwiązywania konkretnych problemów przynosi sukces w realizacji polityk publicznych. Podobne korzyści można osiągnąć w obszarze stanowienia prawa, który jest krytykowany za „inflację prawa”. Jest to negatywne zjawisko w procesie legislacji polegające na tworzeniu nadmiernej ilości prawa, niewspółmiernej w stosunku do rzeczywistych potrzeb, zbytniej szczegółowości przepisów oraz nadregulacji. Bardzo często nowo wprowadzane przepisy podlegają zmianom krótko po ich wprowadzeniu. Sytuacji takich można byłoby uniknąć dzięki współpracy komórek odpowiedzialnych za przygotowanie projektów aktów prawnych z instytucjami analityczno-doradczymi posiadającymi doświadczenie w dziedzinie legislacji czy też znajomość obszaru, którego dane zmiany legislacyjne dotyczą. Korzyści w tym wypadku są trudne do oszacowania. Należy jednak pamiętać, że dobre, stabilne i zrozumiałe prawo to fundament funkcjonowania państwa.

Według opinii prof. Jarosława Górniaka: *Przeprowadzenie ewaluacji powinno zakładać każde działanie publiczne, które oparte jest na planowaniu uzyskania pewnych efektów. Jej wartość i znaczenie polega na tym, że potencjalnie może spełnić trzy istotne funkcje:*

1. *rozliczenia i egzekwowania odpowiedzialności za realizację danego projektu publicznego;*
2. *funkcję poznawczą [dostarczenie wiedzy o przebiegu i rezultatach polityk];*
3. *stymulowania usprawnień i rozwoju organizacyjnego instytucji, która realizuje polityki publiczne.*

Poza tym wskazuje się często jeszcze na inne funkcje ewaluacji, jak funkcja legitymizacyjna, to znaczy potwierdzanie (lub nie) prawidłowości i społecznej użyteczności działań inicjowanych przez decydentów publicznych i usprawiedliwienie wydatkowania środków publicznych. Wskazuje się też na rolę ewaluacji w kształtowaniu porządku demokratycznego i wypracowywania dobrych standardów rządzenia władz publicznych (efektywność, transparentność i rozliczalność)³⁸.

Zaproponowany powyżej model będzie powodował koszty dla systemu finansów publicznych. Przede wszystkim należy zapewnić środki dla administracji rządowej na finansowanie analiz i ekspertyz. W badaniu respondenci wskazywali zalety współpracy z instytucjami doradczo-analitycznymi, a równocześnie podkreślali, że bardzo często ta współpraca jest możliwa jedynie dzięki środkom unijnym – bez nich byłaby niemożliwa. Korzystanie z doradztwa zewnętrznego przy podejmowaniu kluczowych decyzji powinno stać się regułą, ale do tego niezbędne są odpowiednie środki finansowe.

³⁸ Górniak J. „Sprawne państwo, cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych” www.cpsdialog.pl/files/Sprawne%20panstwo_ProfJGorniak_4.doc, stan na dzień 18. 05 2011.

Kosztom wprowadzenia modelu będzie również odpowiednie szkolenie pracowników korpusu służby cywilnej. Część szkoleń dedykowana temu obszarowi będzie finansowana z projektu *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, w ramach którego zostało zrealizowane również niniejsze badanie. Ponieważ uczenie się jest procesem ciągłym, szkolenia te powinny być w przyszłości kontynuowane, zarówno wśród dotychczasowych pracowników, dla pogłębienia wiedzy, jak i wśród pracowników nowo przyjmowanych, aby wykorzystywali efektywnie wiedzę istniejącą poza administracją rządową do podejmowania optymalnych decyzji.

Do kosztów wprowadzenia modelu należy zaliczyć również wydłużenie procesu podejmowania decyzji. Włączenie ekspertów, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, wymaga rezerwowania na proces więcej czasu, niezbędnego ekspertom do zapoznania się z problemem i poglądami administracji oraz sformułowania opinii.

Na podstawie wyników badań ilościowych trudno oszacować koszty ponoszone przez administrację na współpracę z ekspertami zewnętrznymi. Na pytanie o planowane koszty współpracy z ekspertami odpowiedziało 43 ankietowanych, przy czym 29 deklarowało, że w roku 2009 na ten cel w ich komórce organizacyjnej nie przewidziano ani złotówki. Pozostałe komórki przeciętnie zaplanowały ok. 163 000 zł. Podobne odpowiedzi uzyskano na pytanie o wydatki faktycznie poniesione w 2009 r. na współpracę z ekspertami zewnętrznymi. Spośród 42 komórek, które odpowiedziały na to pytanie, 26 odpowiedziało, że nie poniosło żadnych kosztów w tym zakresie. W przypadku pozostałych średnie wydatki na współpracę z ekspertami zewnętrznymi kształtowały się średnio na poziomie 113 000 zł.

5.3.2. Oszacowanie ryzyka proponowanych rozwiązań

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

Powyższe czynniki są charakterystyczne dla dwóch typów zagrożeń, jakie towarzyszą każdemu procesowi zmian. Pierwsze mają charakter zewnętrzny (choć w obszarze korzystania ze środków UE istnieje współzależność ograniczeń zewnętrznych i wewnętrznej siły do wynegocjowania korzystnych dla kraju zapisów), a drugie czynników wewnętrznych, czyli w większym stopniu zależnych od autonomicznych rozstrzygnięć krajowych.

Powodzenie zastosowania każdego modelu leży w stopniu, w jakim uda się go dopasować do już istniejących praktyk, stanu organizacyjnego, doświadczeń w praktykowaniu współpracy itp.

Ponadto wprowadzanie zmian w obszarze współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi zależne jest:

- ▶ od zakresu, form i sposobów, w jakich w przyszłym okresie programowym (od 2014 roku) administracja będzie mogła korzystać ze wsparcia środków UE na analizy, badania itp.,
- ▶ od stopnia, w jakim podejście analityczne (to, co określa się mianem programowania i realizacji „polityki opartej na dowodach”) będzie stałą procedurą w codziennym funkcjonowaniu administracji. Kwestią zasadniczą jest tu, jak dalece udoskonalony

i upowszechniony zostanie model wzorowych OSR propagowany przez Ministerstwo Gospodarki, i inne elementy, takie jak „siatka” komórek analitycznych ministerstw i ich kadrowo-merytoryczny potencjał, rozwinięcie zarządczego (a nie czysto administracyjnego) podejścia do realizacji zadań.

Obok wyżej wymienionych czynników ryzyka mogą się pojawić ryzyka naturalne dla każdego procesu zmiany dokonywanego w obszarze funkcjonowania administracji. Są one pochodną zmian w środowisku politycznym oraz pochodną stanu finansów państwa.

Generalnie wskazać można dwa typy ryzyka: zewnętrzne i wewnętrzne, zaś w ramach każdego typu – ich obszary występowania.

Tabela 1. Obszary ryzyka.



Zewnętrzne	Operacyjne
<ul style="list-style-type: none">▶ Ryzyka o charakterze politycznym (np. zmiana rządu wpływająca na zmianę priorytetów we wdrożonym modelu współpracy administracji z zewnętrznymi instytucjami doradczymi)▶ Ryzyka ekonomiczne (np. wprowadzenie zasad utrudniających finansowanie zewnętrznego wsparcia eksperckiego ze źródeł dostępnych administracji; kryzys ekonomiczny w wymiarze krajowym czy globalnym)▶ Ryzyka legislacyjne (np. Polska jako jeden z krajów UE może być w tym zakresie ograniczona regulacjami UE; poważne zmiany w prawie będącym podstawą instytucjonalizacji współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi).	<ul style="list-style-type: none">▶ Ryzyka braku przejrzystości i partnerskiego charakteru współdziałania administracji z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi (np. wykorzystywanie ustanowionych procedur współdziałania administracji i ośrodków doradczych do niedozwolonego lobbingu)▶ Ryzyka braku efektywności (pustych procedur) czyli realizacji form współdziałania przy jednoczesnym niekorzystaniu z produktów instytucji doradczych▶ Ryzyka instytucjonalne (niedostateczny rynek instytucji doradczych w dziedzinach, na jakie administracja ma zapotrzebowanie; niska – w ocenie administracji – jakość produktów i usług świadczonych przez rynek doradczy)

Źródło: Opracowanie własne.

Zależność pomiędzy upływem czasu a wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia poszczególnych typów ryzyka przedstawiają się następująco:



We wszystkich tych perspektywach potencjalnym obszarem zagrożenia są ryzyka polityczne. Dotyczy to zarówno wskazanego przykładu (zmiana rządu), jak i innych wydarzeń politycznych. Należy do nich np. wskazywany przez ekspertów i obserwatorów sceny politycznej proces upolitycznienia instytucji i organizacji niezwiązanych bezpośrednio z uprawianiem polityki (np. spółek skarbu państwa, organizacji obywatelskich, uczelni publicznych). Taki proces może znacząco ograniczyć zapotrzebowanie i podaż rzetelnej, zobiektywizowanej wiedzy.

Sposoby minimalizacji negatywnych skutków wskazanych obszarów ryzyka przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Sposoby minimalizacji negatywnych skutków wskazanych obszarów ryzyka

Obszar ryzyka	Sposoby minimalizacji
Obszar ryzyk politycznych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prowadzenie wśród polityków lobbingu na rzecz stosowanych rozwiązań. 2. Rozpowszechnienie dobrych praktyk i prowadzenie stałej informacji o korzyściach wynikających z ustanowionego modelu współpracy.
Obszar ryzyk ekonomicznych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ustabilizowanie się zasad współpracy opartej na długoterminowych umowach pozwoli na korzystanie z usług pomimo niekorzystnych warunków finansowych lub innych zmian w otoczeniu prawno-instytucjonalnym. 2. Stworzenie, proponowanego przez Wykonawcę, zasobu wiedzy dostępnego dla wszystkich podmiotów administracji rządowej. 3. Stała i aktualna baza wiedzy może być tworzona na zasadzie nieodpłatnego pozyskiwania materiałów od uczelni i instytutów badawczych. 4. W pracach nad budżetem zadaniowym wydzielenie w ramach zadań każdej instytucji zadania/zadań związanych z zewnętrznym wsparciem doradczym. 5. Pozyskiwanie wsparcia analitycznego i doradczego – przy zachowaniu reguł przejrzystości, konkurencyjności – w sposób minimalizujący zaangażowanie finansowe, np. w drodze projektów partnerskich finansowanych z innych źródeł niż budżet państwa. Takimi projektami mogą być zainteresowane ośrodki akademickie.
Obszar ryzyk legislacyjnych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Monitoring istniejących rozwiązań w innych krajach UE oraz analiza tworzonego prawa w Polsce pod kątem wpływu na ustanowiony model. 2. Powtarzanie (np. w okresach dwuletnich) badań diagnozujących bariery prawne i stosowane praktyki legislacyjne w obszarze współdziałania administracji z instytucjami zajmującymi się badaniami i doradztwem w zakresie spraw publicznych.
Obszar ryzyk dot. przejrzystości	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prowadzenie badań ewaluacyjnych i kontroli celem sprawdzenia czy nie dochodzi do nadużywania przez podmioty doradcze możliwości jakie stwarza model współdziałania. 2. Rozpowszechnienie dobrych praktyk pokazujących efekty nowego modelu współdziałania administracji i zewnętrznych podmiotów analitycznych.

Ryzyka braku efektywności	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie zagadnienia efektywności ustanowionego modelu współpracy jako obszaru badawczego w procesach kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego i kontroli podejmowanych przez zewnętrzne instytucje. 2. Rozwiązaniem minimalizującym ten obszar winien być sprawnie funkcjonujący mechanizm budżetu zadaniowego. Wymusiłoby to na instytucjach administracji analizę efektywności wydatków ponoszonych na zewnętrzne wsparcie doradcze.
Ryzyka instytucjonalne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Działania wpływające na rynek doradczy poprzez specyficzne wymogi i zasady, które prowadziłyby do wzmocnienia polskich instytucji doradczych, wymiany doświadczeń, zwiększenia zakresu w jakim do wyboru instytucji doradczych mają mierzalne kryteria jakościowe. 2. Niedostateczny potencjał rynku badawczego w obszarach, w jakich administracja potrzebuje zewnętrznego wsparcia, może powodować konieczność szerszego korzystania z instytucji innych krajów UE. Mogą to być np. wymogi (obecnie niekiedy stosowane) posiadania przez partnera z kraju UE, partnera w Polsce do realizacji przedsięwzięć doradczych. 3. Działaniami minimalizującymi ryzyka w krótkim czasie, przy jednoczesnym oddziaływaniu na przyszłość, będzie konsekwentne wprowadzanie do procedur wyboru instytucji doradczych kryteriów jakościowych.

Źródło: Opracowanie własne.

Gdy wymienia się czynniki sprzyjające modelowi współdziałania administracji rządowej z ośrodkami doradczo-analitycznymi, a także te, które go utrudniają, nie można pominąć zagadnienia warunków finansowo-organizacyjnych funkcjonowania administracji rządowej.

Po pierwsze, znajomość historii służby cywilnej w Polsce nakazuje znaczną ostrożność w opieraniu się na obecnie obowiązującym modelu. Nie można wykluczyć daleko idących zmian, które mogą być zarówno sprzyjające dla omawianego modelu, jak i destabilizujące. Można sobie wyobrazić ustanowienie takich zasad funkcjonowania służby cywilnej, które pozwalałaby na wejście i czasowe funkcjonowanie w jej strukturach ekspertów dotychczas (a może równoległe) zatrudnionych w ośrodkach analitycznych. Już dziś np. podmioty realizujące tzw. projekty systemowe w PO KL lub pełniące rolę instytucji pośredniczących w ramach tego (innych też) programu operacyjnego zatrudniają ekspertów do zadań doradczych, opiniowania raportów, formułowania zakresu prac badawczych.

Taki kierunek zmian mógłby sprzyjać omawianemu modelowi współpracy. Jednak z otwartością służby cywilnej na zewnętrznych ekspertów wiąże się także ryzyka:

- ▶ zagrożenie brakiem przejrzystości ról przyjmowanych przez ekspertów w strukturach administracji;
- ▶ ograniczenie konkurencji na rynku ośrodków doradczo-analitycznych;
- ▶ zatrudnienie w administracji może się wiązać z utratą „swobody badacza”, jaką powinni cechować się eksperci.

Po drugie, raporty opisujące różne aspekty funkcjonowania ministerstw i urzędów centralnych³⁹ z jednej strony wskazują na braki cechujące kadre i struktury administracji rządowej, z drugiej strony prezentują stabilnie działające od dłuższego czasu procedury i mechanizmy zarządzania zgodnego z najlepszym (i sprawdzonymi) wzorcami nowoczesnej, innowacyjnej administracji. Oznacza to, że istnieją czynniki sprzyjające realizacji działań opisanych w modelu. Możliwe jest, że wskazywane w wymienionych raportach braki, deficyty i deformacje w funkcjonowaniu administracji rządowej

³⁹ Np. raport KPRM dot. modelu zarządzania jakością w administracji rządowej czy raport MRR z badań nt. zarządzania wiedzą w wybranych ministerstwach, czy raport ośrodka DEMOS Europa nt. innowacyjności w administracji publicznej.

pozostaną. Ryzyko to w skrócie można by określić jako *ryzyko zejścia/odstąpienia/czasowego zaniechania administracji z drogi ku innowacyjnym formom funkcjonowania*.

Po trzecie, administracja zawsze znajduje się pod presją ograniczeń finansowych. Wystarczy przyjrzeć się próbom ograniczenia zatrudnienia w administracji rządowej podejmowanym choćby w ostatnich trzech latach. Pozostawiając na boku dalsze losy zarówno jednostkowego przypadku⁴⁰, jak i szerszych procesów, to, co będzie się działo w tym obszarze, może mieć zarówno korzystny, jak i negatywny wpływ na realizację działań opisanych modelem. Wydaje się, a nawet już są na to dowody⁴¹, że w perspektywie najbliższych lat w polskim systemie administracji rządowej będą realizowane działania „pakietu oszczędnościowego”⁴². Dla opisywanego modelu może mieć to korzystny wpływ np. w postaci dążenia do korzystania przez administrację w większym stopniu z wiedzy innych zamiast własnych (ograniczanych) zasobów. Jednak może to jednocześnie rodzić ryzyko zawężenia współpracy z zewnętrznymi podmiotami z powodów „ograniczeń kadrowo-finansowych” czy też ryzyka o bardziej złożonym charakterze – jak np. ograniczenie współfinansowania ze strony administracji prac badawczych, eksperckich itd. nie tylko bezpośrednio zamawianych na użytek procesów decyzyjnych, lecz także realizowanych jako projekty w konkursie grantów lub tym podobne przedsięwzięcia.

⁴⁰ Jakim jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013.

⁴¹ Np. zamrożenie płac w sferze budżetowej (w tym w administracji) ustanowione w ustawie budżetowej na 2011r.

⁴² Obraz możliwości w tym zakresie przedstawiono w tekście Pietrasińskiego P., *Działania doraźne i pakiety oszczędnościowe w administracjach publicznych*, Przegląd Służby Cywilnej nr 1 (10) styczeń-luty 2011.

6. Projekt wskaźników do pomiaru trendów/skali wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej

Pomiar trendów i skali wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej powinien się odbywać na zasadach ogólnie przyjętej metodologii tworzenia systemów monitorowania polityk i programów. Dlatego ważne jest w tym względzie, aby zachować możliwość analizy w kontekście:

Rysunek 4. Kryteria, jakie powinny być badane systemem wskaźników do pomiaru trendów/skali wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej.

Trafności	Efektywności	Skuteczności	Użyteczności	Trwałości
<ul style="list-style-type: none">czy liczba organizacji i ich przedmiot specjalizacji odpowiada potrzebom administracji rządowej?	<ul style="list-style-type: none">czy efekty uzyskane dzięki współpracy mogłyby być uzyskane w inny sposób?czy za wydane środki udałoby się uzyskać większe efekty?	<ul style="list-style-type: none">w jakim stopniu osiągnięto cele założone na początku współpracy?	<ul style="list-style-type: none">czy wsparcie uzyskane od podmiotów zewnętrznych spełniło oczekiwania administracji rządowej?czy jest wykorzystywane?	<ul style="list-style-type: none">czy współpraca jest długofalowa i rozwija się?

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Commission, Working Document No. 6. Measuring Structural Funds Employment Effects, March 2007, s. 16.*

Istotą monitoringu jest zatem wzięcie pod uwagę każdego aspektu współpracy administracji rządowej z organizacjami zewnętrznymi.

Podczas budowy takiego systemu niezwykle istotne jest wzięcie pod uwagę podejścia procesowego, a więc podejścia przyczynowo-skutkowego. Takie podejście, znane instytucjom wdrażającym fundusze europejskie, zaprezentowano poniżej.

Rysunek 5. Podejście procesowe w przygotowywaniu wskaźników do pomiaru trendów/skali wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Commission, Working Document No. 1. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante Evaluation, August 2006, s. 4.*

Podstawową funkcją organizacji typu *think tank* jest tworzenie powiązań pomiędzy wiedzą a tworzeniem polityki⁴³, przy położeniu dużego nacisku na wykorzystywanie ich dorobku w różny sposób i w różnym zakresie. Dlatego pomiar wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej nie może się odnosić jedynie do kwestii ilościowych, ale również jakościowych.

⁴³ Ritter W., *Are Think Tanks an Indicator for Societal Progress?*, The Hong Kong Foresight Centre, 3rd OECD Forum on Statistics, Knowledge and Policy, Session 2.2.d: *The Role of Think Tanks*, 27-30 października 2009, s. 2. [<http://www.oecd.org/dataoecd/22/1/43596145.pdf>]

Propozycje wskaźników powinny obejmować oba powyższe poziomy – spełniać kryteria oceny oraz badać każdy z etapów współpracy w sposób ilościowy i jakościowy. Dlatego prezentacji wskaźników pomiaru trendów/skali wykorzystania potencjału środowisk naukowych i eksperckich w pracach administracji rządowej dokonamy na podstawie powyższych założeń.

Wskaźniki trafności



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

Wskaźnik ogólny, informujący o liczbie różnych rodzajów organizacji pełniących funkcje *think tanków* (a więc charakteryzujący podażową stronę współpracy). Jest to bardzo ważny wskaźnik umożliwiający porównywanie tego zagadnienia między różnymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz w poszczególnych latach (pokazujący wzrost potencjału organizacji typu *think tank*). Dla administracji rządowej jest to wskaźnik, który pozwoli wybrać odpowiedni rodzaj organizacji, z którą chce współpracować.



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

Wskaźnik istotny z punktu widzenia nawiązania współpracy i rozeznania rynku – określania, ile organizacji zajmuje się sprawami ważkimi dla administracji rządowej (również wskaźnik określający podażową stronę współpracy).



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

Ocena jakościowa trafności oferty *think tanków* w stosunku do potrzeb administracji rządowej. Jest dokonywana przez przedstawicieli administracji w skali od 1 (ocena najslabsza – oferta *think tanków* w ogóle nie odpowiada na potrzeby administracji) do 7 (ocena najlepsza – oferta *think tanków* idealnie odpowiada potrzebom administracji). To kryterium w sposób jakościowy bada trafność oferty *think tanków* w kontekście potrzeb administracji rządowej.

Wskaźniki efektywności

Najważniejszym wskaźnikiem badania efektywności będzie średni koszt uzyskania produktu współpracy *think tanków* z administracją rządową.



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Średni koszt uzyskania 1 produktu współpracy [tys. zł/szt.] w podziale na:	X			X	
<ul style="list-style-type: none"> • zdiagnozowany problem w urzędzie • propozycję rozwiązania problemu w urzędzie (rekomendacje) • projekt założeń do nowego aktu prawnego • propozycję zmiany w prawie • materiał informacyjny • przygotowaną strategię bądź plan działania • modyfikację strategii bądź planu działania • wdrożenie podjętej decyzji • ocenę (ewaluację) efektów podjętych decyzji • przygotowany OSR • wyniki badań opinii publicznej na temat planowanych polityk 					

Słabą stroną takiego wskaźnika jest często niewspółmierność i nieporównywalność produktów nawet w ramach wskazanych grup. Niemniej jednak wskaźnik taki daje ogólny pogląd na koszty osiągnięcia produktów (można do analizy stosować również odchylenie standardowe, aby sprawdzić, który z produktów jest najbardziej różnorodny). Takie zestawienie umożliwiłoby odpowiedź na pytanie, czy dany produkt dałoby się uzyskać mniejszym nakładem finansowym (jeżeli np. w przeszłości podobne produkty były uzyskiwane za znacznie mniejsze środki), a także, czy za wydane środki udałoby się uzyskać więcej produktów (wydając je w inny sposób lub tworząc produkty we współpracy z innymi *think tankami*).

Ważne jest również to, aby wartości takiego wskaźnika nie liczyć wyłącznie dla produktów uzyskanych ze współpracy z jednostkami *think tanków*, ale również próbować je wyliczać dla produktów uzyskiwanych wyłącznie wkładem własnym urzędów. Wówczas porównanie obu odpowiadających sobie wskaźników (dla produktów powstałych we współpracy i samodzielnie) da odpowiedź na pytanie o efektywność wydatkowania środków: czy efekty uzyskane dzięki współpracy mogłyby być uzyskane w inny sposób (np. własnymi nakładami) i czy sposób ten byłby tańszy.

Jako uzupełnienie analizy efektywności można zastosować następujące wskaźniki:



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Wartość środków finansowych przeznaczanych na współpracę z think tankami w danym urzędzie w danym roku [tys. zł]	X		X		
<ul style="list-style-type: none"> w tym wartość środków finansowych przeznaczanych na ekspertyzy i analizy w danym urzędzie [tys. zł] 					

Wskaźnik informuje o wielkości wydatków, jakie administracja publiczna przeznaczana na współpracę z *think tankami*. Świadczy on o wielkości tej współpracy. Warto jednocześnie badać poziom niezależności takich instytucji. Jej istotnym elementem są otrzymywane od obywateli pieniądze, pochodzące zazwyczaj z trzech źródeł: darczyńcy prywatni, współpraca międzynarodowa lub pozyskiwanie środków w ramach realizacji projektów (w tym także rządowych). Niezależność *think tanków* może być mocno ograniczona, jeżeli środki będą pochodziły tylko z budżetu państwa lub budżetów lokalnych⁴⁴. Stąd propozycja dodatkowego wskaźnika określającego poziom przychodów instytucji analityczno-doradczych w podziale na źródła, co będzie ilościowym określeniem wielkości danej organizacji, a także (w połączeniu z poprzednim wskaźnikiem) jakościowo oceni poziom jej niezależności:



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Wartość przychodów uzyskiwanych przez <i>think tank</i> w danym roku [tys. zł]:	X	X		X	
<ul style="list-style-type: none"> w tym od osób prywatnych w tym ze współpracy międzynarodowej w tym z realizacji projektów (poza projektami rządowymi) w tym z realizacji projektów rządowych 					

Wskaźniki skuteczności


Badanie skuteczności to przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy osiągnięto założone na początku cele współpracy. Taką odpowiedź może dać wskaźnik jakościowy oceniający stopień osiągnięcia celów założonych na początku współpracy:



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Ocena stopnia, w jakim <i>think tanki</i> zrealizowały cele współpracy określone na wstępie (w skali od 1 do 7), w tym:		X			X
<ul style="list-style-type: none"> ocena <i>think tanków</i> zajmujących się zagadnieniami politycznymi ocena <i>think tanków</i> zajmujących się zagadnieniami ekonomicznymi i samorządu lokalnego ocena <i>think tanków</i> zajmujących się zagadnieniami międzynarodowymi (w tym integracją europejską) ocena <i>think tanków</i> zajmujących się zagadnieniami praw człowieka i sprawami socjalnymi ocena <i>think tanków</i> zajmujących się innymi obszarami 					


⁴⁴ Ziętara W., *Istota think tanks*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Vol. XVI, 1 Sectio K, Wydział Politologii UMCS, Lublin 2009, s. 192.

Urzędy współpracujące z *think tankami* dokonywałyby oceny w skali 7-stopniowej, gdzie 1 oznaczałoby całkowite nieosiągnięcie celów współpracy założonych na wstępie, a 7 – pełne osiągnięcie celów tej współpracy.



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Liczba <i>think tanków</i>, z którymi współpracowała administracja rządowa w danym roku [szt.]:	X			X	
<ul style="list-style-type: none"> w tym jako udział we wszystkich <i>think tankach</i> 					

Skuteczność może być również mierzona w kontekście nawiązywania współpracy. Powyższy wskaźnik jest podstawowym wskaźnikiem świadczącym o skuteczności *think tanków* w podejmowaniu współpracy z administracją publiczną. Po pierwsze, informuje, ile organizacji współpracuje z administracją, a po drugie – jaki jest to odsetek wszystkich *think tanków*, a więc jaka jest skuteczność całego sektora w tym zakresie.



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Liczba urzędów/jednostek administracji rządowej, która współpracowała z <i>think tankami</i> w danym roku [szt.]	X			X	
<ul style="list-style-type: none"> w tym jako udział we wszystkich urzędach/jednostkach administracji rządowej 					

Ważna jest liczba resortów/jednostek administracji rządowej, która podjęła współpracę z *think tankami*, w celu oceny, jaka część administracji korzysta z wiedzy zewnętrznej i jakie w tym zakresie zachodzą zmiany w miarę upływu czasu.



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

Wskaźnik oceni skuteczność *think tanków* jako głównych dostawców pewnych produktów do sektora administracji rządowej. Po pierwsze, dzięki temu wskaźnikowi znana będzie liczba wykonanych produktów, które można odnieść do wskaźnika liczby organizacji, z którymi współpracuje administracja rządowa i uzyskać wiedzę o ich w zakresie wykonywania poszczególnych. Po drugie, wskaźnik informuje o skuteczności *think tanków* w zdobywaniu zaufania administracji publicznej (chęci i możliwości uzyskiwania przez nią doradztwa i wiedzy z zewnątrz) poprzez analizę odsetka poszczególnych produktów wykonywanych przez tego typu organizacje w powstających w administracji produktach ogółem (por. odpowiedni wskaźnik trafności).

Wskaźniki użyteczności



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Odsetek wdrożonych rekomendacji zawartych w opracowaniach dla administracji rządowej [%]		X			X
1. w podziale na grupy rodzajowe <i>think tanków</i> 2. w podziale na grupy tematyczne <i>think tanków</i> 3. w podziale na konkretne <i>think tanki</i>					

Wskaźnik informujący o rzetelności współpracy – wypracowywaniu takich rekomendacji, które są użyteczne dla administracji rządowej, a także o ich wykonalności – możliwości wprowadzenia w życie (a więc biorących pod uwagę realizm funkcjonowania administracji i możliwości techniczne).



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Ocena wagi wdrażanych rekomendacji zawartych w opracowaniach dla administracji rządowej [w skali od 1 do 7]		X			X
4. w podziale na grupy rodzajowe <i>think tanków</i> 5. w podziale na grupy tematyczne <i>think tanków</i> 6. w podziale na konkretne <i>think tanki</i>					

Oprócz użyteczności mierzonej odsetkiem wdrożonych rekomendacji (czyli ich użyteczności dla administracji) warto jest zmierzyć również ich wagę dla funkcjonowania administracji. Innymi słowy, oceniane byłyby rekomendacje w kontekście tego, czy są drobnymi usprawnieniami funkcjonowania urzędów lub ich otoczenia, czy też są rekomendacjami strategicznymi, które zmieniają sposób funkcjonowania lub podejścia urzędów.



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

Wskaźnik informujący o umiejętności wywierania wpływu przez organizacje *think tanków* na rzeczywistość, w której funkcjonują. Zmiany tego wskaźnika w ciągu okresu badanego mogą pokazać wpływ różnych instytucji na życie społeczno-gospodarcze i polityczne⁴⁵.

Wskaźniki trwałości



Nazwa wskaźnika	Rodzaj wskaźnika		Etap współpracy		
	Ilościowy	Jakościowy	Wkład	Produkt	Rezultat
Liczba organizacji, z którymi kontynuowana jest współpraca w danym roku [szt.]:	X	X			X
7. w tym jako udział w liczbie wszystkich <i>think tanków</i> , z którymi współpraca jest prowadzona w danym roku					

⁴⁵ opracowanie na podstawie Ritter W., *Are Think Tanks an Indicator for Societal Progress?*, The Hong Kong Foresight Centre, 3rd OECD Forum on Statistics, Knowledge and Policy, Session 2.2.d: *The Role of Think Tanks*, 27-30 października 2009, s. 2 [<http://www.oecd.org/dataoecd/22/1/43596145.pdf>]

Bardzo ważny wskaźnik trwałości współpracy, który powinien być wartościowany neutralnie, tzn. analizowany wspólnie z innymi wskaźnikami i oceniany w zależności od kontekstu. Generalnie, w sposób ilościowy pokazuje on, czy administracja rządowa chce kontynuować współpracę z organizacjami, z którymi współpracowała w poprzednich latach. Jakościowo (jako udział %) wskaźnik pokazuje ogólnie, jak rozwija się współpraca, czy się zacieśnia, czy administracja rządowa korzysta ze sprawdzonych partnerów zewnętrznych, czy też szuka nowych możliwości. Należy pamiętać przy tym, że stała współpraca poza korzyściami niesie też ze sobą konsekwencje negatywne np. monopol kilku *think tanków* na kontakty z administracją lub zbytnie uleganie administracji i przygotowywanie rekomendacji niejako „na zamówienie”. Stąd ocena wartości tego wskaźnika musi mieć szerszy kontekst. Wadą tego wskaźnika jest też to, że pomija on fakt, iż wybór *think tanku* wynika z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i administracja mogła zostać zmuszona do wyboru innej organizacji niż ta, z którą do tej pory współpracowała.

7. Wnioski

Poniższe wnioski oraz tabela rekomendacji są efektem prac badawczych realizowanych w ramach projektu, doświadczeń pozyskanych podczas wizyt studyjnych z innych krajów, dyskusji przeprowadzonych podczas dwóch paneli ekspertów oraz seminarium gromadzących przedstawicieli zarówno administracji rządowej jak i środowisk eksperckich.

1. Korzystanie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego przez administrację rządową jest zależne od tzw. infrastruktury wiedzy, czyli zasobów kadrowych, procedur, mechanizmów współpracy itp. elementów będących częścią szerszych procesów zarządzania, a w szczególności zarządzania wiedzą w polskiej administracji.
2. Skuteczne korzystanie z ekspertyzy zewnętrznej wymaga posiadania przez administrację odpowiedniego potencjału analitycznego. Możliwe są w tym obszarze różne podejścia. Rekomendowanym przez zespół badawczy rozwiązaniem jest tworzenie komórek analitycznych w poszczególnych ministerstwach i urzędach administracji rządowej. Jednocześnie podczas seminarium zgłaszane były koncepcje stworzenia odrębnej rządowej instytucji badawczej funkcjonującej na wzór rozwiązań francuskich. Zadaniem takiej instytucji byłoby zarządzanie wiedzą w administracji rządowej, w tym koordynowanie i gromadzenie ekspertyz i wyników prac badawczych zamawianych przez administrację rządową.
3. Organy administracji publicznej mają warunki formalno-prawne, a część z nich również odpowiednie komórki organizacyjne, by skutecznie współpracować z zewnętrznymi instytucjami. Problemem jest, oprócz kwestii infrastruktury wiedzy, także brak utrwalonych praktyk i mechanizmów oraz umiejętności programowania i realizowania takiej współpracy. Kwestią problematyczną również brak jednolitego podejścia do współdziałania z instytucjami analityczno-doradczymi, stąd obok dobrych praktyk pojawiają się też przypadki jego braku przy opracowaniu istotnych dokumentów strategicznych.
4. Jedną z głównych barier w korzystaniu z doradztwa zewnętrznego jest **postawa sceptyczna** części administracji co do zasadności i celowości takiej współpracy. Istotny jest aspekt **niskiego poziomu zaufania** między stronami (zarówno wewnątrz administracji, jak i z partnerami spoza administracji). Podejmowaniu współpracy przez administrację publiczną towarzyszą często obawy o lobbging, manipulację czy możliwość korupcji, co pokazuje istotne bariery mentalne utrudniające pozyskiwanie i wykorzystywanie wiedzy zewnętrznej.
5. Występuje problem **niedostatecznej koordynacji badań, dzielenia się wiedzą i wspólnego budowania potencjału analitycznego administracji**. Oceniając sposób dzielenia się wiedzą, wskazać można na dużą dowolność poszczególnych urzędów i brak wypracowanych mechanizmów w tym zakresie. Brakuje wspólnej bazy wiedzy.
6. Ważną barierą we współpracy administracji publicznej i instytucji doradczych i analitycznych jest problem **niepełnego wzajemnego zrozumienia** kontekstu i celu działania obu typów instytucji. Generalnie, administracja wciąż często nie komunikuje swoich oczekiwań i potrzeb, zaś eksperci nie zawsze chcą lub umieją potrzeby administracji poznać, zrozumieć i dostosować swoją ofertę. Utrudnia to wzajemne zrozumienie potrzeb oraz zamawianie i dostarczanie usług doradczych o wysokiej wartości użytkowej.
7. Istotną kwestią jest również **brak wśród części polskich decydentów przekonania o konieczności prowadzenia polityki w oparciu o dowody**. W szczególności decydenci polityczni, często pod presją opinii publicznej i mediów, wymagają od urzędników

natychmiastowego opracowania propozycji rozwiązań prawnych czy nowych działań poprawiających sytuację, których przygotowanie w normalnych warunkach powinno zostać poprzedzone dogłębną analizą, z uwzględnieniem interesów wszystkich stron, aktualnego stanu wiedzy, itd.

8. **Doświadczenia zagraniczne** wskazują na **szerokie korzystanie z zewnętrznej wiedzy eksperckiej** w wizytowanych krajach, przy równoległym korzystaniu przez administrację publiczną własnych zasobów eksperckich. Jedną z podstawowych przyczyn jest powszechnie podzielane przekonanie o konieczności prowadzenia polityki w oparciu o dowody (*evidence-based policy*). Korzystanie z ekspertyzy zewnętrznej umożliwia pozyskiwanie najświeższej wiedzy w danej dziedzinie, ze strony osób specjalizujących się w określonej, czasami wąskiej tematyce, przy wykorzystaniu złożonych metod pozyskiwania i analizy danych, których umiejętność stosowania nie należy do zadań administracji (nie jest to jej rolą i nie ma ona do tego odpowiednich narzędzi). Pozyskiwanie wiedzy oraz opinii ekspertów zewnętrznych jest w szczególności konieczne, gdy zagadnienie dotyczy wrażliwych społecznie kwestii. Sprzyja to dojrzałości podejmowanych decyzji, ale również większemu poparciu społecznemu dla prowadzonej polityki i głębszemu zrozumieniu zasad, którymi rządzą się procesy decyzyjne. Uwzględnianie wiedzy i opinii zewnętrznych ekspertów w trakcie formułowania założeń do polityki publicznej lub jej reformy usprawnia również proces następujących później formalnych konsultacji społecznych. Ponadto wielokrotnie specyficzna wiedza ekspercka potrzebna jest *ad hoc* i jednorazowo, co powoduje, że zatrudnianie na stałe personelu administracji posiadającego specyficzne umiejętności i wiedzę nie jest uzasadnione.
9. **Zagraniczne modele instytucjonalne** współpracy z ekspertami zewnętrznymi i związane z nimi sposoby pozyskiwania wiedzy są zróżnicowane. Na podstawie analizy porównawczej doświadczeń zagranicznych można wskazać dwa podstawowe modele: model dominacji publicznych instytucji analityczno-doradczych (Holandia i Szwecja) oraz model dominacji prywatnych instytucji analityczno-doradczych (USA oraz Wielka Brytania), przy czym dominacja jednego rodzaju instytucji, nie oznacza braku instytucji drugiego rodzaju.
10. Doświadczenia zagraniczne wskazują na znaczenie **wewnętrznych zasobów wiedzy** w administracji rządowej, które są wykorzystywane w odwiedzanych krajach i instytucjach publicznych co najmniej na równi z wiedzą zewnętrzną. Ma to miejsce w różnych formach – po pierwsze poprzez tworzone *ad hoc* w zależności od potrzeb **komitety i zespoły**, w skład których wchodzi urzędnicy pochodzący z różnych instytucji, wnoszący swój zasób wiedzy eksperckiej do analizowanej tematyki. Drugą formą wytwarzania wewnętrznej wiedzy eksperckiej są istniejące na stałe **instytucje** mające różne formy prawne.
11. We wszystkich wizytowanych krajach przepisy dotyczące **zamówień publicznych** regulują dosyć restrykcyjnie zasady dokonywania zakupów ze środków publicznych, jednak kraje mające długą tradycję współpracy z zewnętrznymi środowiskami eksperckimi wypracowały zasady uelastyczniające te procedury i umożliwiające w większym stopniu uwzględnianie kryteriów jakościowych w trakcie oceny ofert.
12. Źródłem **dobrych praktyk** w ramach polskiej administracji jest funkcjonujący od kilku lat mechanizm „obowiązkowych” badań ewaluacyjnych w odniesieniu do programów i projektów finansowanych ze środków strukturalnych UE jest. Te praktyki są podstawą do wprowadzania mechanizmu ewaluacji również tam, gdzie źródłem finansowania są środki krajowe (co w praktyce przewiduje już ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

13. **W praktyce polskiej administracji funkcjonują mechanizmy, na których można oprzeć usprawnienie procesu decyzyjnego i rozwinięcie współpracy z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi i analitycznymi.** Są to:
 - ▶ System Oceny Skutków Regulacji (OSR), obowiązkowy w przypadku rządowych projektów aktów normatywnych.
 - ▶ Mechanizm przyjmowania strategii rozwoju, wprowadzony przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
 - ▶ Mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy strukturalnych i funduszy europejskich
14. System Oceny Skutków Regulacji jako trwały mechanizm funkcjonuje w polskiej administracji rządowej od 2001 roku. Może służyć on jako podstawa budowy modelu współdziałania administracji i zewnętrznych ośrodków doradczych. Praktyka funkcjonowania tego mechanizmu nie jest jednak optymalna i wymaga zmian.
15. Zauważalny jest problem **braku precyzyjnych ram prawnych i ustalonych praktyk badania i oceny funkcjonowania prawa (badanie prawa *ex post*)**. Pierwsze doświadczenia w tym obszarze są wypracowywane (np. Ministerstwo Gospodarki) jednak doświadczenia te należy rozszerzyć na całą administrację rządową.
16. W praktyce działania administracji publicznej, za wyjątkiem OSR, **nie ma jednolitego i sprawdzonego mechanizmu szacowania kosztów oraz efektów finansowych współpracy administracji publicznej i instytucji doradczych**. Nie istnieją wypracowane mierniki analizowania efektywności kosztów zewnętrznego doradztwa, w tym również analizowania kosztów braku takiego doradztwa. Natomiast w przypadku OSR, mimo opracowania i uwzględnienia w wytycznych takiego mechanizmu, nie jest on stosowany.
17. Pomimo pojawiających się problemów we współpracy – **instytucje administracji publicznej oraz instytucje doradcze i analityczne posiadają niezbędny potencjał**, by współpraca między nimi była efektywna i służyła tworzeniu lepszych założeń polityk publicznych i założeń projektów aktów prawnych.
18. Problemem jest jednak **potencjał finansowy**, który z jednej strony ogranicza – poza obszarami objętymi funduszami europejskimi – administracji publicznej możliwość prowadzenia uporządkowanej i planowanej w dłuższej perspektywie polityki badawczej i analitycznej, z drugiej zaś strony utrudnia think tankom budowanie silnego zaplecza organizacyjnego i kadrowego.
19. Powyższe wnioski skłaniają do przemyślenia modelu podejmowania decyzji w administracji rządowej przy wsparciu instytucji analityczno-doradczych. Model ten powinien dotyczyć decyzji o szczególnym charakterze: związanych z **kształtowaniem i realizacją polityk publicznych oraz tworzeniem projektów założeń aktów normatywnych**.
20. Podejście do współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi powinno być jednolite w całej administracji rządowej i opierać się o jasne, zdefiniowane **zasady**. Zasady te powinny być zbieżne z powstającymi wytycznymi w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej, które będą wprowadzone zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów.

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

8. Tabela rekomendacji

Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin realizacji	Ryzyko wdrożenia
1.	Korzystanie ze wsparcia eksperckiego przez administrację rządową jest zależne od tzw. infrastruktury wiedzy czyli procedur, mechanizmów współpracy itp. elementów będących częścią szerszych procesów zarządzania, a w szczególności zarządzania wiedzą w polskiej administracji.	Usprawienie funkcjonujących mechanizmów umożliwiających podejmowanie decyzji przy wykorzystaniu wiedzy eksperckiej oraz wprowadzenie ich tam, gdzie zidentyfikowano ich brak. Wpisanie w istniejące i stworzenie nowych mechanizmów decyzyjnych opartych o zasadę nazwaną roboczo EWA (Ekspert Wspiera Analizami). Stosowanie tej zasady opierałoby się o pełne wykorzystanie możliwości jakie daje Prawo zamówień publicznych, w tym zwiększony zakres wykorzystania form dotychczas mało stosowanych typu: kontrakty ramowe, długoterminowe umowy na doradztwo np. poprzez współpracę z siecią instytucji. Rekomendowane jest wykorzystywanie w większym stopniu formuły konkursów na długoterminowe doradztwo eksperckie w danej dziedzinie.	Funkcjonowanie sprawnego mechanizmu podejmowania decyzji z zastosowaniem wsparcia zewnętrznego. Poprawa zarządzania wiedzą w administracji polskiej. Poprawa jakości planowania prac analitycznych i badawczych.	Opracowanie i wdrożenie w urzędach administracji publicznej wytycznych w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi. Wydzielenie (tam gdzie ich brakuje) i jest zidentyfikowana taka potrzeba) w ramach ministerstw i urzędów centralnych komórek analitycznych bądź samodzielnych stanowisk (w przypadku małych instytucji) wspierających procesy decyzyjne w zakresie legislacji i planowania strategicznego. Zapewnienie, poprzez wewnętrzne uregulowania, faktycznej realizacji koordynacyjnej roli takich komórek zarówno wewnątrz, jak i w relacjach z podległymi podmiotami. Odgrywa to szczególną rolę w relacji ministerstw z podległymi im wyspecjalizowanymi instytucjami typu kontrolnego (inspekcje).	ministerstwa i urzędy centralne, instytucja koordynująca – KPRM, minister właściwy ds. administracji publicznej, Rada Służby Cywilnej	Dwa etapy wprowadzania: 1. Pilotażowy (obejmujący wybrane obszary i dysponentów – 31.12.2013 r. 2. Pełny zakres 31.12. 2015 r. Działania zainicjowane.	1. Diagnozowana w badaniach sceptyczna postawa wobec zmian w administracji. 2. Możliwe ograniczenie konkurencyjności przy umowach długoterminowych wpływające na obniżenie jakości usług świadczonych przez instytucje doradcze. 3. Niewystarczający potencjał wiedzy i kadr po stronie administracji do wykorzystywania doradztwa. 4. Ryzyko nieprecyzyjnego określenia potrzeb przez administrację. 5. Ograniczenia wynikające z wiązania się z jednym doradcą (brak różnorodności podejść). 6. Ograniczenia finansowe.
2.	Korzystanie (zakres i intensywność) ze wsparcia eksperckiego przez administrację rządową jest zależne od potencjału analitycznego kadr administracji.	1. Podniesienie kompetencji pracowników administracji publicznej w zakresie korzystania z wiedzy eksperckiej, w tym zarządzania wiedzą zarówno wewnątrz struktur ministerstw/urzędów poprzez współpracę z instytucjami zewnętrznymi.	Kompetentne kadry administracji, umiejętnie korzystające w procesie podejmowania decyzji z uporządkowanej, systematycznie aktualizowanej wiedzy zasilanej m.in. poprzez doradztwo zewnętrzne.	Podnoszenie kompetencji pracowników komórek analitycznych, strategicznych i legislacyjnych w zakresie współpracy wewnątrz i na zewnątrz administracji m. in. poprzez szkolenia, tworzenie mieszanych zespołów i grup roboczych itp., w skład których powinni wchodzić zarówno przedstawiciele różnych resortów jak	KPRM, DSC, Szef Służby Cywilnej, minister właściwy ds. administracji publicznej, minister właściwy ds. szkolnictwa	Do końca 2015 r. Działania zainicjowane.	1. Ograniczenia finansowe. 2. Brak świadomości potrzeby ciągłego nadzoru nad zasobami wiedzy organizacyjnej. 3. Brak systematyczności w prowadzeniu tego typu działań. 4. Ryzyko tendencyjnego doboru

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

	<p>2. Uwzględnienie w standardach kształcenia dla kierunku administracja oraz w programie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej treści programowych dotyczących współpracy administracji publicznej ze środowiskami naukowymi i eksperckimi.</p>		<p>i instytucji współpracujących. Sposób wdrożenia rekomendacji powinien wykorzystywać istniejące w służbie cywilnej procesy (wartościowania stanowisk, realizacji programów szkoleniowych w SC czy, w perspektywie, planowanej strategii zarządzania zasobami ludzkimi w SC) jako etap identyfikacji niezbędnych kompetencji w obszarze tzw. potencjału analitycznego. Podniesienie kompetencji można zapewnić również na etapie rekrutacji przez stosowanie wobec kandydatów szczegółowych kryteriów wymaganych na stanowiskach typu analitycznego. Do rozważenia jest stopniowe wprowadzanie szczególnej ścieżki kariery wewnątrz SC, którą roboczo można określić jako „ekspercka”. Możliwe warianty to wprowadzenie czasowych kontraktów w SC dla ekspertów z zewnątrz, profilowanie niektórych stanowisk w administracji w kierunku funkcji analitycznych i badawczych. Odpowiednio przygotowane kadry dla administracji publicznej w zakresie korzystania z wiedzy akademickiej i eksperckiej.</p>	<p>wyższego, Stowarzyszenie Edukacji Publicznej, KSAP</p>	<p>ekspertów do grup roboczych. 5. Ryzyko braku określenia jasnych celów i zasad pracy zespołów i grup roboczych. 6. Ryzyko zmian prawnych (np. planowana ustawa o lobbingu) zniechęcających do podejmowania współpracy.</p>
--	---	--	---	---	--

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

<p>3. Ogólny wniosek wynikający z badań dotyczy funkcjonowania mechanizmów, na których można oprzeć usprawnienie procesu decyzyjnego i rozwinięcie współpracy z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi</p> <p>1. System Oceny Skutków Regulacji (OSR), obowiązkowy w przypadku rządowych projektów aktów normatywnych,</p> <p>2. Mechanizm przyjmowania strategii rozwoju kraju oraz strategii sektorowych, wprowadzony przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,</p> <p>3. Mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy strukturalnych.</p>	<p>Wniosek ma charakter ogólny. Poniżej przedstawione zostały wnioski bardziej szczegółowe, do których określono rekomendacje.</p> <p>Upowszechnienie dobrych praktyk.</p>	<p>Poprawa jakości podejmowanych decyzji.</p>	<p>Zarządzanie wiedzą w administracji rządowej i upowszechnianie dobrych praktyk.</p>	<p>ministerstwa, urzędy centralne i urzędy wojewódzkie</p>	<p>Proces w toku, wspierany innymi projektami z EFS PO KL.</p>	<p>Upowszechnianie dobrych, ale niekoniecznie najbardziej optymalnych praktyk niesie ryzyko niewykorzystania optymalnych rozwiązań.</p>
<p>4. Organy administracji publicznej mają warunki formalno-prawne oraz w niektórych instytucjach odpowiednie komórki organizacyjne, by skutecznie współpracować z zewnętrznymi instytucjami analityczno-doradczymi. Problemem</p>	<p>Należy zestandaryzować (poprzez wyznaczenie kierunków i opis dobrych praktyk) mechanizmy współpracy oraz podnieść umiejętności w zakresie programowania i realizowania współpracy administracji z instytucjami zewnętrznymi.</p>	<p>W każdym z resortów jasny podział kompetencji w zakresie koordynacji prac analitycznych wspierających rządowy proces legislacyjny (OSR) i planowanie strategiczne.</p>	<p>1. Opracowanie i wdrożenie w urzędach administracji publicznej wytycznych w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi. Projekt założeń wytycznych zostanie opracowany w ramach niniejszego projektu systemowego.</p> <p>2. Przygotowanie, opublikowanie i aktualizowanie spisu dobrych</p>	<p>KPRM, DSC, Szef Służby Cywilnej</p>	<p>Do 2015 r. Proces zainicjowany, możliwe przyspieszenie procesu w sytuacji wsparcia procesów działaniami w ramach</p>	<p>1. Wytyczne niskiej jakości. 2. Niejasna podstawa prawna do wydania wytycznych powodowana przekrojowością problematyki. 3. Niestosowanie w praktyce opracowanych wytycznych. 4. Obawy przed koniecznością</p>

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

<p>jest brak utrwalonych praktyk i mechanizmów oraz umiejętności programowania i realizowania takiej współpracy.</p>	<p>Zmiana nastawienia pracowników administracji poprzez pokazanie korzyści współpracy z instytucjami eksperckimi oraz wskazanie zasad, według których taka współpraca powinna się odbywać.</p>	<p>Poprawa jakości współpracy pomiędzy administracją a instytucjami analityczno-doradczymi, zapewnienie uczestnictwa tych instytucji w procesie podejmowania decyzji czego konsekwencją powinny być decyzje wynikające z dostępnego pakietu informacji, wiedzy o charakterze specjalistycznym oraz dostępnych alternatywnych rozwiązaniach (evidence-based policy, knowledge based policy).</p>	<p>1. Opracowanie przykładów „jak to robić” i rozpowszechnienie w administracji mechanizmów premiovania (np. w ocenach okresowych urzędników SC) postaw charakteryzujących się przygotowaniem oraz podejmowaniem decyzji z wykorzystaniem wszelkich dostępnych danych analitycznych. Dotyczyć to może działań, w których <i>należytej staranności</i> dochowano m.in. poprzez pozyskanie z zewnątrz alternatywnych rozwiązań w stosunku do rozważanych przez dany podmiot administracji.</p> <p>2. Szkolenia (lub inne formy typu coaching) dla pracowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za programowanie, prowadzenie analiz dla potrzeb, prac legislacyjnych dotyczące m.in.: diagnozowania i formułowania potrzeb współpracy z ośrodkami doradczymi (umiejętność korzystania z dostępnych formuł współpracy w ramach Prawa zamówień publicznych; zamówienia publiczne,</p>	<p>KPRM, DSC, kadra zarządzająca ministerstw i urzędów centralnych</p>	<p>2015 r. Działania w toku: faza realizacji.</p>	<p>projektów systemowych współfinansowanych z EFS PO KL.</p>	<p>realizacji nowych zadań. Bariera po stronie instytucji analityczno-doradczych związane z niedostatecznym rozumieniem mechanizmów funkcjonowania administracji publicznej, brakiem dostępu do aktualnej wiedzy wytwarzanej w administracji, niechęć do współpracy (koncentracja na innych obszarach – np. w przypadku uczelni wyższych).</p>
<p>5. Jedną z głównych barier w korzystaniu z doradztwa zewnętrznego jest postawa sceptyczna części administracji co do zasadności i celowości takiej współpracy.</p>			<p>1. Trudność w sformułowaniu kryteriów precyzyjnie mierzących wysoką jakość decyzji. 2. Brak świadomości potrzeby ciągłego szkolenia w tym obszarze. 3. Brak systematyczności w prowadzeniu tego typu działań. 4. Ryzyko zbyt ogólnego sformułowania dobrych praktyk, co uniemożliwi ich stosowanie w praktyce. 5. Bariera po stronie instytucji analityczno-doradczych związane z niedostatecznym rozumieniem mechanizmów dostępu do aktualnej wiedzy wytwarzanej w administracji, brakiem dostarczaniem niskiej jakości produktów, które zniechęcają przedstawicieli administracji do współpracy. 6. Ryzyko zmian prawnych (np. planowana ustawa o lobbingu) zniechęcających do</p>				

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

	<p>6. Barierą we współpracy administracji publicznej i instytucji doradczych i analitycznych, jest problem niepełnego wzajemnego zrozumienia kontekstu i celu działania obu typów instytucji. Administracja często nie komunikuje swoich oczekiwań i potrzeb, zaś eksperci nie zawsze chcą</p>	<p>Poprawa jakości komunikacji obu grup instytucji.</p>	<p>Intensyfikacja współpracy. Lepsze poznanie i zrozumienie wzajemnych potrzeb usprawniających współpracę w procesie podejmowania decyzji. Umożliwienie ekspertom utrzymania/pogłębienia wiedzy w obszarach ich zainteresowania poprzez uruchomienie</p>	<p>partnerstwo, umowy o współpracy, pogłębienie umiejętności analitycznych: budowanie pytań badawczych, znajomości metod badań i analiz, zrozumienie procesu badawczego i jego kosztów), stosowania mierników efektywności i jakości. Szkolenia obok celu poznawczego powinny zapoznać członków korpusu służby cywilnej z funkcjonującymi na rynku instytucjami analityczno-doradczymi poprzez wskazywanie obszarów ich specjalizacji, prezentowanie dobrych praktyk we współpracy.</p> <p>3. Zintensyfikowanie współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi poprzez tworzenie lub usprawnianie pracy stałych lub doraźnych ciał konsultacyjnych, grup roboczych, rad programowych, sieci doradczych itd.</p> <p>4. Przygotowanie i opublikowanie spisu dobrych praktyk obejmujących modelowe przykłady efektywnej współpracy administracji publicznej z think tankami.</p>	<p>Instytucje analityczno-doradcze, Ministerstwa i urzędy centralne</p>	<p>Do 2015 r. Działania zainicjowane: Faza realizacji.</p>	<p>podjemowania współpracy zarówno przedstawieli administracji publicznej, jak i ekspertów.</p> <p>1. Brak systematyczności w prowadzeniu tego typu działań. 2. Ryzyko tendencyjnego doboru ekspertów do grup roboczych. 3. Ryzyko braku określenia jasnych celów i zasad pracy zespołów i grup roboczych. 4. Bariery po stronie instytucji analityczno-doradczych związane z niedostatecznym</p>
--	--	---	--	---	---	--	---

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

	<p>lub umieją potrzeby administracji poznać, zrozumieć i dostosować swoją ofertę. Źródłem problemu jest odmienna logika funkcjonowania administracji publicznej oraz instytucji analityczno-doradczych. Utrudnia to wzajemne zrozumienie potrzeb oraz zamawianie i dostarczanie usług doradczych o wysokiej wartości użytkowej.</p>	<p>Poprawa jakości prowadzenia ewaluacji polityk publicznych, zwłaszcza w obszarach nieobjętych finansowaniem z funduszy strukturalnych.</p>	<p>mechanizmów zarządzania wiedzą. Podniesienie jakości decyzji podejmowanych w oparciu o zasadę efektywnej współpracy. Unikanie błędów powodowanych brakiem pełnego zrozumienia kontekstu funkcjonowania podmiotów spoza administracji publicznej.</p>	<p>umiejętności identyfikacji potrzeb administracji publicznej i przygotowania opracowań o wysokiej wartości użytkowej.</p>	<p>KPRM, DSC, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, Minister Finansów</p>	<p>2015 r. Faza wdrażania.</p>	<p>rozumieniem mechanizmów w administracji, brakiem dostępu do aktualnej wiedzy wytwarzanej w administracji.</p>
7.	<p>Istniejący w praktyce polskiej administracji mechanizm obowiązkowych badań ewaluacyjnych w odniesieniu do programów i projektów finansowanych ze środków strukturalnych UE jest źródłem dobrych praktyk. Te praktyki są podstawą do wprowadzania mechanizmu ewaluacji również tam, gdzie źródłem finansowania są środki krajowe (co przewiduje/wprowadza już ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).</p>	<p>Poprawa jakości prowadzenia ewaluacji polityk publicznych, zwłaszcza w obszarach nieobjętych finansowaniem z funduszy strukturalnych.</p>	<p>Trwałe wprowadzenie mechanizmów permanentnej oceny i poprawy funkcjonowania programów rozwojowych.</p>	<p>Warunkowanie kontynuacji finansowania z budżetu poszczególnych programów od przedstawienia ewaluacji dotychczasowych działań (np. w perspektywie trzyletniej). Przygotowanie i opublikowanie spisu dobrych praktyk obejmujących modelowe przykłady efektywnej współpracy administracji publicznej z think tankami w zakresie ewaluacji strategii i programów operacyjnych.</p>	<p>KPRM, DSC, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, Minister Finansów</p>	<p>2015 r. Faza wdrażania.</p>	<p>1. Ograniczenia finansowe. 2. Niechęć do prowadzenia badań. 3. Tzw. ryzyka polityczne, czyli niechęć po stronie polityków do uzależniania aktualnych decyzji od wyniku oceny ich własnych w danym obszarze. 4. Bariery po stronie instytucji analityczno-doradczych związane z brakiem dostępu do aktualnej wiedzy wytwarzanej w administracji, dostarczaniem niskiej jakości produktów.</p>
8.	<p>W toku badań zaobserwowano problem niedostatecznej koordynacji badań, dzielenia się wiedzą i wspólnego budowania potencjału analitycznego administracji. Oceniając sposób dzielenia się</p>	<p>1. Zapewnienie dostępu do zamawianych ekspertyz, opinii i innych dokumentów o charakterze badawczym i eksperckim całej administracji rządowej. 2. Wprowadzenie zasady publicznej jawności</p>	<p>Umożliwienie urzędom korzystania z możliwie całej dostępnej wiedzy co minimalizuje ryzyko dublowania działań. Jawność ekspertyz powinna również zapewnić podniesienie</p>	<p>Opracowanie i wdrożenie w urzędach administracji publicznej wytycznych w zakresie współpracy z instytucjami doradczymi. Stworzenie jednolitej, na bieżąco aktualizowanej, bazy wiedzy, kumulującej ekspertyzy, wyniki badań itd., przygotowane przez</p>	<p>KPRM, DSC, minister właściwy ds. administracji publicznej, ministerstwa i urzędy centralne</p>	<p>2015 r. Proces zainicjowany.</p>	<p>1. Ograniczenia finansowe i bariery administracyjne uniemożliwiające stworzenia dobrej bazy. 2. Brak instytucji odpowiedzialnej za stworzenie i prowadzenie bazy. 3. Opory administracji do</p>

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

<p>poszczególnych urzędów i brak wypracowanych mechanizmów w tym zakresie. Brakuje wspólnej bazy wiedzy.</p>	<p>o charakterze badawczym i eksperckim.</p>	<p>ekspertyz.</p>	<p>ośrodki badawcze. Pomocne w tym procesie może być integrowanie (lub zapewnienie możliwości sprawnego wyszukiwania ale nie przez ogólnodostępne w Internecie narzędzia) informacji o aktualnych zamowieniach na doradztwo, ekspertyzy, opinie, badania itp. Zarządzanie i wykorzystanie jako źródła wiedzy informacji stanowiących orzecznictwo sądów i instytucji do tego powołanych. Szkolenia w zakresie zarządzania wiedzą dla kadry kierowniczej urzędów.</p>		<p>decyzje. 4. Ograniczenia formalne – prawne dla niektórych typów zamawianych opinii, ekspertyz (np. w sytuacji gdy dot. to działań administracji w postępowaniu sądowym). 5. Tworzenie wyjątków, aby w praktyce nie ujawniać ekspertyz.</p>
<p>9. System Oceny Skutków Regulacji jako trwały mechanizm funkcjonuje w polskiej administracji rządowej od 2001 roku. Ze względu na jego cechy, zblizone bardzo do modelowych procesów decyzyjnych, może służyć on jako podstawa budowy modelu współdziałania administracji i zewnętrznych ośrodków doradczych. Praktyka funkcjonowania tego mechanizmu nie jest jednak optymalna i wymaga zmian.</p>	<p>Reforma systemu Oceny Skutków Regulacji wymuszająca stosowanie wszystkich etapów modelowego procesu decyzyjnego, w tym w szczególności przygotowania diagnoz opartych na wszechstronnej i obiektywnej wiedzy.</p>	<p>Poprawa jakości stanowionego prawa.</p>	<p>1. Integracja obecnych inicjatyw w zakresie OSR w jednolity program reformy OSR wraz ze wskazaniem jednego koordynatora wszystkich działań w tym zakresie. 2. Stworzenie mechanizmów oceny <i>ex post</i> przygotowanych OSR. 3. W ramach opracowania OSR wydzielenie obok skutków finansowych również kosztów administracyjnych wprowadzania nowych rozwiązań prawnych.</p>	<p>MG, KPRM, MF, RCL Działania częściowo prowadzone przez MG</p>	<p>2015 r. 1. Niechęć do zmiany diagnozowana w wielu obszarach administracji. 2. Ograniczenia finansowe. 3. Ograniczenie mechanizmu OSR tylko do zagadnień związanych z projektowaniem zmian ustawowych.</p>

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

<p>10. Zauważalnym problemem wynikającym z badania oraz sygnalizowanym przez ekspertów, jest brak precyzyjnych ram prawnych i ustalonych praktyk badania i oceny funkcjonowania prawa (badanie prawa <i>ex post</i>).</p>	<p>Wprowadzenie przepisów regulujących zasady dokonywania oceny funkcjonowania przepisów prawnych (ocena <i>ex post</i>).</p>	<p>Praktyczna weryfikacja wprowadzonych przepisów powinna dać decydującą wiedzę, jaki faktyczny efekt powoduje ich implementacja oraz czy wprowadzenie zmian spowodowało wystąpienie nieprzewidzianych skutków ubocznych. Stworzenie urzędów systemowej możliwości uczenia się poprzez doświadczenie. Zapewnienie funkcjonowania systemu oceny <i>ex post</i>, który dostarczałby uporządkowanych danych do planów legislacyjnych RM.</p>	<p>Wprowadzenie do zasad funkcjonowania poszczególnych instytucji następujących wymogów:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Obowiązkowej oceny <i>ex post</i> ustaw przyjętych przez parlament 2-3 lata po ich wejściu w życie z punktu widzenia legislacyjnego. Ocena ta powinna być podporządkowana dążeniu do spójności, czytelności, prostoty prawa. 2. Zobowiązanie każdego z ministrów aby dokonywał oceny stopnia realizacji celów jakie były zakładane przed wprowadzeniem regulacji prawnych których był projektodawcą. Wszystkie oceny <i>ex post</i> powinny być przesyłane do RCL w którym powinna zostać stworzona komórka na wzór Krajowej Jednostki Oceny funkcjonującej w obrębie polityki rozwoju. 3. Ministerstwo Finansów: powinno wraz ze sprawozdaniem o realizacji budżetu za ubiegły rok przedstawiać ocenę skutków finansowych wybranych (docelowo wszystkich) ustaw, które były inicjatywami RM. Zasada ta wymagałaby, aby każdy z dysponentów aktu prawnego od początku obowiązywania regulacji dokonywał zestawień kosztów wdrożenia. Tym samym już na etapie opracowywania regulacji konieczne jest wprowadzenie wymogów „liczenia kosztów” planowanego wdrożenia. <p>Opisywana procedura winna być elementem działań jakie zostaną</p>	<p>RCL, KPRM, MF, MG</p>	<p>2015 r.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brak w administracji świadomości potrzeby dokonywania takiej oceny. 2. Zbyt skomplikowany mechanizm trudny do stosowania w praktyce. 3. Brak środków finansowych. 4. Brak potencjału (zespoły badaczy, struktury, czas) oraz częściowo kompetencji (nie wykształcono jeszcze dobrych praktyk) do prowadzenia takich badań po stronie administracji i instytucji analityczno-doradczych. 5. Niechęć przyjęcia dodatkowych obowiązków przez instytucje. 6. Problem wskazania instytucji, która miałaby koordynować proces.
---	---	---	---	--------------------------	----------------	--

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

11.	<p>W praktyce działania administracji publicznej, za wyjątkiem OSR, nie ma jednolitego i sprawdzonego mechanizmu szacowania kosztów współpracy administracji publicznej i instytucji doradczych. Nie istnieją wypracowane mierniki analizowania efektywności kosztów zewnętrznego doradztwa, w tym również analizowania kosztów braku takiego doradztwa. Natomiast w przypadku OSR, mimo opracowania i uwzględnienia w wytycznych takiego mechanizmu, nie jest on powszechnie stosowany.</p>	<p>Wypracowanie i wdrożenie metodologii planowania i szacowania kosztów współpracy publicznej z think tankami. Wypracowanie i wdrożenie mierników efektywności współpracy publicznej z think tankami.</p>	<p>Funkcjonowanie systemu umożliwiającego faktyczną ocenę kosztów poniesionych na wdrażanie rozwiązań przy zastosowaniu wsparcia zewnętrznego.</p>	<p>Wypracowanie i wdrożenie metodologii planowania i szacowania kosztów współpracy publicznej z think tankami. Wypracowanie i wdrożenie mierników efektywności współpracy administracji publicznej z think tankami.</p>			<p>1. Brak odpowiednich środków na realizowanie procedury w pełnym wymiarze. 2. Wewnętrzne wymagania procesów decyzyjnych (głównie czas jakim dysponuje administracja na przeprowadzenie procesu). 3. Brak kompetencji do prowadzenia takich badań po stronie administracji i instytucji analityczno-doradczych. 4. Trudność we wyspecyfikowaniu odpowiednich danych do oceny efektywności.</p>
12.	<p>Problemem jest potencjał finansowy, który z jednej strony nie pozwala – poza obszarami objętymi funduszami europejskimi – administracji publicznej prowadzić uporządkowanej i planowanej w dłuższej perspektywie polityki badawczej i analitycznej, z drugiej zaś strony utrudnia think tankom budowanie silnego</p>	<p>Zapewnienie instytucjom analityczno-doradczym dostępu do źródeł długofalowego finansowania badań prowadzonych przez TT.</p>	<p>Wzmocnienie najwyższej jakości zaplecza eksperckiego administracji rządowej poprzez możliwość finansowania długofalowych badań i działalności statutowej tych placówek.</p>	<p>Zmodyfikowanie dostępnych mechanizmów grantowych poprzez rozszerzenie ich zakresu merytorycznego i kryteriów dostępności, np. poprzez różne formy tzw. grantów strukturalnych czyli wsparcia instytucji analityczno-doradczych finansowaniem na realizację celów statutowych, programy dotacyjne poszczególnych resortów (np. MSZ, MNiSzW), wprowadzenie nowych możliwości dofinansowania (np. projekty</p>	<p>RM, ministrowie działów</p>	<p>Do końca 2012 r.</p>	<p>1. Ograniczenia finansowe. 2. Adresaci rekomendacji uznają inne priorytety za ważniejsze do realizacji.</p>

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

zaplecza organizacyjnego i kadrowego.			<p>konkursowe w ramach Priorytetu V PO KL), wydzielenie w ramach budżetów poszczególnych ministerstw budżetów dedykowanych na dotacje obejmujące prace analityczne, wprowadzenie instrumentów prawnych i finansowych umożliwiających szerszą współpracę rządowych instytucji badawczych ze środowiskiem pozarządowym, promowanie współdziałania podmiotów prywatnych z instytucjami naukowymi i wspólne ubieganie się o środki.</p>			
---------------------------------------	--	--	---	--	--	--

Wyjaśnienia:

Ad. 1 Wprowadzenie zasady EWA wymaga działań odnoszących się do kilku obszarów:

1. Wprowadzenie do procedur tworzenia budżetu państwa zapisów zobowiązujących dysponentów do preliminowania w wydatkach kwot na badania i doradztwo przy realizacji zadań. W obecnym stanie rzeczy włączenie kwot środków UE do budżetu państwa oraz możliwość korzystania przez Polskę w perspektywie min. do 2017r. z tych środków, najbardziej właściwym byłoby preliminowanie tych wydatków w ramach kwot jakie są/będą dostępne poprzez programy operacyjne obecnej i przyszłej perspektywy finansowej.
2. Wprowadzenie do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przepisów wskazujących wymóg wyboru długoterminowego doradcy w sytuacji gdy instytucja szczebla rządowego (właściwy minister) podejmuje inicjatywę tworzenia strategii rozwoju i/lub programu operacyjnego. Szczegóły postępowania w tym zakresie winny być określone w Wytycznych jakie mają określać zasady współpracy administracji i ośrodków badawczo-doradczych. Tego typu wytyczne mogą być rozpowiszczone do stosowania na podobnej zasadzie jak dokument przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki pn. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych* (dokument rekomendowany do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dn. 30.07.2009 znak: RM-0102-40-09).

Ad.9 System OSR jest doskonalony głównie za sprawą działań prowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki (projekty systemowe PO KL zapewniają środki na realizację tych działań). Ministerstwo Finansów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Rządowe Centrum Legislacji dokonują ulepszeń, wskazują rozwiązania właściwe dla poprawności i skuteczności OSR, w toku bieżącego opiniowania tworzonych ocen skutków regulacji. Dla skutecznej i realnej reformy OSR niezbędne jest zapewnienie *jednolitej zasady kierowania* w tym obszarze, opartej o długofalowy plan zmian. Plan ten powinien być częścią krajowego Programu Reformy OSR (może to być kontynuacja/rozszerzenie obecnego Programu Reformy Regulacji). Obecnie taki program jest elementem wynikającym z uzgodnionego z KE Krajowego Programu Reform i stanowi element procedur na podstawie, których Polska korzysta ze środków UE. W perspektywie program Reformy OSR winien być skonstruowany w większym stopniu w oparciu o realia i potrzeby krajowe. W zasadzie to Program Reformy OSR powinien być podstawowym dokumentem zapewniającym możliwość zastosowania proponowanych rekomendacji.

Analizując sposoby wdrożenia zaproponowanych rekomendacji przedstawiciele zespołu ewaluacyjnego stwierdzili, iż:

1. część z nich została już zaplanowana w ramach niniejszego projektu,

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

Taka sytuacja ma miejsce w przypadku opracowania stosownych wytycznych i poradnika oraz przeprowadzenia szkoleń dla pracowników administracji rządowej.

2. część z nich jest obecnie realizowana przez inne urzędy (lub planowane do realizacji) Dotyczy to przede wszystkim usprawnienie OSR przez Ministerstwo Gospodarki. Rozważyć tu jednak należy zakres zmian planowanych przez MG, który prawdopodobnie nie odzwierciedla całości rozwiązań proponowanych w niniejszych rekomendacjach.
3. część z nich została już wdrożona, ale nie wszędzie i całym rekomendowanym zakresie, bądź funkcjonuje jedynie w niektórych urzędach. Dotyczy to zapisów ustawowych o konieczności ewaluacji ex-ante strategii i ew. programów), ale także tworzenia mieszanych zespołów i grup roboczych itp. w skład których powinni wchodzić zarówno przedstawiciele różnych resortów jak i instytucji współpracujących. Ministerstwo Gospodarki jest też przykładem instytucji, w której prowadzona jest ocena ex-post wprowadzonych rozwiązań prawnych.

9. Załączniki

9.1. Bibliografia

Publikacje

- ▶ Adair J., *Podejmowanie decyzji*, Petit, Warszawa 1998.
- ▶ *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. Wiszniowski R., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- ▶ *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. Habuda L., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- ▶ *Administracja Publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. Czaputowicz J., EIPA PWN, Warszawa 2008.
- ▶ *Are Think Tanks an Indicator for Societal Progress?*, Ritter W., The Hong Kong Foresight Centre, 3rd OECD Forum on Statistics, Knowledge and Policy, 2009.
- ▶ Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP UE, Kraków 2007.
- ▶ Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P., *A garbage can model of organizational choice*, Administrative Science Quarterly, Vol. 17, Nr. 1 (marzec 1972), Cornell University 1972.
- ▶ Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- ▶ *Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled.*, red. Boucher S., Notre Europe, Paris 2004.
- ▶ *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, red. Mazur S., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007.
- ▶ *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. Pietras-Goc B. WSE Kraków 2008.
- ▶ *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, red. Haber A., Szałaj M., PARP, Warszawa 2010.
- ▶ Feliksiak M., *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS 2009.
- ▶ Górniak J., *Sprawne państwo, cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, www.cpsdialog.pl/files/Sprawne%20panstwo_ProfJGorniak_4.doc [przełączona w dniu 08.07.2011].
- ▶ Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2009.
- ▶ *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Policy Advice. Japan Centre for International Exchange*, red. Weaver K., Stares P., Tokyo 2001.
- ▶ Heywood A., *Politics*, Macmillan, Londyn 1998.
- ▶ Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004.
- ▶ Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 01/2007, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- ▶ Jackiewicz I., Mielcarz A., Pęksa S., Rosa K., Sitek M., *Instytucje myślenia strategicznego*, RCSS, Warszawa 2004.
- ▶ Jackiewicz I., *Recenzja raportu United Nations Development Programme, „Thinking the unthinkable. From thought to policy. Role of think tanks in shaping government strategy. Experiences from Central and Eastern Europe*, „Służba Cywilna”, nr 9, Jesień Zima 2004/2005.
- ▶ Kisielnicki, J., *Zarządzanie wiedzą we współczesnych organizacjach [w:] Zarządzanie wiedzą w systemach informacyjnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- ▶ Kucharczyk J., Kaźmierkiewicz P., *Learning from the experience of West European think tanks: a study in think tank management*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- ▶ Leigh A., *Doskonałe podejmowanie decyzji*, Rebis, Poznań 1999.
- ▶ Lindblom Ch., *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, vol.19 (1), 1959.
- ▶ Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Kraków 2004.
- ▶ Malthotra, Y., *Knowledge Management*, Knowledge organizations & Knowledge Workers, 2001.

- ▶ Makowski G., *Współpraca organizacji think tank z rządem. Problemy i proponowane rozwiązania*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- ▶ Makowski G., *Zasady współpracy międzysektorowej w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „III sektor” nr 3/2005, ISP, Warszawa 2005.
- ▶ March J.G. i Simon H.A., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 1964.
- ▶ McGann J. i Boucher S., *Think tanks in Europe and US: Converging or Diverging?*, Notre Europe, Paris 2005.
- ▶ McGann J., *The Global Go-To Think Tanks. The Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Foreign Policy Research Institute, Philadelphia 2007.
- ▶ Nonaka I., Takeuchi H., *Kieowanie wiedzą w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000.
- ▶ *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. Szpringer W., Rogowski W., CH Beck, Warszawa 2007.
- ▶ *Ocena skutków regulacji: najlepsze doświadczenia w krajach OECD*, OECD, Warszawa 2000.
- ▶ *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej*, red. Sakowicz M., Warszawa 2010.
- ▶ Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999-2010*, Warszawa 2010.
- ▶ *Organizacje pozarządowe i władza publiczna*, red. Makowski G., Schimanek T., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- ▶ Parsons W., *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, 1995.
- ▶ *Partnerstwo międzysektorowe. Możliwości, zasady, realizacja*, red. Perkowski M., Fundacja Prawo i Partnerstwo, Warszawa 2004.
- ▶ Pawson R., *Evidence-based Policy. A Realistic Perspective*, SAGE Publications, 2006.
- ▶ Pietraś Z.J., *Decydowanie polityczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa – Kraków 1998.
- ▶ *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się. Analiza potencjału w kontekście realizacji zasady „good governance”*. Raport merytoryczny z grantu badawczego. Zespół autorski: Karol Olejniczak, Anna Domaradzka, Andrzej Krzewski, Bartosz Ledzion, Łukasz Widła, Warszawa 2009.
- ▶ *Proces decyzyjny w polityce – teoria i praktyka podejmowania decyzji*, red. Habuda L., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- ▶ *Przeglądy OECD Reformy Regulacji: Polska. Od transformacji po nowe wyzwania w sferze regulacji*, OECD, MG, Warszawa 2002.
- ▶ *Raport na temat Potencjału Zarządzania Regulacyjnego w Polsce Podręcznik do przeprowadzania konsultacji na różnych etapach rozwiązywania problemu*, SIGMA, 2006.
- ▶ *Report on Regulatory Management Capacities in Poland*. Report Prepared by SIGMA, OECD, 2006.
- ▶ Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich unii europejskiej*, 29. studium politologiczne, Warszawa 2006.
- ▶ Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa 2002.
- ▶ Rymaszewski P., *Proces stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej. Cztery stadia działania – analiza funkcjonalna (wersja robocza)*, Warszawa 2011.
- ▶ Simon H.A., *Działanie administracji: Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1976.
- ▶ Simon H.A., *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008.
- ▶ Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- ▶ Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- ▶ Szczerki K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.
- ▶ Szomburg J., *W poszukiwaniu idei dla Polski [w:] Jaka wspólnotowość Polaków w XXI w.? Materiały z konferencji z okazji 20-lecia Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową*, IBnGR, Gdańsk 2010.

- ▶ Tiwana, A., *Knowledge Management Toolkit, The: Practical Techniques for Building a Knowledge Management System*, Pearson Education, 2002.
- ▶ *Think tanki prawnicze w Polsce. Wyzwania i rekomendacje*, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2010.
- ▶ *Think Tanks In Central Europe and Eurasia. A Selective Directory*, Freedom House, Budapest 2006.
- ▶ *Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy – The Role of Think Tanks in Shaping Government Strategy*, UNDP, Bratysława 2006.
- ▶ *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Komisja Europejska, Bruksela 2002.
- ▶ Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.
- ▶ Ziętara W., *Istota think tanks*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, Vol. XVI, 1 Sectio K, 2009, Wydział Politologii UMCS.
- ▶ Zbieranek P., *Polski model organizacji typu think tank*, Praca magisterska wykonana w Zakładzie Antropologii Społecznej pod kierunkiem dr hab. Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego, prof. UG, Gdańsk 2010.
- ▶ Zubek R., Goetz K.H., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, E&Y, Warszawa 2005.

Strony internetowe

- ▶ <http://goranspolicy.com>
- ▶ <http://www.batory.org.pl>
- ▶ <http://www.ceetrust.org>
- ▶ http://www.cpsdialog.pl/files/Sprawne%20panstwo_ProfJGorniak_4.doc
- ▶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>
- ▶ <http://www.mg.gov.pl>
- ▶ <http://www.pafw.pl>
- ▶ http://www.soros.org/initiatives/thinktank/focus_areas/open
- ▶ <http://www.thinktankmagazine.pl/>
- ▶ <http://www.oecd.org/dataoecd>

Akty prawne

- ▶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz. U. nr 57 z 2010, poz. 354).
- ▶ Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. Nr 87 poz. 484).
- ▶ Ustawa z dnia 15 maja 2009 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity: Dz. U. 2009 nr 84 poz. 712).
- ▶ Ustawa z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240).
- ▶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 wraz z późn. zm.).
- ▶ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Monitor Polski z 2002 r., nr 13, poz. 131 wraz z późn. zm.).
- ▶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198 wraz z późn. zm.).
- ▶ Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji Ministerstwa Gospodarki przyjęte przez Radę Ministrów 10 października 2006 r.
- ▶ Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego nr 6 z 30 maja 2007 r. w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013 (MRR/H/6(1)05/2007).

9.2. Lista odwiedzanych instytucji

L.p.	Instytucje publiczne	L.p.	Instytucje prywatne
Instytucje UE			
1.	Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej (Directorate General for Regional Policy) http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm	1.	Rada Lizbońska (The Lisbon Council) http://www.lisboncouncil.net/
2.	Dyrektoriat Generalny ds. Badań i Innowacji (Directorate-General for Research & Innovation) http://ec.europa.eu/dgs/research/index_en.html	2.	Centrum Polityki Europejskiej (European Policy Centre – EPC) http://www.epc.eu/
3.	Wspólne Centrum Badawcze (Joint Research Centre. Directorate of Programmes and Stakeholder Relations – JRC) http://ec.europa.eu/dgs/jrc/	3.	Transeuropejskie Stowarzyszenie Studiów Politycznych (Trans-European Policy Research Association – TEPSA) www.tepsa.be/
4.	Biuro Doradców ds. Polityk Europejskich (Bureau of European Policy Advisers – BEPA) http://ec.europa.eu/bepa/index_en.htm		
5.	Sekretariat Generalny (Secretariat-General) http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/index_en.htm		
Szwecja			
6.	Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych (Ministry of Health and Social Affairs) http://www.sweden.gov.se/sb/d/2061	4.	TIMBRO www.timbro.se
7.	Ministerstwo Ochrony Środowiska (Ministry of Environment) http://www.sweden.gov.se/sb/d/2066	5.	Szwedzki Instytut Badań Środowiskowych (Swedish Environmental Research Institute – IVL) www.ivl.se
8.	Szwedzka Agencja Ochrony Środowiska (The Swedish Environmental Protection Agency) http://www.swedishepa.se/en/In-English/Menu/	6.	Fundacja Badań Strategicznych w zakresie Ochrony Środowiska (the Foundation for Strategic Environmental Research – MISTRA) http://www.mistra.org/english
9.	Instytut Studiów nad Przyszłością (The Institute for Future Studies) http://www.framtidsstudier.se/eng/redirect.asp?p=1602	7.	Ocalmy Dzieci Szwecja (Save the Children Sweden) http://www.savethechildren.se/
10.	Szwedzka Rada Badawcza ds. Ochrony Środowiska, Nauk Rolniczych i Planowania Przestrzennego (FORMAS) http://www.formas.se/default____529.aspx		
11.	Szwedzka Rada ds. Badań nad Życiem Zawodowym i Badań Społecznych (FAS) http://www.fas.forskning.se/default____206.aspx		

12.	Badawczo-Szkoleniowe Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego przy Szwedzkiej Wyższej Szkole Obrony Narodowej (CRISMART) http://www.crismart.org/Startpage____115.aspx		
Holandia			
13.	Biuro Analiz Polityki Ekonomicznej (Centraal Planbureau – CPB) www.cpb.nl/	8.	Rada Społeczno-Ekonomiczna (Social Economic Council – SER) www.ser.nl/
14.	Rada ds. Zdrowia Publicznego i Opieki Zdrowotnej (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg – RVZ) http://rvz.net/en/	9.	ECORYS www.ecorys.com/
15.	Holenderska Rada ds. Obciążeń Administracyjnych (Dutch Advisory Board on Administrative Burdens – ACTAL) www.actal.nl/	10.	PANTHEIA
16.	Rada Naukowa ds. Polityki Rządowej (Scientific Council for Government Policies – WRR) www.wrr.nl/english/		
17.	Ministerstwo Edukacji i Kultury (Ministry of Education and Culture) http://english.minocw.nl/		
18.	Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska (Ministry of Infrastructure and Environment) http://english.verkeerenwaterstaat.nl/english/		
Wielka Brytania			
19.	Biuro Gabinetu (The Cabinet Office, Efficiency & Reform Unit) www.cabinetoffice.gov.uk/	11.	Instytut Badań Polityki Publicznej (Institute for Public Policy Research – IPPR) http://www.ippr.org.uk/aboutippr
20.	Business Link www.businesslink.gov.uk	12.	Brytyjskie Izby Gospodarcze (British Chambers of Commerce – BCC) http://www.britishchambers.org.uk/zones/policy
21.	Departament ds. Społeczności i Spraw Lokalnych (Department of Communities and Local Government) http://www.communities.gov.uk	13.	Królewskie Towarzystwo wspierania Sztuki, Produkcji i Handlu (Royal Society for the encouragement of the Arts, Manufacture and Commerce – RSA) http://www.thersa.org/projects
22.	Departament ds. Biznesu, Innowacji i Umiejętności (Department for Business, Innovation and Skills – BIS) www.bis.gov.uk	14.	DEMOS http://www.demos.co.uk
Stany Zjednoczone			
23.	Urząd ds. Drobnej Przedsiębiorczości (U.S. Small Business Administration – SBA) www.sba.gov/	15.	Urban Institute www.urban.org/

24.	Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (Department of Housing and Urban Development – HUD) www.hud.gov/	16.	CATO Institute www.cato.org/
25.	Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego (U.S. Agency for International Development – USAID) www.usaid.gov/	17.	Niemiecka Fundacja Marshalla Stanów Zjednoczonych (German Marshall Fund of the United States – GMF) www.gmfus.org/
26.	Biuro ds. Regulacji i Informacji (Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA) www.whitehouse.gov/omb/infoereg_default	18.	Instytut Progresywnej Polityki (Progressive Policy Institute – PPI) www.progressivefix.com/
		19.	Instytut Światowych Zasobów (World Resources Institute – WRI), www.wri.org/
		20.	DAI www.dai.com/

Dane Zamawiającego:

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

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

ISBN 978-83-930035-5-6



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

Dane Wykonawcy badania:

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

