



Szanowni Państwo!

Dobiega końca prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej, a tym samym polska prezydencja w Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (EUPAN).

Sfinalizowaliśmy zasadniczy dla naszej prezydencji projekt badawczy pt. „Efektywność dobrego rządzenia i etyki”, zrealizowany we współpracy z zespołem Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej w Maastricht, zorganizowaliśmy 6. Konferencję Jakości, z kolegami z Sieci wymieniliśmy informacje i spostrzeżenia, m.in. nt. przyszłości statusu zatrudnienia w służbie cywilnej, elastycznych form czasu pracy, ewaluacji i aktualizacji metody oceny CAF, wizerunku służby cywilnej oraz roli „think tanków” we wsparciu procesów decyzyjnych w administracji. Ostatnim wydarzeniem, podsumowującym półroczny okres prezydencji, było 57. Spotkanie Dyrektorów Generalnych (12–13 grudnia 2011 r.), szczegółowo omówione w bieżącym numerze (s. 9–11). Ustalenia i materiały prezydenckie będziemy przybliżać Państwu w kolejnych numerach „Przeglądu...”. W bieżącym numerze na s. 41–49 publikujemy pełny tekst Rezolucji Dyrektorów Generalnych Eupan.

Zakończył się, prowadzony od 2009 r., projekt systemowy poświęcony uwarunkowaniom i możliwościom współpracy administracji rządowej z ośrodkami badawczo-analitycznymi. W bieżącym numerze relacjonujemy przebieg konferencji podsumowującej przedsięwzięcie (s. 15–16) oraz publikujemy artykuły realizatorów projektu poświęcone różnym aspektom funkcjonowania „think tanków” (s. 17–34).

Mamy nadzieję, że zarówno szkolenia, jak i wiedza przekazana w publikowanych artykułach, przyczynią się do spopularyzowania najlepszych form i zasad współpracy, szeroko omówionych w bieżącym numerze jako „Wytyczne Szefa Służby Cywilnej dla urzędników administracji rządowej w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”.

Zamknęliśmy także pewien zasadniczy etap prac nad „Strategią Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej” (s. 5–8). Strategia, która ostatecznie objęła lata 2011–2020, została przekazana Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów

z prośbą o przedłożenie jej do rozpatrzenia przez Komitet RM. Czekamy na decyzję Rady Ministrów w sprawie strategii „Sprawne Państwo”, której instrumentem realizacji – jak się zakłada – będzie strategia służby cywilnej, i na dalsze rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Zakończone zostały, zakrojone na szeroką skalę, badania społecznej percepcji służby cywilnej, które posłużą do przygotowania długofalowej koncepcji kształtowania społecznego wizerunku służby cywilnej (s. 2). Z wynikami tych badań zapoznana została nowa Rada Służby Cywilnej na posiedzeniu 20 grudnia br. W kolejnych numerach pisma będziemy przybliżać je członkom korpusu służby cywilnej.

W grudniu zakończyła się także z wynikiem pozytywnym, z niestwierdzeniem nieprawidłowości, kontrola Najwyższej Izby Kontroli realizacji przez Szefa Służby Cywilnej zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (s. 40).

W Nowy 2012 Rok wchodzimy zatem bogatsi zarówno o nowe prezydenckie doświadczenia, jak i nasze rodzime, związane z prowadzonymi przez KPRM projektami, w tym – przypomnijmy – zasadniczym dla administracji rządowej kodeksem etycznym służby cywilnej, tj. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Przed nami Nowy 2012 Rok. Z tej okazji chciałbym Państwu życzyć, by stał się on okresem pomyślnej realizacji Państwa planów, projektów i przedsięwzięć, zarówno w życiu osobistym, jak i zawodowym, a bliskie wspomnienie minionych świąt, czasu spokoju i radości czerpanej z dzielenia niezapomnianych chwil z najbliższymi, pomagało w ich spełnianiu i rozwijaniu.

Szczęśliwego Nowego Roku!



Dagmir Długosz

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM
Redaktor Naczelny

FORUM DYREKTORÓW GENERALNYCH

XII posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów

15 grudnia 2011 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyło się XII posiedzenie Forum Dyrektorów Generalnych Urzędów, którego przedmiotem były m.in.:

- wystąpienie Sekretarza Rady Ministrów, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji **Macieja Berka**, zatytułowane „Organizacja rządowej procedury przygotowania i ogłaszania rządowych aktów prawnych – problemy praktyczne, wyzwania szkoleniowe;
- informacja Departamentu Prawnego KPRM na temat zagadnień prawnych służby cywilnej w związku z utworzeniem nowych ministerstw;
- 57. spotkanie dyrektorów generalnych Europejskiej Sieci Administracji Publicznej EUPAN, które odbyło się w Warszawie;

- informacja nt. prac Zespołu Doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. Kształtowania Społecznego Wizerunku Służby Cywilnej.

Podczas obrad Forum odbyła się także debata „Od dokumentów do skutecznej modernizacji” na temat systemu dokumentów strategicznych w służbie cywilnej. Przedmiotem debaty panelowej, którą poprowadził Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, były: Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej, Standardy Zarządzania Zasobami Ludzkimi oraz Zasady Służby Cywilnej i Zasady Etyki. W panelu dyskusyjnym wzięli udział dyrektorzy generalni oraz zaproszeni eksperci z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Łukasz Wielocha
Główny specjalista w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

ZESPOŁY OPINIODAWCZE I DORADCZE SZEFA SŁUŻBY CYWILNEJ

Z prac Zespołu ds. Kształtowania Społecznego Wizerunku Służby Cywilnej

W ostatniej dekadzie listopada 2011 r. Wykonawca zamówienia na przeprowadzenie badań społecznej percepcji służby cywilnej (firma ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o.) przekazał Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Zamawiającemu) raporty z wynikami badań. Są to:

- raport z badań jakościowych metodą grupowych wywiadów zogniskowanych (FGI),
- raport z badań jakościowych metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI),
- raport z badań ilościowych (metodą CAPI),
- raport z badań dyskursu publicznego w zakresie analizy treści publikacji medialnych,
- raport z badań dyskursu publicznego w zakresie analizy znaczeń kulturowych, kodów i opozycji,
- raport podsumowujący.

Raporty z badań stały się przedmiotem wnikliwej analizy Zespołu Doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. Kształtowania Społecznego Wizerunku Służby Cywilnej, a płynące z nich wnioski posłużyły do

opracowania założeń długofalowej strategii komunikacji społecznej służby cywilnej. Dokument ten jest obecnie w fazie redagowania i do końca br. powinien być przedłożony Szefowi Służby Cywilnej do akceptacji.

Efektom prac Zespołu będzie ponadto raport na temat postrzegania administracji publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem służby cywilnej) przez obywateli oraz raport na temat sposobu przedstawiania administracji publicznej w publikacjach środków masowego przekazu – rdzeń tych dokumentów stanowić będą poszczególne raporty firmy ARC Rynek i Opinia.

Ponadto Zespół przedłoży Szefowi Służby Cywilnej plan komunikacji *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*.

Wojciech Zawadzki
Radca Szefa KPRM w Departamencie Służby Cywilnej KPRM

Szczegółowo nt. prac Zespołu Doradczego Szefa Służby Cywilnej ds. Kształtowania Społecznego Wizerunku Służby Cywilnej informowaliśmy w numerze 2 (11) „Przeglądu Służby Cywilnej” z marca–kwietnia 2011 r. (s. 3);

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/przegladszluzbycywilnejnr2_11_marzec_kwieen_20112_0.pdf

oraz w numerze 3 (12) „PSC” z maja–czerwca 2011 r. (s. 28-29);

http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/przegladszluzbycywilnej_nr_312_maj_czerwiec_20111_0.pdf.

Mianowanie nowych urzędników służby cywilnej

25 listopada 2011 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się uroczystość ślubowania nowych urzędników służby cywilnej i wręczenia im aktów mianowania.



Od lewej: dyrektor generalny KPRM Lech Marcinkowski, wiceprzewodniczący RSC Krzysztor Kiciński, Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński, dyrektor KSAP Jacek Czaputowicz, dyrektor DSC KPRM Dagmir Długosz.

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

W uroczystości uczestniczyli: Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**, dyrektor generalny KPRM **Lech Marcinkowski**, wiceprzewodniczący Rady Służby Cywilnej prof. **Krzysztor Kiciński**, dyrektor DSC KPRM **Dagmir Długosz**, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej **Jacek Czaputowicz**, nowo mianowani urzędnicy służby cywilnej i dyrektorzy generalni urzędów, w których urzędnicy byli zatrudnieni.

Podczas uroczystości został odczytany List Ministra – Członka Rady Ministrów, Szefa KPRM **Tomasza Arabskiego**, w którym Szef Kancelarii pogratulował mianowanemu i przekazał pozdrowienia od Prezesa Rady Ministrów: „Urzędnicy mianowani stanowią rdzeń korpusu służby cywilnej i tworzą urzędniczą elitę Polski. Dziś dołączacie do tej elity. Z tej okazji pragnę przekazać Państwu serdeczne pozdrowienia od Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska”.

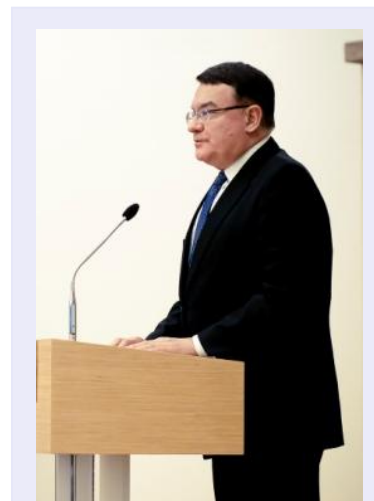
Osobom, które uzyskały najwyższe wyniki podczas postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej oraz najlepszym absolwentom KSAP, akty mianowania wręczył Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński**.

Podczas okolicznościowego wystąpienia Minister **Sławomir Brodziński** zwrócił uwagę, że w uroczystości ślubowania nowych urzędników służby cywilnej w KPRM – pod rządami ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – bierze udział po raz trzeci. W 2011 r. prawo do mianowania uzyskało 431 najlepszych uczestników tegorocznego postępowania kwalifikacyjnego oraz 66 absolwentów Krajowej Szkoły Administracji

Publicznej, tzn. łącznie 497 osób, w tym blisko 63 proc. kobiet, 41 proc. pracowników administracji skarbowej i 34 proc. pracowników ministerstw. Zdobycie statusu urzędnika służby cywilnej było w tym roku wyjątkowo trudne (1348 osób uzyskało wymagany poziom kwalifikowanego minimum) i stało się udziałem naprawdę najlepszych, którzy dołączyli do grona 6919 osób mianowanych w latach ubiegłych (razem 6 proc. korpusu).

Spotkanie stało się okazją do refleksji i przemyśleń na przyszłość. **Minister Brodziński** przypomniał, że gdy w kwietniu 2009 r. został powołany na stanowisko Szefa Służby Cywilnej, deklarował ustabilizowanie systemu służby cywilnej w ramach nowej ustawy z 2008 r. po licznych zawirowaniach poprzednich lat (4 ustawy w 12 lat). Jak podkreślił, to podejście obowiązuje do dziś. Obecnie, wobec zagrożeń możliwych do wywołania przez czynniki globalnego kryzysu, stabilna służba cywilna jest jednym z zasadniczych komponentów sprawnego państwa polskiego. Proces jej proefektywnościowego doskonalenia jest prowadzony z wykorzystaniem środków unijnych poprzez różnego rodzaju szkolenia i projekty modernizacyjne.

Szef Służby Cywilnej zwrócił jednocześnie uwagę, że w związku z oszczędnościami budżetowymi borykamy się już z 4-letnim, uwzględniając przyszły rok, zamrożeniem funduszu wynagrodzeń służby cywilnej. To – jak dodał Minister Brodziński – nieprzyjemna sytuacja, ale konieczna i bardziej przyjazna dla korpusu służby cywilnej niż



– *Służąc obywatelom efektywnie wykonujemy zadania państwa. Działamy profesjonalnie, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie. To misja służby cywilnej zawarta w projekcie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która – mam nadzieję – zostanie przyjęta w przyszłym roku. Tym celem służy m.in. proces swoistego „uzawodowienia” korpusu sc, w którego kolejnym etapie dzisiaj uczestniczymy.*

Sławomir Brodziński
Szef Służby Cywilnej

drastyczne redukcje zatrudnienia czy obniżanie wynagrodzeń. Z ograniczeń budżetowych wywodzi się także niższy, o czym wspomniał Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, bo 500-osobowy limit mianowań urzędników służby cywilnej w 2011 i 2012 r. – *Znaleźliście się więc Państwo w tym zwycięskim gronie, czego Wam serdecznie*

gratuluje! – dodał. Kończąc, Szef Służby Cywilnej złożył nowym urzędnikom życzenia sukcesów w służbie dla Rzeczypospolitej i jej obywateli oraz wszelkiej pomyślności w życiu osobistym.

Dorota Gdańska,
Łukasz Wielocha

Departament Służby Cywilnej KPRM



Uroczystość ślubowania nowo mianowanych członków korpusu służby cywilnej, KPRM, sala Kolumnowa, 2011 r.

Fot. A. Kalita/DSC KPRM.

Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej

Instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo*

W Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zakończono kolejny etap prac nad projektem *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* na lata 2011–2020. We wrześniu 2011 r. uzgodnione międzyresortowo dokumenty – projekt uchwały w sprawie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* wraz z projektem strategii zostały przekazane Sekretarzowi Komitetu Rady Ministrów z prośbą o przedłożenie ich do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

Konsultacje projektu strategii

Projekt *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* na lata 2011–2020 został poddany szerokim konsultacjom społecznym. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2009 r. nr 84, poz. 712 z późn. zm.), informacja o konsultacjach została ogłoszona w dzienniku o zasięgu krajowym („Gazeta Wyborcza”, wydanie z dnia 5 maja 2011 r., i dodatkowo na stronie internetowej www.komunikaty.pl). Informację o konsultacjach wraz z treścią projektu strategii i zaproszeniem do konsultacji zamieszczono także na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM <http://dsc.kprm.gov.pl>. Zainteresowani procesem konsultacji obywatele i instytucje mogli kierować uwagi do projektu strategii pocztą zwykłą na adres Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub pocztą elektroniczną na adres specjalnie stworzonej skrzynki pocztowej szsl@kprm.gov.pl, wykorzystując formularz zgłaszania uwag. Ze względu na znaczenie dokumentu przyjmowano także uwagi i opinie zgłoszone po upływie terminu zakończenia konsultacji, określonego w ogłoszeniu (10 czerwca 2011 r.).

Do przedstawienia opinii o projekcie strategii zostali zaproszeni w szczególności partnerzy społeczni (reprezentatywne organizacje związków zawodowych: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych) i partnerzy gospodarczy (reprezentatywne organizacje pracodawców: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych – Lewiatan, Business Centre Club, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Rzemiosła Polskiego), a także środowisko samorządowe (Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego) i środowisko organizacji pozarządowych zajmujące się sprawami administracji publicznej (Instytut Spraw Publicznych). Projekt strategii zaprezentowano także Radzie Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”¹, dyrektorom generalnym urzędów w ramach Forum Dyrektorów Generalnych

Urzędów, Zespołowi Doradczemu ds. Pracowników Samorządowych oraz Służby Cywilnej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Ponadto projekt strategii skierowano z prośbą o wyrażenie opinii do Rady Służby Cywilnej.

Uwagi do projektu strategii zgłosiły: Business Centre Club, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej oraz 5 osób indywidualnych. Przedstawiono w nich sugestie zmian o charakterze merytorycznym lub redakcyjnym odnoszących się do różnych części dokumentu, w szczególności dotyczących celów strategii, przyjętych mierników i wskaźników ich realizacji, planowanych kierunków działań oraz diagnozy. Zgłoszone uwagi i opinie zostały poddane analizie i wzięte pod uwagę w trakcie dalszych prac nad projektem strategii.

Podjęto decyzję o uwzględnieniu (w całości lub w części) 29 uwag (49 proc.). Umożliwiło to udoskonalenie projektu strategii skierowanego do uzgodnień międzyresortowych.

Sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji projektu strategii wraz z zestawieniem uwag i opinii zgłoszonych do projektu strategii w trakcie konsultacji społecznych i stanowiskiem do nich zostało zamieszczone na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM.

Ponadto 27 maja 2011 r. projekt strategii został pozytywnie oceniony przez Radę Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”. W dniu 28 czerwca 2011 r. pozytywną opinię w sprawie projektu strategii wraziła Rada Służby Cywilnej. 29 czerwca 2011 r. projekt strategii został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Uzgodnienia międzyresortowe

W uzgodnieniach międzyresortowych uczestniczyło 21 podmiotów. W odpowiedzi na pismo Szefa Służby Cywilnej z dnia 25 maja 2011 r. uwagi do projektu uchwały w sprawie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* bądź do projektu strategii zgłosili: Minister Finansów, Minister Infrastruktury, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Rozwoju Regionalnego, Minister Sportu i Turystyki oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Zgłoszone uwagi miały charakter zarówno redakcyjny, jak i merytoryczny. Dotyczyły one między innymi zmian lub uzupełnień w nazwie strategii, przyjętych miernikach i wskaźnikach realizacji celów strategii, planowanych kierunkach działań, systemie realizacji strategii, sposobie monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów oraz ramach finansowych strategii. W kolejnych etapach uzgodnień uczestniczyły

podmioty zgłaszające wcześniej uwagi do przesłanych projektów dokumentów. Proces uzgodnień międzyresortowych zakończono w lipcu 2011 r. z pozytywnym wynikiem – udało się usunąć rozbieżności w stanowiskach.

23 sierpnia 2011 r. projekt *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* uzyskał opinię Ministra Rozwoju Regionalnego o zgodności ze *Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju*. 15 września 2011 r. projekt uchwały w sprawie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* wraz z projektem strategii zostały przekazane Sekretarzowi Komitetu Rady Ministrów z prośbą o przedłożenie ich do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów.

Najważniejsze elementy strategii²

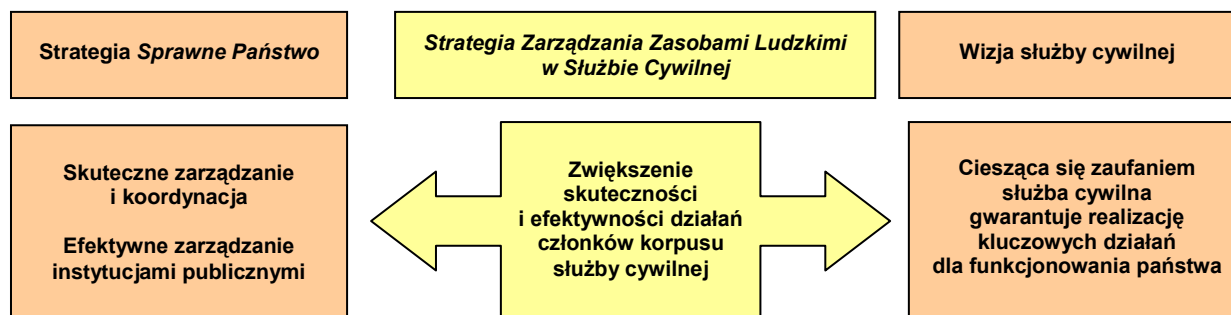
W porównaniu do projektu strategii, który został skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień

międzyresortowych³, zdefiniowane cele, priorytety, kierunki działania uległy nieznacznym modyfikacjom.

Założono, że *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* będzie realizować jeden z celów strategii *Sprawne Państwo: Skuteczne zarządzanie i koordynacja*, kierunek interwencji: *Efektywne zarządzanie instytucjami publicznymi*. Jednocześnie strategia będzie służyć urzeczywistnieniu wizji służby cywilnej: *Ciesząca się zaufaniem społecznym służba cywilna gwarantuje realizację kluczowych działań dla funkcjonowania państwa*. W projekcie strategii sformułowano także misję służby cywilnej: *Służąc obywatelom efektywnie wykonujemy zadania państwa. Działamy profesjonalnie, rzetelnie, bezstronnie i neutralnie politycznie*.

Horyzont czasowy *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* obejmuje lata 2011–2020.

Schemat nr 1. *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* jako instrument realizacji strategii *Sprawne Państwo* i wizji służby cywilnej.



Celem głównym strategii jest zwiększenie skuteczności i efektywności działań członków korpusu służby cywilnej (patrz: schemat nr 1). Cele szczególne to wzmocnienie zarządzania w służbie cywilnej i zwiększenie profesjonalizmu członków korpusu służby cywilnej. Zdefiniowano jednocześnie cztery priorytety (patrz: schemat nr 2), w ramach których będą podejmowane kierunkowe działania na rzecz realizacji ww. celów. Są to:

- upowszechnienie stosowania skutecznych i efektywnych metod i dobrych praktyk zarządzania,
- wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej,
- tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej,
- podniesienie świadomości etycznej, wzmocnienie etosu i poczucia służebności oraz poprawa wizerunku służby cywilnej.

Przewiduje się, że strategia będzie wdrażana w kilku etapach. Pierwszy etap zaplanowano na lata 2011–2013.

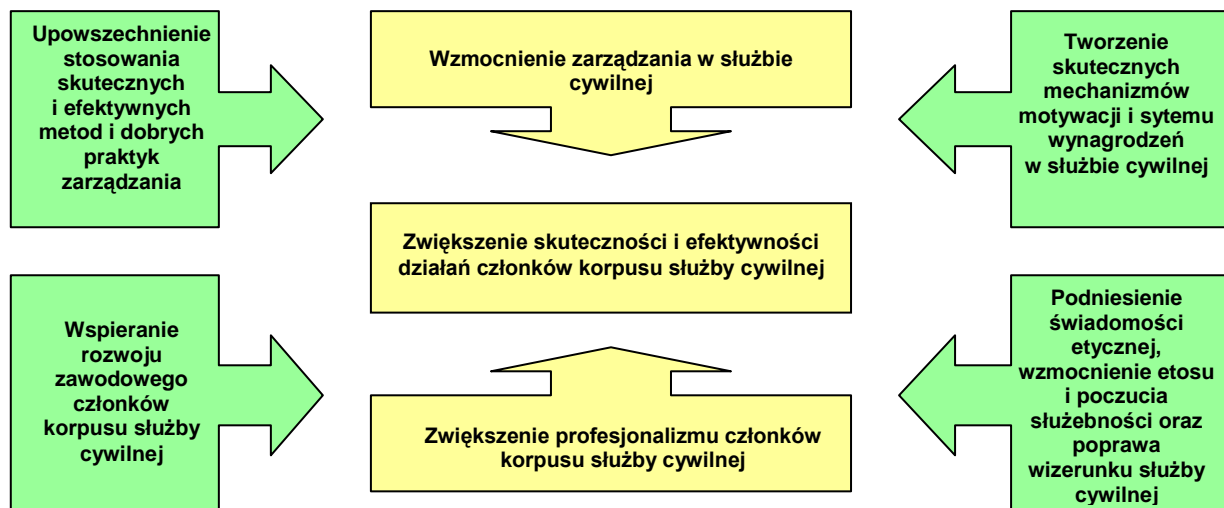
W ramach priorytetu *Upowszechnienie stosowania skutecznych i efektywnych metod i dobrych praktyk zarządzania* planuje się realizację takich kierunków działań, jak:

- opracowanie i wdrożenie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej i programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach,
- identyfikowanie, rozpowszechnianie i wspieranie stosowania w służbie cywilnej dobrych praktyk i usprawnień z zakresu zarządzania,
- wprowadzanie nowych rozwiązań w zakresie czasu pracy członków korpusu służby cywilnej (element *flexicurity*),
- tworzenie bazy mierników i wskaźników dotyczących służby cywilnej.

W ramach priorytetu *Wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej* zaplanowano następujące kierunki działań:

- opracowanie, upowszechnienie i wdrożenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej (IPRZ),
- opracowanie zmian w systemie szkoleń i realizacja szkoleń w służbie cywilnej.

Schemat nr 2. Cele i priorytety Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020.



Priorytet *Tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej* będzie realizowany poprzez cztery kierunki działań:

- monitorowanie poziomu wynagrodzeń i fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej,
- motywowanie do pracy w służbie cywilnej,
- wartościowanie stanowisk w służbie cywilnej,
- standaryzacja wynagrodzeń zmiennych w służbie cywilnej.

Priorytet *Podniesienie świadomości etycznej, wzmocnienie etosu i poczucia służebności oraz poprawa wizerunku służby cywilnej* obejmuje takie kierunki działań, jak:

- opracowanie, upowszechnianie i wdrożenie zasad służby cywilnej i zasad etyki,
- kształtowanie pozytywnego wizerunku służby cywilnej.

Zakłada się, że w latach 2014–2020, w ramach poszczególnych priorytetów, będą kontynuowane kierunki działań, których realizacja wykracza poza okres objęty pierwszym etapem wdrażania strategii. Jednocześnie przewiduje się wdrażanie nowych działań, które są istotne dla osiągnięcia celów strategii.

Przewiduje się, że aktualizacja strategii obejmująca ewentualną modyfikację priorytetów i określenie kierunków działań, a także szczegółowe określenie działań podejmowanych przez Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów będzie odbywać się w oparciu o wnioski płynące z monitorowania wdrażania I etapu strategii oraz uwzględniać aktualne uwarunkowania (np. dostępność zasobów na realizację planowanych działań).

Za wdrożenie *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej* będą odpowiadać Szef Służby Cywilnej, dyrektorzy generalni urzędów i Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Kluczową rolę we wdrożeniu strategii będzie odgrywać Szef

Służby Cywilnej, który będzie odpowiedzialny za jej upowszechnienie i aktualizację, a także koordynację realizacji strategii. Szef Służby Cywilnej będzie również odpowiadać za podejmowanie działań na szczeblu centralnym, odnoszących się do całości korpusu służby cywilnej, które służą realizacji celów strategii. Zadaniem dyrektorów generalnych urzędów i kierowników urzędów – w przypadku urzędów, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu – będzie podejmowanie działań określonych w strategii na poziomie urzędu. Rolą Krajowej Szkoły Administracji Publicznej będzie wspieranie realizacji celów strategii w ramach ustawowo lub statutowo określonych zadań Krajowej Szkoły.

Istotnym uwarunkowaniem realizacji strategii i osiągnięcia zaplanowanych celów jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych na jej realizację:

- środków Unii Europejskiej (planuje się, że szereg działań będzie uruchamianych w ramach projektów europejskich),
- środków w budżecie państwa (np. rezerwa budżetowa na modernizację służby cywilnej, rezerwa celowa budżetu państwa, z której są finansowane szkolenia centralne i wynagrodzenia na nowe mianowania urzędników służby cywilnej, środki na szkolenia w budżetach poszczególnych urzędów).

Ważną kwestią będzie także zapewnienie spójności podejmowanych działań poprzez współdziałanie Szefa Służby Cywilnej z dyrektorami generalnymi urzędów, kierownikami urzędów w przypadku urzędów, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego urzędu, i innymi podmiotami, które mogą wspierać realizację celów strategii, np. Krajową Szkołą Administracji Publicznej i środowiskami eksperckimi.

Istotnym zagadnieniem dla prawidłowej realizacji strategii będzie również rozwijanie przez kadrę kierowniczą kompetencji w zakresie zarządzania.

Projekt strategii określa także sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celów strategii oraz jej ramy finansowe.

Rada Ministrów nie przyjęła dotychczas strategii *Sprawne Państwo*, której instrumentem realizacji jest *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej*. Biorąc powyższe pod uwagę należy liczyć się z koniecznością wznowienia prac nad projektem strategii w celu dostosowania jej treści do zapisów strategii *Sprawne Państwo*, w wersji przyjętej przez Radę Ministrów.

Przypisy:

1. W skład Rady Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, której przewodniczy Szef Służby Cywilnej, wchodzi przedstawiciele Rady Służby Cywilnej, przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, dyrektorzy generalni wybranych urzędów, eksperci naukowcy z dziedziny zarządzania oraz prawa i administracji.
2. Brzmienie poszczególnych celów, priorytetów, kierunków działań zostało zaczerpnięte z dokumentu *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020* (wersja z dnia 29.07.2011 r.).
3. Najważniejsze elementy projektu *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2011–2020*, który został skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych (wersja z dnia 4 maja 2011 r.), zostały omówione w „Przeglądzie Służby Cywilnej” nr 3(12) z maja–czerwca 2011 r.

Oprac. Ewa Pużyna

Radca generalny w Departamencie Służby Cywilnej
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Projekt *Strategii Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej na lata 2011–2020*, w wersji przekazanej do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów, został zamieszczony na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów <http://dsc.kprm.gov.pl/>.

57. Spotkanie Dyrektorów Generalnych EUPAN

Podsumowanie polskiej prezydencji w Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej

Jednym z kluczowych zadań Departamentu Służby Cywilnej KPRM, związanym ze współpracą międzynarodową, w 2011 r. była odpowiedzialność za polską prezydencję w Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN). W pracach EUPAN uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, państw kandydujących do UE, państw i instytucji współpracujących z EUPAN, m.in. Norwegii, Szwajcarii, Islandii, EIPA, OECD, EGPA, NISPACEE.

Wydarzeniem podsumowującym polskie przewodnictwo w EUPAN (II połowa 2011 r.) było 57. Spotkanie Dyrektorów Generalnych odpowiedzialnych w państwach UE i KE za administrację rządową, zorganizowane w Warszawie przez Departament Służby Cywilnej KPRM w dniach 12–13 grudnia 2011 r. w Centrum Nauki Kopernik.



Profesor Christoph Demmke z EIPA w Maastricht prezentuje badanie pn. „Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej”. Po lewej stronie profesora – współautor badania Timo Moilanen. Po prawej – dyrektor generalny KPRM Lech Marcinkowski, dyrektor generalny EUPAN Dagmir Długosz, Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński oraz główny koordynator prezydencji w EUPAN Krzysztof Banaś.

Fot. KPRM.

Obradom przewodniczył dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz**. W dyskusji uczestniczyli także Szef Służby Cywilnej **Sławomir Brodziński** oraz dyrektor generalny KPRM **Lech Marcinkowski**. Drugiego dnia dyrektorzy generalni EUPAN spotkali się z przedstawicielami związków zawodowych zrzeszonymi w tzw. Delegacji Związków Zawodowych Administracji Krajowej i Europejskiej (TUNED – Trade Union’s National and European Administration Delegation), której przewodniczył p. **Charles Cochrane**, wspólnie z mającym go niebawem zastąpić na tym stanowisku – p. **Jeanem-Paulem Devos**.

Ze strony polskiej w spotkaniu uczestniczyli także członkowie tzw. korpusu prezydencji, m.in. pełniący funkcje przewodniczących grup i zespołów roboczych: ds. innowacyjnych usług publicznych (IPSG) – p. **Marta Kuzawińska**, ds. zarządzania satysfakcją klienta – p. **Izabela Najda-Jedrzejska**, ds. zasobów ludzkich (HRWG) – p. **Krzysztof Banaś** oraz p. **Katarzyna Dudzik**.

Zaproszonymi przez polską prezydencję gośćmi, a także członkami EUPAN, którzy prezentowali podczas spotkania wyniki badań i dobre praktyki, byli między innymi:

- prof. **Christoph Demmke** i **Timo Moilanen**, autorzy badania „Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego”, którzy od lat wspierają EUPAN swoją pracą badawczą, m.in. w zakresie reform służby cywilnej, statusu urzędnika służby cywilnej i zagadnień etycznych;
- prof. **Wim van de Donk**, który przedstawił najważniejsze wnioski z 33. dorocznej konferencji EGPA, zorganizowanej w dniach 9–10 października 2011 r. w Bukareszcie;
- dr hab. **Jacek Czaputowicz**, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, który przedstawił informacje nt. warszawskiego spotkania sieci Dyrektorów Instytutów i Szkół Administracji Publicznej (DISPA);
- p. **Ida Krarup**, reprezentująca Danię w EUPAN, która zaprezentowała plan pracy Sieci w nadchodzącym półroczu;
- dr **Robert Sobiech**, który zaprezentował wyniki badania i prac Sieci dotyczące budowania pozytywnego wizerunku administracji publicznej;

Tłumaczenie z języka angielskiego podsumowania z publikacji „Budowanie pozytywnego wizerunku administracji publicznej. Doświadczenia krajów członkowskich UE”, przygotowanej i opublikowanej w ramach prac Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN) w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE, publikujemy na s. 12–14.

- p. **Nadja Salson**, koordynator TUNED, która zaprezentowała projekt dotyczący wizerunku administracji publicznej, jaki zamierza realizować Komitet Sektorowy ds. Dialogu Społecznego w Administracji Rządowej Szczebla Centralnego;
- p. **Per Stengard** i p. **Anders Stalsby**, reprezentujący Szwedzką Agencję Rządowych Pracodawców (SAGE), którzy przedstawili szwedzkie podejście do dialogu społecznego;

▪ prof. **Loe Sprengers** z Holandii, który zaprezentował holenderski model negocjacji

pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi.



Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński bierze udział w dyskusji nt. zagadnień etycznych w administracji publicznej.

Fot. KPRM.

57. Spotkanie Dyrektorów Generalnych EUPAN stanowiło okazję do podsumowania i oceny działań polskiej prezydencji w II półroczu 2011 r., a także do wyznaczenia kierunków działań nadchodzących prezydencji. Pod koniec obrad dyrektorzy generalni przyjęli jednomyślnie rezolucję (tekst rezolucji publikujemy w „Dokumentach”), której projekt poprzedzony był wcześniejszymi, szerokimi konsultacjami wewnątrz EUPAN, a także dyskusją i drobnymi zmianami wprowadzonymi podczas spotkania.

W rezolucji z 57. spotkania dyrektorzy generalni EUPAN bardzo wysoko ocenili prace Sieci w trakcie polskiej prezydencji, podkreślając m.in. skuteczne wdrożenie działań zaplanowanych w dokumencie *Średniookresowe Priorytety i Programy Pracy EUPAN* (obejmującym 18-miesięczny okres TRIO: Polska–Dania–Cypr), a także konkretne rezultaty osiągnięte pod przewodnictwem Polski. W szczególności podkreślono znaczenie dwóch inicjatyw – organizacji 6. Konferencji Jakości (War-

szawa, 29–30 września 2011 r.) oraz przeprowadzenia badania „Efektywność dobrego rządzenia i etyki. Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego”. W przyjętej rezolucji dyrektorzy generalni podkreślili bardzo dobrą atmosferę współpracy w ramach ciał koordynacyjnych Sieci (Troika i TRIO), a także skuteczne działania w zakresie wzrostu rozpoznawalności EUPAN, polegające na intensyfikacji współpracy z partnerami zewnętrznymi czy uruchomieniu funkcjonalnej strony internetowej.

W ramach polskiej prezydencji DSC KPRM zorganizował 13 spotkań różnego szczebla, w których uczestniczyło w sumie ok. 570 osób. Warto także podkreślić bardzo wysokie oceny uczestników spotkań, wyrażone w ankietach ewaluacyjnych (w 6-stopniowej skali od 0 do 5 średnia ocen z głównych spotkań grup roboczych to 4,34 (Warszawa) i 4,71 (Kraków), a także 4,31 (6QC)).



Dyrektorzy Generalni EUPAN.

Hol Centrum Nauki Kopernik. Fot. KPRM.

Zgodnie z wewnętrznymi zasadami funkcjonowania Sieci wszystkie „twarde” rezultaty pracy EUPAN osiągnięte w trakcie polskiej prezydencji zostaną opublikowane w oryginalnej, angielskiej wersji językowej na stronie internetowej www.eupan.eu.

Będą to:

- Rezolucja z 57. Spotkania Dyrektorów Generalnych
- Raport z badania „Efektywność dobrego rządzenia i etyki. Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego”
- Raport z „Badania dotyczącego stosowania, wsparcia i przyszłości Wspólnej Metody Oceny (CAF)”
- Poradnik „Pomiar jako środek do doskonalenia. Poprawa funkcjonowania sektora publicznego poprzez wykorzystanie informacji na temat poziomu satysfakcji użytkowników–klientów”
- Dokument podsumowujący prace nad „Budowaniem pozytywnego wizerunku służby cywilnej”
- Dokument polskiej prezydencji pt. „Przyszłość statusu zatrudnienia w krajowych służbach cywilnych i roli prawa UE”
- Podręcznik EUPAN – polska aktualizacja.

Część materiałów przetłumaczono na język polski (m.in. badanie dotyczące etyki, badanie CAF). Będą one systematycznie upowszechniane w polskiej służbie cywilnej oraz publikowane na stronach internetowych DSC.

Krzysztof Banaś

Naczelnik Wydziału Współpracy Międzynarodowej
i Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej DSC KPRM;

Główny koordynator polskiej prezydencji w EUPAN,
przewodniczący grupy HRWG

Budowanie pozytywnego wizerunku administracji publicznej

Tłumaczenie z języka angielskiego podsumowania z publikacji „Budowanie pozytywnego wizerunku administracji publicznej. Doświadczenia krajów członkowskich UE”, przygotowanej i opublikowanej w ramach prac Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN) w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE

Dlaczego publiczny wizerunek ma znaczenie?

Publiczny wizerunek organizacji ma kluczowe znaczenie dla jej sukcesu. Zasada ta jest doskonale znana w prywatnych przedsiębiorstwach i współgra z inną społeczno-psychologiczną prawdą, która mówi, że jeżeli ludzie postrzegają rzeczy jako prawdziwe, to w konsekwencji stają się one prawdziwe. Dlatego też rządy, biorąc pod uwagę ewolucję sposobu zarządzania sektorem publicznym, zaczynają zwracać coraz większą uwagę na kwestie wizerunku administracji publicznej.

Dobre funkcjonowanie sektora publicznego jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem budowy zaufania do tego sektora, ponieważ nie ma dowodów potwierdzających istnienie bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy jakością pracy administracji rządowej a zaufaniem obywateli do administracji. Negatywne opinie na temat administracji publicznej wielokrotnie zbiegają się z pozytywną oceną konkretnych usług. Publiczna percepcja zazwyczaj odnosi się do ogólnego (częstokroć stereotypowego) wizerunku administracji publicznej.

Co więcej, panuje powszechne przekonanie, że zaufanie społeczne do sektora publicznego jest na niskim poziomie, a w ostatnich latach poziom ten jeszcze się obniżył. Widać to szczególnie dobitnie w związku z bieżącą sytuacją gospodarczą na świecie. Równocześnie wysoki poziom zaufania może stać się fundamentem społecznej akceptacji wyrzeczeń w czasach kryzysu.

Zwiększenie kapitału zaufania jest jednym z najlepszych sposobów poprawy efektywności sektora publicznego, obniżenia kosztów transakcyjnych oraz zachęcenia polityków do przeprowadzenia najważniejszych reform. Odbudowa zaufania wymaga zazwyczaj więcej czasu, zasobów i wysiłku niż planowane i stałe działania mające na celu wypracowanie reputacji i wzajemnego zaufania między administracją publiczną a społeczeństwem. Dlatego jest rzeczą najwyższej wagi, aby administracja koncentrowała się właśnie na tych ostatnich działaniach.

Doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej

Brak wiarygodności i społecznego zaufania do publicznych funkcjonariuszy jest kluczowym elementem negatywnego wizerunku administracji publicznej. Jego skutkiem są wyrażane przez wiele rządów oraz liderów opinii publicznej rosnące obawy wywołane niezadowolaniem obywateli z poziomu jakości usług publicznych oraz wizerunku administracji publicznej jako całości. Obawy te dają częstokroć impuls do wszczęcia publicznej debaty na temat funkcjonowania i efektywności administracji publicznej, zwłaszcza w dobie kryzysu finansowego.

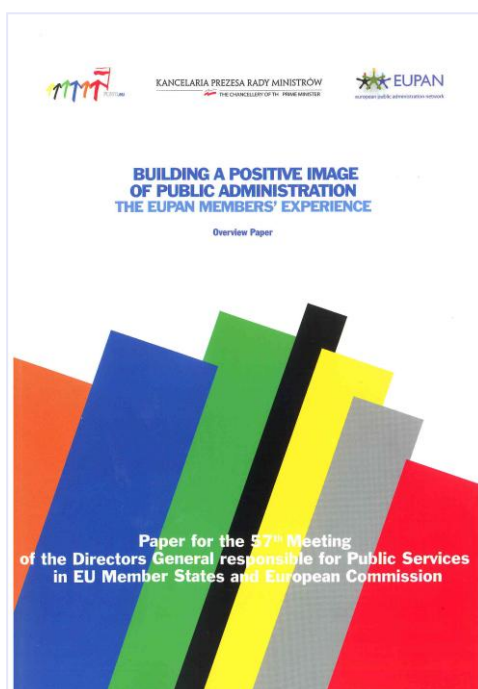
Badania dotyczące nastawienia społeczeństwa wobec instytucji publicznych i publicznej administracji pokazują, że w państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieją w tym zakresie ogromne różnice. Okazuje się, że wizerunek administracji publicznej to złożony problem, determinowany nie tylko przez cały szereg norm, oczekiwań i jednostkowych doświadczeń, ale również przez zróżnicowany w poszczególnych krajach kontekst kulturowy, polityczny i społeczno-gospodarczy.

Niektóre analizy ujawniają w niektórych państwach poważne wahnięcia opinii publicznej. W innych krajach z kolei brakuje danych w odpowiednich szeregach czasowych, które potwierdzałyby tezę o negatywnym wizerunku oraz rosnącym braku

zaufania i wiarygodności.

Wiele europejskich rządów podejmuje wysiłki mające na celu monitorowanie, analizę i zsyntetyzowanie wniosków płynących z badań ilościowych i jakościowych. Analizy tego rodzaju pozwalają częstokroć na opracowanie ogólnokrajowych strategii mających na celu poprawę zaufania i wiarygodności administracji publicznej oraz skuteczniejsze i wydajniejsze świadczenie usług publicznych.

Niniejszy dokument prezentuje dane dotyczące publicznej percepcji administracji publicznej i jej efektywności, rozwiązań instytucjonalnych w zakresie monitorowania i analizowania reakcji opinii publicznej, jak również przykłady reakcji administracji publicznej mające na celu odbudowę i utrzy-



manie zaufania obywateli w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej.

Informacji dostarczyły: Belgia, Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Niemcy, Węgry, Włochy, Litwa, Luksemburg, Holandia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria oraz Komisja Europejska w odpowiedzi na prośbę polskiej prezydencji, dotyczącą wymiany doświadczeń w zakresie budowania wizerunku administracji publicznej w ramach Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN). Rozdziały poświęcone poszczególnym krajom zawierają informacje w takiej postaci, w jakiej zostały otrzymane od poszczególnych państw.

Celem tego projektu nie była analiza porównawcza wizerunku administracji publicznych, ale stworzenie możliwości zaprezentowania i przedyskutowania doświadczeń i podzielenie się wiedzą z poszczególnych krajów na temat tego, co administracja publiczna robi, aby zwiększyć pozytywną percepcję swojego wizerunku przez opinię publiczną, a także zaprezentowanie najnowszych działań podjętych w celu sprostania wyzwaniom, jakie niesie ze sobą współczesny świat.

Członkowie EUPAN otrzymali wzór formularza i zostali poproszeni o dostarczenie następujących informacji:

1. Wizerunek administracji publicznej w społeczeństwie.
2. Działania rządu mające na celu monitorowanie i analizę nastawienia społeczeństwa do administracji publicznej.
3. Inicjatywy rządowe mające na celu poprawę negatywnego wizerunku administracji publicznej.

Celem poniższego podsumowania nie jest ani porównanie, ani klasyfikacja poszczególnych krajów jeżeli chodzi o podejście do kwestii budowania wizerunku administracji publicznej, lecz przedstawienie najbardziej widocznych aspektów sposobu rozwiązania tego problemu i jego praktycznej implementacji.

Wizerunek administracji publicznej w społeczeństwie

Wśród państw członkowskich istnieją zasadnicze różnice, jeżeli chodzi o społeczną percepcję administracji publicznej jako takiej. Waha się ona od negatywnej, zwłaszcza jeżeli chodzi o efektywność i wydajność administracji (Bułgaria, Republika Czeska, Węgry, Litwa, Słowenia) aż po bardzo pozytywne wyniki badań opinii publicznej (Finlandia, Luksemburg, Holandia, Szwecja, Szwajcaria). Niektóre kraje informują z kolei o stałym wzroście zaufania i zadowolenia z sektora publicznego (Włochy, Hiszpania).

Tym niemniej nawet te kraje, w których, jak już wspomniano, działalność sektora publicznego tradycyjnie cieszy się wysokim poziomem

zadowolenia, odnotowały nieznaczne pogorszenie wizerunku administracji publicznej (Finlandia).

Należy jednak również podkreślić, że poziom percepcji różni się w zależności od tego, których usług publicznych dotyczy.

Jeżeli chodzi o zaufanie do publicznych funkcjonariuszy i polityków, to wyniki badań opinii publicznej także są zróżnicowane. O ile, na przykład, w Bułgarii w stosunku do najwyższych rangą urzędników nie notuje się szczególnych postaw ze strony społeczeństwa, ponieważ – w przeciwieństwie do polityków – nie znajdują się oni w centrum zainteresowania opinii publicznej, o tyle wyniki przeprowadzonych w Polsce w 2007 r. badań wskazują na bardzo niski poziom zaufania do przedstawicieli obydwu tych grup. Równocześnie w Finlandii społeczeństwo wydaje się bardziej ufać samemu systemowi aniżeli publicznym funkcjonariuszom.

Znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi krajami można również zauważyć, jeżeli chodzi o postrzeganie administracji publicznej jako pracodawcy. W Belgii, Luksemburgu czy Finlandii sektor publiczny jest uznawany za jedno z najbardziej pożądanych miejsc pracy, podczas gdy obywatele Bułgarii i Czech nie uważają go za atrakcyjnego pracodawcę z powodu niskich wynagrodzeń oraz ograniczonych możliwości rozwoju zawodowego.

Rządowe działania w zakresie monitorowania i analizy społecznego nastawienia wobec administracji publicznej

Informacje na temat tego, w jaki sposób poszczególne rządy monitorują i analizują nastawienie społeczeństwa do administracji publicznej, wskazują na istnienie bardzo zróżnicowanych metod w tym zakresie. Dane na ten temat pochodzą z różnego rodzaju badań jakościowych i ilościowych, zarówno zamawianych i zleczanych przez rządy, jak i prowadzonych przez inne instytucje, a także ze statystyk krajowych i międzynarodowych. Prawie wszystkie kraje powołały się również na inne inicjatywy – bardziej skoncentrowane na świadczeniu indywidualnych usług dla obywateli – jako źródło danych dotyczących percepcji sektora publicznego. Ważną rolę jako źródło informacji odgrywają także organizacje pozarządowe i środowiska naukowe, które występują również w roli niezależnych obserwatorów działalności organów publicznych (Bułgaria, Węgry, Finlandia, Słowacja).

Większość państw wskazuje, że nie posiada scentralizowanego systemu monitorowania społecznego nastawienia do administracji publicznej, jakkolwiek z deklaracji niektórych krajów, na przykład Hiszpanii, Luksemburga, Holandii, Szwecji czy też Szwajcarii wynika, że stosują one systematyczne podejście koncentrujące się głównie na świadczeniu usług oraz poziomie zadowolenia obywateli. Włochy podały ponadto przykłady nowych sposobów monitorowania oceny usług przez obywateli, stosowanych równolegle z okresowymi

analizami zlecanymi przez organy publiczne i przeprowadzanymi na szczeblu ogólnokrajowym. Niemcy, Finlandia i Holandia prowadzą badania atrakcyjności sektora publicznego jako pracodawcy. Także w Polsce przeprowadzono niedawno obszerne badania postrzegania służby cywilnej przez opinię publiczną, obejmujące trzy moduły – badania jakościowe, badania ilościowe oraz analizę dyskursu społecznego nt. administracji publicznej. Podobną inicjatywę wcześniej podjęła Rumunia.

Wyniki badań są publicznie dostępne i na różne sposoby upowszechniane, na przykład w postaci serwisów internetowych różnych organizacji, regularnej publikacji raportów, a także w formie konferencji, seminariów itp.

Belgia, Bułgaria, Cypr i Luksemburg zwróciły również uwagę na znaczenie wyników tych badań z punktu widzenia zarządzania strategicznego oraz wdrażania reform.

Rządowe inicjatywy mające na celu poprawę wizerunku administracji publicznej

Większość krajów poinformowała, że nie dysponuje zintegrowanym, strategicznym podejściem do poprawy sposobu postrzegania funkcjonowania administracji publicznej przez społeczeństwo. Zamiast kampanii wizerunkowych administracje koncentrują się na realizacji strategicznych reform (Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Węgry, Włochy, Hiszpania). Ta metoda, polegająca na udoskonalaniu poprzez działanie, jest także stosowana zarówno w indywidualnych, jak i wspólnych inicjatywach organizacji rządowych różnego szczebla (Cypr, Republika Czeska, Dania, Włochy, Holandia, Polska, Rumunia, Słowenia), które skutkują ograniczeniem biurokracji, poprawą jakości świadczonych usług i poziomu zadowolenia obywateli, zapewnieniem lepszej komunikacji między rządem i społeczeństwem, dzięki czemu, w konsekwencji, wizerunek samej administracji publicznej może się poprawić.

Kolejnym aspektem tego zagadnienia są podejmowane przez rządy inicjatywy mające na celu zwiększenie atrakcyjności sektora publicznego jako pracodawcy, a także inicjatywy zmierzające ku poprawie wizerunku i prestiżu publicznych funkcjonariuszy.

Działania takie obejmują na przykład kroki, których celem jest łatwiejsze podejmowanie pracy w służbie cywilnej (Cypr) dzięki określeniu jasnych zasad naboru i selekcji.

Inne inicjatywy obejmują działania mające pomagać w promocji sektora publicznego oraz w pozycjonowaniu go jako pracodawcy co najmniej tak samo atrakcyjnego, jak sektor prywatny (Belgia, Finlandia). Przedsięwzięcia te mają na celu pokazywanie i prezentowanie różnych możliwości rozwoju i kariery zawodowej oferowanych przez rząd oraz pozyskiwanie najlepszych kandydatów w ramach konkurencji z prywatnymi pracodawcami.

Luksemburg i Szwajcaria przedstawiły przykłady wykorzystywania narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi oraz narzędzi zarządzania organizacjami, takich jak zarządzanie przez cele w organizacjach publicznych, oraz instrumenty rozwoju zawodowego urzędników w oparciu o efekty i wydajność ich pracy.

I wreszcie należy wspomnieć o inicjatywach koncentrujących się na etyce, etosie oraz przejrzystości służby publicznej. Działania takie, podejmowane na przykład przez Danię, Holandię i Polskę, obejmują tworzenie i wdrażanie kodeksów postępowania oraz innych narzędzi mających na celu podniesienie morale i kompetencji zawodowych funkcjonariuszy publicznych czy też, jak to ma miejsce w przypadku Włoch, całkowite ujawnianie danych dotyczących administracji publicznej.

Wizerunek administracji publicznej Unii Europejskiej

Dokument zawiera również informacje na temat zagadnień dotyczących publicznego wizerunku administracji Unii Europejskiej. Generalnie rzecz biorąc badania wskazują na większe zaufanie do instytucji unijnych, aniżeli krajowych. Komisja Europejska stosuje kompleksowe podejście do monitorowania i analizowania opinii publicznej, wykorzystując do tego celu takie narzędzia, jak: Eurobarometer, monitorowanie środków masowego przekazu i raportowanie polityczne. Również w zakresie poprawy wizerunku podejmuje się różnorodne inicjatywy. Obejmują one na przykład codzienne komunikaty dotyczące poszczególnych polityk (również z wykorzystaniem mediów społecznościowych), wydarzenia publiczne oraz inicjatywy edukacyjne.

Doświadczenia i przyszłość współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi

Podsumowanie projektu

4 listopada 2011 r. w Warszawie odbyła się konferencja nt. „Współpraca administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi a jakość polityk publicznych. Doświadczenia i przyszłość”, podsumowująca rezultaty projektu „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”. Konferencja została zorganizowana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, udział w niej wzięli przedstawiciele administracji rządowej, środowiska ekspertów, oraz publicznych i niepublicznych instytucji badawczo-naukowych.



Szef Służby Cywilnej
Sławomir Brodziński
Fot. KPRM.

W ramach projektu został zdiagnozowany i opisany system podejmowania decyzji w administracji rządowej w kontekście współpracy ze środowiskami zewnętrznymi. Przedstawiono rozwiązania i dobre praktyki w krajach z zaawansowanymi systemami korzystania z wiedzy ekspertów (Wielka Brytania, USA, Holandia, Szwecja i Bruksela – Komisja Europejska). Opracowano rekomendacje oraz Wytyczne Szefa Służby Cywilnej w zakresie mechanizmów współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi.

Następnie przeprowadzony został pilotaż proponowanych zaleceń i rozwiązań w pięciu urzędach. Ponadto w ramach projektu przygotowano „Poradnik dla administracji”, w którym zawarte zostały informacje i wskazówki jak planować, realizować i oceniać współpracę z ośrodkami analityczno-doradczymi.

Uzupełnieniem działań były szkolenia, w których wzięło udział ponad tysiąc reprezentantów administracji rządowej.

Konferencję otworzył Minister **Sławomir Brodziński**, który przedstawił Wytyczne Szefa Służby Cywilnej dla urzędów administracji rządowej

w sprawie wzmocnienia potencjału ana-

lycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Szef Służby Cywilnej zwrócił uwagę, że administracja rządowa powinna wspierać swoje działania profesjonalną wiedzą ekspercką i opierać decyzje na weryfikowalnych naukowo, wszechstronnych, aktualnych dowodach i badaniach na wszystkich etapach tworzenia polityk publicznych. W szczególności, badania powinny towarzyszyć podejmowaniu decyzji o inicjowaniu polityki publicznej.

Przewodniczący Rady Służby Cywilnej **Adam Leszkiewicz** podkreślając rolę współpracy środowisk eksperckich z administracją rządową, zaznaczył, że współpraca ta wzmacnia potencjał administracji, a tym samym usprawnia procesy decyzyjne, dzięki czemu możliwe jest lepsze zarządzanie politykami publicznymi. Należy wzmacniać proces decyzyjny, opierając go na konsultacjach i analizach.

Przewodniczący Rady Służby Cywilnej wskazał także na dobre praktyki współpracy administracji i środowisk eksperckich, np. Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.

Dyrektor Departamentu Służby Cywilnej KPRM **Dagmir Długosz** omówił cele projektu oraz podsumował jego produkty i rezultaty. Podkreślił fakt, że konferencja przypadła na dzień, w którym w życie wchodzi zarządzenie Prezesa Rady



Przewodniczący Rady
Służby Cywilnej
Adam Leszkiewicz
Fot. KPRM.

Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej. Zwrócił uwagę na zbieżność zasad zawartych w powyższym zarządzeniu z Wytycznymi Szefa Służby Cywilnej dla urzędów administracji rządowej w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wyko-



Od lewej: prof. Jarosław Górnica, dyrektor DSC KPRM Dagmir Długosz, Szef Służby Cywilnej Sławomir Brodziński, analityk PSDB Krystyna Gurbieł.

Fot. KPRM.

rzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich, powstałymi w ramach projektu. – *Nie jest to tylko zbieżność dat, ale jest też pewna zbieżność materii* – zaznaczył. Dyrektor Długosz podkreślił, że zasady legalizmu, praworządności czy pogłębienia zaufania obywateli do organów administracji publicznej zawarte w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów mają zastosowanie także w obszarze współpracy administracji ze środowiskami naukowymi i eksperckimi.

Profesor **Jarosław Górniak** z Uniwersytetu Jagiellońskiego omówił rolę ewaluacji w poprawie funkcjonowania polityk publicznych. Charakteryzując zagadnienia związane z opisem efektów w ewaluacji, zwrócił uwagę na dominację wymiernych wskaźnikowo zaplanowanych efektów wobec rzeczowych skutków, jakie przynoszą programy. W jego opinii nie należy ignorować efektów ubocznych, niezamierzonych, niezależnie od tego czy są dodatnie, czy ujemne. Skupianie się tylko na efektach wskaźnikowych znacznie zubaża ewaluację i nie daje pełnego obrazu rzeczywistych zmian, jakie zaszły pod wpływem programu. W opinii prof. Górniaka ewaluacja jest komplementarna w stosunku do analizy polityk publicznych (APP) i bezzilna bez dobrej APP i jej przełożenia na procesy decyzyjne. Trzy czynniki wpływające na wysoką jakość ewaluacji oraz analiz polityk publicznych – zdaniem profesora – to: administracja publiczna oparta na wiedzy, wysoka klasa sektora konsultingowego oraz wyspecjalizowane jednostki akademickie.

Pan **Graeme Carter**, reprezentujący Bureau of European Policy Advisers (BEPA) Komisji Europejskiej, mówił o wykorzystaniu ekspertów zewnętrznych w procesach decyzyjnych na przykładzie Komisji Europejskiej. Podkreślił, że współczesne administracje rządowe i rządy wymagają doradztwa zewnętrznych ekspertów w procesie tworzenia polityk, a Komisja Europejska stoi przed dodatkowym wyzwaniem związanym ze specyfiką tworzenia polityk publicznych w 27 krajach



Uczestnicy panelu Graeme Carter (BEPA), dyrektor generalny Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych Ewa Krzyżewska-Kuran, analityk PSDB Beata Płonka, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA Andrzej Trzęsiana. Fot. KPRM.

członkowskich Unii Europejskiej. Graeme Carter przedstawił sposoby jakie Komisja wypracowała, aby otrzymywać analizy wysokiej jakości.



Uczestnicy panelu: analityk PSDB Stawomir Wysocki, dyrektor Dagmir Długosz, prof. Hubert Izdebski, mec. Jan Zieliński. Fot. KPRM.

Pani **Krystyna Gurbiel**, członek zarządu PSDB Sp. z o.o., omówiła warunki dobrej współpracy administracji rządowej z ekspertami zewnętrznymi. Celem strategicznym współpracy jest podniesienie jakości legislacji i polityk publicznych, które powinny być formułowane z wykorzystaniem obiektywnych danych odnoszących się do czynników wpływających na ich skuteczność i efektywność. Do tego niezbędne są badania, prowadzone stale i systematycznie, przy zachowaniu odpowiednich standardów. W wielu krajach współpraca administracji z ekspertami zewnętrznymi to utrwalona praktyka prowadzona w różnych formach. W polskiej administracji występuje postawa sceptyczna co do zasadności i celowości współpracy z ekspertami oraz niski poziom zaufania, stanowiące kluczową barierę w korzystaniu przez administrację z doradztwa zewnętrznego. Niewątpliwie ważnym katalizatorem zmian jest korzystanie z funduszy europejskich i konieczność zamawiania badań ewaluacyjnych. W rezultacie, administracja zdobywa doświadczenie we współpracy z ekspertami zewnętrznymi, co pozwala przełamać barierę nieufności, gromadzić wiedzę o korzyściach płynących ze współpracy oraz o jej ograniczeniach. Według K. Gurbiel dla dobrej współpracy administracji z zewnętrznymi ekspertami potrzebne jest spełnienie określonych warunków zarówno po stronie administracji, jak i ośrodków analityczno-doradczych.

Po sesji plenarnej odbyły się cztery panele, dotyczące: udziału doradztwa zewnętrznego w tworzeniu, realizacji i ocenie polityk publicznych, współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi w obszarze służby cywilnej, doświadczeń innych krajów i organizacji międzynarodowych w zakresie współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi, a także współpracy administracji z instytucjami analityczno-doradczymi w obszarze bezpieczeństwa państwa.

Konferencję podsumował i zakończył dyrektor DSC KPRM **Dagmir Długosz**.

Oprac. Renata Chojnacka

Zjawisko *think tanków*



Beata Płonka

Analitik PSDB

Realizacja przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów projektu badawczego pt. „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki dała okazję do bliższego przyjrzenia się zasadom i formom wymiany informacji i opinii między politykami i urzędnikami a ekspertami zewnętrznymi reprezentującymi różnorodne instytucje publiczne i prywatne działające poza sferą władzy wykonawczej i ustawodawczej, zarówno w kraju jak i za granicą.

Przegląd doświadczeń w różnych krajach w zakresie tej współpracy unaoczniał różnorodność sfery zewnętrznej względem polityków i administracji publicznej. Składają się na nią podległe władzy publicznej, a mimo to zachowujące swoją niezależność, eksperckie i naukowe instytucje publiczne, uniwersytety, organizacje pozarządowe czy firmy konsultingowe.

*Do sfery zewnętrznej należy również grupa instytucji, którym w ramach niniejszego artykułu nadano nazwę *think tanków*.*

Grupa *think tanków* wyróżnia się kilkoma wspólnymi cechami:

- jej obiekt zainteresowania to polityka jako taka,
- jej celem jest formułowanie i promowanie idei,
- są to instytucje prywatne,
- są finansowane z różnych źródeł.

Pojęcie *think tanków* jest dosyć dobrze znane, chociaż brak oficjalnej definicji. Można powiedzieć, że są one raczej zjawiskiem niż typem instytucji, gdyż działają w bardzo różny sposób.

Poniżej, na podstawie doświadczeń i wiedzy zgromadzonej w czasie wspomnianego projektu badawczego, dokonano próby bardziej szczegółowej charakterystyki tego zjawiska w trzech wymiarach odnoszących się do:

- celów i obszaru działania,
- sposobów prowadzenia działalności – jak gromadzą i jak promują,
- źródeł finansowania działalności.

Jako przykłady do analizy posłużyły następujące *think tanki*: Rada Lizbońska ds. Konkurencyjności Gospodarczej i Społecznej Odnowy (The Lisbon Council for Economic Competitiveness and Social

Renewal), Centrum Polityki Europejskiej (European Policy Centre – EPC), Timbro, CATO Institute, German Marshall Fund, DEMOS.

Rada Lizbońska ds. Konkurencyjności Gospodarczej i Społecznej Odnowy

(The Lisbon Council for Economic Competitiveness and Social Renewal)¹

Rada Lizbońska jest niezależnym stowarzyszeniem, działającym w Brukseli od 2003 r. na mocy belgijskiego prawa o stowarzyszeniach. Nie ma struktury członkowskiej.

Rada zajmuje się problematyką polityk publicznych. Jest ukierunkowana na definiowanie i prezentowanie dojrzałych strategii odnoszących się do zarządzania aktualnymi i przyszłymi wyzwaniami. Podejmuje różnorodne inicjatywy, chcąc proponować nowatorskie kierunki myślenia, zanim wejdą one do powszechnego użytku.

Centrum Polityki Europejskiej

(European Policy Centre – EPC)²

Centrum Polityki Europejskiej określa siebie jako *think tank* działający na rzecz integracji europejskiej. EPC dostarcza swoim członkom oraz opinii publicznej rzetelnych analiz oraz informacji dotyczących najważniejszych spraw, które leżą w zakresie kompetencji UE. EPC powstało w 1997 r. Od 2003 r. jest międzynarodowym stowarzyszeniem z siedzibą w Belgii, działającym na podstawie belgijskiej ustawy o stowarzyszeniach. EPC ma strukturę członkowską. Członkami EPC jest 410 podmiotów, wśród nich przedsiębiorstwa, administracja szczebla regionalnego i lokalnego, przedstawicielstwa dyplomatyczne w Brukseli, organizacje pozarządowe, organizacje biznesowe i zawodowe, organizacje międzynarodowe. Do najliczniejszych członków EPC należą przedstawicielstwa dyplomatyczne, organizacje biznesowe i zawodowe oraz przedsiębiorstwa – stanowią one razem 264 członków.

EPC nie reprezentuje interesu żadnego konkretnego pojedynczego podmiotu. Działania EPC zmierzają do realizacji łącznych interesów wszystkich podmiotów będących jej członkami, a zainteresowanych pogłębianiem integracji europejskiej.

Centrum prowadzi działalność poprzez prace koncepcyjne i promocyjne. Do działań koncepcyjnych należą badania, dostarczanie aktualnych i trafiających w sedno analiz, przygotowywanie opinii i propozycji dotyczących kluczowych obszarów polityki UE.

Timbro³

Timbro jest niezależną szwedzką organizacją prowadzącą działania na rzecz promocji wolnego rynku, wolności działalności gospodarczej, wolności jednostek i wolności społeczeństwa. Idee, które Timbro promuje i których broni, związane są z podstawami systemu kapitalistycznego opartego na wolności jednostki. Nie jest ona związana z żadną partią polityczną. Organizacja istnieje od 1978 r. i działa jako fundacja. W 90 proc. źródłem jej finansowania jest Fundacja Wolności Działalności Gospodarczej (Free Enterprise Foundation – FEF), finansowana przez federację szwedzkich przedsiębiorstw.

Promując swoje idee, Timbro wydaje rocznie 10–15 książek i 35–40 raportów, organizuje około 100 wydarzeń (konferencje, seminariów, spotkań). Timbro kontaktuje się także z politykami, chcąc również wśród nich ugruntować poglądy, które popiera. Organizacja preferuje kontakty nieformalne z decydentami. W zakresie kontaktów formalnych przedstawiciele Timbro zabierają głos w debatach publicznych i seminariach. Timbro nie uczestniczy w formalnych konsultacjach projektów założeń do aktów prawnych czy innych dokumentów o znaczeniu strategicznym.

CATO Institute⁴

Instytut CATO jest jednym z najbardziej znanych przedstawicieli amerykańskich think tanków o orientacji prawicowej, kontynuujący tradycję neo-liberalizmu w gospodarce. Został założony w 1977 r. przez Edwarda H. Crane'a, pozostającego do dziś prezydentem Instytutu. Zajmuje się sprawami publicznymi w Stanach Zjednoczonych i na świecie. Idee jakie mu przyświecają to promocja indywidualnej wolności, ograniczonego rządu, wolnego rynku i pokoju międzynarodowego. Instytut stara się odpowiedzieć na wyzwanie, jakim jest zapewnienie wolności politycznej i szans gospodarczych wszystkim tym, którzy są tego pozbawieni zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i na całym świecie. Instytut deklaruje zasadę niezależności i bezstronności partyjnej w prowadzonych badaniach dotyczących wielu obszarów spraw publicznych.

CATO finansowany jest przede wszystkim z indywidualnych donacji oraz publikowania własnych badań i analiz. Instytut nie ubiega się o kontrakty rządowe.

German Marshall Fund⁵

Niemiecka Fundacja Marshalla Stanów Zjednoczonych (German Marshall Fund of the United States – GMF) jest ponadpartyjną fundacją działającą w obszarze spraw publicznych, w szczególności zajmującą się wzmocnieniem więzi pomiędzy Ameryką Północną i Europą. Powołana została w 1972 r. przez władze Niemiec Zachodnich dla upamiętnienia Planu Marshalla.

Działa przede wszystkim poprzez przygotowywanie analiz oraz zapraszanie do bezpośredniego dialogu

politycznych liderów, przedstawicieli władzy oraz ekspertów z obu stron Atlantyku. Wiele ekspertyz GMF jest zamawianych przez rządy, w szczególności państw skandynawskich. GMF prowadzi również własny program grantowy.

GMF działa nie tylko w Stanach Zjednoczonych, obecnie ma również siedem biur w Europie, w tym od maja 2011 r. w Warszawie.

DEMOS⁶

Demos jest jednym z wiodących niezależnych *think tanków* brytyjskich. Jego główne dziedziny zainteresowań to władza i polityka.

Podejście Demos kwestionuje tradycyjny model prowadzenia polityki z „wieży z kości słoniowej”, dając głos ludziom i społecznościom. Pracuje razem z grupami i indywidualnymi ekspertami, którzy zajmują się badaniami, włączając ich do sądów obywatelskich, warsztatów opiniotwórczych, grup fokusowych i badań etnograficznych.

Obszary działania *think tanków*

Instytucje, które określamy wspólną nazwą *think tanków*, są zainteresowane polityką publiczną jako taką. Nie zajmują się jedną, wybraną kwestią – przykładowo ochroną środowiska lub ochroną praw dzieci – lecz podejmują różne tematy zależnie od bieżącego zapotrzebowania wynikającego z sytuacji politycznej, zarówno w dłuższej (zmiany klimatyczne), jak i krótszej perspektywie (kryzys grecki), na świecie, w Europie lub wyłącznie w ich kraju działania.

Brukselskie EPC zajmuje się promocją integracji europejskiej poprzez realizację programów w następujących obszarach:

- polityka europejska i instytucje,
- migracje i różnorodność w Europie,
- polityczna gospodarka Europy,
- Europa w świecie.

Z kolei szwedzki Timbro zajmuje się promocją idei wolności w odniesieniu do rynku, przedsiębiorczości, społeczeństwa oraz wolności indywidualnej. Jego obecne obszary zainteresowania to akumulacja dóbr, reformy systemów opieki zdrowotnej i państwa opiekuńczego, rozwój globalny i przyszłość pomocy rozwojowej.

Brytyjski Demos skupia się na władzy i polityce. Od 2010 r. jego działalność koncentruje się wokół następujących tematów:

- rodzina i społeczeństwo,
- przemoc i ekstremizm,
- interes publiczny,
- ekonomia polityczna,
- służby społeczne i państwo opiekuńcze.

Działalności amerykańskiego CATO Institute przyświecają idee promocji indywidualnej wolności, ograniczonego rządu, wolnego rynku i pokoju międzynarodowego. Szczegółowe obszary zainteresowania tego *think tanku* to:

- energia i problemy środowiska naturalnego,
- finanse, bankowość i polityka monetarna,
- polityka zagraniczna i bezpieczeństwo,
- rząd i prowadzenie polityki,
- rozwój międzynarodowy,
- problemy zdrowia i dobrobytu,
- podatki i polityka budżetowa,
- handel i imigracja oraz wiele innych.

Think tanki interesują się tworzeniem idei politycznych, wychwytywaniem i formułowaniem nowych pojęć, nazywaniem nowych problemów i wyzwań. Celem *think tanków* jest dotarcie ze swoimi ideami i poglądami do społeczeństwa, ale przede wszystkim do polityków i urzędników – przekonanie ich, aby zajęli się daną kwestią, włączyli ją do polityki publicznej.

Brukselski *think tank* EPC przypisuje sobie sukces w postaci zainteresowania Przewodniczącego Komisji Europejskiej tematem przygotowania i wdrożenia agendy cyfrowej (Digital Agenda), co znalazło wyraz w tym, że jeden z komisarzy zajmuje się tą kwestią w ramach swojego zakresu zadań. Inny brukselski *think tank* – Rada Lizbońska – promuje innowacje w sektorze publicznym, uznając, że po wielu wysiłkach poniesionych na rzecz innowacyjności gospodarki przez sektor prywatny przyszedł czas, aby innowacyjność stała się także zasadą w sektorze publicznym.

Sposoby prowadzenia działalności przez think tanki

Think tanki prowadzą działalność koncepcyjną i promocyjną.

W ramach działalności koncepcyjnej *think tanki* gromadzą wiedzę, informacje i opinie na interesujące je tematy z zakresu polityki w celu zaproponowania nowych koncepcji politycznych.

Gromadzenie wiedzy odbywa się poprzez prowadzenie badań i analiz na zasadzie realizacji projektów badawczych we współpracy z badaczami i ekspertami lub uniwersytetami czy firmami konsultingowymi specjalizującymi się w poszczególnych dziedzinach wiedzy. Wiedza i informacje nie są jednak gromadzone wyłącznie poprzez badania i analizy sensu stricto, ale również generowane w trakcie dyskusji między ekspertami, a także ekspertów z politykami lub urzędnikami, inicjowanej przez *think tanki*.

Niemiecka Fundacja Marshalla Stanów Zjednoczonych organizuje coroczne Forum Brukselskie, na którym dyskutowane są najpilniejsze problemy polityczne, gospodarcze i klimatyczne. GMF prowadzi także Międzynarodowe Forum Bezpieczeństwa w Halifax (Kanada).

Drugi ważny nurt działalności *think tanków* to promocja idei i nowych koncepcji politycznych. Do tego celu wykorzystują najróżnorodniejsze formy, w tym oferowane przez nowoczesne technologie.

Najbardziej tradycyjne formy to publikacja raportów, artykułów czy broszur promujących w wersji pełnej

lub skróconej (różnorodne *policy papers* lub *briefs*) ich dorobek badawczy, a także organizacja konferencji i seminariów.

Cato Institute organizuje kilka razy w miesiącu prezentację najważniejszych wniosków płynących ze swoich raportów i wystąpienia na temat ważnych spraw bieżących w Kongresie Stanów Zjednoczonych.

Szwedzkie Timbro uznaje za swój ogromny sukces wydanie książki Johana Norberga „W obronie globalnego kapitalizmu”, która została przetłumaczona na wiele języków (jednak nie doczekała się tłumaczenia na język polski) i jest światowym bestsellerem w obszarze książek promujących idee kapitalistyczne.

Bardziej nowatorskie i interaktywne formy promocji idei to organizacja debat, spotkań dyskusyjnych, w tym podczas śniadań i obiadów, czyli spotkań bardziej nieformalnych, na które zapraszani są politycy i eksperci. W tego typu spotkaniach niezwykle istotną rolę pełni moderowanie dyskusji, które staje się wyzwaniem samym w sobie.

Ważną formą promocji idei głoszonych przez *think tanki* są blogi prowadzone przez ich członków. Pozwalają one na formułowanie stanowisk *think tanków* w odniesieniu do wydarzeń bieżących i – tym samym – stałe animowanie debaty publicznej.

Głównym forum promowania idei i dorobku analitycznego są portale internetowe *think tanków*.

Zdarza się, że *think tanki* podejmują współpracę między sobą, tworząc koalicję w celu wzmocnienia swojego przekazu. Współpracują z uniwersytetami i innymi ważnymi ośrodkami promowania myśli politycznej – na przykład Kolegium Europejskim w Brugii.

Szwedzki Timbro podejmuje również działania w zakresie przygotowywania młodych ludzi do działalności politycznej w ramach wykładów oraz wyjazdów stażowych do USA, a także prowadzenia sieci dyskusyjnych młodych polityków.

Miarą skuteczności działalności *think tanków* jest podejmowanie przez polityków i urzędników haseł i tematów promowanych przez *think tanki*. W krajach o długiej tradycji współpracy rządzących z tego typu instytucjami, przedstawiciele wpływowych *think tanków* są dla administracji cenionymi partnerami w dyskusji na temat bieżących wyzwań polityki, animującymi debaty i ułatwiającymi podchodzenie do problemów w nowy sposób. Dlatego też chętnie zapraszani są także na konferencje i seminaria organizowane przez władze publiczne.

W wielu *think tankach* stałymi lub okazjonalnymi współpracownikami, a nawet założycielami, są byli politycy lub wysocy urzędnicy państwowi.

Źródła finansowania

Think tanki działają z formalnego punktu widzenia jako stowarzyszenia lub fundacje, zgodnie z prawem państwa, na terenie którego mają siedzibę.

Think tanki finansowane są zasadniczo ze źródeł prywatnych. Źródłami prywatnego finansowania są:

- darczyńcy:
 - drobni, w tym osoby prywatne,
 - wielkie korporacje takie jak IBM, Google, HP, L'Oreal, banki i wiele innych,
 - uniwersytety,
 - fundacje wspierające promocję określonych idei, takie jak Fundacja Króla Baudoin'a (King Baudoin Foundation) oraz Compania di San Paolo (z Turynu we Włoszech), Fundacja Wolności Działalności Gospodarczej (Free Enterprise Foundation – FEF) finansowana przez szwedzki przemysł i wiele innych;
- członkowie płacący składki – w przypadku organizacji członkowskich,
 - prowadzona działalność gospodarcza, polegająca na sprzedaży publikacji oraz usług eksperckich, a także badawczych.

W przypadku niektórych *think tanków* finansowanie pochodzi również ze źródeł publicznych. Ubiegają się one o zlecenia publiczne w ramach procedury zamówień publicznych na usługi eksperckie i badawcze. Ponadto startują w różnego rodzaju konkursach grantowych w celu realizacji projektów. Źródłem tego typu finansowania jest przykładowo program Komisji Europejskiej Europa dla Obywateli⁷.

Think tanki różnią się od organizacji zajmujących się lobbieniem tym, że w zamian za pozyskiwane środki finansowe nie są zobowiązane do realizacji interesów darczyńców. Jeśli realizują ich interesy, to jedynie w sensie ogólnym – na przykład *think tanki* europejskie promują idee integracji europejskiej co

jest z ich punktu widzenia korzystne dla społeczno-gospodarczego rozwoju Europy, w tym firm będących ich darczyńcami.

Bywa, że sytuacja finansowa i zasady funkcjonowania *think tanków* pozwalają im samym na finansowanie działalności innych instytucji. Rolę grantodawcy pełni na przykład GMF.

Taki sposób funkcjonowania *think tanków* powoduje, że są one profesjonalnym partnerem do dyskusji dla rządzących, nie będąc jednak od nich uzależnionymi.

Przypisy:

1. Więcej informacji: <http://www.lisboncouncil.net/>.
2. Więcej informacji: <http://www.epc.eu/>.
3. Więcej informacji: <http://www.timbro.se/innehall/?omr=180>.
4. Więcej informacji: <http://www.cato.org/>.
5. Więcej informacji: <http://www.gmfus.org/>.
6. Więcej informacji: <http://www.demos.co.uk/>.
7. Więcej informacji o programie pod adresem: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php.

Artykuł został przygotowany na podstawie informacji i opinii zebranych w trakcie wizyt studyjnych w Brukseli, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, które miały miejsce w okresie od października 2010 r. do marca 2011 r. w ramach badania „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych”, realizowanego na zlecenie KPRM przez PSDB Sp. z o. o.

Rekomendacje wypracowane w projekcie



Magdalena Tarczewska-Szymańska

Dyrektor ds. Rozwoju
Administracji Publicznej
PSDB

Dobiegł końca ponadroczny projekt realizowany przez konsorcjum firm PSDB sp. z o.o. i WYG International sp. z o.o. pt. „Analiza mechanizmów po-

dejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych”. Projekt był elementem większego

przedsięwzięcia Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach V Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Całość zamówienia podzielona została na etapy, które obejmowały:

- badanie stanu faktycznego w zakresie podejmowania decyzji w administracji rządowej, oparte na 12 studiach przypadków przeprowadzonych w ministerstwach i urzędach centralnych,
- ocenę współpracy administracji rządowej i instytucji zewnętrznych dokonaną przez obie strony (badania ilościowe),
- wizyty studyjne w 5 krajach mające na celu poznanie funkcjonujących modeli współpracy między administracją rządową a instytucjami eksperckimi,

- wypracowanie rekomendacji w zakresie usystematyzowania współpracy między administracją rządową a instytucjami eksperckimi w naszym kraju,
- wypracowanie wytycznych oraz poradnika dla administracji w zakresie współpracy z instytucjami zewnętrznymi w procesie podejmowania decyzji,
- szkolenia dla członków korpusu służby cywilnej w zakresie wypracowanych rozwiązań,
- konferencję podsumowującą realizację projektu.

Wypracowano wnioski i rekomendacje, których wdrożenie powinno zaowocować wzmocnieniem współpracy między administracją publiczną a środowiskami eksperckimi.

Ogólny wniosek wynikający z badań dotyczy dużego zróżnicowania w podejściu różnych urzędów administracji rządowej do współpracy z ekspertami. Ciekawe przykłady takiej współpracy powinny być rozpowszechniane jako dobre praktyki. Zaliczyć można do nich np. prowadzenie przez Ministerstwo Gospodarki oceny *ex post* wprowadzonych aktów prawnych oraz funkcjonowanie szerokich zespołów eksperckich w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

Mechanizmy procesu decyzyjnego

Mechanizmy, na których można oprzeć usprawnienie procesu decyzyjnego i rozwinięcie współpracy administracji z zewnętrznymi ośrodkami doradczymi i analitycznymi, to:

- system Oceny Skutków Regulacji (OSR), obowiązkowy w przypadku rządowych projektów aktów normatywnych,
- mechanizm przyjmowania strategii rozwoju kraju oraz strategii sektorowych, wprowadzony przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy strukturalnych.

W tym zakresie rekomenduje się usprawnienie funkcjonujących mechanizmów umożliwiających podejmowanie decyzji przy wykorzystaniu wiedzy eksperckiej oraz wprowadzenie ich tam, gdzie zidentyfikowano ich brak. W przypadku OSR oraz opracowywania strategii szczególnie istotne jest przygotowywanie rozwiązań wariantowych przed podjęciem ostatecznej decyzji. W żadnym z analizowanych w badaniu przypadków nie przewidziano etapu opracowywania różnych wariantów przed podjęciem decyzji – tymczasem literatura przedmiotu wskazuje na wariantowość jako jeden z ważnych etapów podejmowania decyzji. Dlatego też istotna jest poprawa jakości zarówno w obszarze OSR, jak i prowadzenia ewaluacji polityk publicznych (tutaj zwłaszcza w obszarach nieobjętych finansowaniem z funduszy strukturalnych). Elementem wymuszającym taką poprawę może być uzależnienie kontynuacji finansowania poszczególnych programów z budżetu od przedstawienia ewaluacji dotychczasowych działań (np. w perspektywie trzyletniej).

Bardzo potrzebnym, ale rzadko występującym mechanizmem (w czasie badania zidentyfikowano

tylko jeden urząd, który go stosuje – Ministerstwo Gospodarki) jest ocena funkcjonowania wprowadzonych przepisów prawnych (ocena *ex post*). O ile w obszarze polityk publicznych prowadzenie ewaluacji *ex post* wymusiły regulacje Komisji Europejskiej, to w obszarze stanowienia prawa takiego wymogu nie było. Tymczasem przykład Ministerstwa Gospodarki pokazuje, że ocena taka jest konieczna, aby określić, czy przepisy prawne osiągnęły zamierzony skutek, oraz czy ich wprowadzenie nie spowodowało u podmiotów objętych regulacjami efektów niezamierzonych (pozytywnych i negatywnych). Dlatego też postuluje się wprowadzenie do zasad funkcjonowania poszczególnych instytucji następujących wymogów:

□ Obowiązkowa ocena *ex post* z punktu widzenia legislacyjnego ustaw przyjętych przez parlament 2–3 lata po ich wejściu w życie. Ocena ta powinna być podporządkowana dążeniu do spójności, czytelności i prostoty prawa;

□ Zobowiązanie każdego z ministrów do dokonywania oceny stopnia realizacji celów zakładanych przed wprowadzeniem regulacji prawnych, których był projektodawcą. Wszystkie oceny *ex post* powinny być przesyłane do Rządowego Centrum Legislacji, w którym winna zostać stworzona komórka na wzór Krajowej Jednostki Oceny funkcjonującej w obrębie polityki rozwoju;

□ Ministerstwo Finansów wraz ze sprawozdaniem z realizacji budżetu za ubiegły rok powinno przedstawiać ocenę skutków finansowych wybranych (docelowo wszystkich) ustaw, które były inicjatywami Rady Ministrów. 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.

Opisywana procedura winna być elementem działań, które zostaną wprowadzone, gdy budżet państwa będzie w pełni tworzony i monitorowany według reguł zadaniowych.

Ponadto zaleca się wpisanie w istniejące mechanizmy decyzyjne zasady nazwanej roboczo EWA (Ekspert Wspiera Analizami); nowe mechanizmy decyzyjne tym bardziej powinny być na niej oparte. Stosowanie tej zasady polegałoby na pełnym wykorzystaniu możliwości, jakie daje Prawo zamówień publicznych, w tym na częstszym niż dotychczas wykorzystaniu form typu kontrakty ramowe, długoterminowe umowy na doradztwo, np. poprzez współpracę z siecią instytucji. Rekomendowane jest też wykorzystywanie w większym stopniu formuły konkursów na długoterminowe doradztwo eksperckie w danej dziedzinie. Doświadczenia w tym obszarze wypracowało już Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z uwagi na różnorodność podejść do współpracy z ekspertami zewnętrznymi ważne jest zestano-

daryzowanie jej mechanizmów (poprzez wyznaczenie kierunków współpracy i opis dobrych praktyk). Pierwszym krokiem w tym kierunku było wydanie przez Szefa Służby Cywilnej dwóch publikacji opracowanych w ramach projektu: *Wytycznych dla urzędów administracji rządowej w sprawie wzmocnienia potencjału analitycznego służby cywilnej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich* oraz poradnika dla administracji publicznej *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*.

Kompetencje pracowników administracji

Kolejnym postulatem zgłaszanym podczas badania było podniesienie umiejętności pracowników administracji publicznej w zakresie programowania i prowadzenia współpracy administracji z instytucjami zewnętrznymi. Tylko odpowiednio wykształceni pracownicy administracji będą partnerami do współpracy ze środowiskami eksperckimi. Wymagane kompetencje merytoryczne to przede wszystkim znajomość procesu legislacyjnego, cyklu tworzenia polityk publicznych, mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, uwarunkowań badań ewaluacyjnych i metod badawczych, wreszcie umiejętność zarządzania wiedzą. W warstwie technicznej ważna jest znajomość Prawa zamówień publicznych, ale też uwarunkowań funkcjonowania środowisk eksperckich. Takie kompetencje umożliwią wybór najdogodniejszej dla obu stron formy współpracy, umiejętne i precyzyjne formułowanie oczekiwań wobec środowisk eksperckich, współdziałanie w trakcie realizacji badań czy prac eksperckich, odbiór i wykorzystanie wyników prac ekspertów zewnętrznych oraz dzielenie się zdobytą wiedzą z innymi podmiotami wewnątrz administracji.

Postulat dotyczy przede wszystkim pracowników komórek analitycznych, strategicznych i legislacyjnych. Sposób wdrożenia powyższych rekomendacji powinien wykorzystywać istniejące w służbie cywilnej procesy (wartościowania stanowisk, realizacji programów szkoleniowych czy – w perspektywie – planowanej strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej) 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.

Jednym z pomysłów na realizację powyższego postulatu jest 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.

Do rozważenia jest stopniowe wprowadzanie szczególnej ścieżki kariery wewnątrz służby

cywilnej, którą roboczo można określić jako „ekspercką”. Możliwe warianty to wprowadzenie w służbie cywilnej czasowych kontraktów dla ekspertów z zewnątrz czy profilowanie niektórych stanowisk w administracji w kierunku funkcji analitycznych i badawczych.

Komunikacja

Badanie wskazało również na problemy komunikacyjne występujące w relacjach przedstawicieli administracji i środowisk eksperckich.

Pierwszym symptomem jest sceptyczna postawa niektórych pracowników administracji wobec zasadności ich współpracy z ekspertami zewnętrznymi. Taka postawa siłą rzeczy ogranicza możliwość napływu do administracji innowacyjnych idei i rozwiązań wytwarzanych przez środowiska eksperckie.

Inny problem, na który zwracali uwagę przedstawiciele zarówno administracji, jak i środowisk eksperckich, to niepełne wzajemne zrozumienie kontekstu i celu działania obu typów instytucji. Administracja często nie komunikuje swoich oczekiwań i potrzeb, zaś eksperci nie zawsze chcą lub umieją poznać i zrozumieć potrzeby administracji, by dostosować do nich 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.

Remedium na wskazane problemy może być opracowanie przykładów „jak to robić” i rozpowszechnienie w administracji mechanizmów premiowania (np. w ocenach okresowych urzędników służby cywilnej) kompetencji urzędników oraz podejmowania przez nich decyzji z wykorzystaniem wszelkich dostępnych danych analitycznych. Dotyczyć to może działań, w których należytej staranności dochowano m.in. poprzez pozyskanie z zewnątrz alternatywnych rozwiązań w stosunku do rozważanych przez dany podmiot administracji.

Innym rozwiązaniem są szkolenia (lub inne formy typu *coaching*) dla pracowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za programowanie i prowadzenie analiz dla potrzeb prac legislacyjnych. Szkolenia mogłyby dotyczyć m.in. diagnozowania i formułowania potrzeb współpracy administracji z ośrodkami doradczymi, umiejętności korzystania z dostępnych w ramach Prawa zamówień publicznych formuł współpracy (zamówień publicznych, partnerstwa, umów o współpracy), pogłębiania umiejętności analitycznych (budowania pytań badawczych, znajomości metod badań i analiz, rozumienia procesu badawczego i jego kosztów) oraz stosowania mierników efektywności i jakości. Szkolenia powinny też zapoznawać członków korpusu służby cywilnej z funkcjonującymi na rynku instytucjami analityczno-doradczymi

poprzez wskazywanie obszarów ich specjalizacji i prezentowanie dobrych praktyk we współpracy.

Badanie przeprowadzone w ramach projektu pokazało, że przedstawiciele administracji, którzy podejmują współpracę ze środowiskami eksperckimi, są z niej zadowoleni i widzą potrzebę jej kontynuacji. Dlatego też wskazane jest zintensyfikowanie współpracy z instytucjami analityczno-doradczymi poprzez tworzenie lub usprawnianie pracy stałych lub doraźnych ciał konsultacyjnych, grup roboczych, rad programowych, sieci doradczych itd.

Przydatne może też być przygotowanie i opublikowanie spisu dobrych praktyk obejmujących modelowe przykłady efektywnej współpracy administracji publicznej z *think tankami*.

Zarządzanie wiedzą

Zaobserwowano również problem niedostatecznej koordynacji badań, dzielenia się wiedzą i wspólnego budowania potencjału analitycznego administracji. Oceniając sposób dzielenia się wiedzą, wskazać można na dużą dowolność w postępowaniu poszczególnych urzędów i brak wypracowanych mechanizmów w tym zakresie. Dlatego też kolejną rekomendacją dotyczyła stworzenia jednolitej, na bieżąco aktualizowanej bazy wiedzy, kumulującej ekspertyzy, wyniki badań itd., przygotowane przez administrację publiczną samodzielnie lub na jej zlecenie przez niezależne ośrodki badawcze – powinno to zapewnić całej administracji rządowej dostęp do zamawianych ekspertyz, opinii i innych dokumentów o charakterze badawczym i eksperckim.

Pomocne może być również integrowanie informacji o aktualnych zamówieniach na doradztwo, ekspertyzy, opinie, badania itp. lub zapewnienie możliwości sprawnego ich wyszukiwania (ale nie przez ogólnodostępne w Internecie narzędzia).

Monitorowanie współpracy

W praktyce działania administracji publicznej nie ma – z wyjątkiem OSR – jednolitego i sprawdzonego mechanizmu szacowania kosztów współpracy administracji publicznej i instytucji doradczych. Nie istnieją wypracowane mierniki efektywności kosztów zewnętrznego doradztwa, w tym również kosztów braku takiego doradztwa. Natomiast w przypadku

OSR, mimo opracowania i uwzględnienia w wytycznych takiego mechanizmu, nie jest on powszechnie stosowany.

W ramach niniejszego projektu wypracowano stosunkowo proste mierniki, które mogą stać się podstawą do monitorowania współpracy między administracją rządową a środowiskami eksperckimi. Mierniki takie powinny zostać wpisane w cykliczny mechanizm sprawozdawczy. Właściwym miejscem ich wykorzystania mogłoby być sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej, do którego dane powinny być pozyskiwane od dyrektorów generalnych urzędów administracji rządowej.

Wzmocnienie *think tanków*

Kluczowym problemem polskich *think tanków* jest ich niewystarczający potencjał finansowy, który z jednej strony nie pozwala – poza obszarami objętymi funduszami europejskimi – administracji publicznej prowadzić uporządkowanej i planowanej w dłuższej perspektywie polityki badawczej i analitycznej, z drugiej zaś strony utrudnia *think tankom* budowanie silnego zaplecza organizacyjnego i kadrowego.

Dlatego też rekomenduje się zmodyfikowanie dostępnych mechanizmów grantowych poprzez rozszerzenie ich zakresu merytorycznego i kryteriów dostępności. Sposobem na to byłyby np. różne formy tzw. grantów strukturalnych (czyli wspierania instytucji analityczno-doradczych środkami na realizację celów statutowych), programy dotacyjne poszczególnych resortów (np. MSZ, MNiSzW), wprowadzenie nowych możliwości dofinansowania (np. projekty 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 instytutów badawczych ze środowiskiem pozarządowym oraz promowanie współdziałania podmiotów prywatnych z instytucjami naukowymi i wspólne ubieganie się o środki.

Patrząc na doświadczenia innych krajów, można stwierdzić, iż stabilny potencjał finansowy *think tanków* jest gwarancją ich niezależności, a co za tym idzie – wysokiej wiarygodności w obszarze wytwarzania wiedzy i innowacyjnych rozwiązań.

Wiedzieć jak, wiedzieć kto wie, informować o tym

Kilka refleksji o Wytycznych Szefa Służby Cywilnej w sprawie współpracy administracji rządowej i instytucji analityczno-doradczych



Sławomir Wysocki

Ekspert „Projektu...”

Jednym z produktów prac realizowanych w ramach badania pn. „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym, oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych”¹ był dokument zawierający zasady takiej współpracy, przygotowany i przekazany do ministerstw i urzędów² pod koniec lipca 2011 r. jako Wytyczne Szefa Służby Cywilnej w sprawie wzmocnienia współpracy pomiędzy administracją rządową a instytucjami analityczno-doradczymi” (zwane dalej Wytycznymi Szefa Służby Cywilnej).

Wytyczne obejmują: opis obszarów współpracy poprzez wskazanie głównych procesów decyzyjnych, w ramach których współpraca z instytucjami analityczno-doradczymi ma największe znaczenie, wskazanie podstawowych sposobów realizowania takiej współpracy, identyfikację typów instytucji analityczno-doradczych oraz opis propozycji kryteriów jakościowych, możliwych do zastosowania przy wyborze instytucji analityczno-doradczych. Dokument wskazuje również na konieczność realizowania zasady jawności w odniesieniu do produktów dostarczanych przez instytucje analityczno-doradcze oraz na potrzebę stosowania mechanizmów ewaluacji współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi.

Wytyczne obejmują: opis obszarów współpracy poprzez wskazanie głównych procesów decyzyjnych, w ramach których współpraca z instytucjami analityczno-doradczymi ma największe znaczenie, wskazanie podstawowych sposobów realizowania takiej współpracy, identyfikację typów instytucji analityczno-doradczych oraz opis propozycji kryteriów jakościowych, możliwych do zastosowania przy wyborze instytucji analityczno-doradczych. Dokument wskazuje również na konieczność realizowania zasady jawności w odniesieniu do produktów dostarczanych przez instytucje analityczno-doradcze oraz na potrzebę stosowania mechanizmów ewaluacji współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi.

Autor nie omawia szczegółowo zawartych w dokumencie zasad i rekomendacji. Wskazuje natomiast kontekst postulowanych w *Wytycznych Szefa Służby Cywilnej* działań administracji, ponieważ obszar badany – współpraca administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi – kumulował w sobie zasadnicze problemy i wyzwania jakie stoją przed instytucjami państwa.

Postulowane w Wytycznych Szefa Służby Cywilnej zasady do stosowania podczas współpracy administracji i instytucji analityczno-doradczych, to:

□ Zasada jakości i profesjonalizmu. Zgodnie z tą zasadą 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 admini-

strację 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 – oznacza 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 w pracach badawczych i funkcjonowaniu administracji rządowej;

□ Zasada jawności – oznacza, że produkty uzyskane przez administrację rządową w ramach współpracy instytucji analityczno-doradczych są publicznie udostępniane (np. za pośrednictwem Biuletynów Informacji Publicznej), chyba że sprzeciwiają się temu wyraźnie przepisy ustawowe;

□ Zasada kompletności – oznacza dążenie do uzyskania możliwie kompletnego zasobu wiedzy i informacji, użytecznego w procesach decyzyjnych, poprzez korzystanie z wielu możliwych źródeł tej wiedzy oraz korzystanie z opinii różnych środowisk i instytucji analityczno-doradczych, tak by uzyskana wiedza miała walor obiektywizmu;

□ Zasada zarządzania wiedzą – polega 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 – oznacza konieczność okresowej oceny celowości, jakości, adekwatności, efektywności i skuteczności współpracy administracji rządowej z instytucjami analityczno-doradczymi i wprowadzania modyfikacji pozwalających na poprawę tej współpracy.

Spośród tego katalogu warto skoncentrować się na dwóch obszarach: zarządzaniu wiedzą, w tym innowacyjności administracji, oraz otwartości i jawności działań administracji.

Wiek wiedzy ... także dla administracji

Obecnie procesy społeczne i gospodarcze dla właściwego ukierunkowania wymagają w znacznie większym stopniu wykorzystania specjalistycznej wiedzy. W gospodarce wręcz mówi się, że wiek XXI to wiek gospodarki opartej na wiedzy³. Każda organizacja, czy to w sektorze przedsiębiorstw czy w sektorze publicznym, powinna zarządzać wiedzą; tą, jaka jest w niej wytwarzana, i tą, jaką można

pozyskać z zewnątrz. Administracja publiczna w swoich procesach decyzyjnych wpływających na życie codzienne obywateli powinna czynić to w sposób przemyślany i zaprogramowany. Jednak – jak to trafnie zauważył jeden z ekspertów⁴ – „system zarządzania wiedzą w polskiej administracji publicznej znajduje się *In statu nascendi*”⁵.

Administracja potrzebuje instytucji dostarczających odpowiednio przetworzone informacje i wiedzę ekspercką. Często sama powołuje takie instytucje lub próbuje realizować to zespołami wbudowanymi w swoje struktury. Jednak pod wieloma względami administracja jest nieprzystosowana do potrzeb wynikających z tego typu procesów. Zazwyczaj jest ona zachowawcza, mało innowacyjna⁶ i niezdolna do reagowania na zmiany w otoczeniu.

W styczniu 2011 r. Komisja Europejska opublikowała Raport *Innobarometer 2010*⁷, oparty na wywiadach z dyrektorami ds. strategii i menedżerami w instytucjach publicznych krajów UE oraz Norwegii i Szwajcarii. Próba badawcza liczyła ponad 4000 osób, ponad 400 przepytano w Polsce.

Pod względem procentu instytucji, które w ostatnim czasie wprowadziły innowacyjne rozwiązania, Polska plasuje się w okolicach unijnej średniej (67,7 proc. w Polsce, 66,3 proc. w UE). Ale niski poziom kultury innowacyjnej ujawnia się w szczegółach samego procesu wprowadzania innowacji. Np. na pytanie: „Jaki procent pracowników twojej instytucji uczestniczy w regularnych spotkaniach grupowych, na których dyskutuje się o rozwoju nowych lub poprawie istniejących usług, metod komunikacji czy organizacji?”, jedynie 4,7 proc. polskich respondentów odpowiedziało, że „ponad 75 proc.”, natomiast aż 21,9 proc. – że „nikt”. Analogiczne liczby dla Szwecji to 38,5 proc. i zaledwie 1 proc.

W Polsce szczególnie zwrócono uwagę na to, że kierownictwo organizacji nie wspiera testowania nowych idei metodą „prób i błędów”: zdarza się tak jedynie w co dziesiątym przypadku, podczas gdy w przodującej pod tym względem Szwecji – w trzech przypadkach na cztery! Brak wsparcia ze strony kierownictwa jest u nas wskazywany jako bariera rozwoju innowacji częściej niż w innych krajach UE (51,8 proc. w porównaniu ze średnio 25,9 proc. w UE) i to przez respondentów sprawujących funkcje menedżerskie.

To, jak mało skłonna do innowacji jest polska administracja, odzwierciedla się m.in. w sposobie realizacji zamówień publicznych. Chociaż istnieją sposoby takiego ich stosowania, aby promowana była innowacyjność rozwiązań (np. poprzez wykorzystanie dialogu konkurencyjnego czy też kryterium oferty najkorzystniejszej pod względem relacji jakość–cena), wciąż są one wykorzystywane rzadko. Omawiany raport pokazuje, że kryterium najniższej ceny pozostaje w Polsce popularniejsze niż w pozostałych krajach Europy (wskazało nań 44,7 proc. respondentów, przy średniej unijnej 19,6 proc.), podczas gdy kryterium innowacyjności rozwiązań pozostaje niedoceniane.

W raporcie *Innobarometer* można dostrzec i nadzieję na zmiany. Na pytanie: „Czy w porównaniu z ostatnimi laty, przewidujesz wzrost innowacyjnych rozwiązań wprowadzanych przez Twoją instytucję?”, niemal 80 proc. respondentów z Polski odpowiedziało „tak”, przy średniej unijnej 54,5 proc. Ciekawe na ile faktycznie odzwierciedla to „ducha innowacji”, a na ile jest to odpowiedź „politycznie poprawna”, bo wypada być za innowacjami?

Analizując stopień innowacyjności polskiej administracji warto wskazać na zjawisko tzw. pętli Moebiusa. Problemem administracji jest to, że zmiany otoczenia są szybsze od procesów reagowania administracji na te zmiany i wprowadzanie m.in. innowacji do swej praktyki. Syntetycznie opisał to swego czasu K. Szczerski⁸:

„Trendy zmian otoczenia państwa wpływają nie tylko na reformę jego instytucji politycznych, ale także powodują przemodelowanie pojęcia wspólnoty politycznej, która to państwo funduje. Mamy zatem do czynienia z podwójną pętlą („pętlą Moebiusa”) zależnych od siebie zmiennych – instytucje państwa, w wyniku nacisku otoczenia, dostosowują się do nowych okoliczności zewnętrznych, podczas gdy w tym samym czasie te same trendy przekształcają samo otoczenie i okoliczności działania państwa, przez co każde przyjęte rozwiązanie instytucjonalne jest anachroniczne już w momencie swego startu.”

Otwarta i współpracująca administracja

Jednym ze sposobów na zwiększenie zdolności administracji do szybszego reagowania na zmienne otoczenie jest – obok zdolności do uczenia się i zarządzania nabytą wiedzą – „responsywność”⁹ administracji.

Zostawiając na boku wielowątkowe rozważania¹⁰ dotyczące znaczenia tego terminu należy skoncentrować się na tym, co akcentuje się w tym podejściu. W największym skrócie jest to koncentrowanie się na tych aspektach działań administracji, które – zapewniając możliwie szeroką partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji – stwarzają instytucjom państwa możliwości aktywnego „przetwarzania” sygnałów, jakie płyną od obywateli. Czyli mówiąc językiem codzienności administracyjnej: nie tylko suche procedury konsultacji społecznych, ale i wielopoziomowe analizy własne administracji i korzystanie z dostępnej wiedzy. Jak to określono we wspomnianej publikacji o responsywnej administracji, „responsywność wymaga przyjęcia założenia o nieistnieniu raz na zawsze trafnych odpowiedzi, a nawet właściwych pytań”¹¹.

Jak do tego mają się *Wytyczne Szefa Służby Cywilnej*? Postulowane w tym dokumencie działania administracji, w szczególności te dotyczące zapewnienia obywatelom większej dostępności i otwartości zasobów wiedzy, jakie są w posiadaniu instytucji państwa, wpisują się w nurt nowych koncepcji wyrosłych na gruncie debat o potrzebie *good governance*¹². Te koncepcje mówią m.in. o „współ-

pracującej” administracji, „reprezentatywnej biurokracji”, „partycypacyjnym” zarządzaniu sferą publiczną¹³.

Ośrodki analityczno-badawcze w swej istocie reprezentują część obywateli, stanowiąc tym samym podmiot do owego „partycypacyjnego” zarządzania. To zarządzanie winno być realizowane nie tylko poprzez pytanie obywateli (referenda, sondy czy też wybory do instytucji przedstawicielskich), ale także poprzez specjalistyczną debatę pomiędzy stroną „społeczną” a „biurokracją”. Instytucje typu *think tank* służą nie tylko decydentom, ale również społeczeństwu, wypełniając ważne funkcje w demokracji systemu politycznego i zapewnianiu przejrzystości procesu politycznego. Dostarczają bowiem alternatywnych źródeł informacji o sprawach publicznych, pomagają obywatelom w ocenie funkcjonowania struktur państwa. Są one miejscem publicznej debaty, gdzie ścierają się poglądy na kwestie społeczne¹⁴. Traktuje się je jako element miękkiej infrastruktury funkcjonowania wspólnoty politycznej, która umożliwia pluralistyczny i odpowiedzialny proces decyzyjny.

W tym procesie partycypacji obywateli kluczową rolę odgrywa dostęp do informacji. I nie chodzi tu o zwykłą procedurę pozwalającą obywatelom pozyskać od administracji publicznej potrzebne im informacje. Od ponad 10 lat dysponujemy w tym zakresie procedurami wynikającymi z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Istotniejsze jest to, czy struktury państwa, głównie za sprawą administracji, odpowiedzą na kolejne wyzwania, jakie stawia im nowy model rządzenia rozpowszechniany od kilku lat w krajach „starej” demokracji. Mowa tu o koncepcji tzw. otwartego rządu. W Polsce poczyniono pierwszy krok i dokonano inwentaryzacji wyzwań, barier i możliwych działań w tym zakresie poprzez publikację raportu pt. „Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce”¹⁵.

Raport otwiera syntetyczna definicja tego, co pod pojęciem „otwarty rząd” należy rozumieć: „Otwarty rząd to program reform, którego celem jest zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej oraz wzrost zaangażowania obywateli w rządzenie i rozwiązywanie problemów”¹⁶. Jednym z kluczowych założeń otwartego rządu jest to, aby zasoby informacji i wiedzy administracji były w jak największym stopniu otwarte i dostępne dla obywateli. Dotyczy to przede wszystkim swobodnego dostępu do dokumentów i danych wytwarzanych przez instytucje publiczne. Taki też postulat w postaci jednej z zasad jest również w *Wytycznych Szefa Służby Cywilnej*.

To bardzo skomplikowana kwestia, co ujawniło się przed paroma miesiącami, gdy w znowelizowanej ustawie o dostępie do informacji publicznej zawarto w art. 5 przepis mówiący o tym, że „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa”. W nowelizowanej ustawie wskazano dwa szczególne przypadki jako źródła

ewentualnych ograniczeń: osłabienie zdolności negocjacyjnych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa oraz utrudnienie ochrony interesów RP lub Skarbu Państwa przed sądem lub innym organem orzekającym. Logika silnego, czyli zdolnego do ochrony swych interesów państwa nakazuje, by nie rozpowszechniać np. stanowiska negocjacyjnego rządu RP w sprawie przyszłych funduszy UE na lata 2014–2020. Potrzeba „demokracji partycypacyjnej” wskazuje na inne rozwiązania. Zdając sobie sprawę z szeregu ograniczeń procesu „otwierania” rządu, jedno nie ulega dziś wątpliwości: droga budowy realnego *good governance* wiedzie poprzez „otwarcie” procesu podejmowania decyzji. Kilka lat temu G. Majone postulował: „obecnie najważniejszą sprawą jest poprawa metod i warunków krytycznej debaty oraz ich instytucjonalizacja na wszystkich szczeblach formułowania polityki”¹⁷. Postulat ten jest aktualny obecnie, gdy analizujemy działanie instytucji państwa. Taką formą „lekkiej i miękkiej” instytucjonalizacji zasad krytycznej debaty są *Wytyczne Szefa Służby Cywilnej*.

Przedsięwzięcia projektu pn. „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” zmierzały m.in. do zwiększenia efektywności przygotowywanych przez administrację rządową regulacji (pojmowanych tu szeroko, czyli także dokumentów programowych). A od czego zależy efektywność regulacji? Posłużmy się wzorem z sytuacyjnej koncepcji decyzyjnej V. Vrooma i A. Jago¹⁸, który definiuje całkowitą efektywność regulacji (CER) jako wypadkową czterech zmiennych: CER = jakość regulacji + akceptacja treści regulacji + rozwój kapitału społecznego powstałego w procesie podejmowania i wdrażania decyzji – koszty podjęcia i wdrożenia.

Ten wzór to zestaw wartości jakimi winna kierować się administracja w procesie podejmowania decyzji: jakość/profesjonalizm, zapewnienie partycypacji i akceptacji obywateli dla podejmowanych decyzji, rozwój zasobów społecznych/kapitału społecznego, minimalizowanie kosztów procesów decyzyjnych, ale z zachowaniem wcześniej wymienionych wartości.

Każda z wymienionych zmiennych wpływających na jakość regulacji znajduje swe odzwierciedlenie w zasadach lub rekomendacjach zawartych w *Wytycznych Szefa Służby Cywilnej*. Mogą one być skutecznym narzędziem „otwartego rządu” udostępniającego wiedzę i zarządzającego nią przy zachowaniu trzech warunków brzegowych:

- będą istnieć w systemie administracji publicznej zachęty do stosowania proponowanego w *Wytycznych* podejścia,
- poszczególne inicjatywy podejmowane będą w ramach „planu głównego” odnoszącego się do całości struktur państwa,
- koordynatorem działań w ramach owego „planu głównego” będzie jeden ośrodek z silnymi i jasnymi

kompetencjami zarządzania całością zagadnień reformatorskich w obrębie administracji publicznej.

Obecnie istnieją możliwości, by te warunki brzegowe stały się faktem. Przygotowano projekt Strategii Sprawne Państwo, dysponujemy narzędziami do stworzenia zachęt, które są „ukryte” m.in. w mechanizmach budżetu zadaniowego, a przed polską administracją czas na zaplanowanie realnego i rozwojowego (nastawionego na promocję innowacji) wsparcia ze środków EFS w budżecie UE na lata 2014–2020¹⁹.

Przypisy:

1. Badanie było częścią projektu pn. „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet V, Działanie 5.1, Poddziałanie 5.1.1).
2. Patrz: <http://www.dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/wytyczne-i-poradnik-dla-administracji-publicznej-dotyczace-wspolpracy-administracji-z->
3. J. Woroniecki, Nowa gospodarka: miraż czy rzeczywistość? Doktryna, praktyka, optyka OECD [w:] Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI wieku pod red. A. Kuklińskiego, Warszawa 2001 r.
4. S. Mazur, Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej [w:] Środowisko i warsztat ewaluacji, red. A. Haber, M. Szalaj, PARP, Warszawa 2008 r.
5. Tamże, s. 53.
6. Patrz: Raport pn. „Innowacyjna administracja: oksymoron czy nowy standard”. Raport powstał w ramach projektu „Inspired by Innovation”, realizowanego przez Fundację demosEUROPA-

Centrum Strategii Europejskiej oraz program Ernst & Young Sprawne Państwo, Warszawa, kwiecień 2011 r.

7. Patrz: „Innobarometer 2010: Analytical report on innovation in public administration”, Eurobarometer, styczeń 2011 r.
8. K. Szczerski, Uwagi do projektu dokumentu „Strategia reformy administracji publicznej 2008–2015”, maszynopis ekspertyzy dla MSWiA, luty 2009 r.
9. Patrz: M. Stępień, Responsywna administracja publiczna, Kraków 2008 r.
10. Publikacja M. Stępnia zawiera takie analizy i bardzo rozbudowane odwołania do literatury tematu.
11. Tamże, s. 170.
12. W Polsce koncepcja *good governance* została wprowadzona do debaty pod koniec 2008 r. wraz z publikacją dokumentu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wrzesień 2008, maszynopis przedstawiony podczas konferencji poświęconej wprowadzaniu zasady *good governance* w Polsce (24.09.2008 r.).
13. Syntetycznie opisuje je M. Stępień, op. cit.
14. J. G. McGann, How Think Tanks Are Coping with the Future. The Futurist, November-December 2000.
15. Patrz: Raport „Mapa drogowa otwartego rządu w Polsce”, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, Warszawa czerwiec 2011 r. Pełna wersja raportu jest dostępna na stronie <http://www.centrumcyfrowe.pl/projekty/mapa-drogowa/>.
16. Tamże, s.7.
17. G.Majone, Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004 r.
18. V. H. Vroom i A. G. Jago, Situational effects and level of analysis in the study of leader participation, Leadership Quarterly 6/2, 1995 s. 169–181.
19. Między innymi te kwestie były przedmiotem konferencji „Przyspieszenie reform – wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego dla dobrego rządzenia”, 19–20.10.2011 – patrz www.mrr.gov.pl.

Udział doradztwa zewnętrznego w tworzeniu, realizacji i ocenie polityk publicznych



Dr Michał Sitek

Zastępca Dyrektora
Instytutu Badań Edukacyjnych

W poradniku „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, wypracowanym w projekcie pt. „Analiza mechanizmów podejmowania decyzji w administracji rządowej, w tym roli niezależnego doradztwa w procesie decyzyjnym oraz opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy administracji rządowej z instytucjami zajmującymi się badaniami w zakresie spraw publicznych” polityki publiczne zdefiniowano ogólnie jako „Zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji w poszczególnych

obszarach życia publicznego (takich jak pomoc społeczna, wymiar sprawiedliwości) ogólnych założeń, które wynikają z decyzji władz publicznych, zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych i realizacja interesu publicznego”. Jest to szeroka definicja, zbieżna z rozumieniem tego pojęcia w nauce o administracji.

W praktyce działania administracji rządowej tego rodzaju politykę definiują różnorodne decyzje. Są to np. strategie i programy rozwojowe, ustawy i rozporządzenia (wypracowywane w dużej mierze przez urzędników administracji rządowej), programy rządowe, a z rzadka także decyzje administracyjne. Decyzje te tworzą pewną całość, którą określamy polityką publiczną¹.

Doradztwo zewnętrzne rzadko będzie odnosić się do całości tak rozumianej polityki publicznej – częściej będzie się odnosić do pojedynczych rozstrzygnięć. Dodajmy, że dalsza część definicji z „Poradnika...” odwołuje się do węższego rozumienia polityki publicznej, wskazując, że na politykę publiczną składają się poszczególne etapy podejmowania decyzji. Pokazaniu natury tego procesu i wskazaniu praktycznych problemów i jego rozwiązań poświęcono większość poradnika, nie wskazując na kwestię specyfiki różnych decyzji składających się na politykę publiczną.

Decyzje publiczne podejmowane są w różnym trybie i w różnym stopniu możliwe jest wykorzystanie w ich tworzeniu zewnętrznych instytucji. Można przyjąć np., że im wyższy poziom ogólności, tym mniejszą rolę odgrywa techniczna wiedza ekspercka, a większe znaczenie ma budowanie konsensu dotyczącego wartości, opartego na umiejętnym integrowaniu zasobów wiedzy i informacji z procesem otwartej, politycznej dyskusji. Tego rodzaju decyzjami są np. strategie rządowe, które wskazują ogólne założenia polityki publicznej w perspektywie średnio- i długookresowej. Można przy ich tworzeniu korzystać z doradztwa zewnętrznego, ale ma ono mniejsze znaczenie niż w przypadku decyzji wymagających specjalistycznej wiedzy eksperckiej czy specjalistycznych badań lub analiz. Różne są także możliwości i sposoby wykorzystania doradztwa zewnętrznego na różnych etapach podejmowania decyzji: począwszy od diagnozy problemu do oceny skuteczności wprowadzonego w życie rozwiązania. Opracowany w projekcie „Poradnik...” ma charakter ogólny. W przyszłości warto stworzyć bardziej szczegółowe wskazówki odnoszące się do poszczególnych rodzajów decyzji lub nawet aspektów oceny polityki publicznej. Uzupełnieniem „Poradnika...” mogłyby być bardziej szczegółowe przydatne w praktyce wskazówki, odnoszące się zwłaszcza do tych rodzajów decyzji, które są najczęściej podejmowane, lub do tych aspektów podejmowania decyzji, które w praktyce działania administracji stwarzają największe problemy.

Po drugie, warto pamiętać, że korzystanie z usług instytucji doradczych jest częścią większej całości jaką są relacje administracji rządowej z otoczeniem. Wykorzystanie wiedzy eksperckiej w postaci doradztwa zewnętrznego jest częścią procesu politycznego, z czym wiążą się ograniczenia stosowania bezpośrednich zapożyczeń z tradycyjnych rozwiązań i modeli w teorii organizacji i zarządzania. Polityczność procesu podejmowania decyzji wymaga odpowiedniego umiejscowienia wiedzy eksperckiej w procesie podejmowania decyzji publicznych i odpowiedniego wyważenia roli, jaką odgrywać powinny opinie ekspertów w określaniu kształtu decyzji². Doradztwo zewnętrzne współlistnieje z innymi formami pozyskiwania wiedzy i informacji i powinno być umiejętnie umiejscowione w procesie podejmowania decyzji. Badania mogą wspierać podejmowanie decyzji, ale nie zastąpią procesu politycznego, którego istotą jest uzgadnianie rozbieżnych interesów i wyborów dotyczących

wartości. Co więcej, w niektórych przypadkach wykorzystanie charakterystycznych dla funkcjonowania instytucji politycznych form pozyskiwania wiedzy i informacji (np. konsultacji społecznych, wysłuchań publicznych itp.) może być efektywniejsze od korzystania z usług instytucji doradczych.

W Polsce poprawa jakości wykorzystania zewnętrznej wiedzy eksperckiej jest też trudna ze względu na słaby potencjał sektora instytucji doradczych³. Sytuacja jest zróżnicowana w różnych obszarach polityk publicznych, ale można ogólnie stwierdzić, że brakuje instytucji, które by w trwały sposób analizowały dane i prowadziły badania w zakresie polityki publicznej. Tego typu działalności nie sprzyjają stosunkowo silne podziały między dyscypliny naukowe i brak tradycji tworzenia interdyscyplinarnych ośrodków badawczych, a także zasady oceniania i finansowania ze środków publicznych działalności naukowej.

Sytuacja instytucji doradczych w pewnej mierze zależy także od działań administracji. Do działań, które mogą sprzyjać rozwojowi sektora instytucji doradczych można zaliczyć:

Szersze udostępnianie administracyjnych danych, wyników badań oraz innych źródeł informacji dotyczących spraw publicznych finansowanych ze środków publicznych.

Dostępność danych sprzyja wykorzystaniu tych informacji w analizach prowadzonych przez niezależne ośrodki, pozwala także zrównoważyć naturalną nierównowagę informacji między urzędnikami a badaczami. Może także wpłynąć na większe zainteresowanie analizami z zakresu polityk publicznych, np. studentów kształcących się na uczelniach;

Promowanie wysokich standardów usług w zlecaniu usług doradztwa.

Wymaga to wprowadzenia wykształcenia w administracji umiejętności profesjonalnego zlecenia i odbierania usług eksperckich, ale słabości w tym zakresie można złagodzić tworząc wspólne standardy i wskazówki i promując dobre praktyki. Stosunkowo łatwo można stworzyć zestaw standardów i dobrych praktyk w zakresie zamówień publicznych, które mogą być pomocne w opisanu istotnych warunków zamówienia i projektów umów na podobne usługi;

Promowanie zlecenia usług doradczych organizacjom, a nie pojedynczym osobom.

W dotychczasowej praktyce funkcjonowania administracji rządowej, preferowane było – głównie ze względów praktycznych – korzystanie z usług indywidualnych ekspertów. Takie rozwiązanie, pozornie korzystne na krótką metę dla obu stron, ograniczało możliwości rozwoju instytucji doradczych. Doświadczenia wyniesione ze współpracy

z administracją stawały się korzyścią indywidualnych osób, nie budując zasobu wiedzy i pamięci instytucjonalnej ważnej dla dalszego rozwoju współpracy administracji ze środowiskiem eksperckim. W większości przypadków natura zlecanych usług wymaga pracy zespołowej osób posiadających różne kwalifikacje i dostępu do systematycznie gromadzonej i przetwarzanej wiedzy;

Wzmacnianie zewnętrznego zaplecza instytucji doradczych poprzez projekty współfinansowane ze środków europejskich.

Finansowanie działań badawczych i analitycznych z projektów współfinansowanych ze środków europejskich często sprowadza się do zlecenia wąsko zdefiniowanych projektów. Często zdarza się, że projekty realizują instytucje, które okazjonalnie zajmują się daną tematyką i nie są zainteresowane bardziej długotrwałym budowaniem potencjału świadczenia usług w danym obszarze. W ten sposób po zrealizowaniu projektu może okazać się, że projekt nie przynosi trwałych efektów w postaci wykształconych zdolności instytucjonalnych, co zwykle potęguje fakt, że część prac zleca się podwykonawcom (np. studentom, indywidualnym ekspertom). Alternatywą jest bardziej strategiczne działanie, polegające na integrowaniu małych projektów w większe całości realizowane w dłuższym okresie, co stwarza zachętę do bardziej trwałego budowania własnego potencjału eksperckiego przez realizujące je instytucje.

Dobrym przykładem strategicznego podejścia administracji rządowej do kwestii budowania zaplecza eksperckiego jest projekt systemowy „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego”, którego beneficjentem jest Instytut Badań Edukacyjnych – instytut naukowy nadzorowany przez Ministra Edukacji Narodowej. Projekt ten ma długą perspektywę czasową (do 2015 r.) i zintegrowano w nim większość środków na badania dotyczące edukacji w priorytecie III POKL (Wysoka jakość

systemu oświaty). Dzięki temu możliwe stało się zbudowanie na bazie istniejącej wcześniej instytucji silnego interdyscyplinarnego ośrodka analitycznego, mającego zdolność nawiązywania współpracy międzynarodowej, wspierania administracji rządowej analizami eksperckimi i profesjonalnego zlecenia usług badawczych.

Poszukiwanie sposobów usprawnienia wykorzystania doradztwa zewnętrznego w Polsce powinno moim zdaniem być dwutorowe: z jednej strony potrzeba dyskusji dotyczącej systemowych rozwiązań współpracy administracji z instytucjami zewnętrznymi i „filozofii” tej współpracy, a z drugiej ważne jest dostarczanie praktycznych wskazówek odnoszących się do poszczególnych rodzajów decyzji podejmowanych przez administrację, takich jak strategie i programy rozwojowe, projekty ustaw i rozporządzeń, programy rządowe. Przeważenie słabości wykorzystania doradztwa zewnętrznego w polskiej administracji w większym stopniu zależeć będzie od rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych i budowania kultury organizacyjnej „od góry” niż od oddolnych inicjatyw i działań urzędników. Dla skutecznego wdrażania nowoczesnych zasad współpracy ważne jest przede wszystkim dostarczanie praktycznych i odpowiadających na potrzeby urzędników praktycznych wskazówek i przykładów dobrych praktyk.

Przypisy:

1. Takie szerokie rozumienie ma kilka zalet. Po pierwsze, podkreśla, że różne decyzje składają się na pewną, mniej lub bardziej spójną całość. W większości przypadków decyzje te są wzajemnie powiązane i rzadko podejmowanie decyzji jest wolne od ograniczeń wynikających z innych, wcześniej podjętych, decyzji. Po drugie, pozwala zwrócić uwagę na to, że brak decyzji w określonych sprawach jest też swego rodzaju polityką.
2. Kwestię tę szczegółowo omawia Giandomenico Majone w książce „Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym” (Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2004 r.).
3. Ważnym wyjątkiem jest funkcjonowanie rozwiniętego rynku usług w zakresie ewaluacji projektów, co jest przede wszystkim efektem wymogu prowadzenia ewaluacji w finansowaniu projektów współfinansowanych ze środków europejskich.

Postawa i oczekiwania środowiska instytucji doradczo-analitycznych wobec współpracy z administracją rządową

Grzegorz Wiaderek

INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa

W ramach projektu systemowego „Podnoszenie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” podjęto próbę przyjrzenia się sytuacji i oczekiwaniom instytucji analityczno-doradczych. Analiza tego środowiska była szcze-

gólnie trudna do przeprowadzenia przede wszystkim z racji bardzo dużego zróżnicowania podmiotów wchodzących w jego skład. Dla potrzeb projektu przyjęto bowiem możliwie najszerszą definicję tego typu instytucji – w jej obrębie mieściły się: organizacje pozarządowe, podmioty komercyjne, uczelnie wyższe i instytuty badawcze związane z uczelniami wyższymi oraz indywidualni eksperci i analitycy. Ta ostatnia grupa warta jest szczególnego odnotowania

– skala współpracy polskiej administracji rządowej z indywidualnymi ekspertami jest bardzo duża, co jeszcze bardziej komplikuje wyciąganie wniosków i definiowanie problemów wspólnych dla całego środowiska eksperckiego. Jak widać z powyższego wyliczenia, są to podmioty o bardzo różnym potencjale, różnych celach działalności oraz różnych uwarunkowaniach formalnoprawnych funkcjonowania.

Ośrodki akademickie

W tym miejscu warto też zwrócić uwagę na mniejsze niż oczekiwane zaangażowanie w realizację projektu instytucji reprezentujących środowisko doradczo-akademickie. Wydawać by się mogło, że trudno o lepszą okazję, by próbować wzmocnić współpracę z administracją rządową, przedstawić i przedyskutować swój punkt widzenia oraz przełamać stereotypy i sceptycyzm administracji rządowej. Jednak udział ośrodków badawczo-analitycznych zarówno na etapie samego badania, jak i na etapie dyskusowania i weryfikowania wyników i rekomendacji dotyczących projektu był mniejszy niż można się było spodziewać. Trudno tu wyczerpująco wskazać przyczyny tego stanu rzeczy. Wydaje się, iż zdecydowała tu przede wszystkim zbyt mała wiara w otwartość administracji rządowej i możliwości dokonania rzeczywistych zmian. Z drugiej strony – jak wspomniano – potencjał tego środowiska jest mocno zróżnicowany, w związku z tym również konkretne oczekiwania przybierały różną postać.

Niezależnie od trudności badawczych i zróżnicowanych warunków funkcjonowania poszczególnych typów instytucji analityczno-doradczych można znaleźć pewne wspólne elementy składające się na postawę i oczekiwania środowiska eksperckiego. Oczywiście zaznaczyć trzeba, że w ramach projektu udało się zidentyfikować liczne dobre i godne promowania przykłady współpracy administracji rządowej i środowiska eksperckiego, jednakże w ramach tego opracowania główny nacisk położony jest na problemy i oczekiwania, tak by spróbować odpowiedzieć na pytanie, co zrobić, by możliwości współpracy były znacznie efektywniej wykorzystywane.

Sceptycyzm

Podstawowym problemem, który wyraźnie wyniknął w ramach prac projektowych jest odczuwalny sceptycyzm instytucji doradczych wobec możliwości efektywnej współpracy z administracją rządową. Wskazywano często na brak zrozumienia specyfiki działania i ograniczeń dotyczących instytucji analityczno-doradczych. Przejawiało się to przede wszystkim w formułowaniu oczekiwań, które były niewspółmiernie duże do możliwości finansowych i organizacyjnych instytucji doradczych.

Niedostateczne wykorzystanie prac

Inne przykłady podawane przez środowisko instytucji analityczno-doradczych, które miały charakter zniechęcający do współpracy dotyczyły słabego wykorzystywania wiedzy, opinii i analiz

przedstawianych przez te instytucje. Bywały przypadki, gdy nawiązywano formalnie współpracę, jednakże miała ona raczej charakter deklaracyjny, jej praktyczny wymiar był daleko niższy niż formalne założenia. Wynikało to często z błędów pojęciowych na samym początku współpracy, gdy obie strony nie sprecyzowały wystarczająco dokładnie celów tej współpracy, sposobu organizacji pracy i wzajemnych oczekiwań.

Ograniczone możliwości finansowe

Innym przewijającym się stale problemem jest kwestia braku stabilności finansowej instytucji analityczno-doradczych. Poza uczelniami wyższymi oraz instytutami badawczymi związanymi z administracją rządową, pozostałe instytucje borykają się z kluczowym problemem i barierą w ich rozwoju oraz stabilnej działalności, jakim są ograniczone możliwości finansowe. Konsekwencją tego są trudności z utrzymaniem stałego zaplecza badawczego, co jest przecież kluczowym zasobem organizacji eksperckich. Problem ten w największym stopniu dotyczy organizacji pozarządowych, które starają się pełnić rolę *think tanków*. W ich przypadku dodatkowym problemem jest bardzo ograniczona pula możliwości grantowych.

Procedury zamówień publicznych

Problemem we współpracy jest też zdecydowanie dominująca rola procedur zamówień publicznych przy realizowaniu takiej współpracy, w szczególności dotyczy to trybów przetargowych. Jest to rzecz zrozumiała w obecnie obowiązujących uwarunkowaniach prawnych i finansowych, jednakże w dyskusjach prowadzonych podczas spotkań i seminariów organizowanych w ramach projektu przewijał się często wątek zbyt wąskiego wykorzystywania innych możliwości, jakie dają przepisy o zamówieniach publicznych. W tym kontekście często wymieniano tryb dialogu konkurencyjnego, jako ten, który może dobrze służyć programowaniu współpracy i wzajemnemu czerpaniu od siebie wiedzy przez administrację rządową i środowisko eksperckie. Podkreślano też, że ograniczenia związane z trybami zamówieniowymi nie sprzyjają innowacyjności. Gdy chce się uzyskać nowatorskie propozycje rozwiązań w wybranej dziedzinie to znacznie bardziej efektywne jest przeprowadzanie procedur konkursowych.

Zaznaczyć trzeba w tym miejscu, że dominacja procedur zamówieniowych oznacza, że często ze współpracy wyłączone są aktywne i kompetentne organizacje pozarządowe, które nie prowadzą działalności gospodarczej i nie mają w związku z tym zdolności do stawiania do przetargów. Skupienie się głównie na procedurach zamówień publicznych w istocie niekiedy wyłącza te instytucje z możliwości rzeczywistej współpracy i ogranicza ich rolę w dostarczaniu administracji wiedzy i propozycji rozwiązań.

Możliwości zróżnicowania form współpracy

Z problematyką dominacji zamówień publicznych wiąże się też oczekiwanie środowiska eksperckiego co do zróżnicowania form współpracy. Z jednej strony umożliwiłoby to włączenie szerszej grupy instytucji eksperckich do współpracy, a z drugiej pozwoliłoby administracji lepiej dostosowywać sposoby współpracy do aktualnych potrzeb i czerpać wiedzę ekspercką w sposób stały i bardziej uporządkowany. Przejawiać się to powinno zarówno poprzez wykorzystywanie nowych instrumentów prawnych kształtujących taką współpracę, jakimi są np. umowy partnerskie zawierane na podstawie art. 28a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jak i tworzenie różnych rad doradczych, mieszanych zespołów zadaniowych itp. Cele, sposób organizacji, zakres działania tych wspólnych zespołów mogą być bardzo różnie kształtowane. Zaletą takiego podejścia administracji rządowej do współpracy z instytucjami doradczymi jest przede wszystkim to, że mogą w sposób stały uczestniczyć w pracach administracji, przez co ich wiedza jest aktualna i obie strony mogą się od siebie na bieżąco uczyć. Poza tym – jak już wspomniano – ta formuła współpracy otwarta jest dla wszystkich instytucji doradczych niezależnie od ich statusu.

Długofalowość i jawność działania

Ważnym elementem jest długofalowość i jawność działania. Zbyt często wiele działań podejmowanych jest pod presją czasu, a pośpiech z pewnością nie sprzyja rzetelnemu namysłowi i wypracowaniu kompleksowych rozwiązań. To przeszkadza obu stronom: zarówno administracji rządowej, jak i środowisku eksperckiemu. Dlatego tak ważne jest dobre programowanie i komunikowanie prac administracji rządowej, by można było przedstawiać w odpowiednio długiej perspektywie czasowej zakres i kierunki prowadzonych prac, konkretne tematy, które będą w obszarze zainteresowania administracji rządowej, oczekiwane wsparcie ze strony środowiska eksperckiego oraz zakres i możliwości współpracy. To pozwoliłoby instytucjom doradczym odpowiednio alokować swoje zasoby oraz lepiej przygotować się do podjęcia takiej współpracy.

Niezależność instytucji doradczych

Dyskutowano kwestie niezależności instytucji doradczych, w szczególności w kontekście silnych

związków finansowych i instytucjonalnych niektórych instytucji doradczych z administracją rządową. Uznano słusznie, że – ze względu na mnogość typów instytucji doradczych współpracujących z administracją – najlepszym podejściem do tego tematu jest skupianie się na wypracowaniu niezależności o charakterze badawczym, która ściśle związana jest z jakością działania oraz z kadrami o najwyższych walorach profesjonalnych. Do tego jednak potrzeba stabilnych warunków finansowych działania instytucji eksperckich, a te są udziałem – jak już wspomniano – stosunkowo nielicznej grupy instytucji doradczo-analitycznych.

Jak poprawić relacje?

Po pierwsze istotne jest, by na różne sposoby starać się przełamywać brak wiedzy, obawy i sceptycyzm obu stron poprzez bliższą współpracę administracji rządowej i środowiska ekspercko-analitycznego, nie tylko poprzez zlecenie zadań do wykonania, ale także w ramach wspólnych przedsięwzięć, tworzenia ciał o charakterze doradczym i eksperckim, wspólnych zespołów roboczych itd. Wyniki projektu wyraźnie potwierdziły jeszcze raz znaną prawdę, że nic tak nie sprzyja poznawaniu siebie i lepszemu rozumieniu uwarunkowań działania, jak wspólnie realizowane przedsięwzięcia oraz intensywna i stała współpraca. Oczywiście warunkiem wstępnym jest tutaj dobre rozeznanie z kim chce się współpracować, co potencjalny partner może nam zaoferować i po co podejmujemy taką współpracę.

Po drugie ważne jest, by starać się wypracowywać takie mechanizmy finansowania, które będą pozwalały budować stabilność organizacyjną i potencjał kadrowy instytucji doradczo-analitycznych. Chodzi tu zarówno o bardziej efektywne wykorzystywanie istniejących mechanizmów dotacyjnych i zamówieniowych, jak i tworzenie nowych instrumentów wspierania różnych typów instytucji doradczo-analitycznych.

Ważne jest też, by w większym stopniu uruchamiać procesy myślenia długofalowego i mechanizmu przejrzystej komunikacji, tak by instytucje analityczno-doradcze mogły z odpowiednim wyprzedzeniem poznawać oczekiwania administracji rządowej i odpowiednio przystosowywać swoje kadry i sposób działania do sprostania tym oczekiwaniom.

Uwarunkowania dobrej współpracy administracji rządowej z ekspertami zewnętrznymi



Krystyna Gurbiel

Członek Zarządu PSDB

Korzystanie z ekspertyz i analiz stanowi nieodłączną część podejścia określanego jako „polityka oparta na faktach” lub „polityka oparta na dowodach”, od wielu lat przyjmowanego przez administracje publiczne państw europejskich i nie tylko. Podejście to oznacza, że polityki publiczne powinny być formułowane z wykorzystaniem wyników badań dostarczających obiektywnych danych odnoszących się do czynników wpływających na ich skuteczność i efektywność. Ważne jest przy tym prowadzenie takich badań w sposób systematyczny i z zachowaniem odpowiednich standardów, tak aby ich wyniki były rzeczywiście wiarygodne. Korzystanie z usług zewnętrznych ekspertów, zarówno ze środowisk naukowych, jak i ośrodków typu „think tank” i firm doradczych, jest więc często stałym elementem działania urzędów w krajach o długich i dobrych tradycjach funkcjonowania administracji.

Stan obecny

Z badania przeprowadzonego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach projektu systemowego „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” wynika, że jedną z głównych barier w korzystaniu z doradztwa zewnętrznego jest postawa sceptyczna części administracji co do możliwości i celowości takiej współpracy oraz niski poziom zaufania między stronami potencjalnej współpracy.

W Polsce nie jest to jeszcze praktyka ugruntowana i występuje w znacznie mniejszej skali. Jednak i w naszym kraju sytuacja w tym zakresie ulega zmianie, zwłaszcza w ostatnich latach. Jak w przypadku wielu innych zmian w sposobach funkcjonowania polskiej administracji – funkcję katalizatora pełni tutaj korzystanie ze środków europejskich. Wspomniane wyżej badanie wskazuje na istnienie dużych różnic w zakresie korzystania z usług eksperckich pomiędzy tymi komórkami administracji, które są zaangażowane w różnych rolach w procesie wykorzystania funduszy unijnych a pozostałymi urzędami. Korzystanie z funduszy unijnych z jednej strony powoduje konieczność zamawiania badań ewaluacyjnych związanych z ich wykorzystaniem, a z drugiej – zapewnia środki na finansowanie usług eksperckich. Dzięki temu zdobywane jest doświadczenie we współpracy z ekspertami zewnętrznymi, co powoduje prze-

łamywanie bariery nieufności i gromadzenie wiedzy o korzyściach z takiej współpracy, a także o jej ograniczeniach. W rezultacie ci, którzy prowadzą współpracę ze środowiskami eksperckimi, wyrażają znacznie bardziej pozytywne opinie na jej temat niż ci, którzy takiej współpracy nie prowadzą lub czynią to tylko sporadycznie.

Uwarunkowania i dobre praktyki

Aby współpraca administracji publicznej z zewnętrznymi ekspertami była udana i przynosiła dobre rezultaty w postaci podniesienia jakości legislacji i polityk publicznych, potrzebne jest spełnienie określonych warunków, zarówno po stronie administracji, jak i środowisk eksperckich. Badanie wskazało na szereg czynników rzutuujących na taką współpracę. Warto przyrzeć się bliżej najważniejszym z nich, poczynając od tych leżących po stronie administracji, jako partnera inicjującego współpracę, określającego jej zakres, formy i sposób wykorzystania jej rezultatów.

Administracja publiczna. Należy po pierwsze podkreślić, że właściwe korzystanie z zewnętrznego wsparcia eksperckiego przez administrację rządową jest zależne od tzw. infrastruktury wiedzy, czyli zasobów kadrowych, procedur, mechanizmów współpracy oraz podobnych elementów będących częścią szerszych procesów zarządzania, a w szczególności zarządzania wiedzą w polskiej administracji. Eksperci są bowiem – w największym skrócie – potencjalnym zasobem wiedzy, a jeśli proces zarządzania wiedzą szwankuje, zasób ten, tak jak i inne, nie będzie mógł być dobrze wykorzystany.

Skuteczne korzystanie z ekspertyzy zewnętrznej wymaga posiadania przez administrację odpowiedniego potencjału analitycznego. Jego brak powoduje, że administracja nie będzie w stanie właściwie zdefiniować swoich potrzeb w odniesieniu do zamawianych badań, współpracować z ich wykonawcami tak, aby uzyskać właściwej jakości wyniki, a następnie je dobrze zastosować w procesie tworzenia prawa i polityk publicznych. Budowa potencjału analitycznego w administracji rządowej może mieć miejsce w ramach dwóch zasadniczych opcji instytucjonalnych: tworzenie komórek analitycznych w poszczególnych ministerstwach i urzędach administracji rządowej albo powołanie odrębnej rządowej instytucji badawczej funkcjonującej na wzór rozwiązań francuskich, której zadaniem byłoby zarządzanie wiedzą w administracji rządowej, w tym koordynowanie i gromadzenie ekspertyz i wyników prac badawczych zamawianych przez administrację rządową. Kontynuacja pierwszej opcji może być w pełni skuteczna i sprawdza się w przypadku

różnych resortów, warto ją więc rozwijać i upowszechniać.

Istotnym czynnikiem wpływającym na skuteczność współpracy administracji z ekspertami zewnętrznymi jest wypracowanie i utrwalenie praktyk oraz mechanizmów takiej współpracy, zbudowanie jednolitego podejścia do współdziałania z instytucjami analityczno-doradczymi. Dotychczas, obok dobrych praktyk, mamy do czynienia również z przypadkami braku korzystania z wiedzy eksperckiej przy opracowaniu istotnych dokumentów strategicznych, gdzie potrzeba posilowania się taką wiedzą jest widoczna.

Potrzebna jest również koordynacja badań oraz stworzenie systemu udostępniania wyników badań i wspólnego budowania potencjału analitycznego administracji. Braki w tym zakresie powodują niepełne wykorzystywanie zgromadzonej wiedzy oraz nie w pełni gospodarne wydatkowanie środków przeznaczonych na badania i ekspertyzy, odbijają się więc negatywnie na skuteczności i efektywności współpracy z ekspertami zewnętrznymi.

Istotną kwestią jest również podejście do tworzenia polityk publicznych wśród części polskich decydentów, charakteryzujące się brakiem 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 powinno zostać poprzedzone dogłębną analizą, rozważeniem rozwiązań wariantowych, określeniem oczekiwanych wymiernych rezultatów itd.

Potrzebne jest zapewnienie dostępności środków na finansowanie prac eksperckich. Urzędy, poza komórkami korzystającymi z funduszy unijnych, dysponują ograniczonymi kwotami na te cele, co silną rzeczą wpływa negatywnie na skalę współpracy z ekspertami, która często musi być ograniczona do niewielkich i wobec tego w sposób nieunikniony fragmentarycznych ekspertyz. Tymczasem przeznaczenie środków na trafnie określone badania i analizy może się przyczynić do znacznie bardziej efektywnego wydatkowania wielokrotnie większych kwot na realizację polityk i programów, opracowanych z wykorzystaniem ich wyników.

Wyodrębnienie środków na budowę systemu zarządzania wiedzą w administracji rządowej, w tym wiedzą pozyskiwaną w drodze współpracy z ośrodkami badawczymi i eksperckimi, byłoby więc niewątpliwie potrzebną długofalową inwestycją. W system taki powinien być przy tym wbudowany model szacowania kosztów i korzyści związanych ze współpracą z ekspertami zewnętrznymi. Na pewno można by przy tym znacznie zmniejszyć obciążenie budżetu państwa tymi wydatkami, korzystając na ten cel z finansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego, który już dzisiaj finansuje wiele

przedsięwzięć służących podniesieniu jakości funkcjonowania sektora publicznego w Polsce.

Dobre praktyki administracji rządowej. 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;
- mechanizmy ewaluacyjne wypracowane w systemie programowania i wydatkowania funduszy strukturalnych;
- mechanizm przyjmowania programów rozwoju, wprowadzony przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

System Oceny Skutków Regulacji jako trwały mechanizm istnieje w polskiej administracji rządowej od 2001 r. Może on służyć jako podstawa budowy modelu współdziałania administracji i zewnętrznych ośrodków doradczych, chociaż obecnie rzadko ma miejsce wykorzystywanie do celów OSR ekspertyz i badań zewnętrznych.

Źródłem dobrych praktyk w zakresie korzystania z zewnętrznej wiedzy eksperckiej jest funkcjonujący od kilku lat mechanizm badań ewaluacyjnych w odniesieniu do programów i projektów finansowanych ze środków strukturalnych UE. Polska jest w zakresie rozwoju badań ewaluacyjnych liderem wśród państw członkowskich UE. Doświadczenia w tym obszarze stały się też podstawą do wprowadzenia mechanizmu obowiązkowej ewaluacji *ex ante* do procedury opracowywania wszystkich programów rozwoju, także tych finansowanych wyłącznie ze środków krajowych (przewiduje to w swoim aktualnie obowiązującym brzmieniu ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Można sądzić, że z czasem rzeczywiście dobre praktyki wypróbowane w obszarze badań finansowanych z funduszy unijnych utrwalały się oraz rozpowszechniły w całej administracji i na tej bazie powstanie stabilny system wykorzystywania wyników prac ekspertów zewnętrznych na potrzeby kształtowania polityk publicznych w Polsce, niezależnie od źródeł ich finansowania.

Instytucje analityczno-doradcze. Współpraca pomiędzy administracją publiczną a instytucjami analityczno-doradczymi wymaga spełnienia niezbędnych warunków również po stronie jej partnerów – instytucji badawczych i eksperckich. Podstawowym wydaje się dobre zrozumienie potrzeb administracji oraz specyfiki jej działania, a w szczególności procesu opracowywania projektów aktów prawnych oraz polityk publicznych i wynikających z nich dokumentów strategicznych i programowych, a następnie dostosowanie do tych potrzeb swojej oferty oraz sposobu współpracy. Z cytowanego na wstępie badania wynika, że takie podejście ze strony ekspertów jest niezbędne, aby ich praca przynosiła rezultaty naprawdę użyteczne w procesie

tworzenia polityk publicznych, zaś sytuacja w tym zakresie często pozostawia wiele do życzenia.

Środowiska eksperckie borykają się ze słabościami, które mają również negatywny wpływ na jakość ich usług na rzecz administracji. Poza instytucjami należącymi do sektora nauki i szkolnictwa wyższego (dla których jednak współpraca z administracją stanowi margines działalności, jeśli w ogóle się w nią angażują), pozostałe podmioty współpracujące z administracją to zwykle organizacje o niezbyt długim okresie funkcjonowania, a zwłaszcza o ograniczonych zasobach finansowych, a co za tym idzie również ludzkich. Wpływa to negatywnie na ich zdolności instytucjonalne oraz na możliwości świadczenia usług, zwłaszcza o bardziej kompleksowym zakresie. Z kolei stosunkowo niewielka skala współpracy z administracją często ani nie uzasadnia, ani nie umożliwia poważnego rozwoju potencjału instytucjonalnego w tym obszarze. Jednak dzięki środkom unijnym przeznaczonym na badania i analizy, które wykonywane są z reguły przez polskie ośrodki badawcze i eksperckie, rynek

tych usług rośnie, a wraz z tym rośnie też liczba ośrodków i ekspertów świadczących takie usługi.

Podsumowując można stwierdzić, że 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 polityk publicznych i projektów aktów prawnych. Aby jednak można było mówić o systemie wykorzystywania wiedzy eksperckiej w procesie podejmowania w administracji rządowej decyzji związanych z kształtowaniem i realizacją polityk publicznych oraz tworzeniem projektów aktów normatywnych, potrzebne są działania po stronie administracji oraz – w odpowiedzi na nie – po stronie eksperckiej. Służyć one powinny zbudowaniu efektywnego i skutecznego modelu współpracy w ramach szerszego systemu zarządzania wiedzą w administracji. Szczegółowe rozwiązania mogą być różne, natomiast model ten powinien opierać się na jednolitych i jasnych zasadach.

Światowy ranking *think tanków*

The Global Go-To Think Tanks

Najbardziej znany na świecie ranking think tanków The Global Go-To Think Tanks, dostarczający informacji na temat jakości instytucji analityczno-doradczych, opracowywany jest przez zespół Uniwersytetu Pensylwania pod kierunkiem profesora Jamesa McGanna.

W 2010 r. w rankingu The Global Go-To Think Tanks zwyciężył Brookings Institution ze Stanów Zjednoczonych. Spośród najlepszych think tanków z Europy Środkowo-Wschodniej Polski Instytut Spraw Międzynarodowych zajął drugie miejsce (pierwsze należało do Carnegie Moscow Center), a także został uznany za jeden z dwudziestu najlepszych publicznych ośrodków analitycznych w kategorii Best Government Affiliated Think Tanks.¹

W Polsce w roku 2008 było 40 instytutów doradczo-analitycznych (pod względem liczby posiadanych *think tanków* Polska zajęła w światowym zestawieniu 22 miejsce), w 2009 i 2010 było ich 41 (25. miejsce w światowym zestawieniu w obu powyższych latach).

Do oceny *think tanków* stosowane są następujące kryteria:

- bezpośredni związek pomiędzy dokonaniem konkretnych rządów a osiągnięciami *think tanku* w danych obszarach (w szczególności stwierdzone pozytywne zmiany, tj. liczba towarów i usług

dostępnych dla obywateli, poziom ich zdrowia fizycznego oraz psychicznego, prawa polityczne),

- termin i zakres tematyczny publikacji wyników prac badawczych,
- umiejętność pozyskiwania przez *think tank* wysokiej klasy profesjonalistów,
- kontakty z osobami z elit politycznych, akademickich oraz mediami,
- akademicka reputacja (np. udział w konferencjach, publikacje, cytowania),
- pozytywna opinia w mediach (tj. liczba wystąpień, wywiady itp.),
- uznanie u polityków (m. in. liczba briefingów i oficjalnych spotkań),
- stan zasobów finansowych *think tanku*,
- liczba przygotowanych przez *think tank* rekomendacji, które zostały przez polityków zaakceptowane,
- funkcje doradcze sprawowane przez członków danego *think tanku*,
- nagrody przyznane pracownikom *think tanku*,
- użyteczność przygotowanych przez *think tank* informacji do postępowań sądowych, przygotowywanie stanowisk,
- umiejętność *think tanku* do tworzenia nowej wiedzy czy też alternatywnych rozwiązań i pomysłów dla polityków,
- zdolność *think tanku* do tego, by stać się ośrodkiem nowych koncepcji politycznych,

- sukcesy we wprowadzaniu zmian w tradycyjnym sposobie prowadzenia polityki.²

Powyższe kryteria umożliwiają zestawienie najlepszych *think tanków* na rynku światowym (tabela 1).

Tabela 1. Zestawienie pierwszych pięciu *think tanków* uznanych w roku 2010 za najlepsze na świecie.

Lp.	<i>Think tank</i>	Kraj pochodzenia <i>think tanku</i>
1	Brookings Institution	Stany Zjednoczone
2	Council on Foreign Relations	Stany Zjednoczone
3	Carnegie Endowment for International Peace	Stany Zjednoczone
4	Chatham House	Wielka Brytania
5	Amnesty International	Wielka Brytania

Źródło: www.gotothinktank.com (dostęp: 28.10.2011 r.)

W 2010 r. w międzynarodowym rankingu The Global Go-To Think Tanks zwyciężył Brookings Institution. Warto zaznaczyć, iż Brookings Institution zajął pierwsze miejsce także w 2008 r. i 2009 r.³

Najwięcej *think tanków* funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Najlepsze *think tanki* w Europie prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Zestawienie pierwszych sześciu *think tanków* uznanych w roku 2010 za najlepsze w Europie.

Lp.	Najlepsze <i>think tanki</i> w Europie Zachodniej	Najlepsze <i>think tanki</i> w Europie Centralnej i Wschodniej
1	Chatham House (FNA Royal Institute of International Affairs), (Wielka Brytania)	Carnegie Moscow Center (Rosja)
2	Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI (Szwecja)	Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, (Polska)
3	French Institute for International Relations – IFRI (Francja)	Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – CASE (Polska)
4	Centre for European Policy Studies – CEPS (Belgia)	F.A. Hayek Foundation (Słowacja)
5	Transparency International, (Niemcy)	Center for Policy Studies at Central European University (Węgry)
6	Adam Smith Institute (Wielka Brytania)	Demos Europa (Polska)

Źródło: www.gotothinktank.com (dostęp: 28.10.2011 r.).

Przypisy::

1. www.pism.pl (dostęp: 28.10.2011 r.).

2. T. T. Kaczmarek, Kto kieruje globalizacją? *Think tanki* – kuźnie nowych idei, Warszawa 2011 r., s. 34–35.

3. www.gotothinktank.com (dostęp: 28.10.2011 r.).

Publikacje dotyczące funkcjonowania instytucji analityczno-doradczych oraz współpracy administracji publicznej z ekspertami zewnętrznymi

Recenzja zbiorcza

W okresie realizacji projektu systemowego „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, w „Przeglądzie Służby Cywilnej” publikowane są recenzje prac dotyczących instytucji analityczno-doradczych typu „think tank”, a także publikacji, które mogą pomóc administracji publicznej w korzystaniu z wiedzy zewnętrznych ekspertów. Staramy się ukazać kontekst projektu systemowego, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, i udokumentować stan wiedzy i świadomości analityków zajmujących się problematyką współpracy administracji publicznej z instytucjami analityczno-doradczymi w Polsce.²

Znajomość publikacji dotyczących *think tanków* w założeniu ma spełnić przynajmniej trzy funkcje:

- po pierwsze, ułatwić kadrze kierowniczej oraz analitykom w administracji publicznej zrozumienie uwarunkowań współpracy administracji z ekspertami zewnętrznymi,
- po drugie, pomóc pracownikom urzędów administracji publicznej w podejmowaniu decyzji o nawiązaniu efektywnej współpracy oraz ułatwić wybór efektywnych sposobów prowadzenia tej współpracy,
- po trzecie, poszerzać debatę publiczną nad wypracowywaniem nowych rozwiązań systemowych mających służyć wzmacnianiu współpracy administracji publicznej z zewnętrznymi wytwórcami wiedzy.

W recenzji znajdują Państwo informacje dotyczące trzech publikacji. Pierwsza to monografia Piotra Zbieranek pt. „Polski model organizacji typu *think tank*”, która stanowi głos w debacie nad polskim modelem instytucji analityczno-doradczej. Druga, „Jak korzystać z ekspertów zewnętrznych?”, to rozprawa o doradztwie, będąca owocem pracy blisko trzydziestu ekspertów praktyków doradzających firmom, którzy postanowili podzielić się doświadczeniem w sprawie doradztwa zewnętrznego i jego uwarunkowań. Trzecia z omawianych publikacji to poradnik dla administracji publicznej pt. „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”, który opublikowany został w ramach projektu systemowego. Te trzy prace zawierają informacje i wskazówki, które mogą być przydatne w podjęciu decyzji o współpracy z zewnętrznymi ekspertami, jak również w prowadzeniu sprawnej współpracy i efektywnym wykorzystaniu wiedzy zewnętrznych ekspertów.

„Polski model organizacji typu *think tank*”

Piotr Zbieranek, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, s. 269, Warszawa 2011 r.

Publikacja „Polski model organizacji typu *think tank*” jest pracą o charakterze monograficznym. Posiada rozbudowaną część teoretyczną dotyczącą modelu organizacyjnego *think tanku* oraz część empiryczną, opartą na badaniach przeprowadzonych wśród polskich organizacji typu *think tank*.



Piotr Zbieranek zastosował w pracy podejście interdyscyplinarne, odwołując się do koncepcji teoretycznych oraz literatury przedmiotu w kilku obszarach, w tym – socjologii, nauk politycznych i zarządzania. Autor podjął próbę odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące charakterystyki anglosaskiego i polskiego modelu *think tanku*, opisał różnice i podobieństwa pomiędzy dwoma modelami organizacji tego typu oraz poszukiwał wyjaśnienia, skąd biorą się różnice pomiędzy modelami.

Czytelnikom „Przeglądu Służby Cywilnej” warto polecić lekturę rozdziałów dotyczących instytucji typu *think tank* funkcjonujących w Polsce, w tym struktury polskiego sektora *think tanków*, charakterystyki organizacji oraz analizę porównawczą polskiego i anglosaskiego modelu organizacji analityczno-doradczych.

Autor zdefiniował instytucję typu *think tank* poprzez siedem cech, w tym:

- sformalizowanie i trwałość struktury organizacyjnej,
- charakter prowadzonej działalności związanej z analizą polityk publicznych (*public Policy analysis*),
- ukierunkowanie na promocję idei i rozwiązań zawartych w rekomendacjach lub analizach,
- innowacyjność wytworów (*thinking unthinkable*),
- formalna, badawcza i finansowa niezależność od innych aktorów życia społecznego,
- deklarowanie działalności w interesie publicznym,
- specyficzne usytuowanie systemowe na przecięciu systemu politycznego i społeczeństwa obywatelskiego oraz charakter aktorów życia społecznego, z którymi wchodzi w bliski kontakt.

Do badań nad polskim modelem *think tanków* zakwalifikowano podmioty na podstawie czterech kryteriów. Zdecydowano się na wybór organizacji obecnych w:

- międzynarodowych badaniach porównawczych *think tanków*,
- stowarzyszeniu lub sformalizowanych ponadnarodowych sieciach *think tanków* jako członek,
- międzynarodowych bazach *think tanków*,
- artykułach publicystycznych jako *think tank*.

Porównując polski i anglosaski model instytucji analityczno-doradczych, Autor wskazuje, że jedna z podstawowych funkcji jaką jest zapewnienie zaplecza eksperckiego (technokratycznego) na płaszczyźnie projektowania zmiany instytucjonalnej, polegająca na dostarczaniu kadr dla systemu politycznego, nie jest w Polsce realizowana. Bardzo słabo dostrzegane i reprezentowane jest organizowanie forum debaty publicznej nad projektowanymi zmianami instytucjonalnymi. Jak wynika z przeprowadzonych badań, polskie *think tanki* stawiają wyżej niezależność wobec podmiotów społecznych, szczególnie politycznych, niż skuteczność działania. Autor podkreśla podobieństwa anglosaskiego i polskiego modelu *think tanku*, co tłumaczy wsparciem pierwszej fali tego typu organizacji w Polsce w latach 90., głównie przez amerykańskie organizacje pozarządowe. Sprzyjało to upowszechnianiu się w naszym kraju zachodnich wzorców organizacyjnych w zakresie funkcjonowania tego typu instytucji. Ciekawa, choć kontrowersyjna konkluzja o blokowaniu możliwości realizacji celów organizacji typu *think tank* w polskim systemie społeczno-politycznym otwiera pole do dalszych badań empirycznych i debaty publicznej.

„Jak korzystać z ekspertów zewnętrznych?”

Red. Robert Krool i Waldemar Podel, Studio Emka, Warszawa 2011 r.



Książka „Jak korzystać z ekspertów zewnętrznych?”, będąca zbiorem wypowiedzi praktyków doradzających głównie w biznesie, funkcjonujących w branży „doradczej”, jest cennym głosem w dyskusji nad rolą doradztwa zewnętrznego w różnych typach organizacji. Sama w sobie stanowi ciekawy materiał badawczy dotyczący typów ról ekspertów zewnętrznych. Autorzy poruszają wiele ciekawych, użytecznych

i kontrowersyjnych wątków z zakresu uwarunkowań, inicjowania i prowadzenia współpracy z zewnętrznymi ekspertami, w tym również kwestie ryzyk związanych ze współpracą, relacji eksperta z kierownictwem organizacji, której doradza, roli

emocji w doradzaniu, problemów z poszukiwaniem i kryteriami wyboru eksperta.

W *Postawiu* Redaktorzy pracy, na podstawie zebranego materiału i własnych doświadczeń, prezentują cztery poziomy doradztwa zewnętrznego i cztery typy ról pełnionych przez doradców, w tym rolę eksperta zewnętrznego jako:

- dostawcy usług i wiedzy, technika, szkoleniowca, wykładowcy; wybór następuje najczęściej na podstawie kryteriów technicznych i ceny, a zlecenia tego typu to np. porady, obsługa szkoleniowa, serwisowa; zlecenia takie nie mają charakteru priorytetowego dla klienta zamawiającego usługę;
- eksperta, konsultanta, trenera, coacha, posiadającego wyjątkową wiedzę merytoryczną w określonym obszarze, wybieranego do rozwiązania konkretnego problemu lub doprecyzowania problemu w obszarze kluczowym dla zamawiającego usługę; cena nie jest głównym kryterium wyboru;
- doradcy jako stratega, tutora, który wiedzę merytoryczną eksperta łączy z umiejętnością strategicznego myślenia; doradca wspiera klienta w określaniu priorytetów i budowaniu strategii; relacje o charakterze trwałym;
- doradcy jako partnera biznesowego i osobistego consigliere/mentora, posiadającego umiejętności i wiedzę i utrzymującego bardzo bliskie relacje z klientem; buduje bliskie relacje pomiędzy własną organizacją a firmą, której doradza, oferując wiedzę swojej organizacji.

Publikacja ma pomóc w eliminacji z debat tzw. specjalistów ignorancji, tendencji do powtarzania cudzych poglądów, opinii, wyników badań bez znajomości problemu, o którym jest mowa, i przypomnieć, iż doradztwo dotyczy spraw nieoczywistych, gdyż do zadań oczywistych nie potrzeba ani doradców, ani ekspertów zewnętrznych, tylko sprawnego personelu i podwykonawców.

Książka powstała przy współpracy z Fundacją na rzecz Promocji Przedsiębiorczości INSTYTUT COPERNICUS, której działalność – zgodnie z deklaracją – nakierowana jest na rozwój i wspieranie przedsiębiorczości rozumianej przede wszystkim jako umiejętność dostrzegania potrzeb oraz kreowania, doskonalenia i wdrażania najbardziej ambitnych pomysłów biznesowych.³

„Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Poradnik dla administracji publicznej”

KPRM, Warszawa 2011 r.

Dla praktyków administracji publicznej, Czytelników „Przeglądu Służby Cywilnej”, polecić trzeba publikację „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Poradnik dla administracji publicznej”.

Poradnik opracowany został przez zespół ekspertów i analityków realizujących zadania w projekcie systemowym dotyczącym współpracy administracji publicznej z ekspertami. Autorzy posiadają doświadczenie w zakresie współpracy z administracją publiczną. Większość pełniła kierownicze funkcje w administracji rządowej. Publikacja została opracowana w oparciu o:

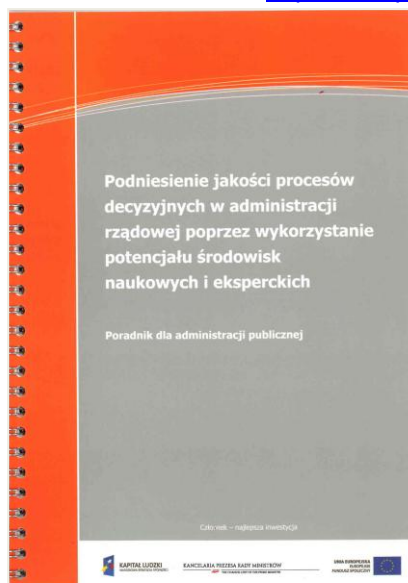
- przegląd dokumentów, aktów prawnych i inicjatyw dotyczących funkcjonowania instytucji analityczno-doradczych oraz ich współpracy z administracją rządową,
- wyniki badania przeprowadzonego w ramach projektu systemowego, zarówno wśród urzędników administracji rządowej, jak i instytucji analityczno-doradczych,
- doświadczenia pozyskane podczas wizyt studyjnych,
- wyniki dyskusji paneli ekspertów i uczestników seminarium, którzy szczegółowo przeanalizowali różne aspekty uwarunkowań i ryzyk związanych z podejmowaniem współpracy pomiędzy administracją i instytucjami analityczno-doradczymi.

Poradnik otwierają dwa teksty odwołujące się do koncepcji teoretycznych. Tekst prof. Aleksandra Surdeja z Akademii Ekonomicznej w Krakowie dotyczy roli ekspertów w tworzeniu polityk publicznych. Tekst autorstwa Sławomira Wysockiego – analityka administracji publicznej – dotyczy modeli procesów decyzyjnych w administracji publicznej.

Formy prawne funkcjonowania *think tanków*, formy współpracy z administracją publiczną, kryteria oceny instytucji analityczno-doradczych opisali: Grzegorz Wiaderek, Magdalena Tarczewska-Szymańska oraz Małgorzata Śledziwska. Dobre praktyki krajowe i zagraniczne zostały opracowane przez Krystynę Gurbiel, Beatę Płonkę oraz M. Tarczewską-

Szymańską. Słowniczek przydatnych pojęć opracowany został przez A. Surdeja oraz S. Wysockiego.

Poradnik dostępny jest na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM pod adresem http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/poradnik_pl_0.pdf.



Przypisy:

1. Projekt systemowy „Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich” realizowany jest w Departamencie Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w ramach Poddziałania 5.1.1 „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr” Działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej” Priorytetu V „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.
2. W numerze 6 (9) listopad-grudzień 2010 r. „Przeglądu Służby Cywilnej” ukazała się recenzja książki Wojciecha Ziętary, analityka z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, „Think Tanks. Na przykładzie USA i Polski”, wydana przez Wydawnictwo UMCS w 2010 r., w numerze 3 (12) maj-czerwiec 2011 r. „Przeglądu Służby Cywilnej” – recenzja książki Tadeusza T. Kaczmarka, pracownika Szkoły Głównej Handlowej, „Kto kieruje globalizacją? Think tanki – kuźnie nowych idei”, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011 r.
3. <http://www.institutcopernicus.pl>.

Irena Jackiewicz

Radca Prezesa Rady Ministrów,

Koordynator projektu systemowego
„Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich”

Poradniki z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

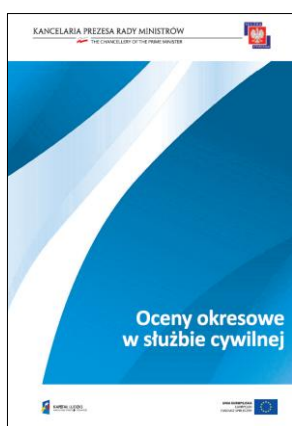
„Pierwsza ocena w służbie cywilnej”, „Oceny okresowe w służbie cywilnej”, „Indywidualny program rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. Poradnik dobrej praktyki”, „Sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w służbie cywilnej” to poradniki przygotowane w ramach realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektu pt. „Strategia zarządzania

zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki).

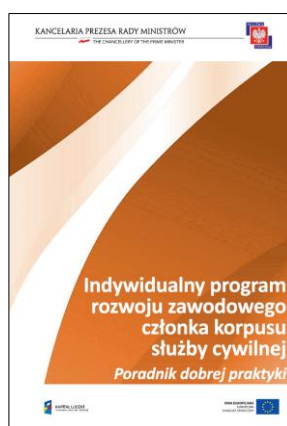
Poradniki dostępne są na stronach internetowych Departamentu Służby Cywilnej KPRM.



http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/03_pierwsza_ocena.pdf



http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/02_oceny_okresowe.pdf



http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/01_iprz.pdf



http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/05_postepowanie.pdf

Wymienione publikacje zostały przygotowane przede wszystkim z myślą o pracownikach komórek kadrowych urzędów w celu ułatwienia i usprawnienia przeprowadzania odpowiednich procesów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach. Ostatni poradnik jest przeznaczony głównie dla członków komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych w celu zapewnienia właściwego przebiegu postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych w służbie cywilnej. Zawierają one nie tylko omówienie odpowiednich przepisów prawa, ale również ilustrują je konkretnymi przykładami zebranymi w ramach doświadczeń wynikających z ponad 2-letniego okresu obowiązywania ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.) oraz przepisów wykonawczych do niej. Poradniki zawierają również praktyczne porady i wskazówki ujęte w postaci dobrych praktyk, które powinny wyznaczać jednolite

standardy postępowania w omawianej tematyce. Publikacje mogą być również przydatne dla pozostałych członków korpusu służby cywilnej oraz wszystkich innych osób zainteresowanych tematyką zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Wszystkie wyżej wymienione poradniki – wraz z „Poradnikiem dotyczącym przeprowadzania naboru do służby cywilnej” – zostały przekazane (po 1 egzemplarzu) do wszystkich urzędów zatrudniających członków korpusu służby cywilnej. Każdy z poradników został również zamieszczony w wersji elektronicznej w internetowym serwisie służby cywilnej w odpowiedniej zakładce tematycznej.

Oprac. Joanna Skrzyńska i Jacek Pawłowski
Radczy Szefa KPRM w Wydziale Systemów i Narzędzi
Zarządzania Kadrami Służby Cywilnej
Departamentu Służby Cywilnej KPRM

Zniesienie i utworzenie ministerstw

W Dzienniku Ustaw nr 250 z 2011 r. ukazało się:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury;

(strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji: <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2011250150001.pdf>)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji poprzez przekształcenie dotychczasowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury;

(strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji: <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2011250150101.pdf>)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych;

(strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji: <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2011250150201.pdf>)

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej;

(strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji: <http://dokumenty.rcl.gov.pl/D2011250150301.pdf>).

Dyrektorem generalnym Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji jest **Edyta Szostak**, dyrektorem generalnym Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – **Katarzyna Szarkowska**, na osobę zastępującą dyrektora generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wyznaczony został radca generalny w Wydziale Organizacyjnym Biura Kadr i Organizacji MSW **Wojciech Kijowski**.

Aktualna lista dyrektorów generalnych ministerstw znajduje się na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej KPRM

(<http://dsc.kprm.gov.pl/dyrektorzy-generalni-urzedow/>).

Projekt ustawy budżetowej na 2012 r.

Rząd zdecydował, że do nowego Sejmu prześle skorygowany projekt ustawy budżetowej na 2012 r.

Ministerstwo Finansów przygotowując przyszłoroczny budżet przyjęło realny wzrost PKB o 2,5 proc. Dochody budżetowe wyniosą ok. 293 mld zł, a wydatki nie będą większe niż 328 mld zł. Deficyt nie przekroczy 35 mld zł.

Premier **Donald Tusk** zaznaczył, że przyszłoroczny budżet jest odpowiedzialny i powiązany z innymi decyzjami rządu, a przede wszystkim chroniący ludzi przed skutkami kryzysu gospodarczego.

Źródło: Strona internetowa:

http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/przyjeto_projekt_ustawy_budzet,8492/.

Nowi członkowie Rady Służby Cywilnej

Na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505 z późn. zm.) Prezes Rady Ministrów **Donald Tusk** powołał z dniem **20 grudnia 2011 r.** na okres trwania kadencji Sejmu wybranego 9 października 2011 r.:

- senatora Witolda **Gintowt-Dziwałtowskiego**,
- posła **Artura Górskiego**,
- pana **Karola Jene**,
- poseła **Stanisławę Prządkę**,
- posła **Józefa Rackiego**,
- posła **Mariusza Sebastiana Witczaka**,
- posła **Tadeusza Woźniaka**.

Pełny skład Rady Służby Cywilnej dostępny jest na stronie internetowej Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów:

(<http://dsc.kprm.gov.pl/sklad-rady-sluzby-cywilnej-0>).

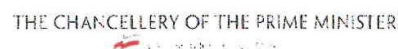
Kontrola NIK

W grudniu zakończyła się z wynikiem pozytywnym, z niestwierdzeniem nieprawidłowości, kontrola Najwyższej Izby Kontroli realizacji przez Szefa Służby Cywilnej zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Kontrolą objęto okres od 24 marca 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

Jak czytamy w wystąpieniu pokontrolnym NIK, pozytywną ocenę realizacji przez Szefa Służby Cywilnej zadań wynikających z ustawy uzasadnia m.in.:

- przygotowanie i przedstawienie Komitetowi Rady Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy,
- obsadzanie stanowisk dyrektorów generalnych urzędów zgodnie z zasadami określonymi w ustawie,
- terminowe przedstawienie Prezesowi Rady Ministrów *Sprawozdania o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby za 2010 r.*,
- wywiązywanie się z obowiązku gromadzenia i upowszechniania informacji o służbie cywilnej,
- zapewnienie warunków upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach pracy,
- planowanie, organizowanie i nadzorowanie szkoleń centralnych w służbie cywilnej,
- prowadzenie współpracy z dyrektorami generalnymi urzędów w ramach Forum Dyrektorów Generalnych.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w zakresie kontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych.



57. Spotkanie Dyrektorów Generalnych

Warszawa, 12-13 grudnia 2011 r.

1. UWAGI OGÓLNE

Podczas 57. Spotkania, które odbyło się w Warszawie w dniach 12-13 grudnia 2011 r., Dyrektorzy Generalni odpowiedzialni za administrację publiczną w Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej:

- z zadowoleniem przyjęli efektywne wdrożenie Priorytetów Średnioterminowych oraz Programu Pracy Sieci Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN),² jak również istotne wyniki osiągnięte w trakcie Polskiej Prezydencji podczas drugiego semestru 2011 r.;
- z zadowoleniem przyjęli interesujące i wartościowe tematy oraz projekty, szczególnie organizację 6. Konferencji Jakości w nowej strukturze organizacyjnej oraz badanie dotyczące *Efektywności dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*;
- wyrazili uznanie dla wsparcia ze strony Rozszerzonej Trojki i członków TRIO na rzecz Polskiej Prezydencji oraz dla dobrej współpracy między nimi, co uznaje się za konieczny warunek skutecznego funkcjonowania Sieci. Dostrzegli również znaczące zaangażowanie członków EUPAN, państw-obszerników oraz organizacji współpracujących – co stymulowało interesujące debaty i tzw. *bench learning* na podstawie krajowych studiów przypadku, jak również prowadzenie badań i opracowywanie raportów o wysokim wskaźniku odpowiedzi i reprezentatywności;
- z zadowoleniem przyjęli dalszą współpracę z instytucjami IIAS/EGPA oraz OECD/GOV w związku z *Raportem w sprawie przyszłości EUPAN*, zatwierdzonym w trakcie Prezydencji Francji w 2008 r., oraz wezwali członków EUPAN do rozważenia możliwości współpracy lub dyskusji z OECD/GOV w zakresie planowanego Obserwatorium Innowacyjności w Sektorze Publicznym (*Observatory of Public Sector Innovation*);
- potwierdzili kontynuowanie strategii przyjętej przez poprzednie Prezydencje, jak również zaproszenie przedstawicieli państw-obszerników i organizacji współpracujących oraz ich udział w pracach EUPAN.

¹ Rezolucja została przyjęta przez Dyrektorów Generalnych w angielskiej wersji językowej. Poniższy dokument stanowi tłumaczenie wersji oryginalnej na język polski.

² Otwarta, elastyczna i skuteczna administracja publiczna. Priorytety Średnioterminowe oraz Programy Prac EUPAN. 1 lipca 2011 – 31 grudnia 2012.

www.eupan.eu

2. REALIZACJA TEMATÓW I PROJEKTÓW W RAMACH PRIORYTETÓW ŚREDNIOTERMINOWYCH (MTP – MEDIUM TERM PRIORITIES)

2.1. ZARZĄDZANIE SKUTECZNĄ ORGANIZACJĄ

2.1.1 Efektywność dobrego rządzenia i etyki (HRWG – Human Resources Working Group – Grupa Robocza ds. Zasobów Ludzkich).

Dyrektorzy Generalni dostrzegają dużą wartość badań empirycznych zleconych przez Polską Prezydencję Europejskiemu Instytutowi Administracji Publicznej na następujący temat: *Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, które obejmowały 26 państw członkowskich UE oraz Komisję Europejską. Z zadowoleniem przyjęli innowacyjną metodologię zastosowaną w tym badaniu, z uwzględnieniem otwartego i partycypacyjnego podejścia:

- opracowanie i przekazanie dokumentu strategicznego wszystkim krajom EUPAN, w formie dynamicznego dokumentu, podlegającego stałym zmianom i poprawkom podczas Polskiej Prezydencji;
- przedstawienie krajowych przypadków wzbogacających debatę na temat instytucjonalizacji polityk w zakresie etyki;
- dogłębną dyskusję odnośnie oraz na podstawie ww. badań, prowadzoną podczas spotkań HRWG i Spotkania Dyrektorów Generalnych;
- analizę kwestionariusza oraz sporządzenie raportu.

Dyrektorzy Generalni zachęcają państwa członkowskie EUPAN do dalszej analizy ustaleń, zaleceń wynikających z badań oraz zaobserwowanych trendów, w tym między innymi:

- trend w kierunku większej liczby a jednocześnie bardziej restrykcyjnych regulacji, istniejący w większości państw członkowskich. Trend w kierunku większych wymogów w zakresie ujawniania informacji o dochodach, większej liczby komisji ds. etyki i mechanizmów kontrolnych (powolna instytucjonalizacja) oraz większej liczby kodeksów postępowania i kodeksów etycznych;
- rozbieżność między tendencją do tworzenia większej liczby reguł i regulacji a niekiedy nieadekwatnym poziomem działań na etapie egzekwowania i implementacji;
- konieczność stałego oceniania efektywności systemu i różnych narzędzi polityki stosowanych w celu promowania etycznych zachowań;
- zauważono, że w większości przypadków, choć nie we wszystkich, nowe środki polityki dot. zasad etycznych były stymulowane przez szeroko komentowane i opisywane przypadki;
- uznaje się, że przywództwo jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi zapewniających skuteczność zasad etycznych. Jednocześnie z drugiej strony, słabe przywództwo jest jedną z najpoważniejszych przeszkód w tym zakresie. Ponadto, działania podejmowane w wyniku kryzysu finansowego mogą spowodować zmniejszenie zaufania do przywódców;
- można uznać, że ograniczenia dot. zasad podejmowania zatrudnienia po okresie zatrudnienia w administracji publicznej (tzw. post-employment) nie są instrumentem zbyt często stosowanym.

Jednakże narzędzie to będzie zyskiwać na znaczeniu z powodu większej mobilności między sektorem prywatnym i publicznym oraz większej elastyczności na rynku pracy. W miarę jak kryzys finansowy dotykał niektóre państwa, powracającą cechą stało się przemieszanie interesów publicznych i prywatnych. W rezultacie konieczne jest skoncentrowanie się na opracowaniu lepszych narzędzi w tym obszarze.

Dyrektorzy Generalni zachęcają członków EUPAN do dystrybucji tego raportu w obrębie administracji państwowych oraz do rozważenia uwzględnienia ostatecznych wniosków i zaleceń raportu w toku reformowania i kształtowania zasad i kodeksów etycznych, stosownie do sytuacji.

2.1.2. Budowa pozytywnego wizerunku służby cywilnej (IPSG – Innovative Public Services Group – Grupa ds. Innowacyjnych Usług Publicznych / wspólnie z HRWG)

Dyrektorzy Generalni wyrażają duże uznanie dla debaty, która odbyła się na forum EUPAN, na temat znaczenia budowy pozytywnego wizerunku służby cywilnej. Rozmowy w ramach tej debaty obejmowały następujące punkty centralne:

- wizerunek administracji publicznej w społeczeństwie;
- działania władz państwowych na rzecz monitorowania i analizowania nastrojów społecznych względem administracji publicznej;
- inicjatywy władz państwowych podejmowane w celu poprawy negatywnego wizerunku administracji publicznej,

które uzupełnione krajowymi przykładami pomogły zidentyfikować doświadczenia oraz informacje w zakresie starań administracji publicznej na rzecz zwiększenia poziomu pozytywnego postrzegania jej wizerunku przez opinię publiczną, oraz umożliwiły uczestnikom debaty zapoznanie się z najnowszymi trendami, których celem jest ułatwienie konfrontacji z wyzwaniem powstającymi w wyniku zmieniających się okoliczności. Dyrektorzy Generalni uznali *Dokument podsumowujący nt. budowy pozytywnego wizerunku służby cywilnej* za cenny przegląd narodowych podejść w odniesieniu do tego zagadnienia.

Ponadto Dyrektorzy Generalni przewidują kontynuację tego tematu podczas wspólnego spotkania z przedstawicielami związków zawodowych zrzeszonych w TUNED 13 grudnia 2011 r.

Dyrektorzy Generalni zachęcają także do dalszych rozmów i analiz poświęconych temu zagadnieniu w obrębie EUPAN podczas przyszłych prezydencji.

2.1.3. Konferencja Jakości (IPSG)

Dyrektorzy Generalni dziękują Polskiej Prezydencji za podjęcie inicjatywy **zorganizowania 6. Konferencji Jakości** oraz potwierdzają jej znaczenie jako jednego z kluczowych rezultatów prac sieci EUPAN. Wyrażają również uznanie dla przeprowadzenia internetowej transmisji 6. Konferencji Jakości jako bardzo wartościowego uzupełniającego narzędzia, wzbogacającego format Konferencji oraz umożliwiającego udostępnienie jej treści szerszemu gronu odbiorców.

Ponadto Dyrektorzy Generalni wyrażają duże uznanie dla partycypacyjnego podejścia członków EUPAN, państw-obszerników i organizacji współpracujących, które zaowocowało aktywnym zaangażowaniem w prace prowadzone w obszarze naboru dobrych praktyk, moderowania sesji konferencyjnych oraz promowania samej Konferencji. Chcą również podziękować Europejskiemu Instytutowi Administracji Publicznej za jego zaangażowanie w merytoryczne przygotowanie Konferencji.

Ze szczególnym zadowoleniem przyjmują obecność priorytetowych tematów Sieci na sesjach plenarnych Konferencji, oraz podkreślają znaczenie jej głównych wniosków w następujących obszarach:

- budowanie zaufania poprzez zarządzanie publiczne;
- zaangażowanie interesariuszy w proces decyzyjny i proces realizacji usług;
- stworzenie kultury zorientowanej na klienta w administracji publicznej;
- myślenie zorientowane na wyniki w zarządzaniu publicznym.

Dyrektorzy Generalni podkreślają znaczenie promocji i dystrybucji kluczowych ustaleń i wyników Konferencji, by umożliwić ich zastosowanie w każdej administracji, co jest niezwykle istotne dla osiągnięcia dobrych rezultatów oraz zachęcenia do podejmowania działań zapewniających trwałość organizacji cyklicznego przedsięwzięcia jakim są konferencje jakości.

Dyrektorzy Generalni wyrażają uznanie dla kontynuacji prac w ramach tematu **zapewnienia trwałości organizacji konferencji jakości**, inspirujących wymianę dobrych praktyk oraz powiązanych koncepcji między członkami IPSP.

Zachęca się przyszłych organizatorów oraz IPSP do odkrywania możliwości dalszego rozwoju formatu sesji Konferencji, aby ułatwić wzajemne uczenie się oraz zapewnić uczestnikom Konferencji konkretne rozwiązania oraz rekomendacje, które będą mogli zastosować w swoich odpowiednich organizacjach.

Dyrektorzy Generalni z zadowoleniem przyjęli informację Delegacji Litewskiej o możliwości organizacji 7. Konferencji Jakości w trakcie Prezydencji Litwy w drugiej połowie 2013 r.

2.1.4. Wspólna Metoda Oceny (Common Assessment Framework – CAF / IPSP)

Dyrektorzy Generalni uznają pracę wykonaną w ramach *Badania zastosowania, wsparcia i przyszłości Wspólnej Metody Oceny*. Z zadowoleniem przyjęli jej wyniki i wyrażają poparcie dla starań grupy ekspertów CAF na rzecz dostosowania modelu do wersji CAF2012, z uwzględnieniem potrzeb i oczekiwań użytkowników. Zachęcają oni wszystkie państwa do udziału w tym procesie. Współczesna wersja proponowanej publikacji elektronicznej Modelu 2012 uzyskała ogromną aprobatę z uwagi na zawarte w niej nowe możliwości zastosowania i ekologiczne podejście.

Dyrektorzy Generalni są wdzięczni Norwegii za zgłoszenie chęci zorganizowania 5. Europejskiego Spotkania Użytkowników CAF we wrześniu 2012 r. w Oslo, a także potwierdzają znaczenie kontynuowania procesu wymiany doświadczeń między użytkownikami CAF.

2.1.5. Zarządzanie satysfakcją klienta (Customer Satisfaction Measurement – CSM / IPSG)

Dyrektorzy Generalni ponownie potwierdzają znaczenie podejścia zorientowanego na klienta/obywatela jako istotny warunek poprawy jakości i wydajności w procesie świadczenia usług publicznych.

Wyrażają wdzięczność Członkom Zespołu ds. Zarządzania Satysfakcją Klienta (CSM LT), Belgijskiej, Węgierskiej i Polskiej Prezydencji jak również Europejskiemu Instytutowi Administracji Publicznej za ich pracę na rzecz opracowania wytycznych zatytułowanych *Pomiar jako środek do doskonalenia. Poprawa funkcjonowania sektora publicznego poprzez wykorzystanie informacji na temat poziomu satysfakcji użytkowników-klientów* (tytuł oryginalny: *Measure to improve. Improving public sector performance by using citizen-user satisfaction information*) oraz wyrażają duże uznanie dla pomyślnego wypełnienia mandatu przyznanego podczas Prezydencji Hiszpańskiej (czerwiec 2010 r.). 18-miesięczny mandat tego Zespołu wygasa z końcem tego semestru.

Dyrektorzy Generalni w pełni akceptują i doceniają zmiany w państwach członkowskich, które wynikają ze współpracy w ramach CSM LT w okresie właśnie wygasającego oraz wykonywania poprzednich mandatów. Doceniając efektywność i wydajność prac CSM LT, zachęcają członków EUPAN do promowania i rozpowszechniania wyników działań LT poprzez podejmowanie inicjatyw w obszarze zarządzania satysfakcją klienta w swoich krajowych administracjach takich jak na przykład:

- dalsze tłumaczenie i dystrybucja dokumentów: Zarządzanie Satysfakcją Klienta. *Europejski podręcznik praktyka* (ang. *European Primer on Customer Satisfaction Management*) i *Pomiar jako środek do doskonalenia. Poprawa funkcjonowania sektora publicznego poprzez wykorzystanie informacji na temat poziomu satysfakcji użytkowników-klientów* (ang. *Measure to improve. Improving public sector performance by using citizen-user satisfaction information*);
- organizowanie tematycznych konferencji, wydarzeń i sesji szkoleniowych;
- dalszy rozwój krajowych narzędzi do poprawy procesu świadczenia usług publicznych.

Mając na uwadze znaczenie podejścia zorientowanego na klienta/obywatela, Dyrektorzy Generalni zachęcają członków EUPAN do aktywnego udziału w pracach przyszłych prezydencji odnośnie do tego zagadnienia, w ramach spotkań IPSP, na przykład poprzez:

- identyfikowanie i wymianę różnych metod, narzędzi i dobrych praktyk;
- dyskusje i dogłębne analizy, także organizowanie podczas spotkań IPSP sesji *ad hoc* związanych z tematyką zarządzania satysfakcją klienta;
- rozważenie możliwości przygotowania raportów na temat zagadnień związanych z zarządzaniem satysfakcją klienta, które są istotne z perspektywy IPSP,

z uwzględnieniem wspierania tych działań poprzez komunikację internetową oraz stronę internetową EUPAN.

2.2. W OBLICZU KRYZYSU

Dyrektorzy Generalni wyrażają uznanie dla działań Polskiej Prezydencji na rzecz rozpoczęcia dyskusji na temat przyszłości statusu zatrudnienia w państwowych służbach publicznych, oraz dla opracowania dokumentu Polskiej Prezydencji na temat *Przyszłość statusu zatrudnienia w krajowych służbach publicznych oraz rola legislacji UE – zagadnienie o coraz większym znaczeniu dla EUPAN* (ang. *Status development in the national public services and the role of EU Law – a subject of growing importance for EUPAN*), która stanowi ważne wprowadzenie do przyszłej debaty w ramach EUPAN.

Dyrektorzy Generalni z zadowoleniem przyjęli propozycję kontynuowania dyskusji na temat statusu zatrudnienia, przedstawioną przez kolejną Prezydencję Danii, jako temat zasługujący na dalsze zbadanie, w pierwszym semestrze 2012 r., we współpracy z Polską Prezydencją.

Dyrektorzy Generalni zauważają również wnioski debaty na temat koncepcji *flexicurity* (elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego), zainicjowanej przez Polską Prezydencję, która może być pomocna dla administracji publicznych podczas modernizowania oraz dostosowywania się do potrzeb i wymogów ogółu społeczeństwa i obywateli.

2.3. PRZEDSTAWICIELE KIEROWNICTWA NAJWYŻSZEGO SZCZEBLA

Dyrektorzy Generalni wyrażają uznanie dla kontynuowania debaty na temat roli przedstawicieli kierownictwa najwyższego szczebla w administracji publicznej, z naciskiem na bieżące wyzwania. Sesje prowadzone podczas posiedzeń HRWG i IPSTG spełniły swój cel, jakim było wzmocnienie wymiany doświadczeń wśród członków EUPAN, powiązanych krajów i instytucji, poprzez podejście *peer-to-peer*. Sesje zatytułowane *Koordinacja, kooperacja i współpraca na najwyższym szczeblu kierowniczym* (HRWG), oraz *Przedstawiciele kierownictwa najwyższego szczebla jako inicjatorzy zmiany i innowacji* (IPSTG), stanowiły również pomost łączący prace poprzednich Prezydencji, w szczególności projektu *BLC Capacity to innovate* (BLC Zdolność innowacji) rozpoczętego podczas Prezydencji Węgier, z tematami które będą omawiane przez kolejne Prezydencje w ramach ich programów ustanowionych w bieżącym MTP.

Dyrektorzy Generalni z zadowoleniem przyjęli debatę nad rosnącą rolą i wartością dodaną tzw. „think-tanków” i innych zewnętrznych i analitycznych ośrodków dla administracji publicznej, które mogą trwale przyczynić się do stałego doskonalenia kompetencji administracji państwowej.

2.4. NIEFORMALNY DIALOG SPOŁECZNY (HRWG)

Dyrektorzy Generalni z zadowoleniem przyjęli stałą nieformalną współpracę z przedstawicielami Delegacji Związków Zawodowych Administracji Krajowej i Europejskiej (TUNED – Trade Union’s National and European Administration Delegation), która jest wynikiem ustaleń zatwierdzonych w trakcie 56. Spotkania Dyrektorów Generalnych w Gödöllő.

Dyrektorzy Generalni potwierdzają zaproponowany temat debaty dla tego semestru – budowa pozytywnego wizerunku służby publicznej, jako aktualne zagadnienie wspólnego zainteresowania. Uznają także wkład członków EUPAN, mianowicie Szwecji i Holandii, aktualnych członków Troiki i TRIO, jak również organizacji TUNED w przygotowanie tej debaty.

W nawiązaniu do rezolucji z Gödöllő Dyrektorzy Generalni z zadowoleniem przyjęli deklarację przeprowadzenia oceny tymczasowego mechanizmu współpracy z organizacją TUNED oraz zaproponowania na jej postawie modelu dalszej współpracy, która to deklaracja została złożona przez Prezydencję Danii. Model dalszej współpracy zostanie przedstawiony podczas spotkania Dyrektorów Generalnych oraz – jeżeli zostanie przyjęty – również podczas kolejnego spotkania Dyrektorów Generalnych z organizacją TUNED – w Kopenhadze w czerwcu. Dyrektorzy Generalni zachęcają do dalszej współpracy z organizacją TUNED w ramach kolejnych Prezydencji.

3. DZIAŁANIA HORYZONTALNE

3.1. STRONA INTERNETOWA EUPAN (HRWG/IPSG)

Dyrektorzy Generalni doceniają starania Polskiej Prezydencji na rzecz zapewnienia w pełni funkcjonalnej strony internetowej EUPAN, stanowiącej nowe i efektywne narzędzie komunikacji między członkami EUPAN oraz między EUPAN i opinią publiczną, w tym:

- udostępnianie i dystrybuowanie wśród członków EUPAN aktualnych dokumentów, publikacji, informacji na temat wydarzeń i działań Sieci;
- zorganizowanie we współpracy z Europejskim Instytutem Administracji Publicznej oraz firmą Apogee Information System Int., szkolenia dla administratorów strony internetowej EUPAN, szczególnie tych z krajów Rozszerzonej Troiki, poświęconego zarządzaniu stroną internetową EUPAN;
- koordynowanie przekazywania zaktualizowanych instrukcji dot. Intranetu i CMS, które po udostępnieniu w Intranecie strony internetowej EUPAN są dostępne dla członków EUPAN;
- uruchomienie procesu eliminacji trudności dotyczących zarządzania stroną internetową.

Dyrektorzy Generalni wyrażają uznanie dla wsparcia ze strony Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej. Dalsze zarządzanie stroną internetową EUPAN oraz współpraca w tym obszarze powinny być zgodne z ustaleniami zawartymi w Wytycznych dot. Polityki Redagowania Strony Internetowej EUPAN³.

Ponadto Dyrektorzy Generalni zachęcają przyszłe Prezydencje do kontynuowania prac nad stroną internetową EUPAN, prowadzonych w trakcie poprzednich Prezydencji w celu dalszego wzmocnienia wydajności i widoczności/rozpoznawalności całej Sieci. Zachęcają również kolejne Prezydencje do kontynuowania takich

³ Wytyczne dot. Polityki Redagowania Strony Internetowej EUPAN (EUPAN Website Editorial Policy Guidelines). Przyjęte przez Dyrektorów Generalnych 23 czerwca 2011 r. w Gödöllő, Węgry.

prac poprzez wykorzystanie i rozpowszechnianie możliwości dostępnych za pośrednictwem tej strony internetowej, celem zapewnienia dalszej poprawy współpracy między członkami EUPAN, poprawy widoczności/rozpoznawalności Sieci, dzielenia się dobrymi praktykami i prezentowania wyników opinii publicznej.

3.2. AKTUALIZACJA PODRĘCZNIKA EUPAN (HRWG/IPSG)

Dyrektorzy Generalni z zadowoleniem przyjęli inicjatywę Polskiej Prezydencji na rzecz zapewnienia aktualnych treści Podręcznika EUPAN. Doceniają cenne zaangażowanie członków grup HRWG i IPSG w przygotowanie aktualnej wersji tego dokumentu oraz zatwierdzają zaktualizowaną strukturę i treści Podręcznika EUPAN.

Na podstawie wyników aktualizacji i powiązanych z tym pomysłów przedstawionych we wstępie do Podręcznika, Dyrektorzy Generalni zachęcają członków EUPAN do udostępnienia tego Podręcznika na swoich stronach internetowych.

Dyrektorzy Generalni zachęcają kolejne Prezydencje do dalszego aktualizowania treści zawartych w Podręczniku EUPAN, jeżeli okaże się to niezbędne.

4. OŚWIADCZENIE DOT. PUBLIKACJI

Dyrektorzy Generalni akceptują następujące dokumenty, które zostaną opublikowane w ogólnodostępnych (Internet) sekcjach strony internetowej EUPAN:

- *Rezolucja Dyrektorów Generalnych z ich 57. Spotkania w Warszawie w dniach 12-13 grudnia 2011 r.*
- *Końcowy raport w sprawie Efektywności dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego.*
- *Końcowy raport w sprawie Badania zastosowania, wsparcia i przyszłości Wspólnej Metody Oceny.*
- *Poradnik: Pomiar jako środek do doskonalenia. Poprawa funkcjonowania sektora publicznego poprzez wykorzystanie informacji na temat poziomu satysfakcji użytkowników-klientów.*
- *Dokument podsumowujący nt. Budowy pozytywnego wizerunku służby cywilnej.*
- *Dokument Polskiej Prezydencji na temat Przyszłości statusu zatrudnienia w państwowych służbach publicznych oraz roli legislacji UE.*
- *Podręcznik EUPAN – polska aktualizacja.*

2. REALIZACJA TEMATÓW I PROJEKTÓW W RAMACH PRIORYTETÓW ŚREDNIOTERMINOWYCH (MTP – MEDIUM TERM PRIORITIES)

2.1. ZARZĄDZANIE SKUTECZNĄ ORGANIZACJĄ

2.1.1 Efektywność dobrego rządzenia i etyki (HRWG – Human Resources Working Group – Grupa Robocza ds. Zasobów Ludzkich).

Dyrektorzy Generalni dostrzegają dużą wartość badań empirycznych zleconych przez Polską Prezydencję Europejskiemu Instytutowi Administracji Publicznej na następujący temat: *Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: Ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, które obejmowały 26 państw członkowskich UE oraz Komisję Europejską. Z zadowoleniem przyjęli innowacyjną metodologię zastosowaną w tym badaniu, z uwzględnieniem otwartego i partycypacyjnego podejścia:

- opracowanie i przekazanie dokumentu strategicznego wszystkim krajom EUPAN, w formie dynamicznego dokumentu, podlegającego stałym zmianom i poprawkom podczas Polskiej Prezydencji;
- przedstawienie krajowych przypadków wzbogacających debatę na temat instytucjonalizacji polityk w zakresie etyki;
- dogłębną dyskusję odnośnie oraz na podstawie ww. badań, prowadzoną podczas spotkań HRWG i Spotkania Dyrektorów Generalnych;
- analizę kwestionariusza oraz sporządzenie raportu.

Dyrektorzy Generalni zachęcają państwa członkowskie EUPAN do dalszej analizy ustaleń, zaleceń wynikających z badań oraz zaobserwowanych trendów, w tym między innymi:

- trend w kierunku większej liczby a jednocześnie bardziej restrykcyjnych regulacji, istniejący w większości państw członkowskich. Trend w kierunku większych wymogów w zakresie ujawniania informacji o dochodach, większej liczby komisji ds. etyki i mechanizmów kontrolnych (powolna instytucjonalizacja) oraz większej liczby kodeksów postępowania i kodeksów etycznych;
- rozbieżność między tendencją do tworzenia większej liczby reguł i regulacji a niekiedy nieadekwatnym poziomem działań na etapie egzekwowania i implementacji;
- konieczność stałego oceniania efektywności systemu i różnych narzędzi polityki stosowanych w celu promowania etycznych zachowań;
- zauważono, że w większości przypadków, choć nie we wszystkich, nowe środki polityki dot. zasad etycznych były stymulowane przez szeroko komentowane i opisywane przypadki;
- uznaje się, że przywództwo jest jednym z najskuteczniejszych narzędzi zapewniających skuteczność zasad etycznych. Jednocześnie z drugiej strony, słabe przywództwo jest jedną z najpoważniejszych przeszkód w tym zakresie. Ponadto, działania podejmowane w wyniku kryzysu finansowego mogą spowodować zmniejszenie zaufania do przywódców;
- można uznać, że ograniczenia dot. zasad podejmowania zatrudnienia po okresie zatrudnienia w administracji publicznej (tzw. post-employment) nie są instrumentem zbyt często stosowanym.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW; ALEJE UJAZDOWSKIE 1/3; 00-583 WARSZAWA
WYDAWCA: SZEFE SŁUŻBY CYWILNEJ

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW – DEPARTAMENT SŁUŻBY CYWILNEJ
REDAKTOR NACZELNY: DAGMIR DŁUGOSZ – DYREKTOR DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
ZASTĘPCY DYREKTORA: MARIA REUTT, ARTUR OBŁUSKI, WOJCIECH ZIELIŃSKI

REDAKCJA: WYDZIAŁ ORGANIZACYJNY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM
NACZELNIK WYDZIAŁU JACEK NIEWIAROWSKI, TEL. 22 694 73 21, E-MAIL JNIEWIAR@KPRM.GOV.PL
REDAKTOR PROWADZĄCY DOROTA GDAŃSKA, TEL. 22 694 74 20, E-MAIL DGDANSKA@KPRM.GOV.PL
WSPÓŁPRACOWNICY: PRACOWNICY DEPARTAMENTU SŁUŻBY CYWILNEJ KPRM

WYDAWNICTWO.KSC@KPRM.GOV.PL