



ZALECENIA Szefa Służby Cywilnej
dla dyrektorów generalnych urzędów
w przedmiocie sposobów wzmacniania
potencjału analitycznego administracji
rządowej



Warszawa, wrzesień 2014



WSTĘP

Zalecenia są wynikiem prac analityczno-badawczych przeprowadzonych w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej”¹, realizowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Wskazują kierunki działań i odpowiednich modyfikacji funkcjonujących rozwiązań, które dotyczą kadry analitycznej, będącej specyficzną grupą zawodową² w ramach służby cywilnej. Celem proponowanych zmian jest ujednoczenie podejścia do tej grupy pracowników oraz szybszy wzrost ich kwalifikacji, co w efekcie ma doprowadzić do udoskonalenia systemu oceny wpływu i tworzenia polityk publicznych.

Projekt – a tym samym niniejsze *Zalecenia* – jest odpowiedzią na potrzebę zapewnienia wykwalifikowanych zasobów ludzkich, oznaczających w tym przypadku sprawny korpus specjalistycznych analityków, którzy poprzez opracowywanie analiz (dotyczących zakresu danej regulacji) biorą udział w tworzeniu prawa. Niewystarczająco przygotowana kadra analityków może być przyczyną niepełnej diagnozy rzeczywistości. Wykorzystywanie informacji o charakterze niekompleksowym bądź opierających się na słabych podstawach merytorycznych jest przeszkodą w stanowieniu optymalnych polityk publicznych. Może to prowadzić do braku logiki interwencji prawnej czy związków przyczynowo-skutkowych między kolejnymi etapami implementowanej regulacji, a w konsekwencji bezpośrednio wpływać na niezadowalającą jakość prawa. Dlatego tak ważne jest zadbanie o zapewnienie stosownego wsparcia nie tylko dla samych analityków, ale również pracowników, którzy swoją karierę wiążą właśnie z tą grupą.

Na niezadowalającą kondycję w ww. zakresie wskazuje m.in. strategia „Sprawne Państwo 2020” oraz program „Lepsze Regulacje 2015”, gdzie kładzie się nacisk na „budowę dobrego prawa” i podkreśla konieczność uzdrowienia procesu legislacyjnego w Polsce. Akcentuje się kluczowe znaczenie efektywnego funkcjonowania systemu oceny wpływu oraz wykorzystywania ocen skutków regulacji *ex post*, a tym samym – wykorzystywania rzetelnych analiz ekonomiczno-prawnych w procesie stanowienia prawa. W tym celu określa się konieczność budowy trwałego zaplecza analitycznego w ramach administracji rządowej.

¹ Projekt jest realizowany przez Departament Służby Cywilnej KPRM w ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie” Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, Poddziałania 5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr”, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

² Przede wszystkim z uwagi na konieczność ciągłego rozwoju kompetencji, umiejętności zdobywania wiedzy w zakresie nowych metod analitycznych i badawczych, korzystania ze specjalistycznych baz danych, nowych informatycznych programów statystycznych, etc.

Dokonując identyfikacji potencjału analitycznego administracji rządowej, przyjęto operacyjną definicję „analityka”, tj. osoby, która w swojej pracy:

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

lub która:

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

Opierając się na wynikach przeprowadzonych badań i analiz uznano, że działania na rzecz systemu wzmacniania kadr analitycznych administracji rządowej należy prowadzić w trzech podstawowych i wzajemnie uzupełniających się sferach:

- kształcenie kadr analitycznych,
- osadzenie analityków w procesie decyzyjnym,
- stworzenie motywatorów rozwoju w celu utrzymania kadr analitycznych w administracji rządowej.

ZALECENIA DLA DYREKTORÓW GENERALNYCH URZĘDÓW

Zalecenie nr 1. **Konieczność selekcji analityków**

Rekomenduje się podjęcie działań w zakresie trwałego utrzymania w urzędzie korpusu analityków poprzez bieżącą i regularną selekcję pracowników, uczestniczących bezpośrednio w całym procesie zarówno tworzenia regulacji, jak i ich oceny (w ramach oceny skutków regulacji – OSR lub testów regulacyjnych – TR).

Zaleca się, aby taką selekcję przeprowadzać w urzędzie z wykorzystaniem stosownego badania filtrującego (np. ankiety on-line). Następnym krokiem powinno być przeprowadzenie w urzędzie testu kompetencji analitycznych dla wybranych w badaniu pracowników, który wskaże osoby o najwyższym potencjale (powyżej średniej) w tym obszarze. To pozwoli na ciągłe uzupełnianie korpusu o nowych analityków z odpowiednim potencjałem rozwojowym.

Proponowana selekcja analityków jest konieczna ze względu na trzy kwestie:

- Ta grupa powinna być oddelegowana przez dyrektora generalnego do uczestnictwa w organizowanych horyzontalnie m.in. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów dalszych działaniach, które będą dotyczyły rozwoju kompetencji i zdobywania wiedzy w zakresie OSR i TR (stosowne szkolenia, warsztaty, staże); przy czym warto podkreślić, że odpowiedni dobór

osób jest warunkiem zapewnienia efektywności programów rozwijających umiejętności analityczne.

- Indywidualny program rozwoju zawodowego dla tego typu pracowników powinien umożliwiać korzystanie z różnych, ale uzupełniających się, form i narzędzi podnoszenia kwalifikacji dotyczących specyfiki działań analitycznych prowadzonych w ramach OSR.
- Wyselekcjonowane osoby muszą być dobrane na podstawie wyników testu kompetencji analitycznych, tak aby zapewnić odpowiedni poziom wiedzy, umiejętności i kompetencji kandydatów do uczestnictwa w dalszych działaniach edukacyjnych, predysponujący te osoby do wykonywania prac analitycznych. Ponadto sugeruje się rozważenie dwóch poziomów ścieżki rozwoju, zależnych od dotychczasowego doświadczenia danej osoby: podstawowego oraz zaawansowanego (optymalnego).

Zalecenie nr 2. **Formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych analityków**

Rekomenduje się umożliwienie wyselekcjonowanym analitykom uniwersalnego rozwoju specjalistycznych umiejętności i wiedzy poprzez uczestnictwo w zajęciach w ramach studiów podyplomowych oraz z wykorzystaniem innych form kształcenia (szkoły letnie, szkolenia, warsztaty, staże i wymiany), organizowanych przez urzędy macierzyste, jak i np. przez KPRM. Wiąże się z tym konieczność zagwarantowania środków (np. częściowa refundacja kosztu studiów) oraz czasu wyselekcjonowanym analitykom na podejmowanie samodzielnych inicjatyw związanych z uczestnictwem w takich formach kształcenia (np. wyszukanie oraz zapisanie się – po uprzedniej zgodzie przełożonego – na zagraniczną konferencję).

Ponadto, optymalnym rozwiązaniem w tym kontekście byłoby stworzenie grupy czy zespołu trenerów wewnętrznych w ramach danego urzędu, czyli przygotowanie najlepszych analityków do pełnienia tej roli. Dzieliłoby się oni swoją wiedzą z innymi osobami z organizacji, prowadząc szkolenia wewnętrzne, badając potrzeby szkoleniowe, a także uczestnicząc w przygotowaniu szkoleń zewnętrznych (np. dla kilku urzędów) oraz innych inicjatyw w zakresie kształcenia i podnoszenia kompetencji w obszarze analiz. Pełnienie roli takiego trenera powinno być połączone ze stosownym dodatkiem zadaniowym.

Warunkiem powodzenia powyższych działań jest zagwarantowanie analitykom czasu na udział w zewnętrznych inicjatywach szkoleniowych, jak i niezbędnych środków do organizacji działań edukacyjnych wewnątrz organizacji.

Zalecenie nr 3. **Sprofilowanie ścieżki rozwojowej dla analityków**

Rekomenduje się, by w realizowanej polityce szkoleniowej każdego urzędu funkcjonowała specjalna, sprofilowana dla analityków ścieżka rozwojowa w ramach indywidualnego programu rozwoju zawodowego (IPRZ).

Takie rozwiązanie pozwoli m.in. uporządkować wiedzę o korpusie analitycznym w administracji rządowej. Wprowadzenie ścieżki rozwojowej umożliwi obserwację w sposób systematyczny, opierający się na danych ze wszystkich urzędów, nie tylko liczby, ale też ulokowania analityków w poszczególnych urzędach. Wdrożenie takiej koncepcji wpłynie także pozytywnie na kwestię mobilności i fluktuacji analityków, tj. m.in. na ułatwianie wyszukiwania właściwych osób na

stanowiska analityczne. W dłuższej perspektywie na podstawie zgromadzonych informacji będzie możliwe np. stworzenie modelowych opisów stanowisk dla analityków. Wprowadzenie ścieżki rozwojowej pozwoli budować względnie stabilny korpus analityków, stopniowo pogłębiając integralność tej grupy. Ponadto, będzie to istotne wsparcie dla systematycznego rozwoju kompetencji analityków.

Zalecenie nr 4. Wkomponowanie działalności analitycznej w proces decyzyjny urzędu

Rekomenduje się, by działalność analityczna w urzędzie była prowadzona w ramach kluczowych procesów strategicznych i operacyjnych – nie powinna być jedynie wydzieloną funkcją realizowaną w oderwaniu od nich. Warto więc podjąć działania zmierzające do podniesienia świadomości pracowników urzędu w zakresie znaczenia oraz korzyści wynikających z wykorzystywania rezultatów prac realizowanych przez komórki analityczne/ analityków badań i analiz w podejmowaniu decyzji.

Celem jest bowiem upowszechnienie zasady podejmowania istotnych decyzji (szczególnie tych mających wpływ na otoczenie społeczno-gospodarcze) na podstawie wiarygodnych danych (tzw. *evidence based policy*). By było to wykonalne, należy wpiąć zmienić nastawienie do wykorzystywania analiz w procesach decyzyjnych (co oznacza, że analizy w urzędach powinny być powszechnie wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji). Dodatkowo sugeruje się zwiększyć częstotliwość prezentacji wyników badań kierownictwu urzędu oraz dyskusji nad ich znaczeniem.

Należy zintensyfikować kontakty z urzędami, które już wypracowały konkretne mechanizmy w tym zakresie (np. KPRM), gdzie kierownictwo jest pozytywnie nastawione do wykorzystywania analiz w procesach decyzyjnych, oraz wspólnie zorganizować serie warsztatów, spotkań, dedykowanych szkoleń, które, z jednej strony, odpowiedzą na pytanie, jakie są czynniki sukcesu wykorzystywania analiz w tych instytucjach, a z drugiej, co jeszcze można w tym procesie poprawić. Oznacza to, że praca z tymi „liderami” powinna się opierać nie na promocji idei, ale raczej na analizowaniu konkretnych problemów i szukaniu rozwiązań. Również przy okazji spotkań z innymi dyrektorami generalnymi rekomenduje się konsekwentne wprowadzanie do dyskusji tematów związanych z wykorzystaniem analiz w zarządzaniu publicznym.

Zalecenie nr 5. Włączenie analityków w całość procesu legislacyjnego

Rekomenduje się angażowanie analityków w proces legislacyjny od momentu jego uruchomienia, a nie dopiero *ex post*, gdy projekt aktu prawnego i OSR są już ukończone. Konieczna jest realna zmiana sekwencji działań, prowadzących do opracowania aktu prawnego. Obecnie zdarza się, że oceny skutków regulacji i testy regulacyjne powstają dla już gotowego projektu rozwiązań prawnych, co zaprzecza funkcji, jaką winny pełnić.

W szczególności zaleca się, aby w urzędach, w których funkcjonują zespoły ds. OSR, przyjęto zasadę, zgodnie z którą są one odpowiedzialne co najmniej za merytoryczną i formalną weryfikację testów regulacyjnych przed zgłoszeniem wniosku o ujęcie projektu założeń lub projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych. Takie rozwiązanie doprowadzi do standaryzacji procesu oceniania i opiniowania testów regulacyjnych na optymalnym etapie oraz zagwarantuje wzrost ich jakości. Przełoży się to ponadto na wyższą jakość oceny wpływu regulacji, a tym samym stanowionego prawa. Aktualnie,

w zależności od urzędu, funkcjonują różne modele dotyczące odpowiedzialności za tworzenie lub weryfikację testów, i często brakuje jednoznacznego przypisania takiej roli/ takich ról danej komórce organizacyjnej/ zespołowi. Może to prowadzić do sytuacji, w których obiektywne zaopiniowanie testu regulacyjnego jest znacząco utrudnione, szczególnie gdy testy są weryfikowane w komórkach merytorycznych, w których powstały. Włączenie w tę sekwencję działań zespołu ds. OSR zapewni głębszą analizę przeprowadzanych dotychczas w ramach prac nad projektem czynności oraz doprowadzi do stosownego zmodyfikowania treści testu jeszcze przed przekazaniem go do KPRM.

Zalecenie nr 6. Wykorzystywanie doświadczeń innych krajów

Rekomenduje się, by w urzędzie wprowadzić obowiązkową praktykę wykorzystywania doświadczeń i rozwiązań z innych krajów w procesie tworzenia aktów prawnych.

Należy rozważyć – prócz intensyfikacji roboczych kontaktów z wiodącymi w tej dziedzinie ośrodkami państw OECD – identyfikację optymalnych rozwiązań w obszarze, którego dotyczy konstruowany OSR.

Zalecenie nr 7. Działania ułatwiające wymianę informacji

Rekomenduje się, by komórki analityczne urzędu prowadziły seminaria, organizowane z pomocą komórek szkoleniowo-kadrowych urzędu, celem określenia, jakie analizy – oraz w jakiej postaci lub formie – są potrzebne w konkretnych departamentach. Taka wiedza umożliwi bowiem przeprowadzanie użytecznych i właściwie sprofilowanych analiz *ad hoc* czy też analiz horyzontalnych na potrzeby poszczególnych komórek organizacyjnych. Elementem uzupełniającym powinna być organizacja sesji dobrych praktyk przez komórki analityczne i merytoryczne dla pracowników urzędu, którzy zajmują się tworzeniem prawa. W trakcie sesji wypracowywano by rozwiązania, które usprawniłyby proces tworzenia i oceny prawa.

Ponadto, takie działania powinny kończyć się rzetelnym podsumowaniem. Po zakończeniu prac nad danym aktem prawnym, w które zaangażowani byli analitycy i pracownicy merytoryczni, warto organizować krótkie spotkania, na których – według tego samego schematu – będą oceniane podjęte inicjatywy (co się udało, co się nie udało, jakie były problemy, jak je rozwiązano i jak można ich uniknąć w przyszłości).

Powyższe sposoby działania są istotne, bowiem analitycy pracują przede wszystkim w wąskich grupach w ramach swoich komórek organizacyjnych, relatywnie rzadziej niż pozostali pracownicy podejmują współpracę z innymi departamentami etc., co może być powodem wzajemnego niezrozumienia i rozbieżnych oczekiwań odnośnie do np. formy wyników analiz. Dlatego też warto wdrożyć praktyki poprawiające komunikację, współpracę i wymianę informacji między komórkami analitycznymi i merytorycznymi w ramach instytucji.

Zalecenie nr 8. Tworzenie wspólnoty praktyków

Rekomenduje się rozwijanie współpracy między urzędami w ramach tzw. wspólnoty praktyków. Należy przez to rozumieć podejmowanie inicjatyw w zakresie wspólnej organizacji cyklicznych

spotkań analityków – np. w formie warsztatów OSR – gdzie będą poruszane bardzo konkretne problemy (studia przypadków) czy wyzwania. Celem jest wspólne poszukiwanie optymalnych rozwiązań i/lub identyfikacja dobrych praktyk w zakresie poruszanych zagadnień, co niewątpliwie wpłynie na systematyczny wzrost jakości powstających OSR. Należy umożliwić pracownikom udział we wspólnocie praktyków w ramach obowiązków służbowych.

Budowanie potencjału analitycznego w całej administracji rządowej powinno odbywać się poprzez zacieśnianie współpracy pomiędzy poszczególnymi urzędami. Warto tej współpracy nadać systematyczny i ustrukturyzowany charakter, czego warunkiem jest powszechna chęć doprowadzenia do poprawy jakości tworzonego prawa, a to powinno być jednym z podstawowych celów również dla dyrektorów generalnych urzędów.

Warto także – szczególnie w przypadku wielodyscyplinarnych i skomplikowanych kwestii – zachęcać do intensywniejszej komunikacji analityków z pracownikami innych urzędów. Istotne jest jasne określenie, że nie tylko uzgodnienia międzyresortowe, ale przede wszystkim kontakty robocze między pracownikami poszczególnych urzędów są skuteczną formą gromadzenia wiedzy czy też sposobem na rozwiązywanie problemów pojawiających się w trakcie konstruowania OSR.

Zalecenie nr 9. Wspieranie aktywności naukowej analityków

Rekomenduje się wspieranie samodzielnej aktywności naukowej analityków. Należy stworzyć w urzędach rozwiązania umożliwiające oraz ułatwiające łączenie zatrudnienia w resorcie z pracą naukową na uczelni (pewna grupa takich analityków już działa w świecie naukowym), gdyż przyczyni się to do zwiększenia kompetencji analitycznych poszczególnych pracowników.

Analitycy, którzy będą mieli afiliacje naukowe, zyskają dodatkowy motywator do rozwoju, będą wносить do urzędu nowe metody i techniki analityczne. Ponadto, dzięki konferencjom naukowym i działaniom badawczym, do urzędu dotrze wiedza w zakresie najnowszych trendów metodologii badawczej. Wreszcie, analitycy będą mieli dostęp do specjalistycznej literatury. Z kolei praca w ministerstwie pozwoli im stosować teorię w praktyce. W tym kontekście istotne wydaje się również zapewnienie analitykom możliwości uczestniczenia w konferencjach w ramach urlopu szkoleniowego. O przydatności konferencji, a tym samym o udzieleniu na jej czas urlopu szkoleniowego, powinien decydować przełożony analityka.

W powyższym kontekście należy też rozważyć konieczność udzielenia osobom funkcjonującym na tych dwóch płaszczyznach – administracyjnej oraz naukowej – zgody na indywidualny czas pracy, tak by możliwe było połączenie ww. sfer.

Zalecenie nr 10. Ujednolicenie wykorzystywanego oprogramowania i baz danych

Rekomenduje się wprowadzenie jednolitych rozwiązań w zakresie oprogramowania wykorzystywanego w urzędach do prac analitycznych oraz baz danych właściwych dla tego obszaru. Korzystanie z jednego rodzaju oprogramowania ułatwi wymianę danych, informacji i wiedzy między urzędami oraz doświadczeń między analitykami, jak również usprawni organizację szkoleń międzyresortowych. Obecnie analitycy wskazują Ms Excel jako podstawową aplikację stosowaną w pracy zawodowej, co oznacza, że to oprogramowanie jest już powszechne. Warto jednak zadbać o ujednolicenie również w zakresie bardziej zaawansowanych narzędzi, szczególnie oprogramowania

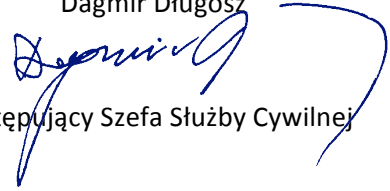


opartego na licencji GNU (tzw. wolnego oprogramowania), np. środowiska programistycznego R, ponieważ zainteresowanie takimi narzędziami będzie wzrastać wraz z budowaniem potencjału analitycznego administracji rządowej i upowszechnianiem „polityki opartej na dowodach”.

W kontekście wykorzystywania informacji zgromadzonych w bazach on-line jako szczególnie istotne źródło danych należy wskazać OECD iLibrary, tj. bibliotekę internetową OECD, która zawiera raporty i opracowania stanowiące rzetelne źródło wiedzy o politykach/ rozwiązaniach wdrożonych w innych państwach OECD. Ponadto, analizy, badania i dane publikowane przez OECD są bardzo przydatne przy dokonywaniu porównań międzynarodowych na potrzeby oceny wpływu.

Warszawa, wrzesień 2014 roku

Dagmir Długosz



Zastępujący Szefa Służby Cywilnej

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