



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

PRZEGLĄD
SYSTEMÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO
W WYBRANYCH KRAJACH
UE ORAZ OECD

Warszawa 2014

Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD

Praca zbiorowa pod redakcją Bartosza Ledziona, Stanisława Mazura i Karola Olejniczaka

Zespół autorski: R. Chrabąszcz, M. Kozak, T. Kupiec, A. Mazur, M. Możdżeń,
T. Olejniczak, P. Śliwowski, K. Wojnar, D. Wojtowicz

Warszawa 2014



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO





**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



**MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Copyright © Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
Warszawa 2014

ISBN 978-83-7610-510-9

Egzemplarz bezpłatny

Wydawca: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
<http://www.mir.gov.pl>
<http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>

Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
tel. (+48 22) 273 76 00/01
fax (+48 22) 273 89 08
e-mail: kkpr@mir.gov.pl

14. Wielka Brytania

Autor: Paweł Śliwowski

Wprowadzenie

W pierwszej dekadzie XXI w. Wielka Brytania stanęła w obliczu dwóch wydarzeń, które można nazwać „szokami strategicznymi”⁸⁹. Pierwsze z nich to atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone Ameryki Północnej – najbliższego sojusznika Wielkiej Brytanii – oraz związane z tym atakiem zaangażowanie wojsk Zjednoczonego Królestwa w Iraku i Afganistanie (mimo ambiwalentnej postawy niektórych środowisk brytyjskich oraz części państw UE). Drugi „szok strategiczny” to kryzys gospodarczy, który przyniósł kres trzynastoletnich rządów Partii Pracy, a nowy rząd koalicyjny (pierwszy w czasach powojennych) został zmuszony do zdecydowanej korekty wydatków budżetowych.

To właśnie te wydarzenia, połączone z coraz słabszą pozycją ekonomiczną Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej, były poważnymi impulsami do rozpoczęcia publicznej debaty nad jakością brytyjskiego systemu planowania strategicznego. Areną tej dyskusji stały się przede wszystkim instytucje publiczne (Izba Gmin), ale także niezależne organizacje badawcze (np. *Chatham House*) oraz – w mniejszym zakresie – media. Częstym zarzutem było stwierdzenie, że administracja brytyjska jest w istocie skupiona na sprawach bieżących, dominuje w niej logika „jako takiego radzenia sobie z problemami” (*muddling through*).

Niniejszy rozdział jest próbą opisu systemu, który spotyka się z coraz częstszą wewnętrzną krytyką. Jest to jednocześnie system, który w istotny sposób wyróżnia się na tle innych europejskich modeli planowania i zarządzania procesami rozwoju. Aby przedstawić jego rzetelną charakterystykę, nie można ograniczyć się do opisanie stanu aktualnego. Trzeba uchwycić szerszą perspektywę sięgającą przynajmniej kilku ostatnich kadencji rządowych. Za takim przekrojowym podejściem deskryptywnym i analitycznym przemawia następujący argument: planowanie strategiczne to ewolucyjny proces, a nie jednorazowy stan. Opisanie jedynie sytuacji *hic et nunc* nie pozwoliłoby uchwycić wielu istotnych cech systemu, zwłaszcza w kraju o silnej kulturze proreformatorskiej w obszarze administracji publicznej. Dlatego w rozdziale pojawiają się odniesienia do zmian zachodzących w tym obszarze od roku 1997 do chwili obecnej (jesień 2013 roku), a więc w okresie rządów Partii Pracy (gabinety Tony’ego Blaira i Gordona Browna) oraz koalicyjnego rządu Davida Camerona i Nicka Clegga.

Co więcej, w rozdziale tym system programowania strategicznego postrzegany jest jako „maszyna” produkująca kolejne dokumenty. Dlatego analizowane są struktury systemu (instytucje, zasoby i relacje) oraz mechanizmy prowadzące do definiowania celów, ich upowszechniania w świadomości urzędników, a następnie osiągania tych celów na drodze doskonalenia codziennych praktyk. Takie podejście wynika z przekonania, że strategia nie jest planem czy dokumentem (te mogą być jedynie materialnym wyrazem myślenia strategicznego) – jest przede wszystkim metodą radzenia sobie z niepewnością i dynamiką współczesnego świata⁹⁰.

Omawiane struktury systemu, działające w nim mechanizmy i ich produkty (dokumenty strategiczne) będą odnosić się do Anglii, nie dotykając kwestii Walii, Szkocji oraz Irlandii Płn. Zgodnie z postępującym procesem decentralizacji, w tym wprowadzeniem organów władzy w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa (tzw. *devolution process*), działania Rządu Jej Królewskiej Mości i tworzone w jego ramach dokumenty strategiczne odnoszą się do sytuacji w Anglii, co jest każdorazowo podkreślane we wszystkich dokumentach publikowanych przez instytucje rządowe.

⁸⁹ Terminem „szok strategiczny” posługiwał się Sir Robert Fry, odpowiadając przed jedną z komisji Izby Gmin. Zapis debaty można znaleźć w: Public Administration Select Committee (2010), *Who does UK National Strategy?*, First Report of Session 2010–11. London: House of Commons, s. 29.

⁹⁰ por. Public Administration Select Committee (2010), *Who does UK National Strategy?*, First Report of Session 2010–11. London: House of Commons, s. 7.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

W Wielkiej Brytanii, kolebce nowoczesnych nurtów reformatorskich w administracji, nie stworzono spójnego systemu prawnego regulującego planowanie strategiczne i zarządzanie politykami rozwoju. W odróżnieniu od takich państw, jak Stany Zjednoczone, gdzie na początku lat 90. wprowadzono *The Government Performance and Results Act*⁹¹, czy też Francji, w której na progu nowego tysiąclecia stworzono *Loi organique relative aux lois de finances*, działania brytyjskie opierały się na wielu paralelnych inicjatywach, dotyczących pojedynczych elementów i funkcji systemu administracji publicznej.

Jest to niewątpliwie powiązane z całym systemem prawnym oraz charakterystyką procedur legislacyjnych obowiązujących w tym państwie. Przypomnijmy, że w Wielkiej Brytanii nie występuje spisana konstytucja stanowiąca podstawę dla innych aktów prawnych, obowiązuje zaś system prawa precedensowego, który pośrednio implikuje także pragmatyczne nastawienie do realizowania polityk publicznych.

Poszczególne instytucje wchodzące w skład rządu w Wielkiej Brytanii mają silniejszą pozycję od ministerstw państw kontynentalnych. Dlatego to właśnie ministerstwa, wykorzystując swoje prerogatywy, inicjują pracę nad strategiami w zależności od zidentyfikowanych potrzeb. Strategie są prezentowane przed parlamentem przez premiera (np. strategia bezpieczeństwa) lub sekretarzy stanu sprawujących nadzór nad konkretnym obszarem, którego dotyczy strategia.

Opracowane dokumenty strategiczne wymagają prac legislacyjnych tylko w przypadku nadania im szczególnego priorytetu przez rząd. Takie umocowanie prawne ma zapewnić realizację zapisów strategii przez aktorów działających w jej obszarze. Nie jest to jednak zjawisko częste. Zmiany te wprowadzane są w drodze przyjęcia jednego lub większej liczby aktów prawnych. Przykładem może być chociażby *The Marine Strategy Regulations 2010*, przyjęte jako *UK statutory instrument*, a więc w podstawowej formie aktu prawnego obowiązującego w Wielkiej Brytanii. Regulacje te w jednoznaczny sposób wskazują delimitację obszarów, które powinny zostać objęte strategią. Opisują też zakres obowiązków stojących przed sekretarzem stanu odpowiedzialnym za obszary morskie i wskazują, do jakich europejskich aktów prawnych nawiązują przyjęte rozwiązania⁹².

Pisząc o powiązaniach brytyjskich dokumentów strategicznych z europejskimi, warto odnieść się do szerszego kontekstu. Doświadczenia kilku dekad obecności Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej naznaczone są dystansem i nieufnością w stosunku do wielu rozwiązań, które przyjmowane są na poziomie UE. Eksperci wskazują, iż dystans ten może wynikać z dwóch wzajemnie przenikających się źródeł. Po pierwsze, kolejne rządy brytyjskie z przyczyn historycznych i uwarunkowań kulturowych nie są otwarte na współpracę z innymi państwami w procesie tworzenia prawa i polityk publicznych. Po drugie, struktury i mechanizmy występujące w rządzie, a związane z relacjami z UE, są przestarzałe i niedostosowane do obecnej sytuacji⁹³.

Stan ten ma istotny wpływ na powiązanie strategii brytyjskich z europejskimi. Jeżeli strategia dotyczy obszaru, w którym istnieją zobowiązania prawne nakładane przez UE, to są one uwzględniane. Nigdy jednak nie dochodzi do automatycznego przekładania prawa unijnego na brytyjskie. Istnieje dokument określający sposób transpozycji regulacji europejskich na krajowe, którego nadrzędne zasady mówią o wprowadzaniu niezbędnego minimum regulacji unijnych do regulacji brytyjskich (a w przypadku, gdzie regulacje brytyjskie idą dalej, postuluje się analizę, czy celowe jest bardziej restrykcyjne regulowanie danej sfery). Dokument ten zaleca też szukanie możliwości wprowadzenia prawa unijnego na innej drodze, niż przez zmiany w prawie lub nowe przepisy, każdorazowe weryfikowanie, czy wprowadzane ujednolicenia prawa nie stawiają brytyjskich przedsiębiorstw w gorszej sytuacji, niż znajdują się przedsiębiorcy w innych krajach europejskich⁹⁴.

Jeżeli zaś chodzi o zawartość merytoryczną, to strategie brytyjskie, w przeciwieństwie do polskich, nie kładą tak silnego nacisku na zgodność ze strategiami i inicjatywami podejmowanymi w UE. Przywołajmy przykład dwóch strategii odnoszących się do rozwoju kapitału ludzkiego. Dokument brytyjski⁹⁵ niemal nie zawiera odniesień do działań podejmowanych w tym obszarze

⁹¹ Więcej o tej regulacji przeczytać można w rozdziale poświęconym doświadczeniom administracji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

⁹² *The Marine Strategy Regulations 2010. Statutory Instruments 2010*, No. 1627.

⁹³ Miller V. (2012), *How the UK Government deals with EU Business – Commons Library Standard Note*, London: House of Commons, s. 1.

⁹⁴ Department for Business, Innovation and Skills (2013), *Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively*. London: HM Government.

⁹⁵ Department for Business, Innovation and Skills (2010), *Skills for sustainable growth*. London: HM Government.

w Europie. Dokument polski⁹⁶ w sposób systematyczny opisuje zgodność z założeniami strategii *Europa 2020*, pokazuje zależność od procesów zachodzących w Europie (np. procesu bolońskiego). Wynika to niewątpliwie z opisanych wcześniej powodów, ale również z faktu, iż polityki prorozwojowe w Wielkiej Brytanii są w przeważającym stopniu finansowane ze środków krajowych, dlatego nie istnieje presja na formatowanie strategii pod kątem rozwiązań promowanych w ramach polityki spójności i innych polityk europejskich.

Przegląd i klasyfikacja dokumentów strategicznych

W 2009 r. na jedno brytyjskie ministerstwo przypadało średnio ok. 171 dokumentów mających charakter strategiczny lub związanych z zarządzaniem politykami publicznymi⁹⁷. Ta liczba pokazuje, jak daleko posunięta jest fragmentaryzacja tego obszaru.

Nie istnieje jedna, nadrzędna strategia długookresowa, określająca wizję państwa za 15–20 lat. Stan ten coraz częściej oceniany jest jako negatywny, zarówno dla brytyjskiej suwerenności (sprawy obronności i miejsce Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej), brytyjskiej gospodarki i poziomu życia obywateli. Zdaniem niektórych, brak długofalowej strategii związany jest z atrofią myślenia strategicznego, z dominującą w brytyjskich ministerstwach kulturą „gaszenia pożarów”, z nadmiernym skupieniem na działaniach, których horyzont nie przekracza kilku miesięcy⁹⁸.

Paradoksalnie nie oznacza to, że nie istnieje hierarchia dokumentów. Na szczycie tej umownej quasi-struktury, można umieścić deklarację koalicji rządowej przedstawiającą program rządu. Po raz pierwszy w czasach powojennych w budynkach rządowych ulokowanych w okolicach Whitehall, najważniejsze gabinety zajmowane są przez przedstawicieli dwóch partii (torysów i liberałów). W roku 2010 David Cameron i Nick Clegg ogłosili wspólny dokument *The Coalition: our programme for government*. Analizę dokumentów strategicznych warto zacząć od tej deklaracji. Dlaczego? Tworzenie strategii, następnie przekładanie jej na gramatykę polityk publicznych opiera się na podejmowaniu decyzji, które są w swojej istocie polityczne⁹⁹.

Nawet w systemie brytyjskim, w którym funkcjonuje specyficzna grupa profesjonalnych pracowników sektora publicznego, istnieją bardzo silne mechanizmy opierania polityk publicznych na dowodach oraz mechanizmy biznesowego zarządzania w sektorze publicznym. W ostatecznym rozrachunku, to przedstawiciele partii rządzącej dokonują politycznych wyborów, co do kierunków prowadzonych działań. To naturalny stan dla demokracji parlamentarnej, w której władza odpowiada przed obywatelami za działania, które podejmuje. Co więcej, to stan w największym stopniu gwarantujący, że aparat państwa zostanie silnie zaangażowany w realizację polityk publicznych wynikających ze strategii. Rządzący będą zawsze z większą determinacją dążyć do realizacji swoich celów, niż do realizacji założeń strategii eksperckich, lecz niepowiązanych z programami politycznymi.

Deklaracja koalicyjna to dokument o przejrzystej strukturze, którą tworzy 31 obszarów (np. przedsiębiorczość, zdrowie, bezpieczeństwo, kultura, energia i ochrona klimatu). Każdy z obszarów zawiera krótkie wprowadzenie (nie jest to pogłębiony analityczny wstęp, lecz krótkie narracyjne wprowadzenie kolejnych wątków) oraz serię deklaracji dotyczących planowanych działań. Co ciekawe, obszary te uszeregowane zostały w kolejności alfabetycznej, co sprawia, że na podstawie samej lektury dokumentu niemożliwe jest wskazanie, które z nich są najważniejsze w oczach przedstawicieli partii koalicyjnych. Można jednak uznać, iż nadrzędną zasadą warunkującą realizację postulatów z deklaracji jest troska o obniżenie wydatków państwa. Końcowe zastrzeżenie z deklaracji wyraźnie wskazuje, że tempo realizacji poszczególnych celów będzie uwarunkowane stanem budżetu.

O znaczącej roli omawianego dokumentu świadczy fakt, iż jego strukturze i celom w nim zawartym podporządkowano kwestie operacyjne w ministerstwach, wprowadzając modyfikację do tzw. spending review oraz nakładając na ministerstwa obowiązek przygotowywania specyficznych biznes planów nawiązujących do celów deklaracji (więcej można o tym przeczytać w podrozdziale poświęconym relacjom między poziomem strategicznym a poziomem wdrażania). Chociaż

⁹⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2012), *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020*. Warszawa: MPiPS.

⁹⁷ Objective Corporation (2010), *The Policy Lifecycle Management Process: Streamlining the Process for Document Production and Consultation*, s. 14.

⁹⁸ Public Administration Select Committee (2012), *Strategic thinking in Government: without National Strategy, can viable Government strategy emerge?*, London: House of Commons.

⁹⁹ Polityczne zarówno w rozumieniu klasycznym – arystotelesowskim, jak i bardziej pragmatycznym, zawierającym się w definicji Harolda Dwighta Lasswella określającego politykę jako decydowanie „kto dostaje co, kiedy i jak” (*who gets what, when and how*).

deklaracja koalicji nie jest strategią sensu stricto, to jednak jej zapisy w istotny sposób wpływają na działania administracji brytyjskiej.

Innym dokumentem o charakterze horyzontalnym jest Plan wzrostu, tzw. *The Plan for Growth*. Dokument ten został opublikowany przez nowy gabinet w marcu 2011 r. Za jego powstanie odpowiadało Ministerstwo Skarbu oraz Ministerstwo Gospodarki, Innowacji i Umiejętności. Dokument zrodził się z przekonania, że Wielka Brytania jest państwem o ogromnym potencjale rozwoju, ale jednocześnie państwem, które wśród grupy 20 najbogatszych, poczyniło w ostatnich latach krok w tył na ścieżce rozwoju. Aby przywrócić Wielkiej Brytanii odpowiadające jej aspiracjom miejsce wśród najbardziej rozwiniętych państw oraz odpowiedzieć na wyzwania nadchodzących lat, rząd koalicyjny zaproponował dążenie do realizacji 4 głównych celów strategicznych:

1. Stworzyć system podatkowy najbardziej konkurencyjny w grupie państw G20.
2. Uczynić z Wielkiej Brytanii najlepsze miejsce w Europie do zakładania, finansowania i rozwoju przedsiębiorstwa.
3. Ożywić inwestycje oraz eksport, jako dwie główne drogi do równowagi ekonomicznej.
4. Kształtować siłę roboczą najbardziej wykształconą i elastyczną w Europie.

Te cele mówią wiele o tym, jak postrzega się miejsce Wielkiej Brytanii w świecie. Silne jest przekonanie, że jest to państwo o ogromnym, lecz niewykorzystanym potencjale, które mimo wielu problemów i rosnącego deficytu, może na nowo stanąć w pierwszym szeregu najlepiej rozwijających się państw na Ziemi.

Istotne jest, iż dokument ten nie wyznacza docelowej daty, w której powyższe cele mają być osiągnięte. Nie znaczy to, iż jest to plan abstrakcyjny, nie posiadający konkretnych założeń realizacyjnych. Wręcz przeciwnie, w planie tym większość działań ma mieć charakter natychmiastowy. Zdecydowana większość deklarowanych działań miała być podjęta w ciągu kilku miesięcy od ogłoszenia planu, bądź w kolejnym roku po jego publikacji. Plan zawiera też wskazania, w których obszarach podjęto już konkretne działania zmierzające do realizacji wymienionych wyżej 4 punktów.

Poza wymienionymi wcześniej dwoma dokumentami, które są w pewnym sensie indykatoryjne dla całego procesu zarządzania rozwojem w Wielkiej Brytanii, istnieje bardzo wiele mniejszych strategii, odnoszących się do bardzo konkretnych procesów (np. kształtowanie ram bezpieczeństwa cyfrowego), sektorów (np. budownictwo, transport), czy też określonych problemów społecznych (np. równość obywateli).

Syntetyczne opisy kilku wybranych strategii zostały przedstawione w tabeli poniżej.

Tabela 2. Wybrane strategie obowiązujące aktualnie w systemie brytyjskim

Tytuł	Okres obowiązywania	Struktura	Zakres tematyczny	Podmiot opracowujący
Silna Wielka Brytania w czasach niepewności – Narodowa Strategia Bezpieczeństwa	2010 – bez daty końcowej	• Wstęp • Kontekst strategiczny • Szczególna rola Wielkiej Brytanii • Zagrożenia dla naszego bezpieczeństwa • Nasza odpowiedź na zagrożenia • Aneks metodologiczny: Ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego	• Bezpieczeństwo międzynarodowe i wewnętrzne • Rola UK na arenie międzynarodowej (w tym relacje z głównymi sojusznikami) • Ocena potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, np. terroryzmu • Nowe rozwiązania dla wzmocnienia bezpieczeństwa (podejście międzysektorowe) • Kontekst ekonomiczny i społeczny pozycji międzynarodowej UK	Gabinet Premiera

Tytuł	Okres obowiązywania	Struktura	Zakres tematyczny	Podmiot opracowujący
Strategia Przemysłowa: partnerstwo rządu i przemysłu. Wizja brytyjskiego sektora budowlanego w 2025 roku¹⁰⁰	2013 (wizja obejmuje rok 2025)	- Executive summary - Wstęp - Nasza wizja 2025 - Nasze ambicje - Nasze zobowiązania - Kontekst strategiczny - Priorytety strategiczne - Czynniki zmiany - Przywództwo - Aneks: Członkowie rady - Aneks: Plan działań	- Kierunki rozwoju budownictwa w Wielkiej Brytanii (wykorzystanie aktualnych potencjałów, rozwiązanie stwierdzonych problemów) - Czynniki rozwoju: nowe technologie, lepszy wizerunek sektora, zaawansowana siła robocza, sieci współpracy, poszanowanie zasad rozwoju zrównoważonego - Rola przywództwa i współpracy rządu z sektorem budownictwa	Rada Liderów Budownictwa (przewodniczy Minister Gospodarki, Innowacyjności i Umiejętności)
Innowacje i Badania dla Rozwoju	2011 – bez daty końcowej	- Wstęp - Executive Summary - Innowacje i Badania dla Rozwoju - Odkrycia i rozwój - Innowacyjne przedsiębiorstwa - Wiedza i Innowacyjność - Współpraca globalna - Nowe wyzwania dla innowacji - Konkluzje - Monitoring innowacyjności w Wielkiej Brytanii	- Wyzwania stojące przed UK na drodze do pozycji jednego z najbardziej innowacyjnych państw świata - Wiedza, odkrycia, innowacje, komercjalizacja - Współpraca państwa–nauki–biznesu - Sektory wiedzy i technologii, sektory kreatywne	Ministerstwo Gospodarki, Innowacyjności i Umiejętności
Strategia równości – budując sprawiedliwą Wielką Brytanię	2010 – bez daty końcowej	- Wstęp - Dzieciństwo, edukacja, mobilność społeczna - Uczciwy i elastyczny rynek pracy - Ku dostępniejszym usługom publicznym oraz wzmocnieniu jednostek i wspólnot - Zmieniając kulturę i nawyki - Wprowadzając zmiany	- Równość płci, ras, wyznań etc. - Równość szans w dostępie do usług publicznych - Poprawa bezpieczeństwa, w tym ograniczenie przemocy związanej z różnicami kulturowymi, rasowymi etc.	Międzyministerialna grupa tematyczna ds. równości (12 wysokich rangą przedstawicieli ministerstw)

Źródło: opracowanie własne

Przedstawione powyżej dokumenty strategiczne nie są stworzone według jednego wzoru, nie opierają się na jednolitej strukturze prezentowania analiz, wniosków, założeń i celów strategicznych. W niektórych dołączony jest *action plan*, zawierający harmonogram proponowanych działań, w innych takiego planu brakuje. To tylko wybrane cechy świadczące o dużym zróżnicowaniu poszczególnych dokumentów.

Są jednak wspólne cechy tych strategii. Jedną z nich jest brak spójności, co do charakteru celów opisanych w strategiach. We wszystkich dokumentach obok siebie występują postulaty o charakterze ogólnym (np. zlikwidujemy bariery dla rozwoju przedsiębiorczości) z deklaracjami bardzo szczegółowymi, np. dotyczącymi stworzenia instytucji finansującej badania (wraz ze wskazaniem wielkości budżetu planowanej instytucji). Istotne jest, że w każdej niemal strategii pojawiają się jasne deklaracje, jakie środki finansowe zostaną uruchomione dla osiągnięcia celów oraz jakie struktury i mechanizmy zostaną wykorzystane do alokacji tych funduszy.

¹⁰⁰ Strategia przemysłowa Wielkiej Brytanii to bardzo ciekawe potwierdzenie tezy o tym, że strategia nie musi być dokumentem – nakreślone kierunki rozwoju nie są spisane w jednym dokumencie. Jest to niepisana „strategia parasolowa”, która obejmuje wiele różnych sektorów i dziedzin, dla których przeprowadzane są oddzielne analizy i plany.

Charakterystyczne dla większości dokumentów, które były poddane analizie na potrzeby niniejszej publikacji, jest fakt, iż wymienione w strategii działania mają być podejmowane natychmiast po jej ogłoszeniu. Rząd brytyjski widzi dłuższy horyzont procesów, na które chce oddziaływać, ale wychodzi z założenia, że działania trzeba podejmować od razu. Nawet jeżeli strategia określa wizję dla roku 2025 (np. strategia dla budownictwa), to opisany w niej plan działań wskazuje kroki na lata 2013–14, a więc najbliższych kilkanaście miesięcy po ogłoszeniu dokumentu. Jest to zrozumiałe i godne docenienia podejście biorące pod uwagę skomplikowany charakter mechanizmów zmiany, które obserwujemy w sferach gospodarki czy społeczeństwa (w wielu sferach, by osiągnąć efekt w roku 2020, zmiany trzeba zapoczątkować już teraz).

Cechą wspólną strategii jest także ich styl. Są pisane w prostym, komunikatywnym języku (*plain language*). Teksty wzbogacone są o cytaty, przykłady dobrych praktyk, częste są również zdjęcia i grafiki ilustrujące wywód. Bardzo ciekawym zabiegiem stylistycznym jest wykorzystanie formy „my” w wielu dokumentach. Są one pisane tak, aby odbiorca odczuwał, że dokument rzeczywiście dotyczy spraw ważnych dla jego życia, ale by miał też poczucie, że jest nie tylko przedmiotem zmian, które planuje rząd, lecz również podmiotem, który może aktywnie partycypować w osiąganiu zamierzonych celów. To znacząco ułatwia lekturę strategii i stopień ich przyswajalności nawet przez ludzi, którzy nie są ekspertami w konkretnej dziedzinie.

Symptomatyczne jest, iż w większości analizowanych dokumentów nie ma odniesień do wcześniejszych dokumentów wyznaczających kierunki działań w danym sektorze. Taka specyficzna „amnezja strategiczna” ma zapewne kilka źródeł. Jednym z najważniejszych jest fakt, iż w administracji publicznej, nie tylko brytyjskiej, istnieje silne skoncentrowanie na bieżących sprawach i wyzwaniach. Stąd niewiele czasu poświęca się na analizę przeszłości.

Warto także zauważyć, że dokumenty brytyjskie charakteryzuje solidny fundament analityczny. Opiswane są implikacje procesów zachodzących aktualnie w Europie oraz skutki tych trendów w przyszłości. Wielka Brytania pozycjonowana jest jednak zawsze nie tylko na tle Unii i jej państw członkowskich, ale także na tle innych państw świata, w tym przede wszystkim państw z grupy najszybciej rozwijających się. Widać wyraźnie wpływ silnych sieci współpracy ze środowiskami eksperckimi, a także zakorzenioną kulturę opierania wniosków strategicznych na wiarygodnych dowodach. Dodatkowo brytyjskie strategie są zasilane nie tylko wiedzą kontekstową o tym, co dzieje się aktualnie. Od niemal dwudziestu lat w ramach tej administracji funkcjonuje program *Foresight*, który dostarcza pogłębionych analiz opisujących trendy, jakich można oczekiwać w określonych obszarach w kolejnych kilkudziesięciu latach.

Funkcjonowanie ośrodka koordynacji prac nad przygotowaniem i wdrażaniem systemu dokumentów strategicznych oraz współpraca pomiędzy poszczególnymi jej podmiotami

W systemie administracji brytyjskiej to poszczególne ministerstwa i biura są w pierwszym rzędzie odpowiedzialne za realizację funkcji strategicznej (nie jest to tożsame z procesem tworzenia, wdrażania i monitorowania strategii, ale obejmuje szeroki zakres działań związanych z zarządzaniem politykami publicznymi). Ostatnie przekrojowe badania dotyczące potencjału administracji brytyjskiej wskazują, iż w wielu instytucjach funkcjonują komórki odpowiedzialne za strategię. Jednak tylko w Departamencie Zdrowia jednostka strategiczna odpowiada za długookresowe planowanie, natomiast w innych urzędach kompetencje takich komórek związane są z zarządzaniem kwestiami horyzontalnymi i zarządzaniem kwestiami nowymi (np. politykami w nowych obszarach kompetencji departamentu (*novelty issues*)¹⁰¹. W tabeli poniżej przedstawiono rozkład funkcji pełnionych przez komórki strategiczne w wybranych urzędach administracji brytyjskiej.

Tabela 3. Funkcje realizowane przez komórki strategiczne w brytyjskich ministerstwach

	Komórki strategiczne (Strategy units)	Komórki wdrażające polityki (Policy units)	„Wolni strzelcy” (Flexible pool)
Kwestie horyzontalne	Ministerstwo Środowiska, Żywności i Obszarów Wiejskich (DEFRA) Ministerstwo Pracy (DWP)	Ministerstwo Zdrowia (DH)	Ministerstwo Pracy (DWP)

¹⁰¹ Hallsworth M., Parker S., Rutter J. (2011), *Policy making in the real world. Evidence and Analysis*, London: IFG, s. 69.

	Komórki strategiczne (Strategy units)	Komórki wdrażające polityki (Policy units)	„Wolni strzelcy” (Flexible pool)
Nowe obowiązki (novel area)	Ministerstwo Środowiska, Żywności i Obszarów Wiejskich (DEFRA) Ministerstwo Wspólnot i Samorządu Lokalnego (CLG)	Ministerstwo Wspólnot i Samorządu Lokalnego (CLG)	Ministerstwo Wspólnot i Samorządu Lokalnego (CLG) Ministerstwo Sprawiedliwości (MOJ)
Kwestie długookresowe	Ministerstwo Zdrowia (DH)		Home Office
Aktualne priorytety ministerstwa	—	Ministerstwo Zdrowia (DH)	Ministerstwo Pracy (DWP)
Wyzwania dla aktualnych polityk	Ministerstwo Pracy (DWP) Ministerstwo Wspólnot i Samorządu Lokalnego (CLG)	—	—

Źródło: Hallsworth M., Parker S., Rutter J. (2011), *Policy making in the real world. Evidence and Analysis*, London: Institute for Government, s. 69

Widać wyraźnie, że w brytyjskich ministerstwach nie wykształciła się jednolita struktura związana z programowaniem kwestii rozwojowych i wdrażaniem polityk publicznych. Ciekawym zjawiskiem obserwowanym w ostatnich latach, jest wykształcenie w ministerstwach specyficznych meta-struktur, tzw. *flexible pools*. W ich skład wchodzi eksperci, którzy pracują w trybie zadaniowym i projektowym nad różnymi wyzwaniami realizowanymi w ramach ministerstwa.

Jak już wcześniej wspomniano, realizacja funkcji strategicznej przez poszczególne departamenty nie jest ograniczona do tworzenia dokumentów. W 2005 r. zainicjowano proces przeglądu potencjału wybranych instytucji rządowych, tzw. *Capability Review Programme*. Do końca roku 2009 dokonano przeglądu działania 22 ministerstw (16 instytucji poddano dwóm diagnozom, aby zbadać dynamikę zmian). Oceniano m.in. zdolność ministerstw do realizacji funkcji strategicznej, którą analizowano w trzech wymiarach:

- S1 – koncentracja na efektach pracy ministerstwa,
- S2 – opieranie decyzji na wiarygodnych dowodach,
- S3 – partycypacja w osiąganiu wspólnych celów.

Z *capability reviews* wynikało, iż najsilniejszym elementem w pracy ministerstw było opieranie decyzji na wiarygodnych dowodach oraz partycypacja w osiąganiu wspólnych celów. Usprawnień wymagały natomiast działania związane z koncentracją na efektach pracy ministerstwa.

Powstanie jednostek strategicznych w wielu departamentach było wynikiem powołania centralnej jednostki odpowiedzialnej za planowanie strategiczne w rządzie. Pod koniec pierwszej kadencji T. Blaira połączono kilka mniejszych jednostek odpowiedzialnych za poprawę jakości planowania i zarządzania politykami publicznymi. Podstawową misją nowopowstałej jednostki, było wspieranie premiera w planowaniu strategicznym. Jednostka miała też wspierać ministerstwa. Dlatego zakres jej obowiązków nakładał się częściowo z obszarem kompetencji poszczególnych ministerstw, co miało stymulować współpracę między administracją premiera a administracją ministerstw. Bardzo istotnym elementem, sprzyjającym realizacji tej misji, było realizowanie wspólnych projektów (wówczas przedstawiciele *Strategy Unit* pracowali bezpośrednio w ministerstwie będącym gospodarzem procesu). Trzecim istotnym zadaniem jednostki strategicznej było wzmacnianie kultury myślenia strategicznego w całej administracji. Organizowano regularne spotkania dyrektorów odpowiedzialnych za strategię, tworzone platformy współpracy z ekspertami zewnętrznymi, wzbogacano ofertę szkoleniową dla pracowników zajmujących się strategiami. Istotne było także tworzenie ram koncepcyjnych, które wzmacniały myślenie strategiczne w całej administracji. Podstawą tych działań było opracowywanie podręczników (np. *Strategy Survival Guide*), czy też dokumentów problemowych wskazujących nowe pola doskonalenia działań administracji, np. *Achieving Culture Change: A Policy Framework* (wątek ten zostanie później rozwinęty przez rząd D. Camerona przez utworzenie tzw. *Nudge Unit*).

Strategy Unit realizowała też szczególny program zarządzania talentami. Starano się do jej prac włączać nie tylko wyróżniających się urzędników z różnych ministerstw, ale przyciągać wybitnych ekspertów spoza kręgu administracji. W Wielkiej Brytanii jest to o tyle łatwiejsze, że praca w ministerstwach łączy się z wysokim prestiżem społecznym, a dodatkowo jest też relatywnie wysoko wynagradzana (np. w czasie kryzysu, podczas ogólnego spadku płac, wynagrodzenia pracowników wyższego szczebla w administracji rosły). Czynnikiem zwiększającym mobilność jest także możliwość podjęcia jednocześnie pracy nie tylko we własnej instytucji, ale także w innej instytucji rządowej. Te sieci najlepszych pracowników administracji, ich kontakty i współpraca stanowią jedną z nieformalnych, aczkolwiek niezwykle efektywnych metod koordynacji działań strategicznych.

Mimo wielu pozytywnych recenzji pracy *Strategy Unit*, David Cameron podjął decyzję o jej rozwiązaniu. Zespół ekspercki został rozproszony, zaś urzędnicy znaleźli nowe wyzwania w innych instytucjach. Część z nich pozostała przy Downing Street 10, część zasiłała biuro pierwszego od 1942 r. wicepremiera Nicka Clegga, część przeszła do *Office for Civil Society*. Obserwując losy jednostki, widać wyraźnie, iż zmiany organizacyjne wewnątrz brytyjskiego rządu są relatywnie łatwe (nie wymagają istotnych zmian w obowiązującym prawie)¹⁰².

Przejście części ludzi z *Strategy Unit* do *Office for Civil Society* pokazuje także, jak silny jest wpływ wyborów politycznych na ukształtowanie i działanie administracji. Aktualny rząd głosi hasła tworzenia i umacniania fundamentów *Big Society*. Jest to paradygmat, zgodnie z którym rozwój tworzą ludzie i przedsiębiorstwa, a jakość życia nie zależy jedynie od działań rządu, ale od odpowiedniej organizacji i kreatywnej współpracy w ramach wspólnot lokalnych. W tym paradygmacie rząd staje się jedynie instytucją wspierającą obywateli w pełnym wykorzystywaniu ich potencjałów jako jednostek i wspólnot.

Ma to swoje przełożenie na strukturę gabinetu premiera. Oprócz wzmocnienia *Office for Civil Society* utworzono niedawno również *Behavioural Insights Team*. Tzw. *Nudge Unit* we współpracy z ministerstwami, wspólnotami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi ma podejmować takie działania, aby wspierać obywateli w podejmowaniu bardziej racjonalnych wyborów życiowych, które mają sprzyjać obniżaniu wydatków budżetowych na usługi publiczne. To kolejny dowód przenoszenia akcentów w stronę większej odpowiedzialności ludzi za jakość państwa, przede wszystkim za stan jego finansów oraz dostępność i jakość usług publicznych. Najprostszym przykładem wykorzystania wyborów ludzkich w ograniczaniu kosztów państwa jest profilaktyka zdrowotna. Koszt działań służących przekonaniu obywatela do rzucenia palenia jest wielokrotnie niższy niż koszt procedur medycznych, które trzeba zapewnić pacjentowi, gdy cierpi na wynikające z palenia choroby układu krążenia czy nowotwory. Działania *Nudge Unit* pokazują nowe trendy w podchodzeniu do zarządzania państwem – są wynikiem uświadomienia sobie przez rządzących, jak bardzo ich rola „sprawcza” jest zredukowana w świecie społecznym, zdominowanym przez wielopoziomowe i dynamiczne relacje między różnymi aktorami.

Powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym

Administracja brytyjska posiada bogate, ponad trzydziestoletnie doświadczenie w podnoszeniu jakości i efektywności swojej pracy, w tym przede wszystkim jakości usług świadczonych obywatelom. W tym czasie w jej obrębie wytworzył się specyficzny typ myślenia o tym, w jaki sposób należy kształtować działania publiczne. Przede wszystkim osadzono bardzo silnie paradygmat przeniesiony z zarządzania biznesowego, w którym istotne znaczenie ma to, jaki efekt dla klienta przynoszą działania przedsiębiorstwa. W tym przypadku przedsiębiorstwem jest administracja, a klientami obywatele.

Strategie rządowe wpisują się w ten nurt. Nie chodzi jednak o to, iż są one „obmurowane” zestawem wskaźników (w większości strategie nie mają wpisanych policzalnych wskaźników docelowych), które należy osiągać na poszczególnych etapach realizacji celów. Strategie są bowiem jedynie kompasami wskazującymi drogę. Statkiem, który niesie zmiany, są zawsze polityki publiczne, wdrażane przez poszczególne ministerstwa.

Jak dba się o jakość pracy ministerstw, aby zapewnić osiągnięcie celów strategicznych w dłuższym horyzoncie czasowym? Istotny postęp w tym obszarze nastąpił za czasów rządu Tony’ego Blaira. W 1998 r. zapoczątkowano systematyczne badanie jakości wdrażania polityk oraz jeszcze ściślejsze powiązanie efektów z nakładami. Służyć temu miały przeprowadzane w cyklu trzyletnim *comprehensive spending reviews* (CSR) oraz *spending reviews* (SR). Przeprowadzane przez Ministerstwo Skarbu przeglądy miały za zadanie w jednoznaczny i przejrzysty sposób zaprezentować opinii publicznej i ministerstwu kierunki oraz narzędzia wydawania publicznych pieniędzy, ale przede wszystkim połączyć wydatkowanie środków z osiąganiem krótko- i długoterminowych celów rządu brytyjskiego (w tym przede wszystkim złotej zasady wydatkowej mówiącej, że dług publiczny nigdy nie może przekroczyć 40% PKB, a pożyczki mogą być zaciągane jedynie na potrzeby inwestycyjne, nigdy konsumpcyjne).

Poszczególne ministerstwa tworzyły tzw. *Public service agreements* (PSA), czyli ustrukturyzowane wykazy celów, które mają zostać osiągnięte w trzyletniej perspektywie. PSA zawierały także informację, jak cele mają zostać osiągnięte i jak ma być mierzony postęp. W wyniku CSR 2007 sformułowano 30 PSA. Ministerstwa odpowiedzialne za poszczególne obszary przygotowywały następnie tzw. *PSA Delivery Agreement* zawierające trzy elementy:

¹⁰² Pollitt Ch., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform...*, s. 37.

1. Wizję (krótka analiza aktualnego stanu rzeczy, odwołanie do istniejących strategii rządu w danym obszarze, wskazanie stanu pożądanego).
2. Wskaźniki pomiaru (kilka wskaźników opisanych szczegółowo wraz z aneksem zawierającym wyjaśnienie stosowanych pojęć, a także źródła danych i metody obliczania wartości wskaźników, okresy pomiaru, wartości bazowe i docelowe).
3. Strategię wdrażania (priorytetowe działania, zaangażowane podmioty).

W przygotowywaniu tych dokumentów chodziło o naskicowanie ścieżek prowadzących do sukcesu w poszczególnych politykach. Dokumenty były konstruowane w sposób umożliwiający ukazanie relacji między podjętym działaniem, a jego oczekiwanym wpływem na rzeczywistość. Za czasów rządu T. Blaira funkcjonowały kwartalne spotkania w ramach *Prime Minister Delivery Unit*, które określano mianem *stock-takes*. Spotkania odbywały się w gronie osób zaangażowanych we wdrażanie konkretnej polityki wraz z ekipą premiera. Podstawą do rozmowy były dane zbierane na temat postępu w realizacji strategicznych celów. Osoby zaangażowane w te spotkania podkreślały, że służyły one nie tylko zdawaniu sprawy z postępów przed premierem, ale także umożliwiały zapobieganie możliwym problemom, lub wspólne szukanie rozwiązań dla problemów już zaistniałych.

Na przełomie lat 2006 i 2007 przeprowadzono *Policy Review*. Utworzono 6 grup roboczych zajmujących się następującymi obszarami: zmiany ekonomiczne, rola państwa, usługi publiczne, bezpieczeństwo, sprawiedliwość, energia i środowisko, sprawy zagraniczne. Zbadano, co udało się osiągnąć w czasach rządów T. Blaira, opisano przewidywane kierunki zmian w tych obszarach w przyszłych 10 latach, wskazano rozwiązania stosowane w innych krajach, a następnie opisano wyzwania stojące przed Wielką Brytanią. W ten sposób dokonano niezwykle istotnego przeglądu systemu planowania i zarządzania strategicznego w samym centrum władzy wykonawczej.

Nowy rząd nieco zmienił system wypracowany w minionych latach. Wprowadzono obowiązek przygotowywania przez poszczególne ministerstwa tzw. *Structural Reform Plans*, które miały w sposób bezpośredni odnosić się do celów naskicowanych w omawianej wcześniej koalicyjnej deklaracji programowej. Na tej podstawie ministerstwa i urzędy przygotowywały dokumenty nazywane biznes planami, w których w sposób wyraźny wskazywano obszary, za które mogą być w pełni rozliczane (obszary bezpośrednio zależne od działań ministerstwa) oraz obszary częściowej, pośredniej odpowiedzialności. Dokumenty te zastąpiły obowiązujące wcześniej PSA i w ich miejsce weszły do systemu regularnego planowania i przeglądów wydatków na polityki publiczne.

Ten syntetyczny opis warto jeszcze uzupełnić informacją, iż w systemie brytyjskim istnieje dobrze rozwinięty mechanizm kontroli realizacji celów strategicznych rządu. Przede wszystkim działania są poddawane ocenie parlamentu. W Izbie Gmin istnieje komisja oceniająca efektywność kosztową podejmowanych działań oraz poszczególne komisje oceniające kwestie merytoryczne. Dodatkowo Parlament otrzymuje bardzo liczne raporty tworzone przez Narodowy Urząd Audytu (*National Audit Office* – NAO). Rolą tej instytucji jest informowanie Izby Gmin o postępach w pracy rządu, kontrolowanie efektywności działań rządu, troska o to, aby rząd działał na bazie aktualnej wiedzy, podejmował najbardziej skuteczne kroki, a także działał w sposób przejrzysty dla opinii publicznej. NAO dokonuje także okresowych przeglądów realizacji założeń zapisanych w strategiach.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Wielka Brytania to kraj silnie scentralizowany. Rząd Tony’ego Blaira wprowadził co prawda regulacje dotyczące tworzenia strategii na poziomie regionalnym, ale wciąż była to realizacja polityki regionalnej o charakterze *top-down*, a nie *bottom-up*. Na mocy *Regional Development Agencies Act* z 1998 r. Regionalne Agencje Rozwoju zobligowane były do tworzenia strategii dla poszczególnych regionów. Powstało 9 strategii o dwuczęściowej strukturze – pierwsza część odnosiła się do zagadnień planowania przestrzennego (*spatial planning*), druga zaś – do zagadnień rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Nowy rząd w omawianej już wcześniej deklaracji koalicyjnej zadeklarował, że będzie promował podejście silniej akcentujące rolę mniejszych wspólnot lokalnych w tworzeniu warunków sprzyjających ich rozwojowi. Dlatego też, na mocy *The Localism Act 2011*, przeniesiono prerogatywy do planowania przestrzennego na poziom lokalny. Strategie lokalne mają jednak dotyczyć jedynie obszarów, które związane są z przestrzennym zagospodarowaniem (budownictwo, transport, infrastruktura techniczna), a także kwestiami ochrony środowiska na danym terenie. Dodatkowo na poziomie lokalnym istnieje pewien specyficzny typ organizacji, tzw. *Local Enterprise Partnerships*. Organizacje te tworzą strategie wykorzystywania środków unijnych. Obecnie trwa proces uzgadniania lokalnych strategii na lata 2014–2020.

Jeżeli chodzi o strategie opracowywane przez ministerstwa, to często pomijają one aspekt regionalny proponowanych rozwiązań, np. w strategii dla budownictwa ani razu nie pojawiają się odniesienia do wymiaru regionalnego, zaś o wymiarze lokalnym pisze się tylko w syntetycznej formie w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego, w którym to obszarze władze lokalne posiadają istotne uprawnienia regulacyjne. Podobnie jest w przypadku innych strategii sektorowych.

Jak widać z tego krótkiego przeglądu, w Wielkiej Brytanii nie występuje obecnie szczebel regionalny w planowaniu. Strategie sektorowe najczęściej zaś skupiają się na kwestiach horyzontalnych. Terytorializacja mechanizmów zarządzania rozwojem dokonuje się dopiero na najniższym, lokalnym poziomie i jest w gestii nie tyle rządu, ile wspólnot samorządowych i lokalnych partnerstw.

Wnioski, lekcje i rekomendacje dla Polski

Wyzwania, z jakimi we współczesnym świecie musi sobie radzić władza, wymagają działań angażujących licznych aktorów, posiadających wiedzę i doświadczenie z różnych dyscyplin, zdolnych przewidywać zjawiska, które dzisiaj nie są jeszcze widoczne. To sprawia, że logika ukształtowania aparatu państwowego (wydzielone, silosowe urzędy i agencje, strefy specjalizacji, zarządzanie statyczne „tym, co było i jest”, zamiast „tym, co dopiero się staje”) w rażący sposób nie odpowiada racjonalności współczesnych zjawisk, np. demograficznych, na które składają się procesy społeczne, kulturowe etc. To wszystko sprawia, że potrzebne są nowe mechanizmy koordynacji działań publicznych¹⁰³.

Często nawet najlepiej przemyślane strategie przełożone na nowocześnie zaprojektowane polityki publiczne nie przynoszą efektów. A jednocześnie czasami połączenie nieskoordynowanych działań tworzy podstawę do znaczących sukcesów. Przykład przynosi specjalny raport *The Economist* poświęcony Wielkiej Brytanii. Pokazuje, że kraj ten stał się głównym eksporterem formatów mediowych (np. *talent shows*, jak znany także w Polsce *X-Factor*). Wielka Brytania jest dzisiaj światowym liderem produkcji i sprzedaży w głównych sektorach rozrywkowych (muzyka, telewizja), co generuje ogromne zyski. Jak wskazują autorzy artykułu, było to możliwe dzięki konsekwentnym działaniom rządu związanym z regulacją rynku medialnego. Te konsekwentne działania nie były jednak nigdy spisane, ani nawet wyartykułowane jako strategia. Po prostu podejmowane na różnych etapach decyzje stworzyły instytucjonalne warunki do rozwoju silnego, konkurencyjnego w skali globalnej przemysłu. *A rebours* – przygotowane dużym nakładem sił strategie ożywienia kilku kluczowych sektorów, np. lotniczego czy biotechnologicznego, wciąż nie przełożyły się na jakościową zmianę w tych obszarach¹⁰⁴.

Właśnie w takim kontekście należy oceniać system planowania strategicznego. Jak wykazano w niniejszym rozdziale, system planowania i zarządzania strategicznego w brytyjskiej administracji naznaczony jest silną fragmentaryzacją, która jest pochodną silnej roli poszczególnych ministerstw odpowiadających za określone pakiety polityk publicznych. Koordynacyjna rola gabinetu premiera realizuje się w głównej mierze przez jednoznaczną artykulację politycznych priorytetów rządu, które w ten sposób stają się celami średniookresowymi dla całej administracji. Mimo zmian zachodzących w tym obszarze (likwidacja *Strategy Unit*, odejście od *Public Service Agreements*), widać raczej ewolucyjne, niż rewolucyjne podejście kolejnych rządów do struktur i procesów planowania strategicznego. Przejawia się to w fakcie, iż kolejne rządy są zgodne co do nadrzędnych zasad, takich jak możliwie silne ograniczanie wydatków państwa, podnoszenie efektywności działań administracji, zapewnienie jak najlepszych standardów usług publicznych dla obywateli (także na drodze zwiększania partycypacji obywateli w finansowaniu tychże usług).

Klamrą spinającą planowanie strategiczne w horyzoncie średniookresowym są przeglądy budżetowe (*spending review*), od których zależy ilość nakładów finansowych alokowanych do poszczególnych instytucji administracji. Kolejnym pozytywnym elementem, który należy podkreślić, jest aktywna rola parlamentu (właściwie komisje *House of Commons*) i instytucji kontrolnej (*National Audit Office*) w monitorowaniu postępów we wdrażaniu strategii (co równa się weryfikacji, czy cele są osiągnięte, a jeżeli tak, to jaka jest efektywność działań mierzona wskaźnikiem *value for money*).

W środowiskach eksperckich rośnie jednak przekonanie, że konieczne jest przełamywanie barier instytucjonalnych, silniejsza współpraca międzysektorowa, rozpoczęcie myślenia nie tylko w kategoriach aktualnych wyzwań, ale również

¹⁰³ Christiansen T., Laegreid P. (2011), *Post-NPM reforms: whole of government approaches as a new trend*, New Steering Concepts in Public Management Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21, s. 11–24.

¹⁰⁴ The Economist (2013), *The exception*, [w:] Britain. Special Report. The Economist, November 9/2013.

tw. drugiego i trzeciego horyzontu. Postuluje się, aby liderzy polityczni i eksperci od wdrażania polityk byli wsparci przez zespoły zajmujące się jedynie analizowaniem i planowaniem w długofalowej perspektywie¹⁰⁵.

Czego polska administracja może nauczyć się od brytyjskiej?

Po pierwsze, doświadczenia brytyjskie uczą, iż trzeba bardziej skupić się na myśleniu strategicznym jako procesie, jako wspólnej pracy różnych instytucji prowadzącej do określania celów rozwojowych, ich korekt, ale także monitorowania postępów na drodze do ich osiągnięcia. Chodzi o to, aby planowanie strategiczne nie zostało zredukowane do produkowania kolejnych dokumentów – w strategii można zapisać wszystko. Jeżeli jednak nie istnieje zinternalizowana kultura myślenia strategicznego, jeżeli cele nie są przekładane na skuteczne polityki publiczne, to nawet najlepiej napisana strategia, opierająca się na właściwej diagnozie, wskazująca najlepsze rozwiązania, nie będzie po prostu realizowana.

Dlatego tak istotne jest stałe podnoszenie zdolności do planowania strategicznego (*strategic capability*). Nie chodzi jedynie o stworzenie w poszczególnych ministerstwach komórek odpowiedzialnych za strategię. Potrzeba także inwestowania w ludzi, którzy będą zajmowali się tymi zagadnieniami, pozostając w pewnym dystansie wobec codziennych wyzwań i zdroworozsądkowej separacji od sztywnych granic departamentów i wydziałów. Tacy ludzie, pracujący pomiędzy różnymi departamentami, mieliby szansę integrować doświadczenia różnych jednostek, mogliby tworzyć środowisko wewnętrznych ekspertów od strategii (wspólne kody myślenia, ścieżki rozumienia wyzwań, ale też wspólny język – zdolność do artykulacji celów w określony sposób ułatwiający później ich przełożenie na polityki publiczne).

Po drugie, trzeba także zwiększyć rolę ewaluacji (a to wymaga bardziej jednoznacznego powiązania polityk publicznych ze strategiami), a także wprowadzić mechanizmy kontroli strategicznej (np. realizowanej przez NIK oraz odpowiednie komisje sejmowe).

Po trzecie, trzeba dążyć do sytuacji, w której politycy zainteresują się strategiami, a ich tworzenie i egzekwowanie traktować będą jako jedno z narzędzi osiągnięcia pozytywnych celów dla rozwoju kraju i jego regionów.

Bibliografia

- Christiansen T., Laegreid P. (2011), *Post-NPM reforms: whole of government approaches as a new trend*, New Steering Concepts in Public Management Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21.
- Department for Business, Innovation and Skills (2013), *Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively*, London: HM Government.
- Economist (2013), *The exception*, [w:] Britain. Special Report. The Economist, November 9th 2013.
- Hallsworth M., Parker S., Rutter J. (2011), *Policy making in the real world. Evidence and Analysis*, London: IFG.
- Miller V. (2012), *How the UK Government deals with EU Business*, Commons Library Standard Note, London: House of Commons.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2012), *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego 2020*, Warszawa: MPiPS.
- Mulgan G. (2009), *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, New York: Oxford University Press.
- Objective Corporation (2010), *The Policy Lifecycle Management Process: Streamlining the Process for Document Production and Consultation*.
- OECD (2011), *Government at a Glance Country Note: United Kingdom*, dostęp: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance.

¹⁰⁵ Mulgan G. (2009), *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. New York: Oxford University Press, s. 21.

Public Administration Select Committee (2010), *Who does UK National Strategy? First Report of Session 2010–11.*, London: House of Commons.

Public Administration Select Committee (2012), *Strategic thinking in Government: without National Strategy, can viable Government strategy emerge?*, London: House of Commons.



Wydawca:
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
www.mir.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-510-9

Departament Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju
tel. (+48) 22 273 76 00
www.funduszeuropejskie.gov.pl



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

