ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/266733018

Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD

Technical Report · September 2014

DOI: 10.13140/2.1.3711.3606

CITATIONS
0

READS
188

12 authors, including:

Bartosz Ledzion
EGO S.C
6 PUBLICATIONS **9** CITATIONS

SEE PROFILE

Stanisław Mazur
Cracow University of Economics
24 PUBLICATIONS **38** CITATIONS

SEE PROFILE

Karol Olejniczak
SWPS University of Social Sciences and Humanities
37 PUBLICATIONS **132** CITATIONS

SEE PROFILE

Robert Chrabąszcz
Ubbo-Emmius-Klinik
5 PUBLICATIONS **4** CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

Project

Podejście neoweberowskie w zarządzaniu publicznym - w kierunku budowy paradygmatu View project

Project

Towards Behavioral Analysis of Public Interventions. Verification of Interdisciplinary Research Approach View project

All content following this page was uploaded by Dominika Wojtowicz on 10 October 2014.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

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.funduszeeuropejskie.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

Spis treści

WPROWADZENIE 5

I. WNIOSKI Z PRZEGLĄDU SYSTEMÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO W WYBRANYCH KRAJACH UE ORAZ OECD 7

1. Uwagi wprowadzające 7
2. Ustalenia badawcze 8
3. Kierunki zmian w polskim systemie zarządzania strategicznego 10

II. PRZEGLĄD SYSTEMÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO W WYBRANYCH KRAJACH UE ORAZ OECD 15

1. Belgia 15
2. Czechy 23
3. Finlandia 31
4. Francja 38
5. Hiszpania 45
6. Japonia 53
7. Kanada 60
8. Niderlandy 67
9. Republika Federalna Niemiec 74
10. Słowacja 83
11. Stany Zjednoczone 89
12. Szwecja 98
13. Węgry 111
14. Wielka Brytania 117
15. Włochy 129

„Niniejsza praca powstała na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Przedstawione w ekspertyzie wnioski wyrażają opinie autorów i nie odzwierciedlają stanowiska MIiR”

WPROWADZENIE

U podstaw sporządzenia tego opracowania legło przekonanie, że programowanie strategiczne nabiera kluczowego znaczenia dla jakości zarządzania sprawami publicznymi, w szczególności tymi o znaczeniu strukturalnym. Bez sprawnych systemów programowania strategicznego i efektywnych układów instytucjonalnych koniecznych dla realizacji strategicznych przedsięwzięć, potencjał państwa w sferze wspierania procesów rozwojowych ulega znaczącemu ograniczeniu. W konsekwencji osłabia to jego pozycję w relacjach międzynarodowych, jak również prowadzi do narastania dezaprobaty jego obywateli wobec efektów podejmowanych przez nie działań.

Punktem wyjścia dla naszych rozważań o strategii jest perspektywa badań nad myśleniem strategicznym. L. Freedman w swoim fundamentalnym dziele pt. *Strategy: A History* kreśli fascynującą rolę strategii w dziejach ludzkości. Badacz ten podkreśla, że „*Myślenie strategiczne to myślenie o mechanizmach rozwoju, przyczynach i skutkach. Myślenie strategiczne oznacza dokonywanie kluczowych wyborów i rozstrzyganie dylematów. Myślenie strategiczne jest iteratywnym procesem, wymagającym elastyczności i modyfikacji docelowych założeń pod wpływem dowodów i obserwacji płynących z otoczenia*" (Freedman 2013). Ten sposób pojmowania myślenia strategicznego przyjęty został w tej pracy.

Opracowanie to ma na celu przedstawienie systemów programowania strategicznego stosowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej (UE) oraz państwach należących do Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OECD). Intencją autorów tej pracy jest także zasygnalizowanie możliwości wykorzystania rozwiązań wykorzystywanych w tych państwach dla doskonalenia polskiego systemu programowania i zarządzania strategicznego.

Dobór państw poddanych analizie podyktowany został chęcią zaprezentowania możliwie szerokiego spektrum rozwiązań w zakresie systemów programowania strategicznego. Stąd też w zbiorze tych państw znalazły się kraje o różnych ustrojach politycznych, odmiennych kulturach administracyjnych oraz zróżnicowanych mechanizmach zarządzania sprawami publicznymi. Wśród analizowanych państw znalazły się zarówno kraje postrzegane jako zaawansowane na polu programowania i zarządzania strategicznego, jak i te, które o taki status dopiero się ubiegają.

Analizie poddano piętnaście krajów, tj. Belgię, Czechy, Finlandię, Francję, Hiszpanię, Japonię, Kanadę, Niderlandy, Niemcy, Słowację, Stany Zjednoczone, Szwecję, Węgry, Wielką Brytanię oraz Włochy. Analiza ta przeprowadzona została w oparciu o:

- międzynarodową literaturę naukową dotyczącą studiów porównawczych z zakresu planowania strategicznego w administracji publicznej,
- wybrane dokumenty rządowe i ekspertyzy dostępne na stronach urzędów krajów objętych analizą,
- przeglądy i analizy porównawcze prowadzone przez OECD, Bank Światowy, instytucje Unii Europejskiej,
- ekspertyzy, zeszyty robocze, opracowania think-tanków poświęcone analizowanej tematyce.

W przypadku kilku krajów autorzy analiz posiłkowali się również wywiadami z badaczami i przedstawicielami administracji publicznej danych krajów.

Wyniki analizy każdego z państw zostały ujęte w jednolite ramy. Składają się na nie:

1. Wstęp – specyfika administracji badanego kraju.
2. Podstawy prawne systemu programowania strategicznego.
3. Ramy instytucjonalne systemu programowania (w tym ośrodki koordynacji).
4. Powiązanie programowania z wdrażaniem (szczebel centralny i regionalny).
5. Zasilanie systemu programowania wiedzą i dowodami (wyniki badań, ekspertyz etc.).
6. Produkty systemu programowania – przegląd kluczowych dokumentów.

Opracowanie *Przegląd systemów programowania strategicznego w wybranych krajach UE oraz OECD* składa się z trzech części. W pierwszej z nich zawarto uwagi wprowadzające. W części drugiej przedstawiono wnioski z przeglądu systemów programowania strategicznego w wybranych krajach. W tej części zaprezentowano również działania służące doskonaleniu systemu zarządzania strategicznego w Polsce. W części trzeciej dokonano przeglądu systemów programowania strategicznego w wybranych krajach.

I. WNIOSKI Z PRZEGLĄDU SYSTEMÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO W WYBRANYCH KRAJACH UE ORAZ OECD

Autorzy: ***Karol Olejniczak*, *Stanisław Mazur***

1. Uwagi wprowadzające

Analizie poddaliśmy systemy zarządzania strategicznego w piętnastu państwach o różnych ustrojach politycznych, przynależących do odmiennych kultur administracyjnych i wykorzystujących zróżnicowane modele i mechanizmy zarządzania strategicznego (zróżnicowanie to obrazują kolejne rozdziały). Z przeprowadzonej analizy wyłania się kilka istotnych spostrzeżeń, w tym to dotyczące wyraźnego rozdzielenia zarządzania strategicznego od programowania strategicznego. Na zarządzanie strategiczne składają się elementy przedstawione na poniższej rycinie.

Rycina 1 Zarządzanie strategiczne – elementy składowe

Źródło: opracowanie własne

Zarządzanie strategiczne pojmujemy jako całościową sztukę dokonywania wyborów o doniosłych, perspektywicznych konsekwencjach publicznych w obliczu ograniczonych zasobów oraz realizacji tych wyborów. **Programowanie strategiczne** rozumiemy natomiast jako jeden z elementów zarządzania strategicznego, obejmujący umiejętność operacjonalizacji i wdrożenia podjętych wyborów. Przedmiotem naszej analizy uczyniliśmy systemy zarządzania strategicznego, w tym programowanie strategiczne.

2. Ustalenia badawcze

Syntezując poczynione przez nas ustalenia diagnostyczne dotyczące zarządzania strategicznego w wybranych państwach z rozwiązaniami stosowanymi w naszym kraju dostrzegamy, że:

1. Nieliczne kraje posiadają system zarządzania strategicznego podobny do Polski (Szwecja, Finlandia).
2. Szereg państw znajduje się dopiero w fazie tworzenia zrębów systemu planowania strategicznego (Czechy, Słowacja, Węgry, Belgia, Włochy). Znamienne jest to, że nasi sąsiedzi z byłego bloku postkomunistycznego, poszukując modelu zarządzania sprawami publicznymi, próbują przejść od administracji proceduralno-procesowej do zarządzania zorientowanego na wyniki.
3. Większość państw wysoko rozwiniętych nie posiada sformalizowanego systemu programowania strategicznego. Kraje te dysponują jednak elastycznie funkcjonującymi systemami strategicznego myślenia o rozwoju kraju w dłuższych horyzontach czasowych (USA, Wielka Brytania, Francja, Kanada, Holandia, Japonia).

Zaobserwowane różnice w podejściu do zarządzania strategicznego między Polską a krajami rozwiniętymi można wyjaśnić poprzez odwołanie się do:

1. Odmiennych uwarunkowań historycznych, a także innej trajektorii reform zarządzania publicznego. Procesy te stopniowo tworzyły system, formowały jego uczestników, jak i relacje między nimi. Obecnie jednym z głównych wyróżników tych systemów jest ugruntowana filozofia zarządzania przez cele, działania wynikowego, a nie proceduralno-procesowego.
2. Jakości refleksji strategicznej i roli liderów politycznych. W krajach wysoko rozwiniętych nie strategie, a programy rządowe i partyjne są kompasem rozwoju. Zawierają one wizję rozwoju – opartą na wyborach odwołujących się do wartości danej partii i oczekiwań jej elektoratu.
3. Wyraźnej presji na rozliczalność z wykonania tych planów, jasne przypisanie odpowiedzialności do liderów (odpowiedzialność osobowa), egzekwowanie realizacji planów przez opinię publiczną, parlament etc.
4. Mechanizmów koordynacji pomiędzy instytucjami, w tym także nieformalnych negocjacji i spotkań roboczych (poświęconych „docieraniu" stanowisk), które obniżają koszty transakcyjne.
5. Silnej służby cywilnej jako wykonawcy decyzji strategicznych. Po podjęciu decyzji strategicznych przez gremia polityczne, ich wykonanie powierza się administracji publicznej. Na tym etapie politycy nie ingerują w jej działania.

Pomimo opisanej powyżej odrębności, w każdym z badanych państw istnieje system zarządzania strategicznego. To, co systemy te różnicuje w stopniu największym, to poziom ich formalizacji i kompletności oraz intensywność posługiwania się ujętymi w nich instrumentami. Zaobserwowane odmienności nie dotyczą jednakże zagadnień zasadniczych, a odnoszą się jedynie do rozwiązań szczegółowych.

Przeprowadzoną przez nas analizę porównawczą praktyk międzynarodowych podsumować można w kilku punktach odnoszących się do poszczególnych elementów zarządzania strategicznego.

Analiza strategiczna

Jest inicjowana przez komitety koalicyjne (w przypadku rządów koalicyjnych – Niemcy, Finlandia), szefów rządu i rządy (powszechnie stosowane rozwiązanie), a także ministrów resortowych (w szczególności w przypadku rządów koalicyjnych – Niemcy, Finlandia, Holandia). Zdarza się także, że inicjatorem debaty strategicznej jest ministerstwo rozwoju regionalnego (Czechy, Belgia) lub wyposażony w szerokie kompetencje minister odpowiedzialny za koordynowanie procesów rozwojowych (Węgry, Szwecja). W przypadku Wielkiej Brytanii inicjatorami procesów strategicznych są ministerstwa sektorowe, przygotowujące materiał prezentowany następnie przed parlamentem przez premiera. Rola inicjatora debaty przypaść może także kancelarii premiera (Hiszpania, Węgry, a przede wszystkim Japonia), sekretariatom obsługującym

premiera i prezydenta (Sekretariat Główny Rządu oraz Sekretariat Główny Prezydenta – Francja), specjalnym komisjom działającym w strukturze rządu (np. Komisja Analiz Strategicznych – Francja). Innego rodzaju rozwiązaniem stosowanym w tym zakresie jest tworzenie wyspecjalizowanych rządowych agencji ds. planowania o relatywnie szerokich uprawnieniach w wymiarze formalnym, ale mniejszym praktycznym znaczeniu (np. Centralny Urząd Planowania w Belgii).

Prace na polu analizy strategicznej są wspierane przez ciała doradcze składające się z reprezentantów ważnych środowisk społeczno-gospodarczych (Niemcy, Finlandia, Czechy, Szwecja), ministerialne i międzyministerialne zespoły robocze (praktyka powszechnie stosowana), specjalnie powoływane komisje państwowe (Belgia, Francja), jak i wyspecjalizowane instytucje badawcze finansowane przez ministerstwa federalne (Niemcy), czy instytucje naukowe i think-tanki (Stany Zjednoczone). W części analizowanych państw istnieją silnie rozbudowane struktury wpierające analizę strategiczną, jak również wyspecjalizowane jednostki działające w strukturze kancelarii premiera (Wielka Brytania), instytuty badawcze funkcjonujące w ramach ministerstw, wyspecjalizowane instytuty publiczne (Słowacja). Ponadto w części systemów, w prace z zakresu analizy strategicznej zaangażowane są komisje trójstronne (Hiszpania, Belgia), międzysektorowe zespoły robocze (Szwecja) lub wyspecjalizowane agencje ewaluacyjne (AEVAL – Hiszpania).

Analiza strategiczna prowadzi do wypracowania raportów diagnostycznych, ekspertyz, ocen i wytycznych. Ich sporządzanie jest powszechnie stosowaną praktyką w badanych krajach.

Programowanie strategiczne

Jego podstawowe zasady regulują konstytucje. Ponadto odniesienia o tym charakterze są często rozproszone i można je odnaleźć w dokumentach, takich jak ustawy kompetencyjne, zasady podejmowania decyzji przez rząd, plany legislacyjne oraz pozalegislacyjne działania rządu, regulaminy pracy rządu, czy zasady uzgodnień międzyresortowych. Zagadnienia programowania strategicznego, w części państw objętych analizą, normują także ustawy o rozwoju regionalnym (Słowacja, Czechy, Finlandia) lub ustawy o koordynacji polityki zrównoważonego rozwoju (Belgia). Spotykanym rozwiązaniem jest także określanie reguł i mechanizmów podejmowania strategicznych decyzji przez rząd w umowach koalicyjnych (np. Niemcy, Finlandia).

Programowanie strategiczne wiąże się z aktywnością wielu podmiotów. Wśród nich szczególnie ważną rolę pełnią komitety koalicyjne (w przypadku rządów koalicyjnych – Niemcy, Finlandia), szef rządu, rząd, ministrowie, w szczególności minister finansów (w zdecydowanej większości analizowanych państw), minister odpowiedzialny za rozwój regionalny (np. Węgry, Czechy), minister odpowiedzialny za zrównoważony rozwój (Belgia). Istnieją również systemy, w których ważną rolę pełnią międzyministerialne komisje problemowe (Czechy) lub rady wyspecjalizowane w zarządzaniu strategicznym (Rada Strategiczna – Belgia). Z kolei we francuskim systemie zarządzania sprawami publicznymi, kluczową pozycję zajmują sekretariaty wspierające działania prezydenta i premiera (Główny Sekretariat Rządu oraz Główny Sekretariat Prezydenta). W interesujący sposób przedstawia się pozycja kancelarii szefa rządu w badanych krajach. W części z nich pozycja tych podmiotów w systemie programowania strategicznego jest relatywnie niewielka (np. Niemcy), a w innych kluczowa (Finlandia, Hiszpania).

Programowanie związane jest z udziałem wielu zewnętrznych podmiotów o zróżnicowanym statusie oraz roli w tym procesie. W części z badanych państw ich rola jest znacząca (np. Niemcy, Finlandia), w innych umiarkowana (Hiszpania) lub wręcz słaba (Słowacja, Czechy, Węgry, Belgia, Francja).

Prowadzi ono do wypracowania wytycznych strategii rządowych, strategii międzyministerialnych, strategii ministerialnych, dokumentów programowych, planów działania (to powszechne rozwiązania). Stopień spójności programowej dokumentów będących efektem procesu programowania strategicznego jest mocno zróżnicowany (np. wysoki w Finlandii, umiarkowany w Niemczech, niski na Słowacji).

Alokacja zasobów i wybór mechanizmów dla osiągnięcia celów strategicznych

Ten element jest przedmiotem namysłu i decyzji komitetów koalicyjnych (w systemie rządów koalicyjnych – Niemcy, Finlandia), szefów rządu, rządów, ministrów, w szczególności zaś ministra finansów (powszechne rozwiązania).

Odmiennym rozwiązaniem jest sytuacja, w której silną pozycję w sferze rozstrzygania o alokacji zasobów i wyborze mechanizmów implementacyjnych zajmuje minister rozwoju regionalnego (Czechy) lub minister odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju kraju (Węgry). W przypadku USA decyzje te są wypadkową ścierania się opinii administracji prezydenckiej i Kongresu. Interesującym rozwiązaniem jest mechanizm polegający na włączaniu w procesy decyzyjne, w charakterze wyspecjalizowanego komitetu, rady ministrów oraz komisji składającej się z sekretarzy i podsekretarzy stanu (np. Hiszpania). Z kolei w Belgii, istotną rolę w decydowaniu o alokacji zasobów i doborze instrumentów, przyznaje się Federalnej Służbie Publicznej ds. Budżetu i Kontroli Zarządczej, pełniącej *de facto* rolę ministerstwa finansów. W przypadku Japonii do wdrażania strategii sformułowanej przez premiera powołano specjalne ciało konsultacyjne gromadzące polityków i urzędników najwyższego szczebla.

Realizacja celów strategicznych

Odbywa się poprzez działania ministerstw, agencji rządowych, rządowej administracji terenowej, administracji samorządowej (powszechne rozwiązania). Koordynacja procesu wdrażania celów strategicznych spoczywa na komitetach koalicyjnych (Niemcy), szefach rządu, rządach oraz ministrach (powszechne rozwiązanie). Zróżnicowana jest pozycja kancelarii szefa rządu w tym zakresie (np. w Niemczech jej pozycja jest relatywnie słaba, z kolei w Finlandii silna, podobnie na Słowacji i w Czechach). W części państw ważną rolę w procesie koordynacji realizacji celów strategicznych wypełnia ministerstwo rozwoju regionalnego (Czechy, Słowacja) lub ministerstwo zrównoważonego rozwoju (Belgia). W Stanach Zjednoczonych silnie eksponowana jest osobista rola i odpowiedzialność tzw. „liderów celów" danych strategii – osób z administracji prezydenta, którzy kierują daną agencją czy ministerstwem.

Ocena osiągnięcia celów strategicznych

Jest dokonywana przez szefów rządu, rządy, ministrów (powszechne rozwiązania), komitety międzyministerialne (Słowacja), komitet Rady Ministrów ds. Unii Europejskiej w zakresie polityki europejskiej (Czechy). Kancelaria szefa rządu dokonuje takiej oceny w zakresie szerokim (Finlandia, Czechy, Hiszpania) lub ograniczonym (Niemcy). Ponadto oceny takiej dokonują publiczne, wyspecjalizowane agencje ewaluacyjne (Hiszpania), organy audytowe, inspektoraty finansowe, centralne biuro planowania oraz wewnątrz ministerialne i międzyministerialne jednostki ewaluacyjne (Belgia, Holandia, Stany Zjednoczone, Kanada, Szwecja), ciała polityczne o kluczowym znaczeniu w systemie politycznym (Rada Państwa we Francji, parlament w Holandii – w oparciu o raporty przygotowywane przez agencje kontrolne i ewaluacyjne), wyspecjalizowane ministerialne jednostki kontroli, wyspecjalizowane rządowe rady i komitety (Komitet Analiz Strategicznych, Rada Analiz Ekonomicznych we Francji).

Podsumowując, systemy rozwiniętych krajów składają się z szeregu elementów, tak formalnych, jak i nieformalnych, relacji wypracowywanych na przestrzeni lat. Uczestnicy tych systemów (administracja i decydenci) zinternalizowali myślenie strategiczne. Jest ono wbudowane w logikę codziennych działań, w kulturę funkcjonowania systemu.

3. Kierunki zmian w polskim systemie zarządzania strategicznego

Punktem wyjścia dla określania kierunków doskonalenia polskiego systemu zarządzania strategicznego jest ocena jego funkcjonowania. Należy wyraźnie zaznaczyć, że na tle krajów o podobnej ścieżce rozwoju (Czechy, Węgry, Słowacja) nasz system jawi się jako uporządkowany i skuteczny. Stąd formułujemy wniosek, że konstrukcja polskiego systemu zarządzania strategicznego jest poprawna. Wymaga on jednak zoptymalizowania mechanizmów i reguł jego działania tak, aby w pełni umożliwić jego aktorom wypełnianie przypisanych im funkcji. Zasadne jest zatem jego inkrementalne doskonalenie, nieuprawniona zaś zdaje się być jego dekonstrukcja.

Rozważając możliwości zmian w obecnym systemie programowania strategicznego, w tym próby przenoszenia na grunt krajowy rozwiązań z innych krajów, trzeba pamiętać o kilku kwestiach:

1. Systemy te są pochodną często fundamentalnych i unikalnych rozwiązań systemowych wypracowywanych przez lata (system federalny, system *checks and balances*), nie można więc bezrefleksyjne wzorować się na tych rozwiązaniach i przenosić ich w sposób mechaniczny.
2. Rozwinięte systemy są efektem reform zarządzania sektorem publicznym, zwykle mających u podstaw filozofię zarządzania zorientowanego na wyniki, rozwijanych od lat 70. XX w. Kolejna odsłona tych reform nastąpiła w latach 90. (np. USA, Holandia), a więc ok. 10 lat przed początkami polskiego systemu planowania rozwoju, opartego na funduszach strukturalnych.
3. Polskie wyzwania rozwojowe są odmienne od tych, przed którymi stoją kraje wysoko rozwinięte. Nasze państwo wciąż stoi przed wyzwaniem modernizacyjnym. W takiej sytuacji trzeba odwoływać się do bardziej sformalizowanej procedury, która silnie mobilizuje i dyscyplinuje rozproszone zasoby i aktorów nieprzyzwyczajonych do koordynacji i zarządzania przez cele.
4. Jak pokazują badania efektów dotychczasowych krajowych reform instytucjonalnych, radykalne zmiany już wypracowanych rozwiązań skutkują zwykle zaburzeniami działania instytucji i ograniczonymi korzyściami. Mówiąc wprost, przy działającym już systemie, stopniowe zmiany, doskonalenie istniejących już rozwiązań jest bardziej efektywne niż radykalne wstrząsy reformatorskie.

W związku z powyższym, zdecydowaliśmy się zaproponować podejście ewolucyjne, w którym proponujemy wykorzystać doświadczenia zagraniczne jako inspirację do doskonalenia już istniejących elementów polskiego systemu zarządzania strategicznego.

Badanie systemów zarządzania strategicznego w piętnastu wybranych krajach przeprowadzone zostało w oparciu o założenie, że na system składają się następujące elementy:
- analiza strategiczna,
- programowanie strategiczne,
- określenie zasobów i mechanizmów dla osiągania celów strategicznych,
- realizacja celów strategicznych,
- ocena osiągnięcia celów strategicznych.

Według tych elementów pogrupowaliśmy propozycje rozwiązań.

Punktem wyjścia do formułowania propozycji służących doskonaleniu systemu zarządzania strategicznego w Polsce uczyniliśmy ustalenia diagnozy z 2008 roku[1]. Do nich odnieśliśmy ocenę obecnego funkcjonowania tego systemu. Wynik prezentuje poniższa tabela.

Postulowane przez nas rozwiązania mają służyć wyposażeniu aktorów systemu zarządzania strategicznego w Polsce w umiejętności i zasoby umożliwiające wypełnianie im ról w systemie dla nich przewidzianych. **Zasadniczą bowiem słabość tego systemu upatrujemy nie w jego konstrukcji, ale w zdolności jego aktorów do wypełniania przypisanych im powinności**.

ANALIZA STRATEGICZNA	
Pola wyzwań	**Proponowane działania**
Pełniejsze wykorzystanie diagnoz w procesach decyzyjnych	1. Przeprowadzenie serii profilowanych, elitarnych seminariów dla decydentów politycznych na temat diagnozy strategicznej i jej znaczenia dla jakości zarządzania strategicznego (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki). Seminaria te służyłyby analizie następujących zagadnień: (a) współczesne wyzwania rozwojowe; (b) wizje rozwoju i dylematy strategiczne; (c) myślenie w kategoriach mechanizmów rozwojowych i efektów. Spotkania prowadzone byłyby przez uznane autorytety krajowe i międzynarodowe z zakresu zarządzania strategicznego. Miałyby one formę krótkiego wykładu, po którym następowałaby animowana przez prowadzących dyskusja. Postuluje się organizację dwudniowych seminariów, których liczba uczestników nie przekraczałaby 20 osób.
Doskonalenie metodologii sporządzania diagnozy strategicznej	1. Przeprowadzenie serii specjalistycznych warsztatów dla urzędników odpowiedzialnych za programowanie strategiczne (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki). Celem tych warsztatów byłoby pogłębienie wiedzy ich uczestników z zakresu metod i narzędzi diagnozy strategicznej. Warsztaty miałyby formułę interaktywnych zajęć. W krótkich wykładach uczestnicy otrzymywaliby wiedzę metodologiczną, którą następnie musieliby zastosować do rozwiązywania praktycznych problemów związanych z opracowywaniem diagnozy strategicznej. Zważywszy na interaktywny charakter tych warsztatów i ich metodologiczne zaawansowanie, postuluje się, aby miały one formę dwudniowych spotkań, a grupa warsztatowa nie przekraczała 15 osób.

[1] Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M. (2008), *Plan wzmacniania zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki*, Kraków. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Doskonalenie metodologii sporządzania diagnozy strategicznej	2. Intensyfikacja i instytucjonalizacja współpracy ministerstw, urzędów centralnych oraz urzędów marszałkowskich, z wiodącymi, w zakresie analizy strategicznej, ośrodkami akademickimi i think-tankami. Chodzi o stworzenie „sieci wiedzy", która integrowałaby rozproszoną wiedzę o analizie strategicznej. Centralnym elementem tej sieci mogłaby być Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Wokół niej można zbudować (na podstawie porozumień) sieć uczelni wyższych i ośrodków badawczych. Stanowiłyby one zaplecze merytoryczne dla działań z zakresu analizy strategicznej i szerzej, zarządzania strategicznego. Przykładowe działania, które mogłyby być podejmowane w ramach tej sieci to: (a) przygotowanie programów specjalistycznych szkoleń z zakresu programowania i zarządzania strategicznego; (b) opracowanie materiałów dydaktycznych służących prowadzeniu ww. szkoleń; (c) określenie standardów szkoleń oraz sposób oceny ich wykonania; (d) tworzenie platform technologicznych dla potrzeb prowadzenia szkoleń ustawicznych dla administracji publicznej, w tym z zakresu zarządzania strategicznego. 3. Proponowane przedsięwzięcia mają służyć podniesieniu jakości metodologicznej zarządzania strategicznego, upowszechnieniu wiedzy na ten temat, jak również wypracowaniu zobiektywizowanej metody oceny jakości zarządzania strategicznego. Mogłaby ona stanowić podstawę systemowego doskonalenia zdolności polskiej administracji publicznej w tej dziedzinie. Chodzi o uczynienie z administracji publicznej rzeczywistego depozytariusza wiedzy na temat zarządzania strategicznego, depozytariusza z wiedzy tej aktywnie korzystającego. 4. Zaplanowanie i wdrożenie projektu systemowego poświęconego diagnozie strategicznej. Jego celem byłoby zintegrowanie wielu inicjatyw, ich przeniesienie z przestrzeni działań rozproszonych i sfragmentaryzowanych do sieci działań funkcjonalnie lub instytucjonalnie skoordynowanych z politykami publicznymi. W ramach tego projektu należałoby podjąć następujące działania: a) doskonalenie mechanizmów wykorzystania i wymiany informacji i danych pomiędzy urzędami administracji publicznej; b) tworzenie zintegrowanych systemów analizy danych; c) ocena wykorzystywania w administracji publicznej pozyskiwanych danych oraz ich stopień ich wykorzystywania dla procesów decyzyjnych.
Doskonalenie mechanizmów zasilania informacyjnego dla prowadzenia diagnozy strategicznej	1. Udoskonalenie mechanizmów współpracy (np. udostępnianie danych, prowadzenie badań) między Głównym Urzędem Statystycznych a urzędami administracji publicznej. Chodzi o ułatwienie pozyskiwania przez podmioty sektora finansów publicznych danych z zasobów GUS (w tym nieodpłatnie) oraz pełniejsze włączenie statystyki publicznej w system programowania i zarządzania strategicznego w Polsce.
Systemowa instytucjonalizacja rozwiązań w zakresie analiz dla potrzeb zarządzania strategicznego	1. Stworzenie rządowego ośrodka analiz i programowania strategicznego. Celem tego przedsięwzięcia byłoby wzmocnienie potencjału strategiczno-koordynacyjnego administracji rządowej tak, aby sprawnie, skutecznie i efektywnie mogła ona realizować cele i zadania rządu. Służyłoby to poprawie jakości zarządzania strategicznego w kilku aspektach. Po pierwsze poprawiłoby to tworzenie i realizację polityk i programów publicznych. Po drugie, ograniczyłoby zjawiska tworzenia dokumentów programowych wewnętrznie niespójnych oraz ich inflacji. Po trzecie, ograniczyłoby negatywne konsekwencje zjawiska resortowości. Po czwarte, pomogłoby w budowaniu spójnego społecznego przekazu zamierzeń rządu. Po piąte, wzmocniłoby potencjał administracji w polu projektowania i wprowadzania zmian modernizacyjnych w administracji publicznej w Polsce. Postuluje się, aby funkcje te skupione zostały w Kancelarii Premiera. W obecnym systemie prowadzenia polityki rozwoju funkcje te wypełnia, do pewnego stopnia, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz powiązane z jego działaniami: Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, Krajowe Forum Terytorialne oraz Krajowe Obserwatorium Terytorialne. Realizacja tego projektu polegałaby na: (a) ustanowieniu (wskazaniu/zaprojektowaniu) struktury organizacyjnej, która miałaby pełnić ww. funkcje strategiczno-koordynacyjne oraz określeniu jej relacji z zapleczem doradczym (o charakterze politycznym) rządu; (b) wzmacnianiu kompetencji zawodowych urzędników w niej zatrudnionych (szkolenia, staże); (c) określeniu planu jej działania oraz opracowaniu stosownych procedur zarządzania; (d) prowadzeniu działań strategiczno-koordynacyjnych – realizacji zamierzeń rządu, w tym modernizacji administracji publicznej. 2. Intensyfikacja i instytucjonalizacja współpracy ww. ośrodka z wiodącymi ośrodkami akademickimi, think-tankami, instytucjami doradczymi prowadzonej w formule sieci wiedzy (o czym była już mowa powyżej). 3. Rozwijanie sieci „brokerów wiedzy" – tworzenie w ramach ministerstw jednostek analitycznych, których rolą byłoby: (a) zbieranie potrzeb informacyjnych z działów ministerstw i wsparcie w zamawianiu wiedzy; (b) dokonywanie syntezy już istniejącej wiedzy; (c) upowszechnianie wyników badań w administracji; (d) akumulacja wiedzy (zamawianych badań i ekspertyz); (e) wymiana wiedzy między resortami oraz (f) budowanie relacji ze środowiskiem eksperckim. Innymi słowy – brokerzy wiedzy byliby łącznikiem między światem administracji a światem eksperckim. Mieliby wspierać transfer wiedzy do administracji oraz tłumaczyć potrzeby administracji światowi eksperckiemu. Sieć taką można budować w oparciu o już istniejącą i sprawnie funkcjonującą sieć jednostek ewaluacyjnych.
PROGRAMOWANIE STRATEGICZNE	
Pola wyzwań	**Proponowane działania**
Pełniejsze uwzględnienie powiązań międzysektorowych i ich długofalowych konsekwencji w procesach decyzyjnych	1. Przeprowadzenie specjalistycznych warsztatów dla urzędników odpowiedzialnych za programowanie strategiczne (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki). Warsztaty te służyłyby osiągnięciu dwóch ważnych celów. Pierwszy z nich byłby związany z doskonaleniem warsztatu metodologicznego urzędników odpowiedzialnych za programowanie strategiczne. Cel drugi byłby związany z budowaniem wspólnoty praktyków osób, które na co dzień zajmują się programowaniem strategicznym. Osiągnięcie tych celów prowadziłoby do podniesienia jakości programowania strategicznego, w tym jego warstwy metodologicznej. To z kolei owocowałoby spójnością działań podejmowanych w obrębie sektora finansów publicznych oraz zdolnością do określania długofalowych konsekwencji polityk i programów publicznych.

Pełniejsze powiązanie, w horyzoncie wieloletnim, środków finansowych z celami strategicznymi	1. Wprowadzenie mechanizmu opracowywania cyklicznych (np. w połowie i na końcu kadencji rządu) raportów na temat osiągania celów strategicznych i ich prezentacji opinii publicznej oraz parlamentowi. Rozwiązanie miałoby na celu, z jednej strony, racjonalizację działań władzy publicznej i ich wpisanie w perspektywę wieloletnią. Z drugiej zaś strony, służyłoby upodmiotowieniu komunikacji władzy publicznej z obywatelami i ich zbiorowościami. Wprowadzenie tego rozwiązania służyłoby także profesjonalizacji zarządzania publicznego w Polsce oraz ułatwiałoby prowadzenie debaty publicznej opartej o informacje i dane.
OKREŚLENIE ZASOBÓW I MECHANIZMÓW DLA OSIĄGANIA CELÓW STRATEGICZNYCH	
Pola wyzwań	**Proponowane działania**
Pełniejsze wykorzystanie metodologii tworzenia mechanizmów oraz budowania instrumentarium służącego osiąganiu celów strategicznych	1. Przygotowanie i przeprowadzenie serii spotkań – specjalistycznych warsztatów dla urzędników odpowiedzialnych za określanie mechanizmów i instrumentów realizacji dokumentów strategicznych (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki). Realizacja tego postulatu służyłaby podniesieniu jakości instrumentarium wykonywania polityki i programów publicznych oraz skuteczności i efektywności ich wykorzystania. Celem tych warsztatów byłoby wyposażenie ich uczestników z praktyczne umiejętności w zakresie konstruowania i stosowania instrumentarium polityk publicznych. Warsztaty te powinny zostać oparte o kombinację wiedzy metodologicznej z analizą studiów przypadków. Punktem wyjścia dla tworzenia programu tych warsztatów powinno być podejście behawioralne – nowe podejście do działań publicznych zorientowanych na rozwój i poprawę życia obywateli. 2. Uruchomienie specjalistycznych studiów podyplomowych dedykowanych problematyce budowania instrumentarium implementacyjnego polityk i programów publicznych. W programie tych studiów powinny znaleźć się m.in. następujące zagadnienia: (a) polityki i programy publiczne – ich geneza, charakter, rodzaje i funkcje; (b) reguły tworzenia narzędzi wdrożeniowych; (c) zasady i konteksty doboru narzędzi wdrożeniowych; (d) mechanizmy stosowania narzędzi wdrożeniowych; (e) wybór modeli narzędzi wdrożeniowych; (f) koordynacja procesu wdrożeń; (g) sposoby reagowania na niepewność i kompleksowość w procesie implementacji; (h) refleksja nad efektami procesu implementacji. Studia te powinny być adresowane do wyższej kadry zarządzającej.
Podjęcie prac koncepcyjnych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, jej układu instytucjonalnego i mechanizmów finansowania po 2020 r.	1. Opracowanie scenariuszy realizacji zadań strategicznych państwa w oparciu o środki krajowe, w szczególności po roku 2020, w tym określenie strategicznych mechanizmów rozwojowych. To działanie o charakterze priorytetowym i antycypacyjnym. Jego ważnym komponentem, poza określeniem celów i mechanizmów rozwojowych oraz źródeł ich finansowania, będzie zredefiniowanie układu instytucjonalnego dla prowadzenia polityki rozwoju oraz określenie mechanizmów jego koordynacji.
REALIZACJA CELÓW STRATEGICZNYCH	
Pola wyzwań	**Proponowane działania**
Wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań na rzecz osiągania celów strategicznych państwa	1. Wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań na rzecz osiągania celów strategicznych państwa poprzez usprawnienie procesów przepływu informacji i reguł uzgadniania decyzji. W tym celu postuluje się przeprowadzenie procesowej analizy funkcjonalności stosowanych rozwiązań oraz sformułowanie propozycji ich udoskonalenia. 2. Wprowadzenie mechanizmu przygotowywania (co roku) raportu na temat jakości koordynacji działań służących osiąganiu celów strategicznych oraz zasad jego upubliczniania, w tym prezentacji na forum parlamentu.
Wzmocnienie podejścia horyzontalnego w koordynacji polityk i programów publicznych	1. Wzmocnienie w administracji centralnej zdolności do koordynacji horyzontalnej, np. poprzez szerokie i profesjonalne zastosowanie formuły zespołów międzyresortowych, mechanizmów konsultacji międzyministerialnych, spotkań uzgodnieniowych itp. Dywersyfikowanie tradycyjnych struktur administracyjnych (np. wprowadzanie rozwiązań opartych na modelu agencji oraz decentralizacja kompetencji) niosą za sobą wiele pozytywnych zmian. Rozwiązania te prowadzą również do zjawisk negatywnych (np. brak spójności polityk publicznych). Tradycyjne mechanizmy koordynacji poziomej okazują się nieskuteczne. Deficyt kultury współdziałania, brak skutecznych mechanizmów koordynacji to istotne problemy na jakie napotyka administracja publiczna. Celem proponowanego działania jest podniesienie efektywności i skuteczności współdziałania jednostek administracji publicznej w zakresie projektowania i realizacji polityk publicznych poprzez udoskonalenie istniejących mechanizmów oraz wprowadzenie nowych rozwiązań opartych na podejściu sieciowym. Jako konkretne działania proponuje się: (a) przegląd regulacji dotyczących mechanizmów koordynacji poziomej na poziomie centralnym i regionalnym; (b) doskonalenie rozwiązań w zakresie koordynacji poziomej oraz wprowadzenie mechanizmów ich egzekwowania (ze szczególnym uwzględnieniem relacji: Rada Ministrów – ministerstwa a urzędy centralne i agencje, samorząd województwa a ministerstwa – urzędy centralne i agencje, samorząd województwa a wojewoda, samorząd województwa a samorządy lokalne); (c) budowanie kultury współdziałania jednostek administracji publicznej; (d) podnoszenie specjalistycznych umiejętności urzędników publicznych w zakresie stosowania narzędzi i mechanizmów koordynacji poziomej.

OCENA OSIĄGNIĘCIA CELÓW STRATEGICZNYCH	
Pola wyzwań	**Proponowane działania**
Poprawa jakości oceny skutków wprowadzanych rozwiązań oraz ich pełniejsze wykorzystanie w procesach decyzyjnych	1. Poprawa jakości oceny skutków wprowadzanych regulacji. Realizacja tego postulatu projektu służyłaby wzmocnieniu podstaw analitycznych stanowionych regulacji oraz poprawie efektywności, skuteczności i spójności działań regulacyjnych. Prowadziłoby to do przejrzystości działań regulacyjnych rządu oraz zwiększenia udziału obywateli w procesie ich tworzenia i wdrażania. Proponuje się podjęcie następujących działań: a) rozszerzenie zakresu stosowania procedur oceny wpływu regulacji; b) inicjowanie projektów badawczych w zakresie wykorzystania skutków oceny regulacji dla upraszczania lub eliminowania wadliwych aktów prawnych; c) znaczące zwiększenie dostępu urzędników do szkoleń celem doskonalenie ich umiejętności w zakresie metod legislacyjnych w administracji rządowej; d) przygotowanie serii poradników metodycznych poświęconych OSR; e) prowadzenie specjalistycznych szkoleń w zakresie stosowania metody oceny skutków regulacji dla pracowników administracji rządowej; f) opracowanie i wprowadzenie systemu monitorowania procesu wykorzystania metody oceny skutków regulacji, w tym w zakresie działań Rady Ministrów i ministerstw. 2. Prowadzenie horyzontalnych badań efektów, tzn. z perspektywy ich odbiorców, perspektywy danego układu przestrzennego lub danej grupy beneficjentów, a nie z perspektywy narzędzia (jednej ustawy, jednego funduszu, programu). Sprawdzanie np. jak w danym układzie terytorialnym powiązano różne źródła finansowania by uruchomić mechanizm rozwojowy. 3. Zintegrowanie nowych działań, inicjatyw i metodyki rozwijanej w polu Oceny Skutków Regulacji (OSR) z dobrymi doświadczeniami z pola ewaluacji Funduszy UE. 4. Przeprowadzenie serii specjalistycznych seminariów, debat i warsztatów dla urzędników odpowiedzialnych za przygotowywanie ocen skutków regulacji (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki) poprzedzone przygotowaniem materiałów szkoleniowych. 5. Systemowa weryfikacja jakości ocen skutków wprowadzanych regulacji, w tym wykorzystanie metodyki badań ewaluacyjnych oraz badań behawioralnych po to, by uniknąć oparcia analiz OSR wyłącznie na przestarzałej metodyce klasycznej ekonomii (logice opartej na modelu pełnej racjonalności podmiotów decydujących).
Pełniejsze wykorzystanie wyników badań i ewaluacji w procesach decyzyjnych	1. Przeprowadzenie serii profilowanych seminariów, warsztatów, debat dla decydentów politycznych na temat: (a) wykorzystywania dowodów z badań w procesach podejmowania decyzji; (b) reguł podejmowania decyzji strategicznych (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki). 2. Propagowanie zarządzania strategicznego opartego na dowodach wśród urzędników (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki) poprzez seminaria, upowszechnienie wartościowych rozwiązań, szkolenia. Tematy i materiał do szkoleń mogą być zasilane wynikami wcześniejszych projektów systemowych poświęconych: zarządzaniu strategicznemu w polskiej administracji, roli think-tanków i środowisk eksperckich w procesach decyzyjnych, procesom organizacyjnego uczenia się (ministerstwa uczące się). 3. Cykliczna weryfikacja stopnia wykorzystania wyników badań ewaluacyjnych dla potrzeb procesów decyzyjnych. 4. Rozwijanie sieci „brokerów wiedzy" – małych jednostek analitycznych w ramach ministerstw, których rolą byłoby: (a) zbieranie potrzeb informacyjnych z działów ministerstw i wsparcie w zamawianiu wiedzy; (b) dokonywanie syntezy już istniejącej wiedzy; (c) upowszechnianie wyników badań w administracji, w tym włączanie wyników w proces decyzyjny; (d) akumulacja wiedzy (zamawianych badań i ekspertyz); (e) wymiana wiedzy między resortami oraz (f) budowanie relacji ze środowiskiem naukowym. Sieć brokerów można budować w oparciu o już istniejącą i sprawnie funkcjonującą sieć jednostek ewaluacyjnych.
Wzmocnienie mechanizmów organizacyjnego i systemowego uczenia	1. Propagowanie wartościowych rozwiązań z zakresu organizacyjnego uczenia się wśród urzędników (ministerstwa, urzędy centralne, samorząd wojewódzki). Podstawą dla tych działań mogą być publikacje i praktyki wypracowane w projekcie Ministerstwa Uczące Się (www.mus.edu.pl). Istotą tych rozwiązań jest osłabienie dominacji aspektów kontrolno-nadzorczych w ewaluacji, a wzmocnienie jej aspektów odnoszących się do organizacyjnego i systemowego uczenia się i refleksji. 2. Opracowanie koncepcji systemu zarządzania wiedzą w polskiej administracji publicznej i jego uruchomienie. Katalog działań na rzecz systemu ZW w polskiej administracji publicznej mógłby obejmować zasoby ludzkie, procesy oraz zasoby technologiczne. Proponujemy, by oprzeć go na wcześniejszych propozycjach (patrz: Mazur S., *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), Środowisko i warsztat ewaluacji, PARP, Warszawa 2008).

II. PRZEGLĄD SYSTEMÓW PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO W WYBRANYCH KRAJACH UE ORAZ OECD

1. Belgia

Autor: ***Michał Możdżeń***

Wprowadzenie

Belgia oficjalnie stała się państwem federacyjnym w 1995 r. Konieczność ustanowienia federacyjnej struktury władzy wynikała z bardzo wyraźnego podziału etnicznego (graniczącego z konfliktem) między dwiema głównymi częściami kraju – Flandrią i Walonią. Belgia obecnie podzielona jest na trzy wspólnoty (francuską – walońską, flamandzką i niemieckojęzyczną), trzy regiony autonomiczne (Flandrię, Walonię i Region stołeczny Brukselę) i cztery regiony językowe (francuskojęzyczny, niderlandzkojęzyczny, formalnie dwujęzyczny region Brukseli oraz region niemieckojęzyczny).

Parlament federacji ma charakter dwuizbowy (Izba Reprezentantów i Senat). Wybory do Izby Reprezentantów mają charakter powszechny, a do Senatu odzwierciedlają skomplikowany system federacyjny państwa belgijskiego.

Formalnie głową państwa i szefem władzy wykonawczej jest król Belgii. Najważniejsze kompetencje króla obejmują inicjatywę ustawodawczą, możliwość wydawania ordonansów królewskich (aktów wykonawczych), prawo rozwiązania Izby Reprezentantów w enumeratywnie wymienionych przypadkach.

Wiodąca rola w prowadzeniu polityki państwa przypada jednak rządowi na czele z premierem. Rząd ponosi odpowiedzialność przed Izbą Reprezentantów. Obraduje w dwóch formach: jako Rada Ministrów pod przewodnictwem króla oraz jako Rada Gabinetowa pod przewodnictwem premiera. Członkowie rządu nie mogą być jednocześnie parlamentarzystami. Szef rządu tradycyjnie wywodzi się z dominującej partii koalicyjnej. Obowiązuje zasada, że rząd nie może liczyć więcej niż 15 członków i składa się w równych częściach z przedstawicieli wspólnoty flamandzkiej i francuskiej.

Prace ministrów wspierają, jako ich zastępcy, sekretarze stanu, którzy formalnie nie są członkami rządu. Ministrowie mogą dobierać sobie zespół najbliższych współpracowników, zwany niekiedy gabinetem ministerialnym, składający się z kilku doradców politycznych (tzw. członków sztabu), grupy urzędników oraz pracowników pomocniczych.

Ministrowie ponoszą indywidualną i kolektywną odpowiedzialność przed Izbą Reprezentantów. Wobec premiera występuje instytucja konstruktywnego votum nieufności. Rządy najczęściej mają charakter koalicyjny.

Oprócz parlamentu federalnego w Belgii działa 5 innych ciał ustawodawczych:

- Rada Flamandzka (118 członków),
- Rada Wspólnoty Francuskiej (94 członków, w tym 75 wchodzi w skład Rady Walońskiej oraz 19 członków do Rady Regionu Stołecznego),
- Rada Regionalna Walońska (75 członków),
- Rada Stołecznego Regionu Brukseli (75 członków),
- Rada Wspólnoty Niemieckojęzycznej (25 członków).

Członkowie rady wybierani są na pięcioletnią kadencję. Rady powołują własne organy wykonawcze w postaci rządu wspólnoty lub rządu regionu. Rada Flamandzka, Rada Regionalna Walońska, Rada Wspólnoty Francuskiej mogą określać liczbę swoich członków, wysokość ich diet, uchwalać własny budżet i okręgi wyborcze. We Flandrii sprawy wspólnoty i regionu prowadzi ten sam lokalny parlament i rząd. W strefie francuskojęzycznej istnieją dwa parlamenty i dwa rządy: dla Wspólnoty Francuskojęzycznej, dla Regionu Walońskiego. Niemieckojęzyczni Belgowie nie mają swojego regionu. Posiadają radę Wspólnoty i rząd. Członkowie rządu każdej wspólnoty lub regionu są wybierani przez ich rady. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi wspólnoty i członkom rady wspólnoty.

Administracja belgijska jest mocno sfragmentaryzowana, co wynika nie tylko ze skomplikowanej struktury federacyjnej, ale także z silnego umocowania poszczególnych ministrów resortowych.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Kształt i efekty systemu planowania strategicznego są funkcją specyficznego systemu politycznego, który ma charakter konsensualny i który w wysokim stopniu pozwala na wyznaczanie celów strategicznych zgodnych z ideologią wyznawaną przez partię rządzącą. System ten więc, pomimo wielu reform, tylko w niewielkim stopniu ma charakter technokratyczny.

Podstawą planowania strategicznego jest, do pewnego stopnia, *Ustawa z dnia 5 maja 1997 r. o koordynacji polityki zrównoważonego rozwoju na poziomie federalnym*. Normuje ona cykl działania na rzecz zrównoważonego rozwoju (rozumianego w Belgii w sposób dosyć szeroki), czyni to jednak w sposób ogólny. Poza enigmatycznymi stwierdzeniami „urzędy publiczne", wskazuje na trzy instytucje monitoringu, kontroli i audytu oraz jedną instytucję planowania. Są to: grupa specjalna na rzecz zrównoważonego rozwoju działająca w ramach Centralnej Agencji Planowania – odpowiedzialna za raportowanie wyników, Międzydepartamentalna Komisja ds. Zrównoważonego Rozwoju – odpowiedzialna za monitoring, Trybunał Audytu oraz Federalna Służba Programowania Zrównoważonego Rozwoju (dalej w dokumencie dla uproszczenia zwana Ministerstwem Zrównoważonego Rozwoju). Struktura ukonstytuowana na mocy tej ustawy nie odgrywa jednak istotnej roli w procesie podejmowania realnych decyzji strategicznych. Jak stwierdza raport Trybunału Audytu z 2005 roku: „*Zarówno instrumenty (plany i raporty), jak i aktorzy koordynujący politykę zrównoważonego rozwoju na poziomie federalnym (…) odgrywają marginalną rolę w procesie przygotowywania polityk publicznych w Państwie*" (FCSD 2010).

Z punktu widzenia struktury i funkcji poszczególnych organizacji działających w ramach rządu, istotny wydaje się przyjęty w roku 2000 rządowy plan Copernicus. W oparciu o ten plan zamierzano zbudować w ramach administracji centralnej nowoczesny system planowania strategicznego. Wciąż jednak celu tego nie udało się osiągnąć w stopniu zadawalającym (będzie o tym mowa w dalszej części).

Przegląd dokumentów strategicznych

Wśród efektów programowania strategicznego na pierwsze miejsce wysuwają się *Krajowy program reform* – uaktualniany corocznie plan operacyjny na rzecz realizacji założeń strategii *Europa 2020* oraz *Narodowe strategiczne ramy odniesienia* przedstawiające obraz wydatkowania środków pochodzących z funduszy unijnych. Ponadto w 2012 r. został opracowany dokument pt. *Strategiczna długoterminowa wizja na rzecz zrównoważonego rozwoju*, którego realizacja koordynowana jest przez Ministerstwo Zrównoważonego Rozwoju. Realizacja celów tego ostatniego dokumentu zapewniana jest przez ewaluację *ex ante* wpływu poszczególnych dokumentów rządowych na zawarte w nim wskaźniki. W Belgii funkcjonuje ponadto kilka strategii sektorowych, m.in. *Narodowa strategia dostosowania do zmian klimatycznych*, *Narodowa strategia integracji Romów* czy *Narodowa strategia bioróżnorodności*.

Najbliżej idei kompleksowego i horyzontalnego dokumentu integrującego wysiłki sektora publicznego wydaje się być *Strategiczna długoterminowa wizja na rzecz zrównoważonego rozwoju*. Rządowi belgijskiemu, ze względu na problemy koordynacyjne, nie udało się do tej pory przyjąć *Strategii zrównoważonego rozwoju* włączającej wszystkie poziomy rządu, pomimo faktu, że problem zrównoważonego rozwoju zyskał umocowanie prawne już w 1997 roku *Ustawą z dnia 5 maja 1997 r. o koordynacji polityki zrównoważonego rozwoju na poziomie federalnym*.

Dokument przygotowany został przez Ministerstwo Zrównoważonego Rozwoju, a jego realizacja monitorowana jest przez Międzydepartamentalną Komisję ds. Zrównoważonego Rozwoju oraz Centralną Agencję Planowania (*Planbureau*), która od czasu wejścia w życie ustawy raz na dwa lata przygotowuje raporty na temat stopnia realizacji celów polityki zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo co kilka lat przygotowywany jest średniookresowy plan na rzecz realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Najnowszy dokument strategiczny przyjmuje bardzo długi horyzont czasowy (do 2050 roku).

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

W Belgii funkcjonuje Centralna Agencja Planowania, zwana *Bureau du Plan/Planbureau*. Jej rola jest jednak, poza funkcją w ramach cyklu wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju, marginalna w procesie podejmowania decyzji strategicznych. W belgijskim systemie polityczno-administracyjnym ośrodek planowania strategicznego nie leży pośród stabilnych podmiotów administracyjnych, a wśród gabinetów ministerialnych. Ich obsada ma w większej mierze charakter polityczny i podlega dużej rotacji. Procesy planowania, rozwijania i negocjowania wszystkich poważnych propozycji nowych polityk publicznych odbywają się na poziomie gabinetów. Są one stosunkowo duże (zwykle co najmniej kilkadziesiąt osób) i znajdują w nich zatrudnienie eksperci akademiccy, pochodzący z firm prywatnych oraz sektora publicznego (urzędnicy). Z reguły są to sympatycy partii, do której należy dany minister. Członkowie gabinetów z reguły zatrudniani są na kilka miesięcy lub na kilka lat (naturalną cenzurą jest zmiana na stanowisku urzędującego ministra).

Z tego względu można powiedzieć, że w Belgii na poziomie centralnym jest tyle ośrodków koordynacji strategicznej, ile jest ministerstw. W związku z tym spójność wizji strategicznej jest raczej niska. Ów brak spójności wzmacniany jest przez fakt częstego tworzenia koalicji spośród partii o rozbieżnych interesach.

Dokumentem zapewniającym pewien stopień współpracy i koordynacji działań jest, bez wątpienia, umowa koalicyjna wskazująca podstawowe kierunki i priorytety działań politycznych dla członków rządu. Najważniejsze kwestie obejmowane przez umowę koalicyjną dyskutowane są na specjalnych spotkaniach międzygabinetowych (*réunions intercabinets*), którym przewodzą premier i wicepremierzy reprezentujący stanowiska partii koalicyjnych.

Z punktu widzenia planowania długookresowego należy zwrócić uwagę, że wiedza zgromadzona przez współpracowników ministra w zasadzie zanika po zakończeniu kadencji parlamentu. Administracja publiczna kierowana jest przez doświadczonych pracowników służby cywilnej, którzy jednak nie odgrywają decydującej roli w systemie programowania strategicznego.

Gabinet Prezesa Rady Ministrów zawiera „jednostkę strategiczną" składającą się z kilkunastu doradców, która ma za zadanie pomóc premierowi w ewaluacji i sterowaniu polityką publiczną. Jednostka daje możliwość niezależnej oceny, np. skomplikowanego projektu ustawy, który niesie konsekwencje o charakterze horyzontalnym (angażującym więcej niż jedno ministerstwo resortowe), jednak jej ograniczone zasoby nie pozwalają na intensywne angażowanie się w przegląd wszystkich ważnych propozycji politycznych. Należy jednak zauważyć, że Gabinet Prezesa Rady Ministrów jest traktowany jako pośrednik w przekazywaniu informacji i technicznym koordynowaniu dyskusji nad kwestiami, które podlegają jurysdykcji więcej niż jednego ministerstwa i nie uważa się go za podmiot o dużym stopniu wpływu politycznego czy też za jednostkę zintegrowanego centrum systemu polityczno-strategicznego.

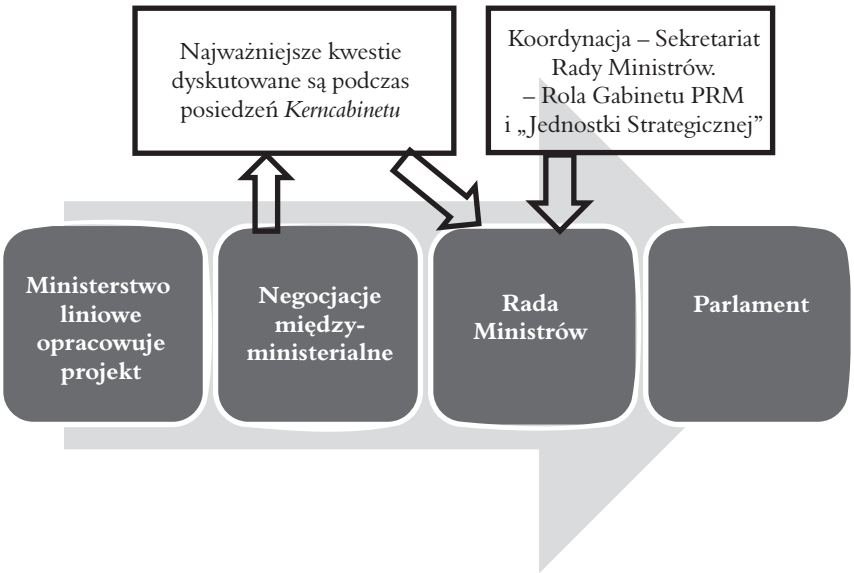
Pośród ministerstw liniowych trudno dopatrzyć się jednoznacznych liderów, być może poza Ministerstwem Gospodarki oraz Ministerstwem Zrównoważonego Rozwoju. To pierwsze zajmuje się, z naturalnych względów, kwestiami koordynacji polityk gospodarczych. To drugie opracowało system ewaluacji *ex ante* polityk publicznych z punktu widzenia celów

zawartych w dokumentach na rzecz zrównoważonego rozwoju (będący zalążkiem kompleksowego systemu Ocen Skutków Regulacji).

Z punktu widzenia jakości i spójności regulacji istotne wydają się dodatkowo instytucje takie jak: Rada Państwa przyjmująca rolę doradczą i quasi-sądową, Trybunał Audytu, zajmujący się m.in. ewaluacją *ex post* działań publicznych oraz Inspektorat Finansów stanowiący instytucję doradczą w zakresie budżetu i finansów.

Ścieżka przygotowywania projektu polityki publicznej (najczęściej aktu prawnego) na poziomie rządowym co do zasady wygląda następująco. Minister liniowy przy pomocy swojego gabinetu przygotowuje propozycję, która, jeśli to konieczne, poddawana jest negocjacjom międzyministerialnym. W przypadku poważnych rozbieżności natury politycznej projekt dodatkowo dyskutowany jest na posiedzeniu tzw. *Kerncabinetu* składającego się z premiera i wicepremierów (najczęściej będących jednocześnie przewodniczącymi poszczególnych partii koalicyjnych). W następnym kroku projekt trafia pod obrady całej Rady Ministrów, które koordynuje sekretariat Rady Ministrów. Na tym etapie swoje uwagi może wnieść także Gabinet Prezesa Rady Ministrów. Podczas obrad Rady Ministrów negocjowane są wszelkie różnice stanowisk, w szczególności jest to możliwość do wyrażenia swojej opinii przez ministrów nie będących uczestnikami wcześniejszych negocjacji. Decyzje w sprawie polityk publicznych podejmowane są jednomyślnie (mechanizm konsensualny), a nie przy pomocy większościowego głosowania. Projekty będące przedmiotem obrad *Kerncabinetu* podczas obrad Rady Ministrów podlegają jedynie formalnemu zatwierdzeniu. Kwestie, co do których osiągnięta została zgoda polityczna, wchodzą w zakres polityki rządu, którą od tej chwili przyjmują wszyscy ministrowie i trafiają pod obrady parlamentu. Opisany proces projektowania polityk publicznych można prześledzić na poniższej rycinie.

Rycina 2 Procedura przygotowywania dokumentów rządowych (projektów aktów prawnych, strategii) na poziomie rządowym w Belgii



Źródło: Opracowanie własne

Opisany mechanizm koordynacji jest wrażliwy na występowanie wyraźnych różnic politycznych między członkami koalicji. Z sytuacją jego zawodności mieliśmy do czynienia np. w latach 2008–2009, kiedy premierem był Yves Leterme z partii Chrześcijańskich Demokratów i Flamandów.

Z punktu widzenia kształtu systemu programowania strategicznego ważna wydaje się być reforma centrum rządu Copernicus, przeprowadzona w latach 1999–2003. Wprowadziła ona trzy główne zmiany.

Po pierwsze, wprowadziła strukturę rządu opartą o dziesięć pionowych, podzielonych sektorowo resortów oraz cztery horyzontalne służby (jak np. Gabinet Prezesa Rady Ministrów), wspólnie zwane Federalnymi Służbami Publicznymi (FSP). Ponadto wprowadzona została instytucja Służb Programowania Publicznego (SPP) zajmujących się kwestiami międzysektorowymi (np. zrównoważony rozwój) i koordynujących działania resortów sektorowych w tym zakresie. Wspólnie Federalne Służby Publiczne oraz Służby Programowania Publicznego tworzą poszczególne ministerstwa.

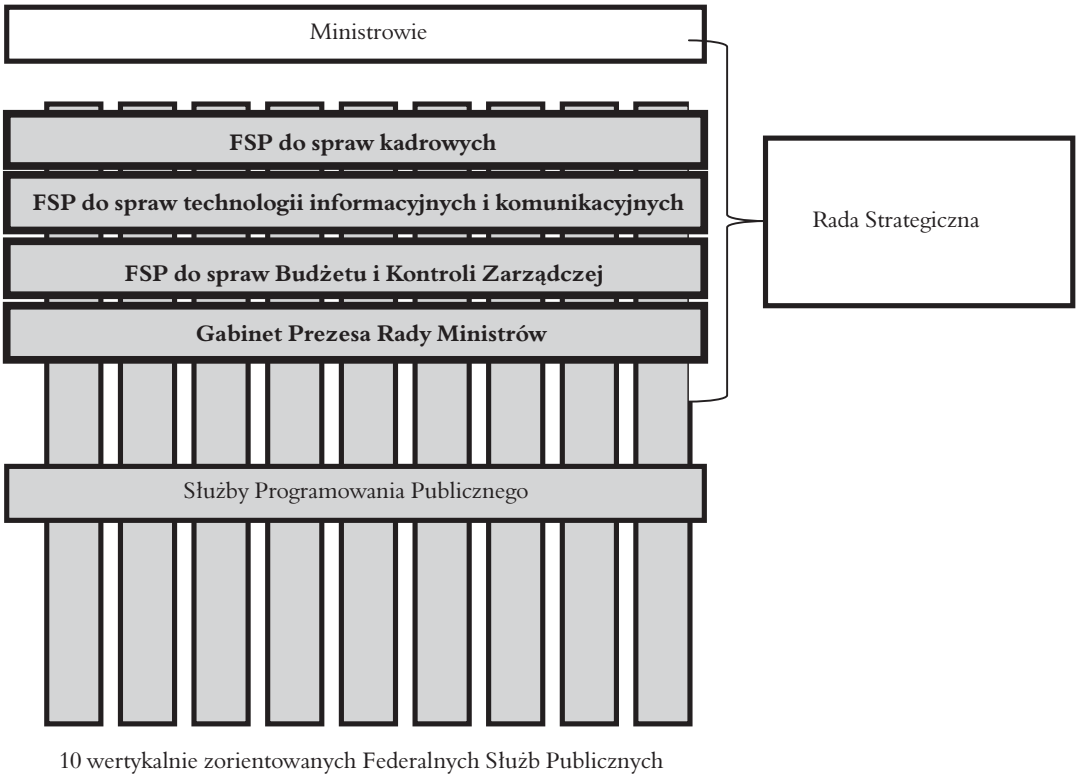
Po drugie, *De iure* wyeliminowała instytucję gabinetów ministerialnych w celu wzmocnienia roli kierownictwa pochodzącego z szeregów korpusu zawodowych urzędników. Gabinety ministerialne teoretycznie zostały zastąpione przez trzy nowe podmioty:

- Radę Strategiczną składającą się z ministra, sekretarza ministra, generalnych administratorów (najwyższych rangą urzędników w ministerstwie) oraz zewnętrznych ekspertów i odpowiedzialną za opracowanie i wdrożenie planu strategicznego ministerstwa,
- Komitet Zarządzający odpowiedzialny za operacjonalizację planów strategicznych,
- Jednostkę Strategiczną, która przejęła obowiązki gabinetu ministerialnego, polegające przede wszystkim na doradztwie o charakterze technicznym i prawnym. Jednostka strategiczna ma za zadanie także wspierać pozostałe dwie instytucje w opracowywaniu i ewaluacji polityk.

Po trzecie, zmodyfikowała sposób powoływania najwyższych urzędników w ministerstwach. W myśl reformy, formalnie najwyższe stanowiska w ramach służby cywilnej, w rzeczywistości wcześniej obsadzane z klucza politycznego, stały się kadencyjnymi funkcjami menedżerskimi obsadzanymi przez urzędników służby cywilnej lub osobami z zewnątrz na podstawie konkursu na 6 lat. Osoby powołane na te stanowiska zobowiązane są do przygotowania planu operacyjnego ministerstwa, na podstawie którego są rozliczane.

Obrazowo strukturę rządu zgodną z założeniami reformy Copernicus przedstawia poniższa rycina.

Rycina 3 Struktura organizacyjna rządu Belgijskiego po reformie Copernicus



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Drumaux i Goethals 2007)

Badacze zajmujący się ewaluacją reformy nie mają wątpliwości, że w większej części reforma nie wprowadziła znaczących, rzeczywistych zmian do systemu programowania. W szczególności w wielu wypadkach *de facto* nie udało się do dziś zlikwidować gabinetów ministerialnych oraz odpolitycznić i wzmocnić roli administratorów generalnych (powoływanych w celu zarządzania ministerstwem) (zob. np. Drumaux i Goethals 2007).

Jeśli chodzi o zasilanie systemu programowania zewnętrzną wiedzą, to należy zauważyć, że konsultacje z akademikami są prowadzone, jednak wydaje się, że ich wpływ na konstrukcję polityk publicznych pozostaje ograniczony. Poza akademikami zapraszanymi do współpracy w ramach gabinetów ministerstw, poszukiwanie informacji poprzez kontakty z otoczeniem zewnętrznym odbywa się niesystematycznie.

W Belgii istnieje zinstytucjonalizowany system konsultacji społecznych, które są prowadzone zarówno z dużymi partnerami społecznymi (związki zawodowe, organizacje pracodawców), jak i mniejszymi grupami interesu (przedstawicieli sektorowych) potencjalnie dotkniętymi proponowanymi regulacjami. W przypadku centralnych kwestii gospodarczych regularnie organizowane są rozmowy trójstronne między pracodawcami, pracownikami i rządem, których ustalenia mają na ogół charakter wiążący.

W Belgii nie przygotowuje się formalnej Oceny Skutków Regulacji, co generuje pewne ograniczenia ewaluacyjne oraz w zakresie planowania realizacji planów strategicznych. Jest natomiast przygotowywana ocena wpływu regulacji na obciążenia biurokratyczne dla obywateli, w zunifikowanej formie poprzez przeprowadzanie tzw. testu Kafki oraz oceny wpływu na zrównoważony rozwój. Test Kafki polega na systematycznym przeprowadzaniu procesu oceny obciążeń biurokratycznych proponowanych regulacji, zarówno po stronie administracji, jak i podmiotów prywatnych obejmowanych projektowanymi rozwiązaniami. Ten drugi wymóg nałożony został przez dosyć silne Ministerstwo Zrównoważonego Rozwoju w celu lepszej realizacji założeń *Strategicznej długoterminowej wizji na rzecz zrównoważonego rozwoju*.

W Belgii nie funkcjonuje scentralizowany system ewaluacji polityk publicznych. Trybunał Audytu dokonuje systematycznych przeglądów funkcjonowania polityk w poszczególnych sektorach, jednak tylko na poziomie budżetowo-finansowym. Niektóre ministerstwa liniowe (jak np. Ministerstwo Spraw Zagranicznych) posiadają własne jednostki ewaluacyjne, dokonujące kompleksowych ocen wdrażanych strategii.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

System implementacji polityk publicznych w Belgii jest skomplikowany, w szczególności ze względu na bardzo złożoną strukturę federacyjną państwa.

Generalnie na poziomie centralnym (poza sytuacjami zaognionego konfliktu politycznego między partnerami koalicji), implementacja celów rządu odbywa się bez większych problemów. Składa się na to kilka powodów.

Po pierwsze, koalicyjna natura rządów powoduje, że przyjęte cele bywają niezbyt ambitne i także posiadają stosunkowo niewielki horyzont czasowy. Związane to jest z zasadą konsensualności i wynikającej z niej konieczności poszukiwania „wspólnego mianownika" politycznego.

Po drugie, co do zasady, przyjęta umowa koalicyjna traktowana jest bardzo poważnie przez przewodniczących poszczególnych partii koalicyjnych (i często jednocześnie premiera i wicepremierów), w związku z czym ministrowie liniowi rozliczani są z realizacji celów założonych w umowie.

Premier w Belgii posiada stosunkowo niewielkie możliwości dyscyplinowania ministrów liniowych, ze względu na występowanie w umowie koalicyjnej parytetów rządowych dla poszczególnych partii. Egzekwowanie sprawnego wdrażania spoczywa więc na barkach przełożonych politycznych, a nie szefa rządu, ani nie jest związane z innymi mechanizmami natury formalnej. Gabinet Prezesa Rady Ministrów zajmuje się monitorowaniem jakości wdrażania polityk publicznych, jednak nie posiada wyraźnych instrumentów w celu zapewnienia spójności implementacji z zakładanymi celami rządu (dyscyplinowania ministerstw). Jest raczej odpowiedzialny za techniczną realizację ustaleń *Kerncabinetu* wobec ministerstw liniowych.

System implementacji jest komplikowany przez istnienie w Belgii do pewnego stopnia upolitycznionego stanowiska „generalnego administratora" ministerstwa (czego nie udało się zmienić przywoływanej powyżej reformie Copernicus). Formalnie jest to stanowisko należące do służby cywilnej i obsadzane na bazie wymagań merytorycznych. W rzeczywistości w Belgii niejednokrotnie mamy do czynienia z obsadzaniem wakującego stanowiska przez partię, będącą u steru ministerstwa w danym momencie. Powołany politycznie administrator po zmianie rządów może utrudniać proces implementacji, poprzez spowalnianie wdrażania z wykorzystaniem narzędzi zarządzania personelem, ale nie wydaje się to być podstawowy problem funkcjonującego w Belgii systemu[2].

[2] O ciągłym upolitycznieniu tego stanowiska świadczyć może następujący fakt. W latach 1998–2010 Administratorem Ministerstwa Finansów był Jean-Pierre Annoldi, który był bardzo krytykowany przez będącą do roku 2010 u rządów partię Chrześcijańskich Demokratów i Flamandów. Gdy Annoldi odszedł na emeryturę, zorganizowany został nominalnie konkurencyjny nabór, który wygrał jednoznacznie, wcześniejszy szef Gabinetu PRM Hans D'Hondt (jako jedyny z kandydatów uzyskał ocenę A na egzaminie, wszyscy pozostali otrzymali co najwyżej C).

Belgijski rząd centralny deleguje wykonywanie części zadań do niewielu, w dużym stopniu niezależnych, agencji wykonawczych. Pośród nich znajdują się m.in. Agencja na Rzecz Dzieci, Centrum Równych Szans i Przeciwdziałania Rasizmowi oraz część organizacji rynku pracy. Skuteczna implementacja polityk publicznych przez te agencje zapewniana jest przy pomocy trzech mechanizmów:

- w zarządzie agencji zasiada delegat rządu,
- w zarządzie agencji często zasiadają przedstawiciele najważniejszych partii politycznych,
- agencja zobowiązana jest do przedstawiania ministerstwu odpowiedzialnemu za jej funkcjonowanie raportu z działalności.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Szczególnie problematyczny, z punktu widzenia zapewniania spójności implementacji obranych przez rząd celów politycznych, jest kompleksowy system decentralizacji, który obejmuje trzy regiony i trzy wspólnoty językowe (organizacyjnie mamy do czynienia z pięcioma podmiotami, ponieważ wspólnota i region Flandrii zostały zunifikowane). Wobec silnych napięć etniczno-językowych pomiędzy poszczególnymi grupami narodowymi władze regionalne i władze wspólnot posiadają dużą swobodę polityczną. Główne sposoby zapewniania spójności między polityką rządu i jej realizacją na niższych poziomach obejmują:

- konieczność zachowania zgodności działań rządów regionalnych z konstytucją Belgii,
- możliwość narzucania ograniczeń budżetowych (rząd centralny w dużej mierze odpowiedzialny jest za ustalanie źródeł dochodów i struktury wydatków budżetowych).

Oprócz dużej niezależności problemy implementacyjne na niższych poziomach związane są z często występującymi niedostatkami w zakresie finansowania zadań przez rząd centralny (jak to ma miejsce np. w sferze edukacji czy służb porządkowych).

Jednocześnie należy dodać, że pomimo faktu stanowienia przez Belgię aktywnego aktora w projektowaniu polityk UE, ich implementacja na poziomie krajowym często pozostawia wiele do życzenia.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

System programowania strategicznego w Belgii można oceniać na dwa sposoby. Z punktu widzenia prawnych uwarunkowań tworzących ramy funkcjonowania administracji albo zakładając, że jest on funkcją specyficznego układu sił politycznych w kraju. Z pierwszego punktu widzenia może wydawać się, że w oparciu o system koordynacji polityki zrównoważonego rozwoju oraz reformę Copernicus, w Belgii istnieje silnie sprofesjonalizowany system programowania, działający zgodnie z logiką cyklu PDCA (*Plan-Do-Check-Act*) zwanego także czasem Cyklem czy też Kołem Deminga (Hamrol 2002, s. 93).

W rzeczywistości jednak wprowadzone rozwiązania na rzecz systemu planowania strategicznego nie mają większego znaczenia w systemie podejmowania decyzji co do kształtu polityk publicznych. W tym ujęciu podstawową cechą systemu belgijskiego jest fragmentaryzacja, zarówno na poziomie centralnym (pomiędzy ministerstwami), jak i pomiędzy poziomem centralnym a regionalnym. Jest ona połączona z zasadniczo konsensualną naturą systemu politycznego, która pozwala na podejmowanie decyzji o charakterze bardziej horyzontalnym.

Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, dlaczego system z centralną rolą integrującą instytucji horyzontalnych zwanych Służbami Programowania Publicznego (spośród których najważniejsze wydaje się być Ministerstwo Zrównoważonego Rozwoju), nie spełnia pokładanych w nim nadziei. Drumaux i Goethals (2007) wskazują na trzy poziomy, na których reforma Copernicus jest niespójna z dotychczasowym systemem: poziom instytucjonalny, organizacyjny i kulturowy:

1. Na poziomie instytucjonalnym – niezgodność między funkcjonującym w Belgii systemem Rechtsstaat (ścisłego legalizmu) a inkorporowaną przez reformę zasadą działania na rzecz osiągnięcia określonego celu.
2. Na poziomie organizacyjnym – brak wyraźnej wizji zmian strukturalnych. Prowadzi to do niespójnych działań w zakresie implementacji w obliczu braku szerokiego konsensu najważniejszych aktorów politycznych i administracyjnych na rzecz reformy.
3. Na poziomie kulturowym – brak uwzględnienia uświęconej tradycji parytetów Flamandzko-Walońskich w administracji na rzecz kryteriów czysto merytorycznych. Tradycyjnie zatrudnienie w administracji federalnej Belgii wymagało

spełnienia parytetów dla poszczególnych grup etnicznych. Rezygnacja z tej zasady na rzecz zatrudniania w oparciu o przesłanki merytoryczne doprowadziła do wzrostu napięć między Flamandami a Walonami.

W wymiarze konceptualnym „wirtualna macierz", jak bywa określana organizacja rządu centralnego, może wydawać się spójna i dodatkowo wzmacniana przez potencjalne oparcie cyklu polityk publicznych o ustawę o koordynacji działań na rzecz realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, który w centralnej roli stawia Ministerstwo Zrównoważonego Rozwoju. W rzeczywistości system jest jednak pomijany przez polityków i administrację stosujących zastane i bardziej nieformalne mechanizmy koordynacji politycznej.

Podsumowując, specyfika istniejącego w Belgii systemu zarządzania strategicznego oraz jego relatywnie ograniczona efektywność nie dostarczają zbyt wielu inspiracji dla doskonalenia polskich rozwiązań w tym zakresie. Decydują o tym:

- federacyjna struktura państwa uniemożliwiająca centralizację funkcji strategicznych,
- stosunkowo słaba pozycja premiera i ważna rola odgrywana przez ministrów resortowych oraz liderów partyjnych – partnerów koalicyjnych,
- silna polityzacja systemu podejmowania decyzji strategicznych,
- niepowodzenia reform systemu planowania strategicznego (system oparty na strategii zrównoważonego rozwoju, reforma Copernicus) z punktu widzenia ich potencjału do generowania trwałej zmiany dysfunkcjonalnych metod zarządzania państwem.

Bibliografia

Belgium. Federal Planning Bureau (2011), *Twenty Years of Political Commitment to Sustainable Development? Federal Report on Sustainable Development 2011, Synthesis and Recommendations*.

Bouckaert G., Verhoest K., De Corte J. (1999), *Public sector performance contracting in Belgium and Flanders*, OECD.

Castanheira M., Rihoux B., Bandelow N.C. (2011), *Sustainable Governance Indicators 2011. Belgium report*, wyd. Bertelsmann Stiftung.

Drumaux A., Goethals C. (2007), *Strategic management: a tool for public management? An overview of the Belgian federal experience*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 20 No. 7, s. 638–654.

Joris G., De Visscher C., Montuelle C., *Federal public administration reform in Belgium: new public management under de construction*.

OECD (2010) *Better Regulation in Europe. Belgium*.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, wyd. Oxford University Press, Nowy Jork.

SGI (2009), *Sustainable Governance Indicators. Belgium Report.* wyd. Bertelsmann Stiftung, www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st45/st45jorisdevisschermontuelle.pdf.

van Dooren W., Van de Walle S. (2004), *Why Do Belgian Public Agencies Use the Common Assessment Framework (CAF)?*, [w:] Löffler E., Vintar M. (red.), *Improving the quality of East and Western European Public Services*, Hampshire: Ashgate, s. 157–71.

2. Czechy

Autor: ***Robert Chrabąszcz***

Wprowadzenie

Republikę Czeską określa się mianem demokracji parlamentarnej. Organem ustawodawczym państwa jest dwuizbowy parlament. Niższa izba parlamentu – Izba Poselska (*Poslanecká sněmovna*) składa się z 200 parlamentarzystów, wybieranych na czteroletnią kadencję. W skład izby wyższej – Senatu wchodzi 81 senatorów, wybieranych na okres sześciu lat. Jedna trzecia senatorów wybierana jest co dwa lata.

Konstytucyjną głową państwa jest prezydent, od 2013 r. wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję. Ten sposób legitymizacji nie przyczynił się jednak do wzmocnienia pozycji głowy państwa w systemie naczelnych organów władzy wykonawczej. Prezydent reprezentuje państwo czeskie na arenie międzynarodowej, kontrasygnuje ustawy, powołuje i odwołuje premiera oraz członków rządu, ma prawo rozwiązać Izbę Deputowanych oraz powołuje sędziów i członków Rady Czeskiego Banku Narodowego.

W myśl art. 1 Konstytucji: „*Republika Czeska to suwerenne, unitarne i demokratyczne państwo prawa oparte o zasadę poszanowania praw i wolności obywatelskich*" (Zbiór ustaw Republiki Czeskiej nr 1 1993). System centralnych organów administracji państwowej Republiki Czeskiej tworzą: prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i ministrowie oraz organy administracji centralnej nie będące organami naczelnymi.

Funkcję i działania centralnych organów administracji rządowej określa art. 2 pkt 3 konstytucji: „*Władza państwowa sprawowana jest w interesie wszystkich mieszkańców i może być wykonywana tylko w sytuacjach, w zakresie i w sposób określony przez prawo*". Działaniom centralnych organów administracji rządowej poświęcony jest rozdział III konstytucji zatytułowany *Władza wykonawcza, Prezydent republiki*.

Rada Ministrów, zgodnie z art. 67 pkt 1 konstytucji, jest naczelnym organem władzy wykonawczej. Tworzą ją premier, wicepremierzy oraz ministrowie. Praktyka polityczna Republiki Czeskiej wskazuje, że w składzie Rady Ministrów znajduje się 17–20 osób. Liczba wicepremierów nie jest określona ustawowo.

Jedną z prerogatyw prezydenta jest powoływanie premiera, a na jego wniosek, pozostałych członków Rady Ministrów, którym prezydent powierza kierowanie ministerstwami resortowymi oraz agencjami centralnymi. Zgodnie z art. 68 pkt 3 konstytucji: „*W terminie 30 dni od daty sformowania rządu, premier kieruje do parlamentu wniosek o wyrażenie wotum zaufania*". Jeżeli parlament wyrazi wotum zaufania, rząd rozpoczyna funkcjonowanie.

W kompetencjach Rady Ministrów znajduje się: inicjatywa legislacyjna, kierowanie administracją rządową oraz prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Zgodnie z rozdziałem 28 *Ustawy o kompetencjach Rady Ministrów*, obowiązkiem Rady Ministrów jest: „*rządzenie, kontrolowanie i koordynowanie działań poszczególnych ministrów*". Zgodnie z art. 68 pkt 1 konstytucji: „*Rada Ministrów odpowiada za swoje działania przed izbą deputowanych*". Rząd wykonuje te konstytucyjne zobowiązania w trojaki sposób. Po pierwsze, członkowie rządu na bieżąco informują komisje parlamentarne o działaniach poszczególnych ministerstw. Po drugie, zarówno premier, jak i poszczególni ministrowie zobligowani są do odpowiedzi na interpelacje poselskie. Po trzecie, izba niższa parlamentu posiada prawo do zaproszenia na swoje posiedzenie członka rządu bądź szefa agencji centralnej, celem uzyskania stosownych informacji. Praktyka polityczna wskazuje, że najistotniejszą formą wykonywania przez parlament swojej kompetencji w zakresie kontrolowania działań rządu jest głosowanie nad budżetem państwa oraz dyskusja i głosowanie nad jego wykonaniem.

W celu wykonywania powierzonych jej kompetencji i realizacji przypisanych jej zadań, Rada Ministrów wydaje dekrety, które dla swej ważności wymagają kontrasygnaty premiera lub ministra właściwego.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

W Czechach istnieje wiele różnych dokumentów strategicznych luźno ze sobą skorelowanych, których nie da się ze sobą porównać pod względem treści lub harmonogramu realizacji. Zwykle wynikają one z zapisów danej ustawy resortowej, np. ustawa o szkolnictwie zobowiązuje rząd Czech do sformułowania długookresowej strategii rozwoju edukacji, a władze regionalne opracowują własne strategie długookresowe zgodne ze strategią centralną. Innym przykładem zarządzania strategicznego jest *Krajowa strategia rozwoju regionalnego*, przyjęta rozporządzeniem rządu, wynikająca z przepisów *Ustawy o rozwoju regionalnym z 2000 r.* oraz z pochodzących z tego samego czasu ustaw o podziale administracyjnym państwa i rozporządzenia o polityce regionalnej z 1998 r. W niektórych przypadkach ramy strategii określają inne akty prawne, np. dyrektywy rządu. Kwestie związane z dokumentami strategicznymi regulują przepisy prawne różnej rangi, co zależy od stopnia ich powiązania z konkretną strategią. Przepisy te zazwyczaj ogólnie określają proces tworzenia i przyjmowania strategii. W niektórych przypadkach treść strategii lub proces jej opracowywania uszczegóławiają przepisy wdrażające (rozporządzenia, uchwały). Część strategii nie posiada podstawy prawnej, odnoszącej się do ich przygotowania czy przyjęcia.

W 2001 r. rząd zatwierdził dokument pod nazwą *Metodologia strategii średniookresowych*. Liczy on trzy strony i określa jednolitą procedurę tworzenia strategii średniookresowych dotyczącą: horyzontu czasowego, struktury formalnej, wymogów finansowych, procesu uaktualniania oraz najważniejszych zasad przygotowywania programów. W praktyce metodologia ta stosowana jest jednak rzadko. Za podstawowe wady dokumentu uznaje się:

- brak odniesień do zarządzania strategicznego (tworzenie strategii nieporównywalnych pod względem strukturalnym i czasowym, brak hierarchii poszczególnych strategii),
- brak powiązań pomiędzy podstawowymi dokumentami programowymi a innymi dokumentami strategicznymi,
- brak powiązań strategii i koncepcji z budżetami i procesem budżetowania,
- dokumenty strategiczne uważane są za materiały mało precyzyjne i niewiążące, które należy jedynie przyjąć[3].

W 2013 r. rząd przygotował dokument pod nazwą *Metodologia strategii rozwoju* i zobowiązał ministra rozwoju regionalnego oraz ministra finansów do kierowania się jego zapisami, w procesie konstruowania dokumentów strategicznych. Obecnie obowiązująca metodologia jest stosunkowo kompleksowa. Najistotniejszą częścią metodologii jest szczegółowy opis poszczególnych etapów opracowywania dokumentów strategicznych: identyfikacja potrzeby stworzenia danej strategii, tworzenie projektu, etap analizy i prognoz, ustalenie ogólnego kierunku strategicznego, opracowanie strategii, wypracowanie planu realizacji, zatwierdzenie strategii.

Proces opracowywania strategii rozumiany jest jako projekt, do którego mają zastosowanie reguły zarządzania projektami, wyszczególnione dla poszczególnych jego etapów. Dla każdego etapu przygotowane zostały odpowiednie szablony (np. struktura organizacyjna opracowywania strategii, harmonogram, matryca działań i czynności, plan projektowy przygotowywania strategii, plan współpracy i komunikacji, plan zarządzania ryzykiem, budżet, struktura strategii czy drzewo celów). Szczegółowe informacje znaleźć można na stronie internetowej www.vereine-strategie.cz.

Równocześnie z przyjęciem metodologii uruchomiono także system pod nazwą *Baza danych dotyczących strategii* (databaze--strategie.cz). Jest to krajowy funkcjonalny system dokumentów strategicznych i koncepcyjnych, stanowiący ważne narzędzie zarządzania strategicznego w administracji publicznej. System ten służy ocenie i uaktualnianiu dokumentów strategicznych, przygotowywaniu nowych dokumentów, a także przedstawia je w sposób uporządkowany. *Baza danych*… ukazuje powiązania działań i celów, wskaźników, obowiązków, zasobów finansowych, jak też ułatwia monitoring implementacji konkretnych strategii.

W celu wykreowania trwałych mechanizmów przygotowywania strategii, powyższe działania są stopniowo uzupełniane o elementy reorganizacji procesów koordynacji międzyministerialnej oraz rekonstrukcję organizacyjnych i kadrowych zasobów administracji publicznej, szczególnie w procesie informowania o przygotowywaniu i realizacji dokumentów strategicznych. Ten ostatni element wynika z opinii, iż większa spójność procesu programowania strategicznego wymaga włączenia szerszych kręgów interesariuszy. W perspektywie długookresowej, istotny wpływ na jakość planowania strategicznego będą wywierać zmiany w kulturze organizacyjnej administracji oraz wola przywództwa politycznego.

[3] *Czech Republic: Integrated planning and assessment of national development plan*, Regional Environmental Centre, 2008.

Przegląd istniejących dokumentów strategicznych

Z punktu widzenia podstawowego podejścia do dokumentów strategicznych, rozróżniamy w Czechach następujące ich rodzaje[4]:

1. Dokumenty konsultacyjne (zielone i białe księgi), opracowywane są wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych – np. *Biała księga dotycząca obrony* czy *Biała księga dotycząca szkolnictwa wyższego*.
2. Dokumenty strategiczne (strategie, koncepcje, polityki, ramy) – np. *Strategia konkurencyjności międzynarodowej*, *Koncepcja wspierania MŚP*, *Polityka rozwoju terytorialnego Republiki Czeskiej* czy *Ramy strategiczne zrównoważonego rozwoju*.
3. Dokumenty wykonawcze (programy) – np. programy operacyjne, *Krajowy program wspierania oszczędności energii z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii*, programy wspierania mieszkalnictwa.
4. Dokumenty operacyjne (plany działania) – przykładem jest *Plan działania na rzecz efektywności energetycznej*.

Dokumenty strategiczne dzieli się na długoterminowe (powyżej 7 lat), średnioterminowe (3–7 lat) i krótkoterminowe (1–2 lata). Istnieją też dokumenty strategiczne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym[5].

Z punktu widzenia treści, dokumenty strategiczne należą do następujących kategorii:

- przekrojowe (obejmujące kilka sektorów lub terytoriów) – np. *Krajowy Program Reform*, *Strategia konkurencyjności międzynarodowej Republiki Czeskiej*, *Strategia rozwoju regionalnego Republiki Czeskiej* i *Program/strategia rozwoju kraju* (terytorialna),
- sektorowe – w tym: *Krajowa polityka ochrony środowiska* i *Koncepcja mieszkalnictwa*,
- terytorialne – np. *Regionalna strategia innowacyjności* czy *Terytorialna koncepcja energetyki*.

Podstawowym dokumentem określającym politykę regionalną w Republice Czeskiej jest *Strategia rozwoju regionalnego*, opracowana pod nadzorem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, na którą przede wszystkim składa się diagnoza obecnego stanu rozwoju regionalnego. Jej kluczowe elementy to:

- charakterystyka słabych i mocnych stron poszczególnych regionów i powiatów (dystryktów),
- strategiczne cele rozwoju regionalnego Czech,
- definicje regionów wymagających szczególnego wsparcia ze strony państwa.

Strategia rozwoju regionalnego zgodna jest z celami polityki regionalnej Unii Europejskiej i stara się w sposób możliwie maksymalny uwzględniać szanse wynikające z członkostwa Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej. W dokumencie sformułowano ogólnie cele, problemy i priorytety, na które należy zwracać szczególną uwagę podczas implementacji polityki regionalnej oraz na ich spójność z celami polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą subsydiarności, działania rozwojowe zaproponowane w strategii realizowane są na poziomie lokalnym, regionalnym i międzyregionalnym. Są one finansowe z krajowych programów rozwoju lub z programów operacyjnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE. *Strategia rozwoju regionalnego* jest zharmonizowana z priorytetami Unii Europejskiej zawartymi w politykach gospodarczych oraz polityce spójności społecznej. Wynika tym samym z tzw. odnowionej strategii lizbońskiej i jej podstawowych filarów – spójności, wzrostu i zatrudnienia.

Zasadnicze kierunki i cele polityki regionalnej w Czechach oparte są na *Strategii zrównoważonego rozwoju* oraz stanowią element *Strategii wzrostu gospodarczego Republiki Czeskiej* i *Krajowego programu reform*, dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów w 2013 r. *Strategia rozwoju regionalnego* powiązana jest przede wszystkim z dokumentami krajowymi i, w okresie programowania 2007–2013, wynikała z zapisów *Strategii zrównoważonego rozwoju*, która określa długofalowe ramy odniesienia utrwalające fundamentalne wartości cywilizacyjne i jakość życia społeczeństwa oraz stanowi podstawę dla przygotowania pozostałych dokumentów strategicznych w bieżącym okresie programowania.

Cele oraz instrumenty *Strategii zrównoważonego rozwoju* odnoszą się do zmniejszenia nierówności w relacjach między trzema filarami zrównoważonego rozwoju: gospodarczym, środowiskowym i społecznym. Powiązanie *Strategii rozwoju regionalnego* ze *Strategią zrównoważonego rozwoju* wyraża bezpośrednio jeden z jej celów – promowanie zrównoważonego rozwoju gmin i regionów oraz zminimalizowanie lub wyeliminowanie nierówności regionalnych. W tym aspekcie *Strategia*

[4] www.vereine-strategie.cz.
[5] www.databaze-strategie.cz.

rozwoju regionalnego wskazuje możliwości i nakreśla działania ministerstw, regionów i gmin, uwzględniając ich rzeczywisty wpływ na rozwój regionalny.

Strategia rozwoju regionalnego jest istotnym dokumentem źródłowym w procesie konstruowania *Krajowego planu rozwoju* i *Narodowych strategicznych ram odniesienia* oraz programów operacyjnych skoncentrowanych na pozyskiwaniu środków finansowych z funduszy strukturalnych UE. W perspektywie polityki spójności, *Strategia rozwoju regionalnego* stanowi podstawowy wkład w regionalny wymiar *Krajowego planu rozwoju* i *Narodowych strategicznych ram odniesienia*, będących dokumentami o charakterze „parasolowym" dla trzech celów polityki spójności – konwergencji, konkurencyjności międzyregionalnej i zatrudnienia oraz dla europejskiej współpracy terytorialnej.

Relacje *Strategii rozwoju regionalnego* do pozostałych dokumentów strategicznych mają charakter interaktywny, co oznacza, że *Strategia rozwoju regionalnego* opiera się na podstawowych celach, zasadach i priorytetach polityki spójności, wnosząc jednocześnie perspektywę regionalną w treści strategii sektorowych.

Strategia rozwoju regionalnego skorelowana jest z dokumentem powstałym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego – *Polityką rozwoju terytorialnego*. Jest to instrument planowania terytorialnego koordynujący planistyczną działalność regionów z działaniami odpowiedniego ministerstwa dotyczącymi dzielonych kompetencji. *Polityka rozwoju terytorialnego* określa wymogi specyfikacji zadań dotyczących planowania terytorialnego w kontekście krajowym, międzynarodowym, ponadregionalnym i ponadgranicznym, w szczególności w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Określa ona wizję i podstawowe warunki realizacji zadań tego typu.

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

W Czechach nie istnieje jedna instytucja koordynująca opracowanie dokumentów strategicznych. Rolę koordynatora procesu opracowywania dokumentów strategicznych, do pewnego stopnia, pełni rząd i jego kancelaria, która zatwierdza roczne plany działań rządu. W procesie tym współuczestniczą – w większym lub mniejszym zakresie – organy doradcze, robocze lub instytucje innego rodzaju, np. Krajowa Rada Ekonomiczna, Rządowa Rada ds. Konkurencji i Społeczeństwa Informacyjnego, Rada ds. Badań i Rozwoju, Rządowa Rada ds. Strategii Energetyki i Surowców Republiki Czeskiej, Rządowa Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju oraz Rządowa Rada ds. Funduszy Wspólnych Ram Strategicznych.

Ustawa o tworzeniu ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej Republiki Czeskiej stanowi, że organizacje te rozstrzygają kwestie społeczne w ramach swojej właściwości, analizują wyniki diagnoz i analiz strategicznych oraz inicjują działania mające na celu rozwiązywanie określonych problemów. Projektują one politykę rozwoju poszczególnych sektorów, kierują działaniami nakierowanymi na rozwiązywanie kluczowych problemów i przedstawiają je Radzie Ministrów.

W spotkaniach Rady Ministrów uczestniczą premier, wicepremierzy oraz ministrowie. Jeżeli członek rządu jest nieobecny na posiedzeniu, jego zastępca bierze udział w debacie, ale nie ma prawa do udziału w głosowaniu. Ponadto do udziału w nich zaproszeni mogą zostać: prezes Banku Narodowego, prezes Narodowego Biura Statystycznego oraz przewodniczący Najwyższej Izby Kontroli. W spotkaniach tych udział biorą – na zaproszenie lub za zgodą premiera – eksperci i przedstawiciele mediów oraz przedstawiciele organizacji społecznych i gospodarczych. Posiedzeniom rządu przewodniczy premier – lub w razie jego nieobecności – wskazany przez niego członek rządu. Spotkania te odbywają się raz w tygodniu. Rada Ministrów będąc organem naczelnym władzy wykonawczej: „*podejmuje decyzje jako ciało kolektywne*" (art. 76 pkt 1 konstytucji), w oparciu o zasadę większości zwykłej.

Oprócz oficjalnych spotkań rządu, zwyczajem politycznym stało się organizowanie nieformalnych spotkań członków Rady Ministrów. Służą one, przede wszystkim, uzgadnianiu stanowiska rządu i wypracowaniu projektów decyzji, poddanych następnie dyskusji i przyjmowanych w trakcie posiedzenia Rady Ministrów.

Organem pomocniczym Rady Ministrów jest kancelaria rządu. Zapewnia ona obsługę merytoryczną oraz organizacyjną Rady Ministrów. Szef kancelarii rządu mianowany jest i odwoływany przez premiera, któremu bezpośrednio podlega.

Kancelaria zatrudnia około 460 pracowników, z których około 80 bezpośrednio wspiera działania premiera i wicepremierów (przede wszystkim realizując zadania o charakterze koordynacyjnym), natomiast 380 zapewnia obsługę administracyjną rządu.

Istotną rolę w działaniach Rady Ministrów odgrywa koordynacja międzyministerialna. Jest ona realizowana przede wszystkim przez komisje doradcze i konsultacyjne. Komisje te powołuje premier bądź poszczególni ministrowie, określając zakres kompetencji oraz sposób zorganizowania.

Oprócz wspomnianych powyżej komisji istnieją również międzyministerialne grupy koordynacyjne. Przedmiotem ich prac są kwestie najistotniejsze dla rządu jako całości. Przykładem tego typu grup koordynacyjnych są m.in.: rada porozumienia gospodarczego i społecznego (komisja trójstronna), rządowy komitet ds. NATO czy międzyministerialna komisja ds. koordynacji stosunków z UE.

Roczny plan legislacyjny rządu, podobnie jak *Roczny plan pozalegislacyjnych działań rządu* przygotowywane są przez kancelarię Rady Ministrów i corocznie przedstawiane do akceptacji rządu. Ponadto corocznie przygotowywane są *Prognozy legislacyjnych i pozalegislacyjnych działań rządu* w perspektywie dwuletniej. Powyższe dokumenty przygotowuje kancelaria Rady Ministrów po otrzymaniu wniosków z poszczególnych ministerstw, a opierają się one na *Tezach politycznych rządu*. Kancelaria Rady Ministrów odpowiada za monitoring zgodności działań ministerstw z *tezami rządu* i *rocznymi planami*. Raz w miesiącu, na posiedzeniu Rady Ministrów dyskutowany jest raport o miesięcznym wykonaniu zadań rządu.

Podejście do programowania polityki publicznej poszczególnych ministerstw lub innych instytucji publicznych (analiza wstępna, konsultacje z interesariuszami, tworzenie grup roboczych itd.) w większości ma charakter dyskrecjonalny, polegający na podejmowaniu decyzji w sposób swobodny, nieskrępowany konkretnymi przepisami prawa, w oparciu o zasady słuszności, sprawiedliwości, etyki oraz wymogi polityki państwa. Stąd też podejście do formułowania polityk publicznych różni się nie tylko między konkretnymi resortami, ale także w odniesieniu do samych dokumentów. Najczęstszym sposobem ich przygotowania jest wyznaczenie przez ministra konkretnego departamentu do realizacji danego zadania. Wskazany departament wykonuje następnie prace przygotowawcze, w tym diagnozę istniejącej sytuacji, zebranie danych itp. W przypadku możliwości nawiązania współpracy z innym departamentem lub ministerstwem, jest ona podejmowana *ad hoc*. Stosunkowo rzadko tworzone są wewnętrzne lub międzyministerialne grupy robocze, powoływane na wniosek departamentu odpowiedzialnego za realizację zadania, a najrzadziej zaprasza się do udziału w pracach grup roboczych interesariuszy zewnętrznych.

W razie konieczności wprowadzenia istotnej zmiany danej regulacji, musi ona najpierw zostać przedstawiona do akceptacji Rady Ministrów. Jeśli taki zamiar zostanie przyjęty, minister może rozpocząć prace nad szczegółowymi rozwiązaniami zapisów danego dokumentu. Przedstawiona rządowi propozycja zmian musi zawierać analizę prawnego i rzeczywistego stanu rzeczy, propozycję rozwiązania problemu powiązaną z uzasadnieniem konieczności podjęcia działań oraz analizę gospodarczych, społecznych i środowiskowych efektów wdrożenia takiej regulacji, w szczególności jej wpływu na budżet państwa, środowisko biznesowe oraz na równe traktowanie kobiet i mężczyzn.

Jakość oceny wpływu regulacji na środowisko biznesowe jest przedmiotem analizy wykonywanej przez Departament ds. Reformy Regulacyjnej i Administracji Publicznej znajdujący się w Kancelarii Rady Ministrów we współpracy z gabinetem wicepremiera ds. gospodarki. Zgodnie z regulaminem prac Rady Ministrów, procedurę przygotowania propozycji legislacyjnej poprzedza analiza prawnego i rzeczywistego stanu rzeczy. Projekty ustaw przekazywane są Radzie Legislacyjnej rządu – niezależnej komisji złożonej z urzędników służby cywilnej, ekspertów i naukowców, której przewodniczy minister odpowiedzialny za kwestie ustawodawcze (w zależności od konkretnego rządu był nim wicepremier lub minister sprawiedliwości). Rada Legislacyjna omawia kształt projektu regulacji z przygotowującym ją ministerstwem.

Konsultacje międzyministerialne zapisane są w regulaminie pracy rządu i dotyczą zarówno kwestii legislacyjnych, jak i pozalegislacyjnych, zbytnio się od siebie nie różniąc. Dokumenty pozalegislacyjne należy przedstawić do zaopiniowania wszystkim ministerstwom, wicepremierom oraz szefowi Kancelarii Rady Ministrów. Są one przesyłane również do wiadomości gabinetu premiera. Szefowie innych centralnych instytucji administracji publicznej, ombudsmani i zwierzchnicy władz regionalnych otrzymują takie dokumenty jedynie w przypadku, gdy odnoszą się do ich prerogatyw lub zakresu działań. Na przekazanie komentarzy ministerstwa (lub inne wspomniane instytucje) mają 10 dni roboczych. W wyjątkowych sytuacjach, za zgodą premiera, termin ten może być skrócony.

W przypadku, gdy dokument dotyczy spraw związanych z Unią Europejską, opisana powyżej procedura może zostać zastąpiona bardziej sformalizowanymi zasadami, które stosuje Komitet Rady Ministrów ds. Unii Europejskiej, często jednak członkowie komitetu wnoszą o przeprowadzenie standardowych międzyministerialnych konsultacji w danej kwestii.

Podobna procedura stosowana jest w przypadku projektów dokumentów legislacyjnych. Propozycja regulacji (bez względu na to, czy jest zmianą substancjalną, projektem ustawy, rozporządzeniem rządu lub uchwałą) przedstawiona zostaje do zaopiniowania wszystkim ministrom, wicepremierom, szefowi Kancelarii Rady Ministrów oraz prezesowi Czeskiego Banku Centralnego. Projekt regulacji przedstawiany jest innym instytucjom (np. Urzędowi Prezydenta, Sądowi Konstytucyjnemu, Urzędowi ds. Audytu, władzom regionalnym) tylko w przypadku, gdy odnosi się do obszaru ich prerogatyw lub działań. W wybranych przypadkach projekty regulacji trafiają do Izby Gospodarczej i Stowarzyszenia Spółdzielni. Istotnym elementem procedury jest przekazywanie projektu regulacji przedstawicielom pracodawców i pracobiorców w ramach tzw. komisji trójstronnej – oczywiście ma to miejsce wyłącznie w przypadku, gdy rząd uzna, że regulacja dotyczy interesów wyżej wymienionych grup. Czas na zaopiniowanie regulacji to 15 dni (w przypadku projektu nowej ustawy 20 dni). W wyjątkowych sytuacjach, za zgodą premiera lub przewodniczącego Rady Legislacyjnej, termin ten może być skrócony. Projekt regulacji otrzymuje do wiadomości Departament ds. Zgodności Prawnej oraz Departament ds. Legislacji Rządowej w Kancelarii Rady Ministrów. Każda negatywna opinia określona przez komentującego projekt mianem fundamentalnej musi być poddana konsensualnemu rozwiązaniu lub wyraźnie wskazana jako niezgodna z jej proponowanym kształtem w raporcie stanowiącym załącznik do danej regulacji.

Kancelaria Rady Ministrów odpowiada również za monitoring i ewaluację zgodności dokumentów strategicznych z *tezami rządu* i *rocznymi planami Rady Ministrów*. Raz w miesiącu, na posiedzeniu Rady Ministrów dyskutowany jest raport o miesięcznym wykonaniu zadań rządu. Kancelaria Rady Ministrów jest również odpowiedzialna za monitorowanie implementacji polityki rządu. Jeśli rozporządzenie rządu nakłada na ministra pewien rodzaj zadań (polegający zwykle na przygotowaniu projektu ustawy lub przedstawieniu go na posiedzeniu rządu), Kancelaria Rady Ministrów monitoruje wykonanie zadania. Nie istnieją jednak formalne procedury dotyczące tego, w jaki sposób Rada Ministrów dokonuje przeglądu swoich decyzji, jeśli chodzi o ich treść, efekty i skuteczność.

W swoich pracach rząd korzysta także ze wsparcia ciał doradczych, składających się z doradców i ekspertów zewnętrznych. Do ciał tego rodzaju zalicza się m.in. Radę Legislacyjną i Radę ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Najważniejszym organem odpowiadającym za ogólną koordynację dokumentów strategicznych dotyczących członkostwa państwa w Unii Europejskiej, pełniąc funkcję Krajowej Jednostki Koordynującej, pozostaje czeskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Republice Czeskiej jest centralnym organem odpowiedzialnym za politykę regionalną oraz powiązane z nią obszary takie jak turystyka, mieszkalnictwo i planowanie przestrzenne. MRR określa zasady polityki rozwoju oraz podejmuje działania na rzecz ich realizacji, o charakterze konceptualnym i wdrożeniowym.

MRR pozostaje najważniejszym partnerem Komisji UE w bieżącym okresie programowania, przygotowując raporty dotyczące stanu wdrażania polityki spójności. MRR przygotowało *Krajowy plan rozwoju* oraz *Krajowe strategiczne ramy odniesienia na lata 2007–2013*.

Także w obecnym okresie programowania Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pełni rolę Krajowego Organu Koordynującego Krajowe Strategiczne Ramy Odniesienia Republiki Czeskiej. Podobną funkcje pełni ono również wobec *Umowy Partnerstwa na okres programowania 2014-2020*. W tym aspekcie MRR odgrywa również rolę koordynującą w zakresie uwarunkowań *ex ante* obejmujących opracowywanie odpowiednich dokumentów strategicznych. Opracowanie dokumentów strategicznych, ich uaktualnianie, modyfikacja i realizacja to zadania poszczególnych ministerstw oraz właściwych samorządów regionalnych i lokalnych.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

W przypadku części strategii rządowych, istnieją dokumenty o charakterze operacyjnym. Zawierają one elementy eksponujące praktyczne aspekty implementacji celów strategicznych, takich jak cele szczegółowe, zasady realizacji, narzędzia, instytucje uczestniczące, uwarunkowania koordynacyjne i finansowe. W zakresie treści planów operacyjnych nie można jednak mówić o standaryzacji, a dokumenty określane jako operacyjne znacząco różnią się między sobą. Metody

i formy powiązania programowania poziomu strategicznego z planowaniem operacyjnym są także zależne od nadrzędnego dokumentu strategicznego. Nadal często spotykana jest sytuacja, że strategiom nie towarzyszy ich operacjonalizacja i pozostają one martwymi zapisami urzędniczymi.

Potrzebę powiązania dokumentów strategicznych z ich prawidłową operacjonalizacją podkreśla postulowana przez ekspertów polityka systematyzacji strategii centralnych oraz operacyjne ukierunkowanie priorytetów finansowanych ze środków UE, które muszą znajdować uzasadnienie w dokumentach strategicznych. Jednym z instrumentów stosowanych przez Radę Ministrów w ramach polityki spójności są tzw. uwarunkowania *ex ante*. Określają one nie tylko zasady tworzenia dokumentów strategicznych, lecz również nakładają konkretne wymagania co do operacjonalizacji strategii. Wymogi te stanowią nieodłączną część przepisów dotyczących funduszy strukturalnych i są powiązane z wypłatą dotacji UE. Czechy starają się stosować takie podejście w procesie opracowywania i zatwierdzania strategii na szczeblu krajowym. W tym celu stworzono rejestr dokumentów strategicznych i analitycznych związanych z realizacją wymaganych uwarunkowań *ex ante*.

Istotną rolę w zakresie koordynacji programowania strategicznego odgrywają również tzw. dokumenty przekrojowe. W niektórych przypadkach wzajemna operacjonalizacja dokumentów strategicznych opiera się na obowiązujących przepisach prawa, np. prawo budowlane wymaga stworzenia *Polityki rozwoju terytorialnego Republiki Czeskiej*, na której należy oprzeć *Zasady rozwoju terytorialnego kraju*, które z kolei uszczegóławiane są przez plany zagospodarowania przestrzennego miast.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Konieczność tworzenia systematycznego mechanizmu powiązań i relacji między dokumentami o charakterze strategicznym została dostrzeżona w trakcie wdrażania reformy administracyjno-terytorialnej Republiki Czeskiej. Reforma ta odbywała się niemal identycznie i w tym samym czasie, co reforma przeprowadzana w Polsce. Terytorialna reforma administracyjna Republiki Czeskiej weszła w życie 1 stycznia 2000 r. – utworzono wtedy jednostki terytorialne średniego szczebla – regiony (kraje). Regulacje szczegółowe dotyczące funkcjonowania regionów zostały przyjęte przez parlament czeski w marcu 2000 r., a w listopadzie odbyły się pierwsze wybory do organów regionalnych. Z dniem 1 stycznia 2001 r. regiony stały się w pełni funkcjonalnym elementem organizacji terytorialnej Czech.

Kluczowym celem tworzenia mechanizmów programowania w drugiej dekadzie XXI w. jest zagwarantowanie związku pomiędzy strategią *Europa 2020* i innymi dokumentami unijnymi a *Krajowym programem reform*, *Strategią konkurencyjności międzynarodowej Republiki Czeskiej* oraz innymi odpowiednimi przekrojowymi, sektorowymi i terytorialnymi dokumentami strategicznymi.

Podstawowe wymogi dotyczące istnienia dokumentów strategicznych w państwach członkowskich ustanawia prawodawstwo Unii Europejskiej. Państwa członkowskie, w tym Czechy, mają obowiązek opracowywania i przyjmowania tego typu dokumentów. Ich treść jest dostosowywana do krajowych i regionalnych potrzeb danego państwa członkowskiego, które stanowią cele, priorytety i działania odpowiednich dokumentów strategicznych.

Inne wymogi opierają się na unijnych dokumentach strategicznych, które mogą być zatwierdzane bezpośrednio przez UE (np. *Strategia zrównoważonego rozwoju – Ramy strategiczne zrównoważonego rozwoju w Republice Czeskiej*, *Biała księga transportu – materiały wstępne służące opracowaniu polityki transportowej Republiki Czeskiej* itp.) bądź wynikają bezpośrednio z częściowych inicjatyw zatwierdzonych na szczeblu UE (np. nowy dokument *Inteligentne miasto*), które stanowią odpowiedź na nowe trendy i potrzebę odzwierciedlenia zmian i wyzwań w poszczególnych sektorach.

Wzajemne powiązania dokumentów strategicznych pozostają jednak nadal słabością czeskiego systemu planowania strategicznego.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Podstawowymi problemami rozwojowymi Czech, podobnie jak w Polsce, jest ograniczony poziom funkcjonalności organizacyjnej. Stąd też najczęściej podnoszonymi postulatami – w kontekście debat o modernizacji systemu programowania strategicznego tego państwa – są te dotyczące wprowadzenia nowoczesnych mechanizmów zarządzania strategicznego.

Powszechnie uznaje się, że Rada Ministrów jest nadmiernie ukierunkowana na działania o charakterze operacyjnym, wykazując niewielką aktywność w planistycznym i strategicznym obszarze działań. Niewystarczający jest także stopień strategicznej koordynacji i kontroli rządu nad działaniami i decyzjami poszczególnych ministerstw resortowych. Nisko oceniany jest poziom współdziałania poszczególnych resortów oraz urzędów centralnych. Dzieje się tak m.in. z powodów dominacji podejścia resortowego do działań rządu oraz braku precyzyjnego podziału zadań i kompetencji między poszczególnymi ministerstwami i urzędami centralnymi[6].

Wiele wymienionych problemów można w równym stopniu odnieść do bolączek, z którymi boryka się Polska, jak i inne kraje Europy postkomunistycznej, będące w stadium transformacji, szczególnie jeśli chodzi o budowanie administracyjnych struktur demokratycznego państwa prawa. W kontekście planowania i zarządzania strategicznego, obowiązujący w Republice Czeskiej system trudno nazwać spójnym i efektywnym mechanizmem ułatwiającym konstruowanie oraz implementację wzajemnie powiązanych dokumentów strategicznych określających prowadzone przez rząd polityki publiczne.

Koordynacja systemu zarządzania strategicznego państwem w Czechach jest rozproszona. W przypadku działań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej kluczową rolę odgrywa Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Inne działania o charakterze legislacyjnym lub pozalegislacyjnym koordynuje Kancelaria Rady Ministrów, jednak nie towarzyszy jej mechanizm gwarantujący systemowe tworzenie i realizację polityk publicznych. Sytuacji tej sprzyja duża władza dyskrecjonalna poszczególnych ministrów i relatywnie sformalizowana, lecz często pozbawiona elementu partycypacyjnego, procedura przyjmowania dokumentów strategicznych. Z drugiej strony, nie przysparza to, jak do tej pory, poważniejszych problemów w aspekcie eurointegracji na poziomie kooperacji z instytucjami UE, choć Czechy często postrzegane są jako kraj eurosceptyczny. Powoduje to jednak bardziej retoryka władz państwowych, a nie konkretne działania administracyjne, czy też brak woli współpracy ze strony administracji szczebla centralnego i regionalnego.

Bibliografia

Ben Gera M. (2006), *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation*, SIGMA.

Czech Republic (2008), *Integrated planning and assessment of national development plan*, Regional Environmental Centre.

Mansfeldova Z., Myant M., Bönker F. (2011), *Sustainable Government Indicators 2011*, Bertelsmann Stiftung.

Radaelli C.M. (2006), *The Politics of Regulatory Impact Analysis In the OECD Countries*, Paper delivered to the workshop on Regulatory Impact Analysis In Comparative Perspective, LSE London.

OECD, *Regulatory Reform in the Czech Republic*.

Wybrane państwa członkowskie UE – system dokumentów strategicznych (2013), Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej w Brukseli, materiał roboczy.

www.databaze-strategie.cz.

www.old.nvf.cz/archiv/versprava/analysis/chapter_iii.htm.

www.strukturalni-fondy.cz/en/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci.

www.vereine-strategie.cz.

[6] Radaelli C.M., *The Politics of Regulatory Impact Analysis In the OECD Countries*, Paper delivered to the workshop on Regulatory Impact Analysis In Comparative Perspective, LSE London.

3. Finlandia

Autor: ***Agnieszka Mazur***

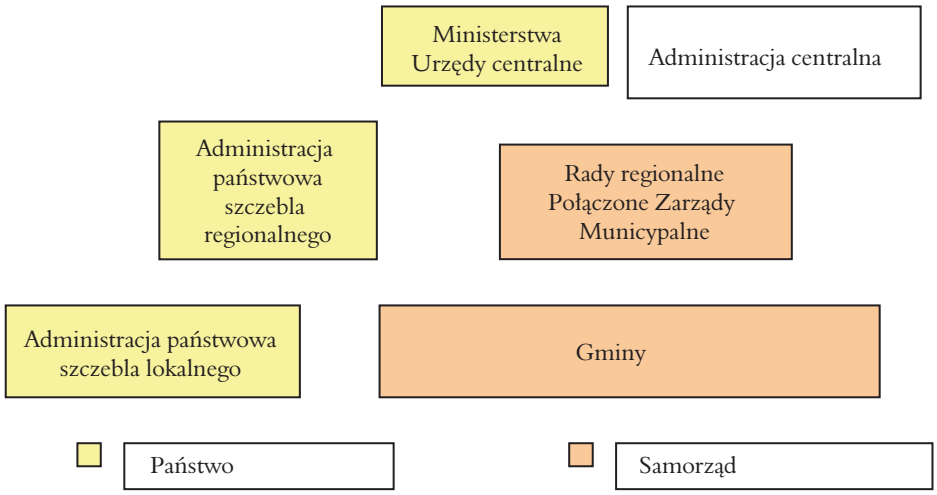
Wprowadzenie

Finlandia jest państwem suwerennym i demokratycznym o ustroju parlamentarno-gabinetowym, w wielu aspektach zbliżonym do modelu semiprezydenckiego. Porządek ustrojowy tego państwa określa konstytucja z 2000 r.

Na czele państwa stoi prezydent wybierany na sześcioletnią kadencję w wyborach powszechnych. Władza wykonawcza jest dzielona między prezydenta i rząd. Premier jest wybierany przez parlament i mianowany przez prezydenta Republiki. Ministrowie są mianowani przez prezydenta Republiki na wniosek premiera. Władza ustawodawcza należy do unikameralnego parlamentu, składającego się z dwustu deputowanych wybieranych na czteroletnią kadencję[7].

Zadania administracji publicznej wykonywane są na trzech poziomach: centralnym, regionalnym i lokalnym (rycina 4)[8]. Państwo podzielone jest na dwadzieścia regionów, silnie zróżnicowanych pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, oraz 320 gmin (2013)[9]. Administracja państwowa realizuje swoje kompetencje na poziomie centralnym (ministerstwa i urzędy centralne), regionalnym (AVIs i ELYs) oraz lokalnym (np. lokalna policja)[10].

Rycina 4 Przywołane za The North-South Local Government Co-operation Programme The Association Of Finnish Local And Regional Authorities/10.1.2011



Źródło: Opracowanie własne w oparciu o *The Local Government System in Finland,* http://www.docstoc.com/docs/120887093/

System administracji państwowej poddany został w 2010 r. istotnym zmianom w ramach *Reformy administracji regionalnej* (ALKU). W jej wyniku, państwowe urzędy działające na poziomie regionalnym zostały zlikwidowane, a ich zadania i funkcje przekazano nowej regionalnej administracji państwowej, składającej się z sześciu regionalnych Agencji Administracji Państwowej (AVIs) oraz piętnastu Centrów Rozwoju Gospodarczego, Transportu i Środowiska (ELYs)[11].

[7] http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html.
[8] ibid. s. 3-14.
[9] www.localfinland.fi/en/authorities/regional-councils/alliances/Pages/default.aspx.
[10] Regional State Administration Agencies: www.avi.fi/en/Pages/default.aspx (31.5.2010).
[11] Regional State Administration Agencies, www.avi.fi/en/Pages/default.aspx (31.5.2010).

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Planowaniu strategicznemu przypisuje się w Finlandii znaczącą wagę. Cele strategiczne rządu ujmowane są w rządowych dokumentach strategicznych (np. *Rządowy program polityki rozwoju*), którym towarzyszą plany operacyjne oraz strategiczne wytyczne rządu. Regularnie dokonuje się oceny postępów rządu w osiąganiu celów strategicznych. Oceny tej dokonuje się poprzez odwoływanie się do mierników przyjmowanych w tych dokumentach.

Zagadnienie planowania strategicznego na poziomie regionalnym unormowała ustawa o rozwoju regionalnym, która weszła w życie w 2003 r. W 2009 r. przyjęto nową ustawę o rozwoju regionalnym. Choć od jej wprowadzenia dokonano modyfikacji w systemie programowania, to wciąż stosowane jest podejście oparte na zintegrowanym planowaniu strategicznym. Jego istotą jest powiązanie planowania strategicznego na poziomie rządu z planowaniem na poziomie regionów, tak w wymiarze spójności celów, jak i sposobów ich finansowania.

Planowanie strategiczne w regionach jest mocno powiązane z celami polityki regionalnej Unii Europejskiej. Obecnie przygotowywana jest nowelizacja ustawy o rozwoju regionalnym. Jej celem jest pełniejsza integracja polityk krajowych oraz unijnych i podniesienie efektywności zarządzania strategicznego, w szczególności w zakresie relacji rząd–regiony.

Do kluczowych aktów prawnych, regulujących programowanie strategiczne na poziomie regionalnym, zaliczyć należy:
- *Ustawę o rozwoju regionalnym* (*Act on Regional Development*, 1652/2009),
- *Rozporządzenie rządu w sprawie rozwoju regionalnego* (*Government Decree on Regional Development*, 1837/2009),
- *Decyzję rządu dotyczącą celów rozwoju regionalnego* (*Government Decision on Regional Development Targets*, 2008),
- *Regionalny program strategiczny* (*Regional Strategic Programme*).

Przegląd dokumentów strategicznych

System programowania umożliwia tworzenie dokumentów strategicznych cechujących się wysoką jakością. Katalog dokumentów strategicznych obejmuje program rządowy, strategie sektorowe oraz horyzontalne priorytety rządu, które stanowią część strategii regionalnych, np. *Strategia zrównoważonego rozwoju Arktyki*. Strategie sektorowe mogą być ograniczone do właściwości jednego ministerstwa lub mieć charakter bardziej przekrojowy, jak np. *Krajowa strategia energetyczna i klimatyczna*, *Krajowa strategia innowacyjności 2020* itp. Strategie regionalne, strategie sektorowe oraz horyzontalne priorytety rządu są zintegrowane w warstwie programowej.

Ważnym dokumentem o charakterze strategicznym, wytyczającym sposób działania rządu, jest program rządowy (obecnie obowiązuje ten przyjęty w 2011 r.). Jest on przedkładany przez rząd parlamentowi w formie prezentacji zamierzeń rządowych. Dokument ten określa sposób działania rządu w określonym horyzoncie czasowym i z wytyczeniem celów działania. Jest on także przedmiotem oceny stopnia realizacji przyjętych przez rząd zamierzeń. Obecny rząd wprowadził interesujący sposób monitorowania stopnia realizacji celów ujętych w tym dokumencie poprzez *Strategiczny plan implementacji programu rządu i limitu wydatków*. Plan implementacji wskazuje główne cele Programu rządu oraz odpowiedzialnych za przygotowanie kluczowych działań, służących jego realizacji (w tym za przełożenie celów na polityki i programy publiczne). Przyjęto, że kluczowe projekty będą przedmiotem regularnego monitoringu w oparciu o wyniki, z którego sporządzany będzie raport, będący następnie przedmiotem analizy dokonywanej przez rząd na początku każdego roku kalendarzowego. Za koordynację działań w tym zakresie odpowiedzialna jest Kancelaria Premiera.

Można wskazać sześć kluczowych dokumentów strategicznych rządu fińskiego.

Pierwszym dokumentem jest *Strategia na rzecz rozwoju regionu Arktyki* (*Strategy for the Arctic Region*) przyjęta uchwałą rządu w 2013 r. Dokument określający szereg celów fińskiej polityki wobec Arktyki, dotyczący lokalnych mieszkańców, edukacji, badań, gospodarki, infrastruktury, środowiska i współpracy międzynarodowej w Arktyce. Obecna strategia nawiązuje do rządowego programu premiera, ogłoszonego w 2011 r.[12]

[12] http://vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=395580.

Dokument drugi to *Narodowa strategia internacjonalizacji uczelni fińskich w latach 2009–2015*, ogłoszona pod koniec stycznia 2009 r. W jej opracowaniu wzięli udział eksperci z dziedziny szkolnictwa wyższego, ale debata nad kształtem tej strategii była otwarta dla wszystkich. Nowa strategia określa priorytety w rozwoju fińskiej edukacji na kolejne sześć lat. Jej centralnym punktem jest utworzenie w Finlandii silnego w skali międzynarodowej systemu edukacji – poprzez podniesienie jakości fińskich uczelni, rozwijanie ich umiejętności i wiedzy w zakresie umiędzynarodowienia oraz wspieranie powstania społeczeństwa multikulturowego.

Trzecim dokumentem jest *Krajowa strategia innowacyjności Finlandii 2020*. Strategia ta jest podstawą dla prac podejmowanych w poszczególnych resortach, które kreślą cele horyzontalne, natomiast działaniami operacyjnymi zajmują się agencje rządowe. Z kolei zadaniem uczelni, jednostek badawczych i sektora prywatnego (przedsiębiorstw) jest oddolna implementacja założeń polityki innowacji w gospodarce (ewentualnie w realiach gospodarczych). Fiński system innowacji jest demokratyczny, ponieważ aktywnie uczestniczą w nim różnorodne grupy podmiotów, które prowadzą ze sobą dialog, każdy głos w dyskusji jest brany pod uwagę, a wypracowywane w toku tych debat rozwiązania są wdrażane. W działaniach implementacyjnych przedsiębiorcom i naukowcom pomagają różnego rodzaju organizacje i agencje. Najważniejszymi partnerami dla innowacyjnych firm i ośrodków badawczych są trzy instytucje: 1) *Finnish Innovation Fund for Reseach and Developement*, czyli SITRA; 2) *Finnish Funding Agency for Technology and Innovation*, czyli TEKES oraz 3) *Academy of Finland*[13].

W czwartej, przyjętej w 2009 r., sektorowej strategii internetowej rząd przewiduje, że w 2015 r. każdy Fin będzie żył w zasięgu łączy o przepustowości nie mniejszej niż 100 Mb/s.

Polityka rozwojowa Finlandii jest realizowana na podstawie rządowego *Programu polityki rozwojowej* z roku 2012 (*Development Policy Programme 2012*), zatwierdzonego przez Radę Ministrów w lutym 2012 r. Finlandia przywiązuje dużą wagę do polityki rozwojowej, traktując ją w kategoriach politycznych i ekonomicznych. Za rozwój regionalny odpowiadają władze samorządowe oraz państwo.

Szóstym dokumentem strategicznym ważnym dla rządu fińskiego jest *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*, dokument przyjęty przez Komisję Europejską w 2010 r. Stanowi ona kontynuację strategii lizbońskiej.

Wymogi unijne wpisują się w kwestie krajowe, tzn. cele unijnych polityk regionalnych i strukturalnych są uwzględniane w ramach szerszych celów krajowych. Widać to dobrze na przykładzie fińskiego krajowego programu reform.

W 2007 r. wprowadzono zintegrowany system zarządzania polityką państwa. Składają się na niego trzy międzysektorowe programy: *Program polityki zatrudnienia, przedsiębiorczości i godzenia pracy z życiem rodzinnym* (*Policy Program for Employment, Entrepreneurship and Worklife*); *Program promocji zdrowia* (*Policy Program for Health Promotion*); *Program dobrostanu dzieci* (*Wellbeing of Children*). Programy te są poddawane wnikliwemu monitorowaniu. Ponadto inne kluczowe zagadnienia, będące przedmiotem szczególnej uwagi rządu, a co z tym idzie poddane regularnej ocenie, dotyczą klimatu i polityki energetycznej, innowacji, reform administracyjnych, reform strukturalnych w samorządzie terytorialnym i systemie świadczenia usług, ochrony społecznej, wykluczenia, starzenia się oraz bezpieczeństwa międzynarodowego państwa.

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

Kluczowe miejsce w systemie programowania strategicznego zajmuje rząd. Fiński gabinet przyjmuje najważniejsze rozstrzygnięcia strategiczne oraz inicjuje kluczowe programy polityczne. Ważną rolę w tym systemie wypełniają cztery komisje gabinetu, którym przewodzi premier:

- Komisja Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (*Committee on Foreign and Security Policy*),
- Komisja ds. Unii Europejskiej (*The Committee on European Union Affairs*),
- Komisja Gabinetu ds. Finansów (*The Cabinet Finance Committee*),
- Komisja Gabinetu ds. Polityki Gospodarczej (*The Cabinet Committee on Economic Policy*)[14].

[13] www.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=3B775B70C1364570A7EA371F1E8C347A.
[14] http://government.fi/etusivu/fi.jsp.

Reguły określające sposób procedowania gabinetu stanowią, że minister może wprowadzić do programu spotkania gabinetu zagadnienie, nawet w sytuacji braku aprobaty premiera. Sytuacja taka może być problematyczna, kiedy premier i minister reprezentują różne partie koalicyjne tworzące rząd. W takim przypadku regularnie organizuje się nieformalne spotkania, które służą rozwiązywaniu potencjalnych sporów i uzgadnianiu stanowisk. Szczególnie ważną rolę odgrywają tutaj nieformalne spotkania gabinetu, którym przewodzi premier. Ten mechanizm koncyliacji nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, w której pozycja ustrojowa premiera nie jest pozycją dominującą. W systemie politycznym tego kraju premier to lider rządu, który dla osiągnięcia swoich celów politycznych każdorazowo ubiega się o pozyskanie poparcia pozostałych członków rządu. W kulturze politycznej tego kraju nie ma mechanizmów, które wyposażałyby piastunów kluczowych stanowisk publicznych w prawo automatycznego odrzucania propozycji innych niż własne.

Działania premiera i gabinetu, w tym także w zakresie koordynacji działań w sferze programowania strategicznego, wspiera Kancelaria Premiera, posiadająca formalny status ministerstwa.

Ostatnio wprowadzone zmiany (2009) wzmacniają pozycję Kancelarii Premiera, nadając jej pozycję centralnego organu koordynacji działań rządu, tak w sferze wewnętrznej, jak i w zakresie polityki względem Unii Europejskiej (zadania te przesunięto z Ministerstwa Spraw Zagranicznych do Kancelarii Premiera). Kancelaria Premiera składa się z dwóch części: sekretariatu politycznego premiera (pięć osób) oraz jednostki zbliżonej w swym charakterze do brytyjskiego *Cabinet Office*.

Zadaniem Kancelarii Premiera jest m.in. projektowanie aktów prawnych w sferze zagadnień, które nie mieszczą się w obszarze kompetencji innych ministerstw oraz monitorowanie realizacji programu strategicznego rządu. Ponadto jej zadaniem jest ocena polityk publicznych realizowanych przez rząd i ministerstwa. Rozporządzenie dotyczące zadań Kancelarii Premiera z 2013 r. wskazuje 26 obszarów problemowych. Wśród tych zadań znajdują się m.in.:

- koordynacja współpracy rządu i parlamentu,
- monitorowanie realizacji programu działań rządu,
- przygotowywanie ogólnych wytycznych dla fińskiej polityki wobec Unii Europejskiej,
- przygotowywanie raportów na temat efektów działań podejmowanych przez rząd,
- koordynacja procesów komunikacji między rządem i ministerstwami,
- wspieranie mechanizmów współpracy rządu z administracją publiczną.

Zakres kompetencji i obowiązki ministrów określone zostały w *Rządowych zasadach procedury* (*Government Rules of Procedure*) oraz w innych aktach normujących organizację i sposób działania ministerstw. Obecnie w strukturze rządu istnieje 12 ministerstw[15]. Każdy minister jest, w ramach powierzonych mu kompetencji, odpowiedzialny za przygotowywanie i wprowadzanie w życie stosownych rozwiązań oraz odpowiednie funkcjonowanie podległej mu administracji.

Kluczową pozycję w systemie programowania strategicznego na poziomie rządu, obok gabinetu i Kancelarii Premiera, odgrywa Ministerstwo Finansów, odpowiadające za sprawy budżetowe i gospodarcze, zarządzanie sprawami publicznymi i politykę personalną w sektorze publicznym[16].

Ważna dla sprawnego funkcjonowania systemu rządzenia jest działalność ministerialnych grup roboczych. Ich zadaniem jest przygotowywanie spotkań gabinetu i wspieranie procesu budowania konsensusu wśród członków rządu, prezentujących różne opcje i nierzadko odmienne interesy polityczne, czy też interesy partyjne. Wszystkie ważne zagadnienia, zanim staną się przedmiotem prac rządu, są procedowane na forum tych międzyministerialnych grup.

W systemie rządzenia istnieją silnie wykształcone i sprawne mechanizmy uzgodnień w sferze polityk i programów publicznych. Po części mają one charakter formalny, po części zaś mają one naturę kulturową (niepisana reguła zakłada harmonijny sposób współpracy członków rządu, a co za tym idzie, powinnością ministra jest przekonywanie innych ministrów do swoich racji). Jednym z zinstytucjonalizowanych mechanizmów rozwiązywania konfliktów i poszukiwania kompromisów jest tak zwana „sesja wieczorna gabinetu", której przewodniczy premier[17].

---

[15] http://valtioneuvosto.fi/ministeriot/en.jsp.

[16] W ostatnim czasie znaczącą rolę w procesie koordynacji w sferze programowania oraz implementacji polityk i programów publicznych odgrywa Ministerstwo Zatrudnienia i Gospodarki (*Ministry of Employment and the Economy*).

[17] D. Anckar, K. Kuitto, Ch. Oberst, D. Jahn, *SGI Sustainable Governance Indicators 2011, Finland report*.

W kraju tym bardzo dużą uwagę przywiązuje się do wykorzystania formalnych oraz nieformalnych mechanizmów w sferze uzgadniania dokumentów strategicznych i operacyjnych (wydaje się, że warto byłoby, poszukując inspiracji do doskonalenia polskiego systemu zarządzania strategicznego, sięgnąć do tych, powyżej przywołanych, rozwiązań).

Rząd Finlandii wiele uwagi poświęca zagadnieniu wzmacniania zdolności struktur publicznych do systemowego i organizacyjnego uczenia się. U podstaw działań podejmowanych w tym zakresie legło przekonanie, że dotychczasowe mechanizmy zarządzania sprawami publicznymi na poziomie krajowym cechowały się niesatysfakcjonującym poziomem przepływu informacji między ministerstwami, brakiem koordynacji i niezdolnością do zintegrowanego zarządzania procesami organizacyjnego uczenia się poszczególnych resortów. Na początku 2002 r., w ramach Ministerstwa Finansów, została stworzona Rządowa Jednostka Zarządzania Informacją (*Government Information Management Unit*). Współpracuje ona blisko z Kancelarią Premiera, a jej podstawowym celem jest zapewnienie sprawnego przepływu informacji w systemie organów i instytucji odpowiadających za rządzenie oraz między rządem a jego otoczeniem.

Wsparcie naukowe zazwyczaj ma charakter nieformalny i dotyczy na przykład konsultacji przez badaczy akademickich roboczych wersji raportów i opracowań rządowych. Wsparcie to świadczone jest także poprzez formalne mechanizmy, takie jak np. doraźne grupy robocze, powoływane *ad hoc* komisje oraz stałe rady. W szczególności stałe i doraźne komitety odgrywają ważną rolę w rządowych procesach decyzyjnych. Przykładem takiej struktury, wspierającej rząd w zakresie kwestii związanych z badaniami i technologiami jest Rada ds. Nauki i Polityki Technologicznej (*The Science and Technology Policy Council*). Ponadto badacze akademiccy są zapraszani do udziału w pracach problemowych, dotyczących stosunków międzynarodowych, administracji czy też zagadnień prawnych.

System zarządzania publicznego jest także wspierany wiedzą pochodzącą z ewaluacji rządowych dokumentów strategicznych. W połowie kadencji rządu sporządzany jest raport, w którym opisuje się stopień realizacji założonych w nim celów oraz proponuje się mechanizmy służące realizacji zadań, które pozostały jeszcze do realizacji.

Ważnym źródłem pozyskiwania wiedzy jest ocena skutków regulacji. Od 2004 r. jest ona częścią procesu stanowienia prawa w Finlandii. Kancelaria Premiera przygotowuje we współpracy z innymi ministerstwami oceny skutków regulacji i wynikające z tego raporty, które są wykorzystywane dla programowania polityk publicznych.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

System zarządzania strategicznego stosowany w Finlandii pod wieloma względami uznać należy za wzorcowy. Z pewnością także wtedy, kiedy rozważane jest powiązanie programowania strategicznego z planowaniem o charakterze operacyjnym. Cele strategiczne przyjmowane przez rząd oraz samorządy regionalne znajdują swoje rozwinięcie w dokumentach operacyjnych[18]. Te ostatnie nie zawsze przybierają taką samą postać, ale posiadają zarazem cechy wspólne, tj. zawierają informacje kluczowe dla procesu implementacji, takie jak: cele szczegółowe, działania służące ich osiąganiu, podział zadań, sposoby implementacji, zasoby, plan implementacji oraz wskaźniki służące ocenie stopnia realizacji przyjętych celów. Za wyraz dążenia do standaryzacji procesów planowania strategicznego i operacyjnego uznać należy, oprócz już wspominanego zintegrowanego podejścia do zarządzania strategicznego, dokumenty promujące jednolitą metodologię (np. *Wskazówki dla programowania, monitorowania i ewaluacji* opublikowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych)[19].

Poziom wykonania celów strategicznych (ujętych w strategiach) oraz operacyjnych (zamieszczonych w planach operacyjnych) jest przedmiotem wnikliwej oceny, która przybiera następującą postać:

- agencje wykonujące zadania zlecone przez ministerstwa (znacząca część zadań publicznych jest realizowana w tej formule) przygotowują coroczne sprawozdanie na temat stopnia ich wykonania,
- każde ministerstwo przestawia parlamentowi szczegółowy raport na temat wykonania swoich zadań,
- raport na temat ogólnej sytuacji finansowej i budżetowej państwa jest przedstawiany parlamentowi przez rząd,
- raporty na temat sytuacji w określonych obszarach polityki publicznej (np. zdrowie, edukacja) są przedstawiane parlamentowi przez ministrów.

---

[18] *Regional Development Policies in OECD Countries*, 2010.

[19] Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation: http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9707&GUID=%7BF5215E77-4DEB-46D5-8B9F-33642146814D%7D).

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Mechanizmy zapewniające spójność programowania oraz wdrażania na szczeblu centralnym i regionalnym są dobrze ukształtowane i, co ważne, poddawane okresowej rewizji. Na poziomie centralnym wytycza się cele strategiczne polityki państwa (gabinet, Kancelaria Premiera), opracowuje dokumenty strategiczne i programy operacyjne. Dokumenty te odnoszą się zarówno do sfery spraw wewnętrznych, jak i międzynarodowych, w szczególności do relacji z Unią Europejską. Równocześnie istnieją sprawne mechanizmy koordynacji wdrażania dokumentów strategicznych i operacyjnych. Kluczowymi podmiotami tej koordynacji są: gabinet, Kancelaria Premiera, Ministerstwo Finansów. Koncyliacyjny, czyli bazujący na debacie i kompromisach, sposób prowadzenia polityki, będący wyróżnikiem fińskiego sposobu rządzenia, oparty jest o rozbudowane i intensywnie wykorzystywane mechanizmy konsultacji i uzgodnień, tak na poziomie centralnym (między ministerstwami i podległymi im agencjami), jak i w relacjach między rządem a regionami.

Odpowiedzialność za prowadzenie polityki regionalnej dzielona jest między państwo i samorząd terytorialny – w szczególności rady regionalne, pełniące rolę władz regionalnych. Na system planowania regionalnego składają się: plan regionalny, strategiczny plan regionalny i regionalny plan zagospodarowania przestrzennego. Plan regionalny wskazuje kierunki długookresowego rozwoju (20–30 lat). Regionalny program strategiczny jest powiązany z planem regionalnym i służy realizacji jego celów. Ten program jest przygotowywany w zgodzie z planem regionalnym, Krajowymi ramami odniesienia i decyzją rządu.

Rady regionalne kształtują regionalne programy strategiczne i przygotowują roczne plany implementacji poprzez proces konsultacji z przedstawicielami urzędów państwowych działającymi w regionie oraz partnerami społecznymi.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Analiza systemu programowania strategicznego i operacyjnego w Finlandii pozwala na sformułowanie trzech wniosków, które mogą znaleźć zastosowanie w systemie zarządzania polityką rozwoju w naszym kraju.

Pierwszy z nich odnosi się do możliwości wykorzystania w polskiej praktyce rozwiązań i mechanizmów związanych ze zintegrowanym modelem planowania strategicznego, stosowanych tak na poziomie rządu, jak i regionów oraz między rządem a regionami (np. jednym z wyróżników tego modelu jest kształtowanie wydatków publicznych w odniesieniu do celów strategicznych i operacyjnych, zarówno w sferze polityki krajowej, jak i zagranicznej oraz ocena ich wykonania poprzez wykorzystanie wskaźników).

Wniosek drugi dotyczy wykorzystania formalnych oraz nieformalnych mechanizmów i zwyczajów w sferze uzgadniania dokumentów strategicznych i operacyjnych, stosowanych w systemie zarządzania publicznego tego państwa (w szczególności warto byłoby sięgnąć do rozwiązań takich jak komisje gabinetowe, monitorowanie przez Kancelarię Premiera stopnia realizacji celów strategicznych rządu przez ministerstwa, agencje i urzędy centralne, przygotowywanie raportów na temat efektów działań podejmowanych przez rząd, koordynacja przez Kancelarię Premiera procesów komunikacji między rządem i ministerstwami, nieformalne „sesje wieczorne gabinetu", którym przewodniczy premier).

Wniosek trzeci odnosi się do możliwości wykorzystania w naszym kraju praktyk systemowego i organizacyjnego uczenia się, stosowanego w Finlandii w zakresie doskonalenia mechanizmów zarządzania strategicznego, np. warto przyjrzeć się działaniom Rządowej Jednostki Zarządzania Informacją, działającej w ramach Ministerstwa Finansów, która współpracując z Kancelarią Premiera odpowiada za zapewnienie sprawnego przepływu informacji w systemie organów i instytucji odpowiadających za rządzenie oraz między rządem a jego otoczeniem. Interesujące są także doświadczenia związane z działaniami komisji oraz stałych rad (składających się z ekspertów i badaczy) wspierających rządowe procesy decyzyjne. Wspomnieć należy także o intensywnym wykorzystaniu badań ewaluacyjnych oraz metod oceny skutków regulacji.

Bibliografia

Anckar D., Kuitto K., Oberst Ch., Jahn D., *SGI Sustainable Governance Indicatore 2011, Finland report*.

Regional Development Policies in OECD Countries, 2010.

www.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=3B775B70C1364570A7EA371F1E8C347A.

http://government.fi/etusivu/fi.jsp.

http://vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=395580.

http://valtioneuvosto.fi/ministeriot/en.jsp.

http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html.

www.localfinland.fi/en/authorities/regional-councils/alliances/Pages/default.aspx.

www.avi.fi/en/Pages/default.aspx[31.5.2010].

Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation:

http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9707&GUID=%7BF5215E77-4DEB-46D5-8B9F-33642146814D%7D.

4. Francja

Autor: ***Michał Możdżeń***

Wprowadzenie

Francja stanowi hybrydowy przykład republiki demokratycznej. Z jednej strony wybory oparte są na systemie większościowym, a rządy mają charakter jednopartyjny, bardzo rzadko oparte są na wąskiej koalicji. Z drugiej strony – we Francji mamy do czynienia z systemem wielopartyjnym i przeciwwagą silnego prezydenta. Dlatego też francuski system polityczny bywa nazywany „semiprezydenckim". Władza ustawodawcza sprawowana jest przez dwuizbowy parlament (Zgromadzenie Narodowe oraz Senat). System francuski swoją specyfikę wywodzi z instytucji silnego prezydenta, którego wpływ i rola w podejmowaniu strategicznych decyzji politycznych różni się w zależności od tego, jaka partia polityczna tworzy rząd. Jeśli jest to partia, z której wywodzi się prezydent, staje się on niepodzielnym szefem egzekutywy oraz ma olbrzymi wpływ na działania legislacyjne. W sytuacji odwrotnej występuje tzw. okres kohabitacji.

We Francji mamy do czynienia z dużą formalizacją i bardzo rozbudowaną strukturą służby cywilnej. Jest ona podzielona na około 1 600 korpusów (obejmujących także m.in. służbę zdrowia czy administrację samorządową). W administracji publicznej pracuje około 20% wszystkich zatrudnionych w gospodarce (jeden z najwyższych odsetków spośród wszystkich krajów OECD). Francuska służba cywilna nosi znamiona klasycznego systemu zamkniętego, z restrykcyjnymi kryteriami dostępu, sformalizowaną ścieżką awansu oraz sztywnymi relacjami starszeństwa (Auer, Demmke i Polet 1996).

Charakterystyczną cechą francuskiego systemu społeczno-gospodarczo-politycznego jest silna centralizacja i duża rola odgrywana przez państwo w stymulowaniu i kształtowaniu procesów gospodarczych. Forma francuskiego etatyzmu nazywana bywa „*dirigisme*". Scentralizowane procesy rządzenia kierowane są przez dwie kategorie korpusów pracowniczych (*grands corps*). Pierwszy ma charakter administracyjny i składa się z trzech głównych instytucji: *Inspection des Finances* (rodzaj inspekcji finansowej), *Conseil d'Etat* (Rada Państwa – odpowiednik Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz ciało konsultacyjne w zakresie jakości prawodawstwa) oraz *Cour des Comptes* (Państwowa Izba Audytu). Rekrutują one swoich pracowników spośród absolwentów prestiżowej *Ecole Nationale d'Administration* (ENA). Absolwenci szkoły nazywani bywają we Francji „*Enarkami*". Drugi korpus rekrutuje kadry spośród słuchaczy tzw. *Grandes Ecoles* (przede wszystkim *Ecole Polytechnique*) i ma charakter ekspercko-techniczny. Członkowie tych dwóch korpusów cieszą się o wiele większą mobilnością zawodową niż inne grupy pracowników służby cywilnej. Wielu spośród nich można spotkać na najwyższych stanowiskach w przedsiębiorstwach państwowych oraz prywatnych, a przede wszystkim pośród najbardziej wpływowych polityków. Wielu francuskich premierów oraz prezydentów wywodziło się z ENA.

Administracja centralna ma ponadto duży wpływ na działalność władz samorządowych. Do 1982 r. rządowi prefekci w regionach sprawowali nadzór nad działalnością administracji zdecentralizowanej. Obecnie ich rola ogranicza się do koordynacji działań władzy centralnej w „departamentach", jak nazywają się francuskie subregiony.

W ramach administracji istnieje także około 40 tzw. Niezależnych Władz Administracyjnych, które zajmują się podejmowaniem decyzji administracyjnych, a ponadto proponowaniem nowych projektów oraz regulowaniem spraw w zakresie swojej odpowiedzialności.

Cechy określające kierowniczą rolę państwa w procesach społeczno-gospodarczych obecnie ulegają pewnej erozji, jednak wydaje się, że o Francji w dalszym ciągu można mówić jako o państwie, do pewnego stopnia, działającym w zgodzie z systemem etatystycznym.

Zdaniem Pollitta i Bouckaerta (2011) we Francji mamy do czynienia, z jednej strony – z systemem o warunkowo silnym (kohabitacja), ale sfragmentaryzowanym centrum (wielu silnych aktorów politycznych i administracyjnych), co wpływa na niejednoznaczną możliwość wdrażania szerokich reform. Z drugiej strony, widać też pewną dozę decentralizacji oraz alienacji urzędników niższego szczebla, co powoduje utrudnienia w zakresie implementacji. Możliwości wdrażania

szerokich zmian, zarówno w zakresie zarządzania państwem, jak i wprowadzania nowatorskich polityk publicznych, zdaniem badaczy, są mocno ograniczone przez istnienie systemu Rechtsstaat, nastawionego na proceduralną poprawność zamiast na myślenie w kategoriach celów działań.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Podstawowym dokumentem, który zawiera plan rządu w zakresie rozwiązań legislacyjnych i strategicznych jest *Program pracy rządu*. Dokument przygotowywany jest co sześć miesięcy i wyznacza główne kierunki działań rządu w poszczególnych obszarach. *Program pracy rządu* ma za zadanie zapewnić spójność poszczególnych proponowanych polityk publicznych oraz wyznaczać priorytety pracy. Dokument zawiera listę projektów ustaw do przygotowania oraz listę dekretów i rozporządzeń rządowych. Jest to więc instrument operacjonalizacji programu politycznego rządu, czyli jego ogólnej strategii politycznej oraz ogólny plan wewnętrznych i zewnętrznych (czyli związanych z procedurą parlamentarną) działań rządu, a także działań Rady Państwa. Tematy *Programu pracy rządu* proponowane są przez liniowe ministerstwa (w rozumieniu ministerstw odpowiedzialnych za poszczególne resorty), a zbierane i ujednolicane przez Główny Sekretariat Rządu. *Program prac rządu* jest dokumentem nie upublicznianym, jednak nie ma charakteru poufnego.

Wspomnieć należy, że Francja jest jedynym krajem na świecie, który obowiązek przygotowywania Ocen Skutków Regulacji zapisał w konstytucji (w 2008 roku).

We Francji nie funkcjonuje dokument stanowiący bezpośrednią podstawę systemu działań strategicznych. Kształt systemu planowania strategicznego jest funkcją: systemu politycznego, specyfiki administracji wzmacnianej tradycją profesjonalizmu i etosu służby publicznej oraz specyficznym systemem edukacyjnym przygotowującym do pracy na wysokich stanowiskach w administracji.

Przegląd dokumentów strategicznych

We Francji mamy do czynienia z wieloma sektorowymi dokumentami strategicznymi przygotowywanymi co do zasady przez poszczególne ministerstwa liniowe (np. *Strategia narodowego bezpieczeństwa i obrony*, *Strategia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, *Narodowy pakt na rzecz wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia*). Trudno jednak doszukać się dokumentów „spinających" francuską myśl strategiczną, poza tymi wymaganymi przez programy Unii Europejskiej. W tym kontekście najważniejsze wydają się *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013*, które zakreślają strategię wykorzystania funduszy unijnych oraz aktualizowany corocznie *Krajowy program reform*, mający na celu zaprezentowanie głównych reform na rzecz realizacji celów strategii *Europa 2020*. Wydaje się jednak, że waga tych dokumentów jest niższa niż np. w Polsce, ze względu na fakt, że wpływ polityki unijnej na sprawy krajowe jest we Francji stosunkowo mniejszy.

NSRO zostało przygotowane przy współpracy Ministerstwa ds. Terytoriów Zamorskich, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Pracy, Spójności Społecznej, Planowania Przestrzennego i Mieszkalnictwa oraz kilku ciał doradczych.

Krajowy program reform (ostatni dostępny w języku angielskim pochodzi z roku 2012) przygotowywany jest pod auspicjami Ministerstwa Gospodarki.

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

Agenda działań co do zasady przedstawiana jest przez prezydenta lub premiera (w czasie kohabitacji). Premier jest też odpowiedzialny za rozwiązywanie konfliktów i decydowanie w przypadku występowania rozbieżności stanowisk, w szczególności między Ministerstwem Finansów a pozostałymi ministerstwami liniowymi (resortowymi). Posiedzenia Rady Ministrów najczęściej mają charakter formalnego potwierdzenia kwestii, które zostały ustalone podczas wcześniejszych formalnych i nieformalnych spotkań ministrów oraz wysokich urzędników. Tradycja nieformalnych spotkań wzmacniana jest przez fakt osobistej znajomości wielu najwyższych urzędników oraz przedstawicieli sfery politycznej w ministerstwach,

co wynika z podobnych doświadczeń edukacyjnych i zawodowych. Należy jednak pamiętać, że spotkania takie odbywają się na relatywnie późnym etapie procesu legislacyjnego, związanego z przygotowywaniem dokumentów strategicznych, co wynika z względnie niskiego poziomu koordynacji horyzontalnej w rządzie.

Proces decyzyjny w rządzie francuskim charakteryzuje wysoki stopień centralizacji i hierarchizacji. Kwestie horyzontalne nie są rozwiązywane kolegialnie przez ministrów, ale bezpośrednio przez premiera (lub prezydenta). Specyficzny system francuski powoduje, że kompetencje prezesa Rady Ministrów oraz prezydenta niejednokrotnie nakładają się, w związku z czym umiejscowienie głównego ośrodka sterowania strategicznego zależne jest od konkretnych warunków politycznych. Obecnie głównym ośrodkiem sterowania jest Gabinet Prezydenta, mający nominalnie charakter doradczo-opiniujący.

W kwestii przygotowywania regulacji istotną rolę odgrywają ponadto:
- Główny Dyrektoriat Modernizacji Państwa (DGME) znajdujący się w strukturze Ministerstwa Finansów,
- Główny Sekretariat Rządu (SGG), a w szczególności znajdujący się w jego strukturze Departament Legislacji i Jakości Prawodawstwa,
- Główny Sekretariat Spraw Europejskich (SGAE).

Pierwszy z nich zajmuje się zapewnieniem wdrażalności regulacji, włączając w to kwestie upraszczania procesów administracyjnych. SGG jest odpowiedzialny za zapewnienie płynnego procesu ich przygotowywania, a do zakresu odpowiedzialności SGAE należy transpozycja regulacji unijnych.

Ważną rolę w systemie planowania strategicznego we Francji odgrywa Rada Państwa, która odpowiedzialna jest za ocenę wszystkich nowych projektów ustaw. Co do zasady rząd francuski akceptuje sugestie rady w zakresie modyfikacji przygotowywanych aktów prawnych. Ministerstwo Finansów odpowiedzialne jest z kolei za ocenę implikacji finansowych proponowanych rozwiązań. Istotną funkcję w procesie przygotowywania aktów prawnych i strategicznych odgrywają Gabinet Prezesa Rady Ministrów oraz Gabinet Prezydenta. Oba te ciała mogą i często sugerują poprawki do proponowanych przez ministerstwa liniowe rozwiązań. Z reguły, jeśli minister inicjujący proces prawodawczy nie zgadza się z propozycjami dawanymi przez któryś z gabinetów, jedynym możliwym dla niego rozwiązaniem jest ustąpienie ze stanowiska.

Zatem w systemie programowania strategicznego uczestniczą następujące instytucje:
- w ramach centrum rządu – Gabinet Prezesa Rady Ministrów oraz Gabinet Prezydenta, Ministerstwo Finansów (a w szczególności Główny Dyrektoriat Modernizacji Państwa), Główny Sekretariat Rządu oraz Główny Sekretariat Spraw Europejskich,
- ministerstwa liniowe odpowiedzialne za przedstawianie propozycji polityk publicznych w zakresie swoich kompetencji,
- Rada Państwa oraz Ministerstwo Finansów odpowiedzialne za ocenę projektów ustaw.

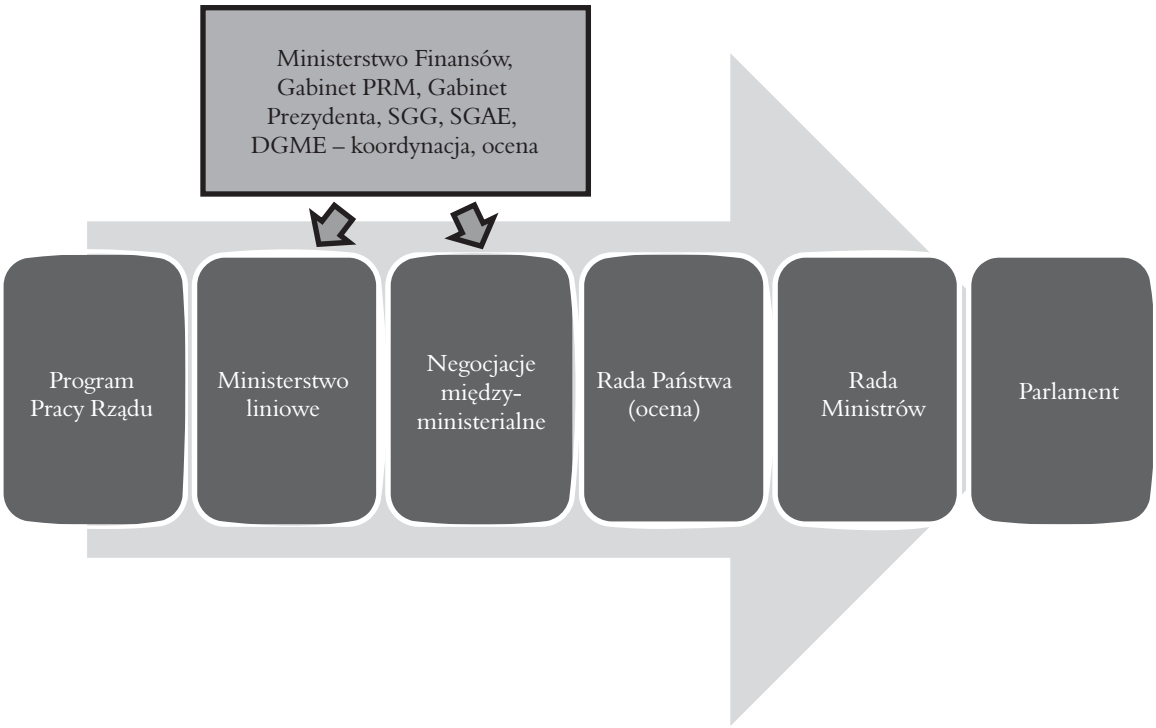
Rycina 5 ukazuje zarys procesu przygotowywania polityki publicznej.

Tradycyjny we Francji brak zaufania do „lobbystów", którzy nie są uważani za uprawnionych aktorów politycznych oraz brak tradycji szerokiego dialogu społecznego, utrudniają prowadzenie polityki w sposób konsensualny. W ostatnich latach rządy mierzą się z ideą konsultacji społecznych w sposób bardziej systematyczny. Podejmowane są próby włączania różnych grup interesu w dyskusje polityczne, a nawet próby organizacji rund negocjacji trójstronnych. Można jednak powiedzieć, że konsultacje społeczne we Francji nadal są wykorzystywane w niewielkim stopniu w porównaniu do innych państw Europy Zachodniej.

We Francji istnieje tradycja tworzenia wielu eksperckich ciał i komitetów doradczych, obecnie ich wpływ można uznać za malejący. W ostatnich latach eksperci angażowani są w sposób niesystematyczny, w związku z doraźnymi potrzebami w zakresie uzyskania wiedzy na temat będący przedmiotem namysłu politycznego.

Główną siłą napędową polityk publicznych są kwestie polityczne oraz przekonanie członków służby cywilnej, że posiadają wystarczające kompetencje dla podejmowania sensownych decyzji. Z drugiej strony niewielki wpływ badaczy akademickich na decyzje polityczne może też być związany z ich niechęcią do bycia kojarzonymi z władzą polityczną.

Rycina 5 Procedura przygotowywania dokumentów rządowych (projektów aktów prawnych, strategii) na poziomie rządowym we Francji



Źródło: opracowanie własne

Próby wykorzystywania ekspertów zewnętrznych w procesie namysłu strategicznego, często nie przekładają się na realizację konkretnych postulatów w formie polityk publicznych (np. dosyć znany Komitet Attali'ego, który przygotował raport na temat barier wzrostu gospodarczego na życzenie prezydenta Sarkozy'ego, doprowadził jedynie do wprowadzenia kilku rekomendacji sugerowanych w raporcie).

Raport OECD na temat jakości regulacji (OECD 2010) wskazuje jednak na kilka kluczowych obszarów, w których procesy konsultacji zewnętrznych uległy wzmocnieniu:

- zmniejszenie liczby stałych komitetów doradczych oraz wzmocnienie ich wpływu powiązane z ustaleniem jednolitych standardów działania,
- zwiększenie intensywności procesów konsultacji internetowych,
- wzrost znaczenia nietypowych metod konsultacji (np. powstanie Rady Biznesowej, której zadanie polega na instytucjonalizacji dyskusji z przedstawicielami przedsiębiorców),
- reformy kształtu systemu dialogu społecznego w celu wzmocnienia konsultacji w tym aspekcie,
- wzmocnienie systemu konsultacji w przedstawicielami władz regionalnych i lokalnych,
- wprowadzenie wymogu konsultacji przy przygotowywaniu Ocen Skutków Regulacji.

Tradycja przygotowywania oceny wpływu regulacji jest we Francji stosunkowo długa i sięga co najmniej roku 1996, kiedy obowiązek ich przygotowywania został zadekretowany zarządzeniem prezesa Rady Ministrów. Jak wspomniano, od roku 2008 obowiązek przygotowywania Ocen Skutków Regulacji (OSR) został zapisany w konstytucji. Konkretna OSR musi obejmować konsekwencje gospodarcze (w tym wpływ na rynek pracy), finansowe, środowiskowe oraz zawierać szczegółową analizę kosztów–korzyści projektowanych rozwiązań. Ponadto OSR musi dokładnie tłumaczyć, w jaki sposób projekt wpisuje się w prawodawstwo unijne. Wciąż jednak nie od wszystkich przygotowywanych aktów prawnych wymaga się prowadzenia analizy wpływu. W szczególności wymóg ten nie dotyczy dekretów i rozporządzeń wykonawczych.

Główni aktorzy zaangażowani w system przygotowywania OSR to, poza ministerstwami liniowymi, Główny Sekretariat Rządu oraz Rada Państwa. Ponadto OSR odgrywają istotną rolę w procesie negocjacji projektów w parlamencie oraz są wykorzystywane w procesach przed Sądem Konstytucyjnym. W celu efektywnego przygotowywania OSR, obecnie testy przechodzi kilka narzędzi informatycznych. Najbardziej zaawansowane z nich nosi nazwę „Oscar" i pozwala na

przygotowywanie oceny kosztów administracyjnych nakładanych przez proponowaną regulację na przedsiębiorców oraz jednostki administracji publicznej.

Ewaluacja *ex post* regulacji opiera się na organizacjach monitorujących – tzw. Generalnych Inspektoratach – znajdujących się w strukturze każdego ministerstwa, a ponadto wspierana jest przez Radę Państwa, która przygotowuje coroczny raport ewaluacyjny oraz parlamentarną Komisję Kodyfikacyjną, która także przygotowuje coroczny raport na ten temat.

We Francji dosyć istotną rolę w zakresie oceny efektywności działań publicznych odgrywa instytucja budżetu zadaniowego. Obecnie model budżetu zadaniowego zorganizowany jest w 34 misje i 132 programy. Misje obejmują działania horyzontalne angażujące zasoby wielu ministerstw, programy natomiast przypisane są do pojedynczych ministerstw. Dla każdego programu została opracowana tzw. strategia wyników, która obejmuje założenia co do kształtowania się wyników w dłuższym okresie. Na podstawie strategii formułowane są *Roczne plany wyników*, a po zakończeniu roku budżetowego *Roczne raporty wyników*.

Za systematyczną ewaluację polityk publicznych odpowiedzialne są Generalne Inspektoraty w ministerstwach. Dogłębną ewaluacją systemową przez dekady zajmowała się tzw. Komisja Planowania, która do początku lat 90. XX w. co pięć lat przygotowywała ocenę prawa wprowadzonego w tym czasie w życie oraz ewaluację *ex ante* potencjalnych polityk publicznych w najbliższym czasie (tzw. programy pięcioletnie, które nie miały jednak charakteru w żadnym stopniu wiążącego). Komisja Planowania miała jedynie charakter doradczy, a dla jej członków prestiżowy (nie byli oni opłacani[20]). W 2005 r. Komisja Planowania została zastąpiona przez Komisję Analiz Strategicznych, która spełnia podobne funkcje w zakresie oceny wpływu wdrożonych i potencjalnych polityk publicznych.

Funkcje ewaluacyjne spełniane są często także przez Komitety *ad hoc*, powoływane w celu rozwiązania konkretnego problemu spośród urzędników służby cywilnej, przedsiębiorców, liderów związków zawodowych oraz polityków, akademików, dziennikarzy. Przykładem takiego komitetu jest przywoływany wyżej Komitet Attali'ego.

W systemie ewaluacji funkcjonuje ponadto Krajowa Komisja Ewaluacyjna, która odpowiedzialna jest przede wszystkim za powoływanie komitetów ewaluacji sektorowej.

W strukturze rządu od roku 1997 istnieje dość aktywne ciało doradcze zwane Radą Analiz Ekonomicznych (*Conseil d'Analyse Économique*). Składa się ona z około 30 członków – samych uznanych ekonomistów, pracujących na uczelniach oraz w sektorze prywatnym i regularnie przygotowuje raporty na temat funkcjonowania gospodarki oraz wpływu legislacji. Członkowie rady wybierani są przez premiera, jednak co do zasady, w oparciu o kryteria merytoryczne, a nie polityczne. Przewodniczący Rady Analiz Ekonomicznych z reguły posiada poglądy zbliżone do poglądów politycznych partii rządzącej. Wyznacza on tematykę raportów oraz autorów. Każdy z raportów przygotowywany jest przez maksymalnie 3 autorów pod własnymi nazwiskami, ale nazywane są one „raportami rady". Raporty są szeroko cytowane przez media oraz szczegółowo analizowane przez urzędników i polityków. Można więc powiedzieć, że ciało to stanowi ważny element procesu zasilania systemu programowania strategicznego dowodami (Prud'homme 2008).

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Sukces rządu w zakresie realizacji założonych celów zależy od tego, czy premier i prezydent należą do tej samej partii. Okresy kohabitacji charakteryzują się generalnie niższą efektywnością działań rządu centralnego oraz zwiększeniem roli prezesa Rady Ministrów, kosztem prezydenta, którego zadania zostają wtedy ograniczone do funkcji konstytucyjnych (jak np. prowadzenie polityki zagranicznej i europejskiej). W sytuacji, gdy cała egzekutywa jest jednopartyjna, wiele zależy od jakości procesu koordynacji działań, za co odpowiadają: Gabinet Prezesa Rady Ministrów oraz Gabinet Prezydenta.

Implementacja polityk publicznych na poziomie centralnym zasadniczo odbywa się bez większych przeszkód. Ministrowie są politycznie podporządkowanymi szefowi rządu i wraz z nim podporządkowani prezydentowi, co oznacza, że co do zasady powinni w pełni popierać cele i metody proponowane przez rząd.

[20] Tradycja nieopłacanej służby na rzecz państwa jest we Francji dość szeroko rozpowszechniona.

Istotną rolę w procesie implementacji odgrywa Gabinet Prezesa Rady Ministrów, w skład którego wchodzą osoby bezpośrednio zaangażowane w pracę ekspertów ministerstw liniowych. Ponadto niebagatelny wpływ na proces implementacji wywiera Ministerstwo Finansów, które w skrajnych przypadkach może efektywnie spowalniać wdrażanie reform ze względów budżetowych. W pewnych przypadkach pozostałe ministerstwa liniowe także mają możliwość spowalniania implementacji polityk publicznych niezgodnych z ich interesami.

Jeśli chodzi o agencje wykonawcze, cieszące się pewną dozą niezależności, premier może zapewnić ich kooperację przy pomocy dwóch głównych instrumentów: powoływania i odwoływania szefa agencji oraz modyfikacji jej budżetu.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

W przypadku władz samorządowych mamy do czynienia z sytuacją dalece niejednoznaczną. Z jednej strony wielu polityków zajmujących miejsca w centrum egzekutywy, ze względu na specyfikę francuskiego systemu politycznego, pełni także funkcje polityczne (np. burmistrzów lub członków władz regionalnych) w jednostkach samorządu terytorialnego. Daje im to zarówno wpływ na zapewnienie skutecznej implementacji na trzech poziomach samorządu (regiony, departamenty i poziom lokalny), jak i czyni ich silną grupą interesu na rzecz samorządu we władzach centralnych.

Z drugiej strony jednak niejasny podział kompetencji między poszczególne poziomy samorządowe oraz praktyka przekazywania zadań bez odpowiadających im środków finansowych powoduje, że niejednokrotnie implementacja na tym poziomie ma ograniczony wymiar.

W związku z problemami w zakresie wdrażania polityk publicznych na poziomie regionalnym i lokalnym w połączeniu z zainteresowaniem zachowania podobnej jakości usług w całym kraju, w ostatnich latach we Francji można zaobserwować pewną dozę działań „recentralizacyjnych". Polegają one na ograniczeniu autonomii finansowej (likwidacja lokalnego podatku CIT), wprowadzaniu reform mających zapewnić spójność działań organów państwa oraz mocniejszym zaangażowaniu rządu w planowanie regionalnych inwestycji infrastrukturalnych.

Spójność w zakresie implementacji polityk publicznych jest także zapewniana poprzez istnienie narodowych standardów usług, które kanalizują działania władz lokalnych i regionalnych. Standardy zapisane są w odpowiednich regulacjach krajowych i egzekwowane przez sądy konstytucyjne i administracyjne. Władze lokalne posiadają niewiele władzy w zakresie ustalania regulacji. Zarówno prefekci, jak i zwykli obywatele mają do dyspozycji instytucję skargi sądowej, jeśli uznają, że oferowana przez władze JST jakość usług jest niższa niż zapewniona przez standardy.

Przestrzeganie standardów (poza ścieżką prawną) zapewniane jest także przez system subsydiów oraz przez działania administracji centralnej w terenie, która odpowiedzialna jest m.in. za rozdzielanie Funduszy Europejskich w regionach. Rolę rządu francuskiego w terenie wzmacnia ponadto fakt dostarczania przez firmy państwowe wielu usług publicznych, nawet na poziomie lokalnym.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Francuski system programowania strategicznego, pomijając fakt specyficznego systemu politycznego, w którym egzekutywa do pewnego stopnia kierowana jest przez dwa podmioty o podobnych kompetencjach – prezydenta i premiera – jest systemem o dość tradycyjnym układzie instytucjonalnym. Szef egzekutywy będący także szefem partii rządzącej wyznacza strategiczne kierunki działań politycznych. Ma w tym celu do pomocy swój gabinet oraz system sekretariatów w strukturach rządu. Ministrowie liniowi są, co do zasady, podporządkowani premierowi, co pozwala na prowadzenie względnie bezproblemowej implementacji. Pośród ministerstw najważniejszą rolę odgrywa Ministerstwo Finansów, które odpowiada za ocenę finansowych i budżetowych skutków regulacji. Struktura państwa unitarnego oraz system mandatów równoległych pozwala także na zachowanie spójności procesów implementacji w administracji zdecentralizowanej.

Nie ma wątpliwości, że cieszący się estymą i respektem społecznym wyżsi urzędnicy wywodzący się z systemu *Grandes Ecoles* mają niebagatelny wpływ na system programowania strategicznego we Francji. Wielu z nich z czasem przenosi się do polityki, co ma wpływ na kształt i konsekwencję wizji strategicznej we Francji. Prawdopodobnie wieloletnia bezpośrednia

znajomość dużej części spośród nich pozwala zakładać, że rozwiązywanie problemów o charakterze horyzontalnym, pomimo pewnej fragmentaryzacji systemu administracji rządowej, jest ułatwione.

W strukturze administracji dość wyraźną rolę odgrywają różne podmioty o charakterze ekspercko-doradczym. Tradycyjnie funkcja ta spełniana jest przez dosyć nietypowe ciało – Radę Państwa – pełniące jednocześnie funkcje Najwyższego Sądu Administracyjnego. Różnych komitetów doradczych, działających zarówno w sposób zinstytucjonalizowany, jak i doraźny jest o wiele więcej.

Specyficznymi dla Francji instytucjami, wspierającymi system planowania strategicznego jest rozwinięty system Ocen Skutków Regulacji, od których, co istotne, wymagana jest ocena wpływu na realizację założeń polityki Unii Europejskiej oraz budżet zadaniowy. Wydaje się, że budowany obecnie w Polsce ujednolicony system OSR mógłby skorzystać z doświadczeń francuskich i rozszerzyć je poprzez inkorporację analiz wpływu rozwiązań na realizację krajowych celów strategicznych. We Francji, która nie posiada scentralizowanego dokumentu strategicznego, byłoby to prawdopodobnie trudne do realizacji w praktyce (należałoby brać pod uwagę wiele dokumentów sektorowych). W Polsce nie mamy do czynienia z tego typu problemem. Spośród rozwiązań w zakresie OSR, atrakcyjne dla naszego systemu jest w szczególności istnienie rozbudowanego systemu wsparcia dla ministerstw przeprowadzających oceny w formie szczegółowej *check-list* (list sprawdzających) oraz narzędzia pomiaru obciążeń regulacyjnych, jakim jest Oscar.

Ważnym elementem systemu namysłu strategicznego na poziomie rządowym we Francji, który mógłby zostać wykorzystany w Polsce, jest Rada Analiz Ekonomicznych. Daje ona możliwość dokonywania zewnętrznej ewaluacji stosowanych polityk, pomocy w wytyczaniu celów strategicznych oraz legitymizacji niepopularnych zmian. Warunkiem koniecznym jest jednak, aby dobór członków rady odbywał się w sposób możliwie apolityczny i aby były to osoby o wysokim autorytecie w kraju. Pozwoli to na poważne traktowanie raportów członków rady przez opinię publiczną oraz decydentów.

Jeśli chodzi o budżet zadaniowy, to we Francji jest on oczywiście narzędziem monitorowania realizacji zapisów strategii sektorowych. W Polsce należy poważnie przemyśleć pomysł ściślejszego powiązania systemu budżetu zadaniowego (w tym wieloletniego planu finansowego) bezpośrednio z celami *Strategii rozwoju kraju*.

Podsumowując, system planowania strategicznego w Polsce można usprawnić poprzez wykorzystanie następujących rozwiązań francuskich:

- rozbudowany system Ocen Skutków Regulacji,
- istnienie zinstytucjonalizowanego systemu zasilania systemu planowania wiedzą naukową przy pomocy Rady Analiz Ekonomicznych i w mniejszym stopniu przez Komisję Analiz Strategicznych,
- powiązanie systemu budżetu zadaniowego z celami zapisanymi w poszczególnych dokumentach strategicznych.

Bibliografia

Mény Y., Uterwedde H., Zohlnhöfer R. (2011), *Sustainable Governance Indicators 2011. France report*, Bertelsmann Stiftung.

OECD (2010), *Better regulation in Europe. France.*

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, wyd. Oxford University Press, Nowy Jork.

Prud'homme R. (2007), *Policy Evaluation in France: A Tentative Evaluation*, paper prepared for The World Bank.

Smith A., Heywood P. (2000), *Regional Government in France & Spa*in, Joseph Rowntree Foundation.

SGI (2009), *Sustainable Governance Indicators 2009. France report*, Bertelsmann Stiftung.

5. Hiszpania

Autor: ***Michał Możdżeń***

Wprowadzenie

Hiszpania należy do grupy parlamentarnych monarchii konstytucyjnych. Dwuizbowy parlament – Kortezy Generalne, na który składa się Kongres Deputowanych oraz Senat, dysponuje władzą ustawodawczą, natomiast władza wykonawcza przynależy nominalnie do króla oraz Rady Ministrów, przy czym ta ostatnia *de facto* prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa.

Administracja publiczna, po zmianie ustroju zapoczątkowanej śmiercią Francisco Franco, oparta wcześniej o dość ściśle przestrzeganą zasadę legalizmu ulegała od 1975 r. wielu istotnym zmianom, przyspieszonym przez wstąpienie Hiszpanii do struktur Wspólnot Europejskich w 1986 r. oraz relatywnie szybko zwiększający się sektor publiczny (wydatki publiczne wzrosły z 27% PKB w 1978 r. do 42% PKB w 1988 r.).

Najważniejsza zmiana dotyczyła daleko posuniętej decentralizacji struktur administracji m.in. poprzez utworzenie 17 Wspólnot Autonomicznych, które uzyskały duże uprawnienia dotyczące zarządzania sprawami publicznymi na swoim terytorium. W 1984 r. miała miejsce reforma administracji centralnej, która miała za zadanie ujednolicić strukturę administracji i dostosować ją do nowoczesnych wymogów.

Obecnie administracja publiczna w Hiszpanii, która nominalnie pozostała państwem unitarnym, jednak o bardzo wysokim stopniu decentralizacji, działa na trzech poziomach – poziomie centralnym, poziomie wspólnot autonomicznych oraz poziomie lokalnym. Na poziomie centralnym administracja, podobnie do innych systemów europejskich, bezpośrednio podlega rządowi. Na poziomie wspólnot autonomicznych rząd posiada swojego przedstawiciela, który stoi na czele administracji państwowej danej wspólnoty. Niezależnie działa Administracja Autonomiczna, która podlega Zarządowi Wspólnoty powoływanemu przez demokratycznie wybierany Sejmik Wspólnoty. Na poziomie lokalnym organy administracji funkcjonują w ramach departamentów (samorządy miejskie) oraz obszarów (samorządy wiejskie), politycznie podległych odpowiednio demokratycznie wybieranej radzie miasta i radzie hrabstwa.

W końcu lat 80. XX w. zapoczątkowany został cykl reform mających za zadanie przekształcić administrację publiczną Hiszpanii w sposób odpowiadający założeniom koncepcji nowego zarządzania publicznego. Tę tendencję łatwo dostrzec w założeniach reformy, w których często można znaleźć odwołanie do osiągania celów organizacyjnych, efektywności i racjonalności (Subirats 1990). Reformy dotyczyły także administracji wspólnot autonomicznych i mocno wpłynęły na kształt sektora publicznego zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.

W konsekwencji daleko posuniętej decentralizacji oraz reform zarządczych, obecnie w Hiszpanii mamy do czynienia z sektorem w dość wysokim stopniu sfragmentaryzowanym. Ważną rolę odgrywają w nim quasi-autonomiczne agencje, które zajmują się świadczeniem usług publicznych i cieszą się relatywnie wysokim stopniem niezależności. Wysoki stopień decentralizacji powoduje, że rząd centralny ma zredukowaną możliwość egzekwowania polityk publicznych, którym sprzeciwiają się Wspólnoty Autonomiczne.

Obecnie, w kontekście trudnej sytuacji budżetowej, w której znajduje się państwo hiszpańskie, rząd Mariano Rajoya przedstawił założenia szeroko zakrojonej reformy systemu administracji publicznej na wszystkich trzech poziomach operacyjnych. Reforma zapoczątkowana przez raport specjalnie powołanej Komisji ds. Reformy Administracji ma za zadanie m.in.:

- doprowadzić do likwidacji lub połączenia 57 organizacji publicznych, fundacji oraz innych agencji, w tym różnych instytucji zajmujących się sprawami zabezpieczenia społecznego;
- uprościć kontakt z obywatelami poprzez stworzenie jednego wspólnego portalu internetowego oraz stworzenie lepszych narzędzi e-administracji;

- pozwolić na dokonanie przeglądu wydatków poszczególnych departamentów;
- doprowadzić do lepszego zarządzania długiem publicznym na poziomie regionalnym i lokalnym.

Efekty tej reformy będzie można ocenić dopiero w przyszłości, ale rząd ma nadzieję, że uda się dzięki niej zaoszczędzić około 16 mld Euro do 2015 roku.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Podstawowym elementem systemu prawnego Hiszpanii jest konstytucja uchwalona 31 października 1978 roku. Poza usankcjonowaniem silnie zdecentralizowanego systemu władzy w Hiszpanii oddaje ona w ręce rządu, a w szczególności premiera (który ma umocowanie podobne do premiera polskiego – w szczególności poprzez istnienie w Hiszpanii instytucji konstruktywnego votum nieufności) pełnię władzy wykonawczej, w tym władzę nad budżetem, polityką wewnętrzną i zagraniczną oraz administracją cywilną i wojskową. Ponadto oczywiście rząd hiszpański posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, które pozwala mu na skuteczne programowanie krajowych polityk publicznych. Z kształtu rozwiązań parlamentarno-gabinetowych wynika, że rząd posiada także większość w parlamencie pozwalającą przegłosować wszelkie akty o randze ustawowej. Sam system planowania strategicznego nie posiada prawnego umocowania a jest raczej związany z przyjętym praktycznie podziałem funkcjonalnym w ramach rządu, który dekretowany jest w formie rozporządzenia wykonawczego. Ogólne ramy pracy rządu przedstawione są w odrębnym akcie o randze ustawowej. Istotnym tradycyjnym elementem systemu planowania, usankcjonowanym przez konstytucję jest tzw. Rada Państwa (*Consejo de Estado*), która składa się z ekspertów pochodzących zarówno z systemu polityczno-administracyjnego, jak również spoza niego i ma charakter doradczy. Jednak obecnie jej rola sprowadza się do oceny spójności proponowanej legislacji z zastanym systemem prawnym.

Przegląd istniejących dokumentów strategicznych

Ogólny harmonogram działań w cyklu polityk publicznych tworzą dwa podstawowe dokumenty.

Pierwszym jest uaktualniany corocznie *Narodowy program rozwoju* (obecnie obowiązuje dokument z roku 2013) przygotowywany przez Gabinet Prezesa Rady Ministrów. Wskazuje on rozwiązania, które mają pomóc w osiągnięciu celów strategii *Europa 2020*, jest więc w większym stopniu programem operacyjnym, aniżeli strategicznym. Struktura programu w mniejszym stopniu oparta jest na identyfikacji sposobów osiągnięcia wszystkich celów narodowych w ramach *Europy 2020*, a skupia się przede wszystkim na sposobach wzmacniania podstaw wzrostu gospodarczego w kontekście trudnej sytuacji budżetowej. W dokumencie znajdują się konkretne zapisy dotyczące czasu uchwalania i kształtu poszczególnych regulacji, wskazujące na potencjalny zakres wpływu poszczególnych rozwiązań na sytuację gospodarczą. W programie znalazły się także zapisy dotyczące współpracy władz Wspólnot Autonomicznych, przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz trzeciego sektora w jej przygotowywaniu.

Drugim dokumentem są *Narodowe strategiczne ramy odniesienia* obowiązujące w kończącym się właśnie okresie programowania (2007–2013), w którym zawarte są główne cele dla wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszy Spójności. Za koordynację przygotowania NSRO odpowiedzialne było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Hiszpanii. NSRO odwołuje się w wielu miejscach do strategii lizbońskiej oraz do obowiązującego ówcześnie *Narodowego programu reform*.

Ponadto w Hiszpanii funkcjonuje wiele średnio- i długookresowych strategii sektorowych, przygotowywanych przez odpowiednie ministerstwa, m.in.:

- *Strategia zrównoważonego rozwoju* z 2007 roku (przygotowana przez Ministerstwo Rolnictwa, Żywności i Środowiska),
- *Strategia zmian klimatycznych i czystej energii* z 2007 roku (przygotowana przez Ministerstwo Rolnictwa),
- *Strategia dla przedsiębiorczości i zatrudnienia młodych 2013-2016* (przygotowana przez Ministerstwo Pracy),
- *Narodowa strategia bezpieczeństwa* z 2013 roku (przygotowana przez Gabinet Prezesa Rady Ministrów),
- *Narodowy plan badań, rozwoju i innowacji* z 2013 roku (przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki).

W Hiszpanii nie funkcjonuje pojedyncza centralna strategia rozwoju kraju. Głównym i poważnie traktowanym punktem odniesienia dla planowania strategicznego jest strategia *Europa 2020*, konkretyzowana corocznie przez *Narodowy plan reform*.

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

Poza niewielką jednostką ds. badań i analiz umocowaną w ramach Urzędu Premiera Rady Ministrów, przez pierwsze dwie dekady funkcjonowania demokracji w Hiszpanii, żadna jednostka administracji centralnej nie zajmowała się planowaniem strategicznym. Stopniowe wzmacnianie zasobów kadrowych oraz instytucjonalnych działających na rzecz planowania strategicznego nastąpiło od roku 1996 i było związane z koniecznością zachowania spójności z politykami UE, w tym także w aspektach związanych z partycypacją Hiszpanii w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Przyjęcie tzw. strategii lizbońskiej (obecnie funkcjonującej pod nazwą *Europa 2020*) jeszcze w większym stopniu doprowadziło do wzmocnienia roli planowania strategicznego w Hiszpanii. W związku z tym w 2004 roku Biuro Budżetowe, w którym rozpoznawane były sprawy o znaczeniu strategicznym zostało przemianowane na Biuro Ekonomiczne Prezesa Rady Ministrów, będące głównym koordynatorem działań wynikających z konieczności realizacji założeń strategii lizbońskiej. W 2008 roku Biuro zostało włączone w strukturę Gabinetu Prezesa Rady Ministrów, który obecnie stanowi głównego aktora w systemie planowania strategicznego.

Równolegle i w silnej współpracy z Gabinetem Prezesa Rady Ministrów funkcjonuje Ministerstwo Premiera, które stanowi część administracji centralnej bezpośrednio podległą premierowi, a mającą na celu szeroko rozumianą koordynację polityk publicznych. Szef Ministerstwa Premiera tradycyjnie obejmuje także urząd wicepremiera, co sytuuje organizację wysoko w hierarchii rządowej.

Gabinet Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Premiera tylko w niewielkim stopniu oddzielone są od siebie funkcjonalnie czy wręcz fizycznie. Dlatego też wspólnie nazywane bywają „*Moncloa*" od nazwy madryckiego pałacu, w którym mieści się ich siedziba.

Dyrektor Biura Ekonomicznego jest także ogólnokrajowym koordynatorem procesu implementacji *Narodowego programu reform*, przygotowanego w celu realizacji postulatów strategii lizbońskiej (podobnie jak w innych krajach UE) i wobec tego posiada duży wpływ na definiowanie średnioterminowej polityki gospodarczej w Hiszpanii, w tym celów związanych z zatrudnieniem, B+R, biedą oraz zmianami klimatycznymi. Obecnie strategia *Europa 2020* może zostać uznana za jedną z głównych osi systemu planowania strategicznego w Hiszpanii (Magone 2009). Na dowód jej roli można przywołać fakt powołania przed hiszpańską prezydencją w 2010 roku przy Biurze Ekonomicznym tzw. Stałej Jednostki Lizbońskiej. Jej zadaniem jest wspieranie planowania strategicznego poprzez tworzenie forum współpracy między przedstawicielami najważniejszych ministerstw: Gospodarki i Konkurencyjności, Pracy i Polityki Społecznej, Przemysłu Energii i Turystyki a także ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy środowiska oraz Komitetu Rady Ministrów ds. Gospodarki.

W niektórych ministerstwach liniowych także istnieją jednostki planowania strategicznego, jednak posiadają one niewielkie zasoby kadrowe oraz niewielki wpływ na programowanie polityk publicznych o charakterze strategicznym. Dość silnie sfragmentaryzowana struktura administracji centralnej powoduje, że posiadający duży wpływ na kształtowanie polityk publicznych w zakresie działań ministerstwa dyrektorzy generalni co do zasady unikają rozwiązań, które mocno angażowałyby inne części administracji.

Gabinet Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Premiera, są wspólnie odpowiedzialne za ocenę propozycji poszczególnych ministerstw z politycznego punktu widzenia. Wymiar ekonomiczny propozycji jest oceniany w szczególności przez Biuro Ekonomiczne we współpracy z ministerstwem odpowiedzialnym za sprawy gospodarki (obecnie Ministerstwo Gospodarki i Konkurencyjności), którego szef zwyczajowo obejmuje stanowisko drugiego wicepremiera. Każda z tych trzech organizacji posiada możliwość odrzucenia propozycji konkretnego ministerstwa (przy czym w przypadku ministerstwa odpowiedzialnego za gospodarkę dotyczy to tylko podstaw ekonomicznych lub budżetowych). W praktyce zwracanie propozycji ministerstw nie zdarza się często, co prawdopodobnie ma związek ze specyfiką hiszpańskiego systemu

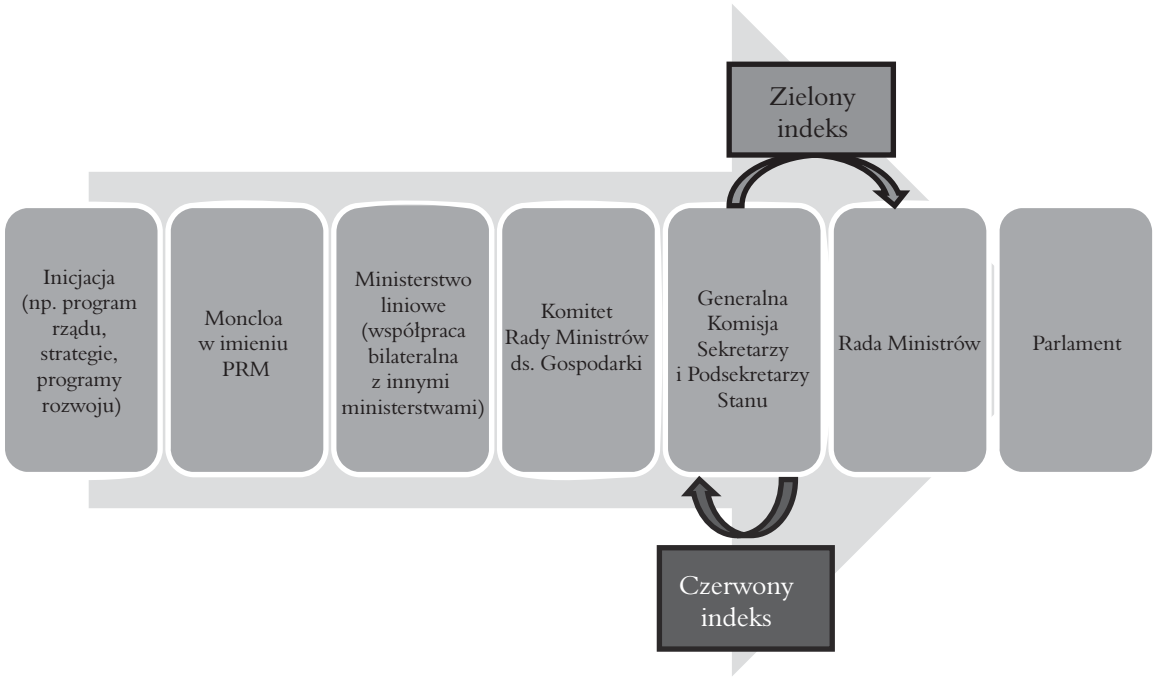
wyborczego, który wyłania rządy jednopartyjne oraz z niewystarczającymi zasobami kadrowymi w szczególności gabinetu oraz Ministerstwa Premiera (wewnętrzna organizacja gabinetu uwzględnia jednostki odpowiedzialne za poszczególne działy administracji rządowej, jednak także nie posiada zasobów wymaganych do szczegółowej oceny konkretnych propozycji). Inicjatywy w zakresie ustaw tradycyjnie wynikają z programu rządu, który jest dość prostym przełożeniem programu wyborczego partii rządzącej. Obecnie, wobec trudności gospodarczych i budżetowych Hiszpanii, inicjatywy ustawodawcze w większym stopniu dyktowane są zapisami *Narodowego programu reform* przedstawianego UE.

Poza trzema głównymi wymienionymi podmiotami (Gabinetem Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwem Premiera oraz Ministerstwem Gospodarki) ważną rolę w cyklu działań strategicznych odgrywa Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych, które jest odpowiedzialne za koordynację działań nad *Narodowymi strategicznymi ramami odniesienia* oraz zarządza systemem dystrybucji funduszy europejskich.

W hiszpańskiej egzekutywie nie ma silnej tradycji tworzenia Komitetów Rady Ministrów. Jedynie Komitet Rady Ministrów ds. Gospodarki odbywa regularne spotkania. Formalnie od 2009 roku funkcjonuje 8 wyspecjalizowanych komitetów: ds. gospodarki, stanów wyjątkowych, relacji ze wspólnotami autonomicznymi, badań naukowych i rozwoju technologicznego, imigracji, zmian klimatycznych, równości płci oraz pomocy rozwojowej. Na poziomie rządu istotną rolę odgrywa Generalna Komisja Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu. Jest to ciało, którego rola polega na negocjowaniu ramowych propozycji w zakresie polityk publicznych.

Proces programowania polityk publicznych w Hiszpanii posiada charakter zróżnicowany, jednak można próbować przedstawić typową ścieżkę projektu strategii lub legislacji. Program rządu, zobowiązania międzynarodowe lub niespodziewane wydarzenia stanowią podstawę inicjacji procesu budowania polityki publicznej. Odpowiedzialność za przygotowanie ramowej propozycji zostaje nałożona na konkretne ministerstwo liniowe, które wyznacza premier. Ministerstwo opracowuje, z wykorzystaniem bilateralnej współpracy z innymi ministerstwami, szkielet propozycji rozwiązań, które trafiają pod obrady Komitetu Rady Ministrów ds. Gospodarki. Zaakceptowane przez komitet propozycje negocjowane są poprzez Generalną Komisję Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu, spotykającą się zwykle co tydzień. W fazie negocjacji główną rolę odgrywa Ministerstwo Gospodarki oceniające implikacje budżetowe i gospodarcze oraz MSWiA, które odpowiedzialne jest za zachowanie wykonalności propozycji w systemie administracyjnym. Sprawy uzgodnione przez Generalną Komisję trafiają do tzw. Zielonego Indeksu, a te, które nie zostały uzgodnione – do Indeksu Czerwonego, w celu dalszych negocjacji. Projekty z Zielonego Indeksu trafiają pod obrady Rady Ministrów, która akceptuje projekt i przesyła go do parlamentu lub przekazuje go do dalszych uzgodnień (rycina 6).

Rycina 6 Procedura przygotowywania dokumentów rządowych (projektów aktów prawnych, strategii) na poziomie rządowym w Hiszpanii



Źródło: opracowanie własne

Jak już wspomniano system programowania polityk publicznych jest w wysokim stopniu zależny od rozwiązań wypracowanych na szczeblu unijnym. Kooperacja w ramach UE jest też głównym źródłem dostarczania informacji na temat strategicznych kierunków działań.

Administracja publiczna w znikomym stopniu polega na doradztwie zewnętrznych ekspertów. Nie ma żadnych formalnych i systematycznych spotkań między urzędnikami publicznymi lub politykami a pozarządowymi ekspertami oraz badaczami akademickimi. Jednakże bywają oni zapraszani do konsultacji w sprawach ekonomicznych i technicznych. W szczególności dotyczy to sytuacji, w których urzędnicy lub legislatorzy poszukują wiedzy w procesie legislacyjnym, ale spotkania organizowane są w związku z potrzebą chwili i nie mają charakteru zinstytucjonalizowanego. Akademicy, bez afiliacji partyjnych, bywają powoływani na wysokie stanowiska w ministerstwach (np. w latach 2009–2011 sekretarzem stanu w Ministerstwie Gospodarki był znany w Hiszpanii ekonomista – José Manuel Campa).

W 2009 roku po raz pierwszy został w Hiszpanii wprowadzony obowiązek dokonywania Ocen Skutków Regulacji. Rozporządzenie, które go dekretuje wymaga, aby oceny dotyczyły w szczególności wpływu projektowanej regulacji na gospodarkę i sytuację budżetową oraz inne istotne sfery życia (środowisko naturalne, równość płci, niepełnosprawnych). Trudno po tak krótkim czasie jednoznacznie ocenić jakość implementacji rozporządzenia, ale fakt, że jest ono konkretyzacją ustawy z roku 1997 wskazuje, że nie jest to dla egzekutywy hiszpańskiej sprawą priorytetową. Według raportu OECD na temat jakości regulacji OSR traktowane są w sposób formalny i legalistyczny (OECD 2010).

Tradycyjnie korporatystyczna natura systemu politycznego w Hiszpanii sprawia, że konsultacje społeczne, przynajmniej w rozumieniu dialogu trójstronnego, zawsze były rozpowszechnione. Obecnie jednak władza przy podejmowaniu decyzji stara się uzyskiwać informacje i poznawać punkty widzenia różnych aktorów społecznych w sposób doraźny – poprzez sektorowe konsultacje projektów rozwiązań oraz w sposób zinstytucjonalizowany – poprzez różnorodne ciała doradcze.

System ewaluacji polityk publicznych koordynowany jest przez wspomnianą agencję wykonawczą AEVAL, ale oczywiście instytucji zaangażowanych w ewaluację jest o wiele więcej (lista obejmuje, poza systemem politycznej odpowiedzialności, m.in. Trybunał Obrachunkowy, Ministerstwo Gospodarki, ministerstwa sektorowe, agencje wykonawcze oraz organizacje na poziomie regionalnym).

AEVAL zajmuje się prowadzeniem niezależnej ewaluacji *Narodowego programu reform*, której wyniki są upubliczniane oraz przedstawiane w parlamencie. Agencja zajmuje się także ewaluacjami *ex ante* na życzenie poszczególnych ministrów chcących oszacować skutki planowanych regulacji oraz ewaluacją działań wynikających z hiszpańskiej *Strategii zrównoważonego rozwoju*. Pozostałe kwestie będące przedmiotem ewaluacji AEVAL dyktowane są przez kolegialne ciało zwane Radą Zarządzającą (*Consejo Rector*). Zasadniczo agencja zajmuje się dokonywaniem ewaluacji wszystkich etapów cyklu polityk publicznych (*ex ante*, *interim*, *ex post*) na trzech poziomach jakości: mikro – obejmującym analizę działania konkretnych organizacji, mezo – opierającym się na ocenie jakości usług oraz makro – skupiającym się na analizie całych polityk publicznych. AEVAL stworzyło unikatowe podejście do ewaluacji, które nosi nazwę *Model ewaluacji dla nauki i doskonałości* (*Modelo de Evaluación para el Aprendizaje y Mejora*). Podejście czerpie wiele inspiracji z modelu *Common Assessment Framework*, opracowanego przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (*European Foundation of Quality Management* – EFQM).

W konsekwencji wprowadzenia budżetu zadaniowego w połowie poprzedniej dekady (Hiszpania miała doświadczenia z budżetowaniem programowym w latach 80.) zwiększona rola przypadła instytucjom zaangażowanym w ocenę i analizę dochodów i wydatków budżetowych. Pośród tych jednostek występują: Komisja Polityki Wydatków, Komisja Dochodów, komisje budżetowe oraz komisje analizy programowej w poszczególnych ministerstwach. W związku z pewnymi ograniczeniami wdrożenia budżetu zadaniowego (duży udział wydatków sztywnych i wobec tego utrudniona możliwość ewaluacji wydatków w krótkim terminie, ograniczony i nieadekwatny zakres informacji przekazywanych w zakresie budżetowania przez organizacje liniowe, problemy z definicją celów), instrument ten w ograniczonym stopniu wykorzystywany jest w celu rozwoju procesów instytucjonalnego uczenia się.

Z perspektywy poszczególnych organizacji funkcjonujących na poziomie centralnym w Hiszpanii popularna wydaje się być koncepcja zarządzania wiedzą, która przekłada się na stosunkowo dużą liczbę funkcjonujących departamentów zarządzania wiedzą.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Biorąc pod uwagę silnie podzieloną strukturę administracji centralnej niezorientowaną na problemy horyzontalne oraz stosunkowo dużą niezależność wspólnot autonomicznych, można uznać, że implementacja polityk publicznych ogólnie jest w Hiszpanii utrudniona (czego dowodem mogą być problemy z osiągnięciem zapowiadanej przez rząd Rahoja konsolidacji finansów publicznych).

Co do zasady, organizacja hiszpańskiego systemu politycznego (w szczególności możliwość powoływania i odwoływania ministrów praktycznie samodzielnie przez premiera oraz fakt braku rządów koalicyjnych) dostarcza silnych bodźców dla wszystkich ministrów, by wdrażać politykę rządu, zamiast realizować wąskie interesy sektorowe. Faktycznie proces odwołania rzadko jednak inicjowany jest negatywną merytoryczną oceną ministra i w praktyce budowanie koalicji interesów wokół własnego ministerstwa może być skuteczną metodą uchronienia się przed dymisją.

Za monitorowanie działalności ministerstw liniowych odpowiedzialne są Ministerstwo Premiera oraz Gabinet Prezesa Rady Ministrów, których struktura luźno odpowiada strukturze rządu, ale jak już zostało powiedziane, pewne niedostatki zasobów mogą powodować, że monitoring czasami ma charakter iluzoryczny.

Potencjalnym źródłem problemów w zakresie implementacji może być sieć quasi-autonomicznych agencji publicznych. Problemy z ich specyficzną konstrukcją zapewniającą pewną niezależność, jednak w ramach istniejących ministerstw liniowych były przedmiotem reformy z roku 2006. Umożliwiła ona przekształcanie agencji w pełni niezależne agencje wykonawcze. W praktyce tylko około 10 takich agencji powstało od czasu ukonstytuowania się reformy. Podporządkowanie agencji wykonawczych celom rządu zapewnione jest przez praktykę corocznej budowy programów działań. Rząd sprawuje kontrolę nad agencjami poprzez monitorowanie stopnia wypełnienia celów poszczególnych programów. Poziom finansowania działań agencji jest zależny od ich wydajności. Ponadto stworzona w ostatnich latach, związana organizacyjnie z Ministerstwem Premiera, centralna agencja AEVAL (*Agencia Estatal de Evaluacion de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*) odpowiadająca za ewaluację polityk i jakości usług publicznych, przygotowuje coroczny raport na temat działań agencji wykonawczych oraz ogólnej jakości implementacji programów rządowych przedstawiany parlamentowi. W przypadku agencji quasi-autonomicznych, obowiązek monitoringu spoczywa na barkach ministerstw liniowych, co bywa trudne szczególnie w przypadku największych podmiotów.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

W przypadku koordynacji działań ze wspólnotami autonomicznymi problemy wynikają m.in. ze (znanego także w Polsce), mechanizmu przekazywania obowiązków bez adekwatnego poziomu finansowania. W 2009 roku została wdrożona reforma, która miała za zadanie zmodyfikowanie systemu finansowania 15 spośród 17 regionów (dwa z nich: Kraj Baskijski oraz Navarre posiadają odrębny, korzystny dla nich system). W obecnym kształcie każdy region posiada większe możliwości uzyskiwania wpływów z opodatkowania mieszkańców niż przed reformą, a dodatkowo uzyskuje niecałe 12 mld Euro na realizację zadań własnych i zleconych. Jednocześnie system redystrybucji międzyregionalnej (system podobny do istniejącego w Polsce) został zachowany, by nadmiernie nie ograniczać możliwości biedniejszych regionów.

Z drugiej strony, możliwości egzekwowania wpływu przez rząd centralny na władze wspólnot autonomicznych pozostają ograniczone i polegają przede wszystkim na dwóch mechanizmach: administracyjnym i politycznym. Mechanizm administracyjny zakłada monitorowanie i formalny nadzór nad działalnością regionów przez rząd centralny. Wspomniana agencja AEVAL także posiada pewne uprawnienia w zakresie kontroli działań na poziomie regionalnym z punktu widzenia celów polityk publicznych. Jednak tryb administracyjny ze względu na szeroko zakrojoną autonomię nie jest instrumentem efektywnym szczególnie we wspólnotach rządzonych przez partie nacjonalistyczne. Mechanizm polityczny natomiast zależny jest od tego, czy w danej wspólnocie rządzi partia, która jednocześnie sprawuje rządy we władzach centralnych. W takim przypadku premier jest w stanie wyegzekwować wdrożenie programów ogólnonarodowych dzięki odwołaniu się do swoich prerogatyw jako przewodniczącego partii.

W konsekwencji istnienia utrudnień we wdrażaniu polityk na poziomie regionalnym, forma realizacji zadań oraz jakość usług różni się zarówno między poszczególnymi sferami wdrożeń, jak i pomiędzy regionami. Co do zasady rząd centralny stara się wprowadzać minimalne standardy świadczenia usług, jednak w wielu wypadkach nie są one respektowane.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Zasadniczo z systemu administracji hiszpańskiej można wyciągnąć kilka lekcji dla Polski. Po pierwsze wydaje się, że system planowania strategicznego uległ w Hiszpanii poprawie w przeciągu ostatnich kilku lat, co można zauważyć porównując teksty strategii z roku 2007 z tymi z roku 2013. Jednym z głównych powodów tego stanu rzeczy jest wysoki stopień centralizacji systemu planowania (choć występuje pewne rozproszenie pomiędzy trzy podmioty – *Moncloę*, Ministerstwo Administracji oraz Ministerstwo Gospodarki). Ponadto umiejscowienie głównego ośrodka decyzyjnego w kwestiach strategicznych, blisko niezwykle silnego premiera jednopartyjnego rządu, dodatkowo wzmacnia jego rolę.

Po drugie, niebagatelną rolę w poprawianiu jakości planowania strategicznego w Hiszpanii odgrywa także agencja ewaluacji AEVAL, która – będąc odpowiedzialna za ocenę stopnia realizacji strategii prawdopodobnie – wpłynęła na ustalanie celów w poszczególnych dokumentach zgodnie z metodologią SMART (*Specific*, *Measurable*, *Assignable*, *Realistic*, *Time-related*).

Po trzecie, pozytywne zmiany w zakresie planowania strategicznego można także powiązać z kryzysem gospodarczym i kryzysem finansów publicznych, które dały przejrzysty kontekst dla formułowania celów politycznych na rzecz poprawy sytuacji budżetowej, zwiększenia konkurencyjności hiszpańskiej gospodarki oraz reform systemu bankowo-finansowego.

Specyficzny kształt hiszpańskiej decentralizacji oraz niejasne kryteria odwoływania ministrów nie sprzyjają efektywnej implementacji. Wydaje się, że obecnie w Polsce ryzyko tego typu utrudnień jest znikome. Co do zasady jednak, silna pozycja premiera w Hiszpanii pozwala na sprawną implementację polityk publicznych, przynajmniej na poziomie centralnym.

W kwestii zasilania systemu wiedzą i dowodami, przypadek hiszpański zyskuje ocenę niejednoznaczną. Z jednej strony, *Krajowy program rozwoju* pełen jest wyników średnio- i długookresowych symulacji wpływu poszczególnych regulacji na gospodarkę (prawdopodobnie z wykorzystaniem modelu HERMIN), a agencja AEVAL daje organizacjom możliwość oceny swojej działalności nie tylko z perspektywy procesowej, ale także w odniesieniu do celów. Z drugiej jednak strony, nie najlepiej funkcjonuje budżet zadaniowy czy przygotowywanie Ocen Skutków Regulacji. Hiszpańska administracja nie współpracuje też w sposób systematyczny z ekspertami zewnętrznymi, ale ważne regulacje dyskutowane są z interesariuszami.

W Hiszpanii nie funkcjonuje centralna strategia rozwoju kraju. Strategia, która mogłaby teoretycznie służyć tym celom (czyli *Strategia zrównoważonego rozwoju*), ogranicza się przede wszystkim do kwestii środowiskowych – o czym świadczy m.in. fakt jej przypisania ministerstwu właściwemu do spraw środowiska. Jedynym prawdziwym odniesieniem dla hiszpańskiego systemu planowania strategicznego jest strategia *Europa 2020*.

Podsumowując, Polska może wyciągnąć kilka lekcji z przykładu hiszpańskiego:

- centralizacja systemu planowania strategicznego i umieszczenie głównego ośrodka blisko premiera, co do zasady sprzyja skuteczności systemu,
- istnienie scentralizowanej i niezależnej agencji ewaluacyjnej może mieć dobry wpływ na jakość przygotowywanych dokumentów strategicznych i aktów prawnych,
- oparcie systemu planowania strategicznego o cele wytyczane na poziomie unijnym pozwala zachować klarowność celów politycznych i ich spójność z polityką wspólnotową,
- wykorzystanie modeli DSGE (jak np. Hermin) do symulowania wpływu regulacji na sytuację gospodarczo-społeczną może stanowić skuteczne wsparcie budowanego systemu OSR.

Bibliografia

Feinstein O., Zapico-Goñi E., *Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain*, ECD Working Paper Series Nr. 22.

Lopez J.G.A. (2006), *The role of ministries in the public policy cycle in Spain*, SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management. A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU.

Molina I., Homs O., Colino C. (2011), *Sustainable Governance Indicators 2011. Spain report*, Bertelsmann Stiftung.

OECD (2010) *Better Regulation in Europe. Spain*.

Parrado Díez S. (2001), *Spanish Civil Service: A Career System Without Career Perspectives,* tekst przygotowany na konferencję „Status and role of top civil servants in Europe Today".

SGI (2009), *Sustainable Governance Indicators 2009. Spain report*, Bertelsmann Stiftung.

6. Japonia

Autor: ***Tomasz Olejniczak***

Wprowadzenie

Japonia znajduje się obecnie w trakcie wdrażania jednego z najszerzej zakrojonych planów reform strukturalnych od czasów powojennych. Celem tych reform jest wydobycie kraju z blisko 20-letniej recesji oraz odzyskanie pozycji drugiej gospodarki świata, która to pozycja została Japonii odebrana przez Chiny, głównego konkurenta w regionie.

Japonia jest dziedziczną monarchią konstytucyjną z dwuizbowym parlamentem, zwanym *Kokkai* (Zgromadzenie Narodowe), składającym się z niższej Izby Reprezentantów (*Shūgiin*) oraz wyższej Izby Radców (*Sangiin*). Władzę wykonawczą sprawuje rząd, na czele którego stoi premier (zwykle jest to przewodniczący partii rządzącej). Od 23 grudnia 2012 roku na czele rządu Japonii stoi premier Shinzô Abe, z Partii Liberalno-Demokratycznej, która w ostatnich wyborach do Izby Reprezentantów odniosła spektakularne zwycięstwo. Japońska administracja centralna przez długie lata stanowiła główną siłę w ramach tzw. „żelaznego trójkąta" administracji, polityki oraz biznesu i do tej pory posiada olbrzymi wpływ na obecny i przyszły rozwój kraju[21]. W skład administracji centralnej, z wyjątkiem Kancelarii Premiera, wchodzi 11 ministerstw oraz Narodowy Urząd ds. Personelu (United Nations 2006). Wszystkie obszary polityki gospodarczej i społecznej rozdzielone są pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, z czego tradycyjnie największe wpływy przypisuje się Ministerstwu Finansów (MF) oraz Ministerstwu Gospodarki, Handlu i Przemysłu (METI)[22]. W ramach wewnętrznej struktury administracji przeważają struktury silosowe z wyraźnymi podziałami sfer wpływu i interesów poszczególnych ministerstw. W odniesieniu do tematu niniejszego raportu należy jednak przede wszystkim podkreślić kluczową rolę Kancelarii Premiera jako ośrodka formułowania polityki ekonomiczno-finansowej, koordynacji i opracowywania programów strategicznych (Shiroyama, et al. 2002). Należy podkreślić, że obecny plan rewitalizacji japońskiej gospodarki nazwany przez media „Abenomiką", jest pierwszą od blisko 10 lat poważną próbą reformy kraju. Dotychczasowa destabilizacja sceny politycznej oraz częste zmiany na stanowisku premiera uniemożliwiały konsekwentne wdrożenie jakiejkolwiek strategii rozwoju i dopiero dominujące zwycięstwo Partii Liberalno-Demokratycznej w wyborach parlamentarnych oraz silne poparcie społeczne dla premiera Shinzô Abe zagwarantowało wystarczającą stabilność do wprowadzenie planu reform. Należy również zaznaczyć, że sam plan oraz strategia, która jest przedmiotem analizy niniejszego opracowania, znajdują się nadal w fazie tworzenia pod nieustającą presją gabinetu premiera oraz baczną uwagą mediów i opinii publicznej.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

W Japonii nie istnieją przepisy szczegółowo określające reguły formułowania strategii lub system zarządzania dokumentami strategicznymi. Podstawę prawną stanowi *Ustawa o gabinecie* (*Naikaku-hô*, *Cabinet Law*) z 1947 r.[23], która w jasny sposób definiuje nadrzędne kompetencje Kancelarii Premiera oraz samego premiera w procesie tworzenia i koordynacji procesu planowania strategicznego. W artykule 4. ustawa przyznaje premierowi prawo do określania podstaw kluczowych polityk Rady Ministrów. Z kolei w art. 12 ustawa określa zakres kompetencji Kancelarii Premiera jako:

- ustalanie agendy spotkań Rady Ministrów,
- planowanie, tworzenie ram i koordynacja działań związanych z ustalaniem podstawowych założeń kluczowych polityk Rady Ministrów,
- planowanie, tworzenie ram i koordynacja działań związanych z podejmowaniem decyzji w kluczowych kwestiach na posiedzeniach Rady Ministrów,

[21] Japońska administracja centralna jest powszechnie uważana za architekta powojennego cudu gospodarczego (Tsurutani 1998, Kim et al. 1995).
[22] Dawne MITI (*Ministry of International Trade and Industry*), które odegrało kluczową rolę w powojennym okresie odbudowy kraju (Johnson 1986).
[23] Strona internetowa Kancelarii Premiera www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government/frame_02.html, (01.11.2013).

- planowanie, tworzenie ram i koordynacja działań związanych z integracją polityk poszczególnych ośrodków administracyjnych,
- działania związane z gromadzeniem danych na potrzeby kluczowych polityk.

Powyższe zapisy przyznają Kancelarii Premiera kluczowe uprawnienia w zakresie formułowania i koordynacji polityki państwa. Wzmocnienie tych uprawnień nastąpiło w 2001 r. za kadencji premiera Junichiro Koizumiego. Dominujący wpływ na politykę gospodarczą kraju utraciło Ministerstwo Gospodarki na rzecz powołanej wówczas Rady Polityki Gospodarczej i Fiskalnej. Głównym zadaniem tego podmiotu było określanie tzw. planów ramowych wyznaczających kierunki zarządzania w zakresie polityki gospodarczej i fiskalnej. Premier Koizumi nadał im potoczną nazwę „*honebuto no hoshin*" (co w dosłownym tłumaczeniu oznacza „plan grubokościsty") i w następujący sposób określił ich rolę:

„*Plany ramowe są jak wielki parasol. Określają ogólne tematy, w ramach których każde ministerstwo może zgłaszać propozycje reform. W ten sposób wszyscy, nawet wbrew swojej woli, będą musieli zastanawiać się nad reformami*" (Iijima 2006, s. 62).

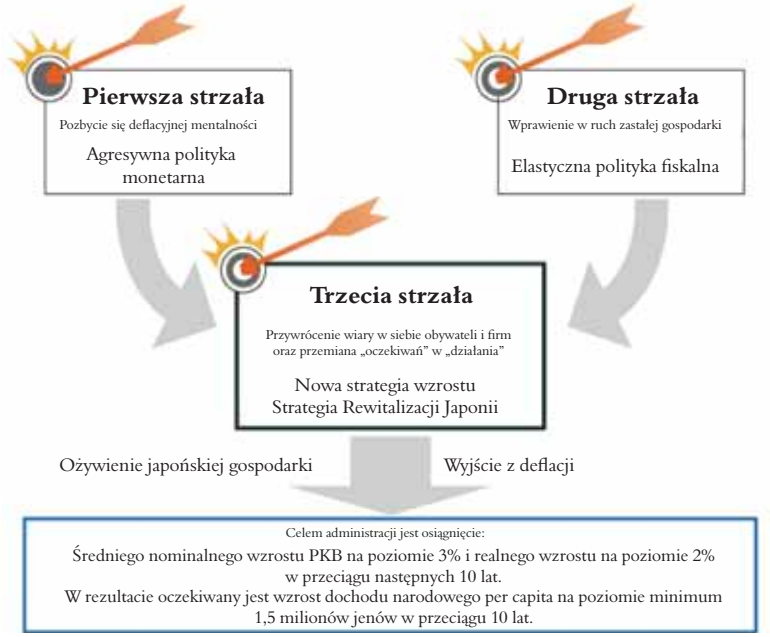
Plany ramowe z założenia są formułowane co roku i ogłaszane w postaci decyzji Rady Ministrów. Obecna strategia wzrostu premiera Shinzô Abe jest pierwszą, po czteroletniej przerwie podczas rządów Partii Demokratycznej, próbą sformułowania i wdrożenia planu ramowego.

Przegląd istniejących dokumentów strategicznych

Cechą charakterystyczną obecnie wdrażanej japońskiej strategii wzrostu jest jej dynamiczny i ewolucyjny charakter, zakładający formułowanie i dostosowywanie strategii do zmieniających się warunków. W rezultacie nie da się oddzielić i zrozumieć założeń strategii bez zrozumienia dynamiki procesu jej formułowania i wdrażania. Niemal od razu po objęciu stanowiska premier Abe przystąpił do wdrażania pakietu polityk określanych mianem „Trzech strzał":

- po pierwsze, *Agresywnej polityki monetarnej* mającej na celu pobudzenie inflacji oraz obniżenie kursu jena japońskiego,
- po drugie, *Elastycznej polityki fiskalnej* w postaci wydatków w wysokości 114 bln jenów na roboty publiczne, rekonstrukcję obszarów dotkniętych trzęsieniem ziemi i tsunami oraz badania naukowe,
- po trzecie, *Strategii wzrostu Japonii* (nazywanej czasami *New Growth Strategy* lub Japan *Reviltalization Strategy – Japan is Back*), której celem jest reforma kluczowych obszarów gospodarczych, w tym rolnictwa, sektora energetycznego oraz służby zdrowia a także przywrócenie konkurencyjności i ożywienie gospodarcze.

Rycina 7 „Trzy strzały" premiera Abe



Źródło: tłumaczenie na podstawie: www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/documents/2013/1200485_7321.html

Charakterystyczny dla procesu wdrażania tego pakietu polityk jest fakt, iż sama strategia, a także założenia całego pakietu, zostały formalnie ogłoszone dopiero 14 czerwca 2013 r., podczas gdy pierwsze priorytety (tzw. „dwie strzały") były wdrażane już od stycznia 2013 r. Po osiągnięciu oczekiwanych pozytywnych efektów w postaci obniżenia kursu jena i wzrostu zaufania społecznego, administracja premiera Abe rozpoczęła oficjalne wdrożenie strategii wzrostu.

14 czerwca 2013 r. Kancelaria Premiera ogłosiła *Strategię rozwoju gospodarczego*, stanowiącą „trzecią strzałę" w ramach pakietu polityk wdrażanych przez gabinet premiera Abe. Dokument strategiczny w wersji angielskiej liczy 138 stron i składa się z 2 zasadniczych części:

1. Wprowadzenia, w którym zaprezentowano kontekst i specyfikę nowej strategii;
2. Szczegółowego opisu założeń, struktury i wskaźników 3 planów działań, w tym:
   - *Planu rewitalizacji przemysłu*,
   - *Planu budowy rynku strategicznego*,
   - *Strategii globalnego zasięgu*.

Rycina 8 Trzy plany działań w ramach strategii wzrostu

Źródło: tłumaczenie na podstawie: www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/documents/2013/1200485_7321.html

Analizując sam dokument należy stwierdzić, że strategia nie posiada jasnego zakresu czasowego, a jej autorzy pozostają anonimowi. Wiadomo natomiast, że dokument został ogłoszony na posiedzeniu Centrali ds. Rewitalizacji Gospodarczej Japonii funkcjonującej w ramach Kancelarii Premiera. Zgodnie z informacją znajdującą się we wprowadzeniu, cechą odróżniającą obecny dokument od poprzednich strategii rozwoju jest jego dynamiczny, ewolucyjny charakter, uwzględniający słynny cykl PDCA Deminga[24] oraz fakt ustalenia jasnych wskaźników i harmonogramów dla każdego z omawianych obszarów.

Wskaźniki i harmonogramy zostały ogłoszone 2 miesiące po ogłoszeniu samej strategii w formie 48-stronicowego dokumentu zatytułowanego *Strategia rozwoju gospodarczego: krótko-średniookresowy harmonogram prac*[25] przedstawiającego tabelę ze szczegółowymi wskaźnikami i terminami implementacji poszczególnych działań w perspektywie najbliższych 3 lat. W tym samym czasie opublikowano również osobny dokument zatytułowany *Mapa drogowa budowy rynku strategicznego*, który w podobny sposób prezentował wskaźniki w zakresie danego planu, jednak tym razem w perspektywie 15 lat do 2030 roku[26]. Obydwa dokumenty zawierają jedynie bardzo lakoniczne opisy, nie mają formy oficjalnych dokumentów rządowych i nie zawierają żadnych informacji na temat podmiotów je opracowujących czy zatwierdzających.

Stopniowe ogłaszanie kolejnych dokumentów jest znamienne dla ewolucyjnego procesu planowania strategicznego przyjętego przez obecną administrację. Prace nad operacjonalizacją strategii trwają w czasie rzeczywistym w ramach

[24] Cykl PDCA (*Plan-Do-Check-Act*) (tłum polskie: Zaplanuj–Wykonaj–Sprawdź–Działaj) odnosi się do jednego z najbardziej popularnych narzędzi zarządzania jakością sformułowanego i rozpowszechnionego w powojennej Japonii przez amerykańskiego eksperta Edwarda Deminga. Cykl PDCA stanowi podstawę z japońskiej filozofii *kaizen* („ciągłego doskonalenia") oraz procesu organizacyjnego uczenia się (Bird 2002, s. 345).

[25] *Strategic Market Creation Plan (Roadmap)*, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/rm_en.pdf (01.11.2013).

[26] *Japan Revitalization Strategy: Short- to Mid-term Progress Schedule*, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/koutei_en.pdf (01.11.2013).

Kancelarii Premiera oraz powołanych do tego celu ciał doradczych i eksperckich, a sam dokument *expresis verbis* zakłada możliwość modyfikacji wskaźników i celów w miarę wdrażania strategii i weryfikacji jej rezultatów[27].

Obecnie jest zbyt wcześnie, aby stwierdzić, czy elastyczne, dynamiczne i ewolucyjne podejście do procesu planowania i wdrażania nowej strategii wzrostu jest efektywne. Dokumenty ogłaszane na stronie Kancelarii Premiera sprawiają wrażenie ogólnikowych i opracowanych w sposób nieuporządkowany. Powiązania pomiędzy poszczególnymi dokumentami są niejasne, a kolejne hasła i wizje strzał, cykli i okręgów rzekomo obrazujących sekret sukcesu polityki rewitalizacji gospodarczej tylko komplikują i tak już chaotyczny i skomplikowany system japońskich dokumentów strategicznych.

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

Opis funkcjonowania ośrodka koordynacji prac nad procesem planowania strategicznego należy rozpocząć od uwagi nt. cywilizacyjnych uwarunkowań funkcjonowania japońskiej administracji centralnej. Jedną z koncepcji kluczowych dla zrozumienia tamtejszej kultury jest dychotomia *„omote/ura"* lub *„tatemae/honne"*, która odwołuje się do podziału pomiędzy tym co „oficjalne" a tym co „nieoficjalne". Dychotomia ta ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia jak funkcjonuje ośrodek koordynacji planowania strategicznego, z jednej strony składający się z formalnych organów kierujących się zasadą pełnej przejrzystości, a z drugiej – nieformalnej sfery „roboczej", w której w sposób niewidoczny podejmowane są kluczowe decyzje.

Jak wspomniano wcześniej, Kancelaria Premiera stanowi główny ośrodek formułowania polityki ekonomiczno-finansowej, analizy, koordynacji i formułowania planów strategicznych, a obecna *Strategia wzrostu* znajduje się na szczycie listy priorytetów japońskiego rządu. Stąd do jej opracowywania i wdrażania powołano specjalne ciało konsultacyjne gromadzące polityków i urzędników najwyższego szczebla. Najważniejszymi spośród tych organów są:

Rada Polityki Gospodarczej i Fiskalnej (*Council on Economic and Fiscal Policy*) – powołane w 2001 r. ciało doradcze dające premierowi decydujący głos w zakresie polityki fiskalnej i gospodarczej. W skład rady, poza premierem, wchodzą: wicepremier, sekretarz generalny Kancelarii Premiera, minister spraw wewnętrznych i komunikacji, minister ekonomii, handlu i przemysłu, prezes Banku Japonii oraz przedstawiciele świata nauki i biznesu. Celem rady jest przygotowanie planów ramowych stanowiących podstawę do opracowania strategii[28].

Centrala ds. Rewitalizacji Gospodarczej Japonii (*Headquarters for Japan's Economic Revitalization*) – powołana w grudniu 2012 r. jako „wieża kontrolna" procesu wdrażania strategii rewitalizacji japońskiej gospodarki[29]. Spotkaniom przewodniczy premier, a w skład centrali wchodzi sekretarz generalny Kancelarii Premiera oraz wszyscy ministrowie wraz z ministrami do zadań specjalnych (np. minister ds. odbudowy rejonów północnych). Posiedzenia centrali odbywają się średnio raz w miesiącu, a ich dotychczasowa treść dotyczyła formułowania kolejnych elementów strategii oraz ich stopniowego uszczegóławiania.

Rada ds. Konkurencyjności Przemysłu (*Industrial Competitiveness Council*) jest ciałem doradczym funkcjonującym w ramach Centrali ds. Rewitalizacji Gospodarczej powołanym w styczniu 2013 r.[30] W skład rady wchodzą przedstawiciele organizacji biznesowych i różnych grup interesu, którzy mają na celu pogłębioną analizę kwestii związanych z przyszłością japońskiego przemysłu. W ramach rady, w miarę potrzeb i wyłaniania się kluczowych kwestii, powoływane są kolejne zespoły eksperckie, które prowadzą posiedzenia równolegle z posiedzeniami rady. Obecnie głównymi tematami, do których powołane zostały osobne, równoległe posiedzenia, są kwestie rynku pracy, rolnictwa, służby zdrowia oraz innowacyjności.

---

27 *Ibidem*, str. 15.
28 Strona internetowa Rady Polityki Gospodarczej i Fiskalnej, www5.cao.go.jp/keizai-shimon (01.11.2013).
29 Strona internetowa Centrali ds. Rewitalizacji Gospodarczej Japonii, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei (01.11.2013).
30 Strona internetowa Rady ds. Konkurencyjności Przemysłu, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/kaisai.html (01.11.2013).

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż od 2001 r. zgodnie z *Aktem o ewaluacji polityk rządowych*[31] japońskie urzędy centralne mają obowiązek ewaluacji wszystkich polityk publicznych. Procedura ewaluacji wypracowywana została przez każde ministerstwo indywidualnie na podstawie ogólnych wytycznych, a sam proces i wyniki są regularnie konsultowane z Departamentem Ewaluacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, które pełni rolę organizacji monitorującej, koordynującej i szkoleniowej. Wprowadzenie obowiązku ewaluacji miało za zadanie poprawę działań urzędów i organizacji publicznych, identyfikację obszarów potencjalnych oszczędności oraz zwiększenie przejrzystości działań administracji publicznej.

Istnienie tych organów i rozwiązań sprawia wrażenie, iż proces planowania strategicznego jest silnie scentralizowany, odgórny i zarazem w pełni przejrzysty dla opinii publicznej (wszystkie dokumenty z posiedzeń rady dostępne są na stronach internetowych kancelarii). Okazuje się jednak, że są to jedynie pozory, gdyż prawdziwa koordynacja i praca odbywa się nieformalnie za kulisami oficjalnych organów i ma charakter konsultacyjny i oddolny. Proces ten opiera się na grupie urzędników, zwykle pracujących w jednym biurze, których każde z ministerstw deleguje do Kancelarii Premiera w ramach procesu rotacji stanowiskowej[32]. Mimo iż urzędnicy ci w okresie delegowania formalnie stają się pracownikami kancelarii, faktycznie pełnią funkcję *liason* lub łączników, reprezentujących interesy swoich ministerstw w ramach kancelarii. Warto również podkreślić, że oddelegowanie na stanowisko łącznika w kancelarii często stanowi ostatni, decydujący krok w karierze prowadzącej do objęcia stanowiska sekretarza generalnego w danym ministerstwie. Jest to kwestia kluczowa, ponieważ oznacza, że łącznikami zostają urzędnicy o najwyższych kwalifikacjach i doświadczeniu, posiadający znaczący wpływ w ramach ministerstwa, którzy na dodatek są żywotnie zainteresowani jego przyszłością. W procesie planowania strategicznego *liason* pełnią kluczową funkcję w aktywizacji poszczególnych ministerstw do zgłaszania projektów wpisujących się w plany ramowe nakreślone odgórnie przez premiera. W rezultacie proces planowania strategicznego ma charakter oddolny i opiera się na dynamicznej konkurencji pomiędzy ministerstwami. Spójność strategii gwarantowana jest przez narzucone odgórnie ramy, a jakiekolwiek powtórzenia eliminowane są przez Ministerstwo Finansów, które odpowiada za przyznawanie budżetów.

Jedynie dzięki poznaniu tego nieformalnego mechanizmu działającego w tle oficjalnych ustaleń japońskiej strategii rozwoju gospodarczego, da się wytłumaczyć tempo i poziom uszczegółowienia kolejnych elementów strategii, które są zatwierdzane na kolejnych posiedzeniach Centrali ds. Rewitalizacji Gospodarczej Japonii.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Jak wspomniano wcześniej, proces operacjonalizacji strategii toczy się w czasie rzeczywistym, a proces jej wdrażania dopiero będzie miał miejsce. Trudno zatem w sposób szczegółowy określić metody wdrażania poszczególnych działań. Można jednak przypuszczać, że podobnie jak w przypadku procesu planowania strategicznego, odpowiedzialność za poszczególne działania w sposób naturalny przyjmą na siebie ministerstwa i departamenty, które je zgłaszały.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Tradycyjnie japońska administracja jest uważana za mocno scentralizowaną z dominującą rolą ministerstw i słabo rozwiniętą administracją lokalną. Potwierdzać to może fakt, że japońskie ministerstwa centralne posiadają swoje delegatury w poszczególnych regionach kraju, których celem jest sprawowanie kontroli nad procesem wdrażania i realizacji polityk. Obecna strategia wzrostu gospodarczego zdaje się nawiązywać do tej tradycji, co potwierdza zapis z dziewiątego posiedzenia Centrali ds. Rewitalizacji Gospodarczej Japonii z 1 października 2013 r. mówiący:

„Obecna strategia ma na celu rewitalizację całego kraju z uwzględnieniem wywierania pozytywnego wpływu na gospodarki lokalne, małych i średnich przedsiębiorców. Dlatego też konieczne jest zbudowanie systemu integrującego kraj i regiony w jedną całość i zaangażowanie

[31] Angielska wersja aktu jest dostępna na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pes.html (01.11.2013).

[32] Proces rotacji stanowiskowej jest tradycyjnym sposobem rozwoju kompetencji w japońskich organizacjach sektora publicznego i prywatnego kierujących się zasadą dożywotniego zatrudnienia. W miarę rozwoju kariery urzędnicy przenoszeni są do różnych działów, dzięki czemu zdobywają wszechstronną wiedzę o organizacji i nabywają szeroki zakres kompetencji. Mimo iż formalnie nie istnieje hierarchia stanowisk, młodzi urzędnicy delegowani są zwykle na stanowiska związane z miejscem wdrażania polityk, podczas gdy najbardziej doświadczeni i obiecujący urzędnicy kierowani są do działów opracowywania strategii.

wyżej wymienionych interesariuszy w ten proces. W celu odzwierciedlenia głosu jak najszerszego kręgu interesariuszy w każdym z regionów zostaną stworzone regionalne oddziały Rady ds. Konkurencyjności Przemysłu, których celem będzie zaangażowanie jak największej liczby przedstawicieli świata biznesu, nauki, administracji i finansów w proces realizacji strategii wzrostu w warunkach lokalnych"[33].

Powyższy zapis ilustruje tradycyjne „odgórne" podejście japońskiej administracji centralnej w stosunku do regionów, zakładające narzucanie regionom gotowych założeń i struktur określonych w ramach strategii centralnej.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Analizując proces planowania strategicznego w Japonii, dochodzi się do nieco paradoksalnego wniosku, iż jest on z jednej strony mocno scentralizowany, z drugiej zaś niezwykle słabo sformalizowany. Nie istnieją żadne wytyczne dotyczące hierarchii czy struktury dokumentów strategicznych, ich treści czy systemu zarządzania. Mimo to strategie odnoszące się do poszczególnych sektorów w naturalny sposób wynikają ze strategii wzrostu, a każdemu z elementów przypisane są konkretne wskaźniki oraz termin realizacji. Formułując wnioski dla Polski na podstawie tych obserwacji, należy jednak wziąć pod uwagę specyfikę otoczenia, kultury oraz funkcjonowania organizacji japońskich.

Skuteczność scentralizowanego, nieformalnego procesu planowania strategicznego w ramach Kancelarii Premiera opiera się na wykorzystaniu unikalnych zasobów ludzkich tj. urzędników pełniących funkcję łączników pomiędzy ministerstwami a kancelarią. Należy pamiętać, że są oni specyficzną grupą posiadającą doskonałą znajomość ministerstwa oraz znaczący nieformalny wpływ na jego funkcjonowanie. Brak systemu dożywotniego zatrudnienia i rotacji w warunkach administracji polskiej może uniemożliwić wprowadzenie podobnych nieformalnych rozwiązań.

Wstępne niedoformalizowanie japońskiego procesu planowania strategicznego oraz samych dokumentów wynika z konieczności pozostawienia przestrzeni dla poszczególnych ministerstw do zgłaszania propozycji. W momencie ich zaakceptowania, bardzo szczegółowo określane są jednak formalne wskaźniki, ramy czasowe oraz inne wymogi związane z procesem budżetowania i ewaluacji polityk publicznych. W odniesieniu do zakresu formalizacji systemu polskiego należy podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, główną cechą charakterystyczną systemu polskiego jest określenie wyjściowych wytycznych nt. formy, struktury i hierarchii dokumentów strategicznych. Gwarantuje to większą przejrzystość i profesjonalny charakter dokumentów strategicznych, którego *nota bene* brakuje dokumentom japońskim. Po drugie, należy mieć na uwadze, iż w Japonii obowiązek ewaluacji dotyczy wszystkich polityk publicznych, podczas gdy w Polsce dotyczy on wyłącznie polityk spójności. Określenie formalnych wymogów wstępnych w systemie polskim, może być zatem traktowane jako substytut dla częściowego braku formalnych wymogów końcowych.

W przeciwieństwie do Polski, japoński proces planowania strategicznego jest niezależny od zagranicznych norm czy wytycznych. Dzięki temu administracja japońska może sobie pozwolić na znacznie większą elastyczność wewnątrz systemu oraz znacznie mniejszą przejrzystość i hermetyczność na zewnętrz.

Bibliografia

Wywiad z I sekretarzem Ambasady Japonii w Polsce (28.10.2013).

Bird A. (2002), *Encyclopedia of Japanese business and management*, New York: Routledge.

Iijima I. (2006), *Koizumi kantei hiroku*, Tokyo: Nihon Keizai Shimposha.

Johnson Ch. (1986), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Charles E. Tuttle Co., Tokyo.

Kim H., Muramatsu M., Pempel T.J., Yamamura K. (1995), *The Japanese Civil Service and Economic Development*, Oxford: Claredon Press.

[33] Strona internetowa Centrali ds. Rewitalizacji Gospodarczej Japonii, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei (01.11.2013).

Shiroyama H. et al. (2002), *Tsuzuki Chuuou Shouchou no Seisaku Keisei Katei: Sono Jizoku to Henyou*, Tokyo: Chuuou Daigaku Shuppanbu.

Tsurutani T. (1998), *The national bureaucracy of Japan*, International Review of Administrative Sciences, 64(2).

United Nations (2006) JAPAN: Public Administration Country Profile, January 2006.

Japan Revitalization Strategy -JAPAN is BACK- www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/en_saikou_jpn_hon.pdf, (dostęp 01.11.2013).

Strategic Market Creation Plan (Roadmap), www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/rm_en.pdf (dostęp 01.11.2013).

Japan Revitalization Strategy: Short- to Mid-term Progress Schedule, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/koutei_en.pdf, (dostęp 01.11.2013).

Strona internetowa Kancelarii Premiera nt. *Nowej Strategii Rozwoju Gospodarczego*, www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/documents/2013/1200485_7321.html (01.11.2013).

Strona internetowa Rady Polityki Gospodarczej i Fiskalnej, www5.cao.go.jp/keizai-shimon (01.11.2013).

Strona internetowa Centrali ds. Rewitalizacji Gospodarczej Japonii, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei (01.11.2013).

Strona internetowa Rady ds. Konkurencyjności Przemysłu, www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/kaisai.html (01.11.2013).

Strona internetowa Rady Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pes.html.

7. Kanada

Autor: ***Marek Kozak***

Wprowadzenie

Kanada jest monarchią konstytucyjną. Pochodząca z 1982 r. konstytucja (pierwsza wersja z 1867 r.) reguluje podstawowe elementy życia publicznego. Ze względu na tradycję zbliżoną do unijnej (*acquis communnautaire*), do aktów konstytucyjnych zalicza się poprzednie wersje konstytucji, a także orzecznictwo sądowe, konwenanse i prawo zwyczajowe (Osiński i Zawiślańska 1998). System władzy jest oparty na klasycznym trójpodziale władzy ze stosunkowo silną pozycją zwłaszcza premiera oraz parlamentów (federalnego i stanowych).

Zgodnie z tradycją brytyjską królowa panuje, lecz nie rządzi. Generalny gubernator, reprezentujący królową, *de facto* realizuje politykę rządu (Rady Ministrów), jest też powoływany przez premiera. Władza wykonawcza na poziomie federalnym spoczywa w rękach rządu, zaś w prowincjach w rękach premierów i gabinetów prowincji. W każdym przypadku rola premiera jest kluczowa i jednoznacznie określona.

Kanada jest federacją 10 prowincji[34], przy czym prowincja Quebec cieszy się znaczną autonomią, dotyczącą np. odmienności systemu prawnego, inaczej niż w pozostałych 9 prowincjach opartego nie na prawie zwyczajowym, lecz kodeksie cywilnym o korzeniach francuskich[35]. Władza ustawodawcza jest podzielona między parlament federalny oraz parlamenty stanowe (prowincji). Parlament federalny jest dwuizbowy, gdzie 301 członków Izby Gmin (niższej) pochodzi z wyboru w okręgach jednomandatowych, zaś 104 członków Senatu jest nominowanych (*de facto* przez premiera) i reprezentuje głównie najważniejsze prowincje Kanady. Kompetencje parlamentu federalnego obejmują obronę narodową, wymianę handlową z zagranicą i między prowincjami, system bankowy i monetarny, prawo karne, rybołówstwo, a ostatnio także sprawy aeronautyki, żeglugi, transportu kolejowego, łączności i energii atomowej. Parlamenty stanowe zajmują się zaś przede wszystkim systemem oświatowym, własnością i prawami obywatelskimi, administrowaniem systemem sądowniczym, szpitalami, złożami surowców naturalnych w obrębie ich granic, opieką społeczną, instytucjami ochrony zdrowia i instytucjami miejskimi (Ryszkowska 2010; Płoszaj 2013). Samorządy lokalne są powoływane przez władze prowincji.

Kanada jest jednym z czołowych krajów OECD, o wysokim poziomie rozwoju, znaczącej innowacyjności, nowoczesnej administracji i aktywnym podejściu do rządzenia (zob. Płoszaj 2013; SGI 2011; Gow 2004). Przy analizie doświadczeń i rozwiązań kanadyjskich trzeba brać pod uwagę nie tylko zamożność kraju pozwalającą na sprawną i znaczącą finansowo interwencję, ale też wielką wagę przywiązywaną do przepływu informacji, jej dostępność oraz kulturę rozliczania instytucji publicznych przed społeczeństwem, co może mieć miejsce jedynie w warunkach ugruntowanej demokracji o jasnych regułach gry (być może w tym należy szukać jednego ze źródeł wysokiego poziomu rozwoju). Nie ma tu potrzeby wchodzenia w przemiany modelu władzy i administracji, jakie nastąpiły w ostatnich kilkudziesięciu latach, ale niewątpliwie Kanada należy do grupy państw o pionierskich i dalece zaawansowanych doświadczeniach w zakresie podejścia znanego jako *New Public Management* (nowe rządzenie publiczne)[36]. Jest to niewątpliwie czynnik mający poważny wpływ na możliwości transferu rozwiązań kanadyjskich do społeczeństw o mniej zaawansowanej czy też tylko innej kulturze. Zarazem trzeba pamiętać, że innowacja nie jest dana raz na zawsze: administracja musi się dostosować do zmian w otoczeniu, co stara się w Kanadzie czynić (zob. Gow 2004).

Aktywność i innowacyjność w praktyce przyjmuje postać elastycznego podchodzenia do rozwiązywania problemów rozwojowych. Przypomnijmy, że Kanada jako społeczeństwo i państwo zamożne, podstawowe potrzeby bytowe ma na ogół zaspokojone, zatem może się koncentrować na priorytetach rozwojowych odpowiednich szczebli (krajowego, regionalnego, lokalnego). Planowanie strategiczne nie jest zatem zamknięte w sztywnej formule obejmującej całość życia

[34] oraz 3 terytoriów.
[35] Nie wspominając powszechnego użycia języka francuskiego, czy też innych rozwiązań polityki kontroli dostępności i spożycia alkoholu.
[36] Pollitt C., Buckaert G. (2011), *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.

społeczno-gospodarczego. Jest raczej pochodną praktyki polegającej na identyfikowaniu i próbie rozwiązania problemów o szczególnym znaczeniu na danym szczeblu. Wielkie znaczenie ma system rządzenia, poddawany stałej obserwacji i debacie, służącym doskonaleniu przyjętych rozwiązań i formułowaniu zaleceń zmian (zob. SGI 2011).

Wynika to z kilku uwarunkowań. Po pierwsze, tradycją podejmowania obowiązków przez premiera jest ogłoszenie zamierzeń rządu dotyczących kluczowych, strategicznych zagadnień mających stać się podstawą interwencji strategicznej (Johnson 2011, s. 192). Jest to zatem podejście z góry oddzielające zakres zadań rutynowych od rozwojowych. Po drugie, wynika z troski o zdolność władz publicznych do sprawnego reagowania na impulsy oddolne i uwagi zgłaszane przez kręgi społeczne. Z jednej zatem strony mamy do czynienia z próbą identyfikacji kluczowych zadań rządu kanadyjskiego oraz wzmożenia responsywności instytucji publicznych (zdolności do reakcji) wobec rodzących się nieregularnie, trudnych do przewidzenia, a zatem i planowania reakcji, problemów społecznych. W drugim aspekcie, planowanie strategiczne jest ściśle związane z funkcjonowaniem dostępu do informacji publicznych (*Access to information Act*, 1985, nowelizowany)[37], nie determinującego wprawdzie szczegółowo formy dostarczania informacji, ale niewątpliwie zachęcającego do przedstawiania zamiarów interwencji w sposób zwięzły, uporządkowany i zrozumiały dla szerokiej publiczności. Funkcję taką w komunikacji władza–społeczeństwo pełnić mogą strategie. Z obu tych przyczyn strategie nie są dokumentami tworzonymi na użytek całościowej polityki rozwoju (obejmującej także rutynowe administrowanie), ale są orientowane na kluczowe problemy i obszary rozwojowe, jakie uznano za wymagające interwencji w pierwszej kolejności. Za ich przygotowanie odpowiadają zatem agendy rządowe (i państwowe) wyspecjalizowane w danej sprawie.

Przykład kanadyjski jest szczególnie interesujący z tego względu, że powstała tam złożona sieć instytucji poświęconych różnym obszarom życia społecznego, w których często istotną rolę odgrywają także przedstawiciele organizacji i ruchów pozarządowych. Jest to oczywiste realizowanie przez władze publiczne zasady *governance* (współrządzenia, gdzie – inaczej niż w tradycyjnym, weberowskim modelu administracji – w procesie decydowania bierze się pod uwagę poglądy, opinie i interesy zróżnicowanych grup społecznych)[38]. Z kolei powiązanie ze wspomnianym tradycyjnym już podejściem premiera i jego rządu do definiowania kluczowych priorytetów rozwoju w nadchodzącej kadencji, prowadzi do ograniczania zakresu czasowego większości strategii do okresów 3–5 lat, tak by umożliwić osiągnięcie celów oraz rozliczenie efektów (ewaluację) w ciągu kadencji. Jest to zatem podejście z jednej strony akceptujące fakt istnienia cyklu politycznego (i politycznego definiowania problemów), z drugiej zaś przykładające wielką wagę do rozliczenia rządzących z efektów. Jak jednak zobaczymy potem, nie ma żadnej reguły określającej czas realizacji danej strategii: więcej zależy od celu i obszaru niż przepisu.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Planowanie strategiczne w Kanadzie jest najmocniej związane z funkcjonowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznych (*Access to information Act*, 1985, nowelizowany)[39]. Ustawa ta nie determinuje specyfiki rozwiązań strategicznych, ale ma z nią ścisły związek poprzez nakaz udostępniania informacji publicznych w sposób jasny i łatwo dostępny dla wyborców i innych zainteresowanych. Doświadczenie jak to robić (w tym rozstrzygnięcie, czy strategia jest najlepszym sposobem komunikowania zamiarów a potem podstawą ich weryfikacji) pochodzi z sektora prywatnego.

Nie oznacza to jednak, że planowanie średnioterminowe jest zupełnie nieznane. Każde ministerstwo i agencja rządowa wymienione w *Financial Administration Act* przygotowuje 3-letni raport o planach i priorytetach danej instytucji, znacznie wykraczający poza plan finansowy. Mimo że początkowo było to głównie narzędzie zarządzania finansowego, stopniowo zakres zamieszczanych informacji ulegał poszerzeniu[40]. Ograniczenia czasowe (do 3 lat) i tematyczne (sprawy budżetowe) nie czynią z nich jednak systemu planowania strategicznego. W tym przypadku mamy do czynienia z jednej strony z odgórnym wymogiem sporządzania planów, z drugiej jednak kwestie szczegółowe wynikać mają z ogólnie przyjętych norm, zasad i doświadczeń. Zauważmy, że dokumenty te mają charakter średniookresowy, niestrategiczny, jednakże należy uznać, że stanowią ważny i trwały punkt odniesienia dla strategii.

---

[37] http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf (3.11.2013).

[38] Zob. spis instytucji (departamentów i agencji) na stronie rządu kanadyjskiego. www.canada.ca/depts/major/depind-eng.html (2.11.2013).

[39] http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf (3.11.2013).

[40] Zob. *Treasury Board of Canada Secretariat*, www.tbs-sct.gc.ca (12.11.2013).

Aktem pośrednim, ale wyjaśniającym wiele pozytywnych cech administracji kanadyjskiej jest *Management Accountability Framework* (*Ramy odpowiedzialności zarządczej*), poddający prace menedżerów skrupulatnej i publicznej ocenie w internecie (Płoszaj 2013, s. 25). Regulacja ta jest ciekawym przykładem, że ten sam cel (skuteczna, efektywna i przejrzysta praca kadr kierowniczych odpowiadających za strategiczny rozwój) może być osiągnięty normą ogólną, nie specyficzną dla obszaru strategicznego czy rozwojowego. Jest to ciekawy przykład dla wielu państw, w tym Polski. Główny audytor wyznaczany przez parlament ma zupełną swobodę decydowania, gdzie i jaką instytucję podda audytowi, co ma również niewątpliwy wpływ na jakość funkcjonowania sektora publicznego (SGI 2011).

Przegląd dokumentów strategicznych

Oto pięć wybranych przykładów strategii publicznych powstałych i realizowanych w Kanadzie.

Pierwszym przykładem jest *Canada's Cyber Security Strategy* (*Kanadyjska strategia bezpieczeństwa cyfrowego*, 2010; 14 stron), odwołująca się do skali zależności od internetu obywateli i gospodarki kraju oraz od zagrożeń ze strony obcych wywiadów, przestępców i sieci terrorystycznych. Strategia powstała w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego. Podstawowe cele (filary) strategii są następujące:

1. *Securing Government systems* (zabezpieczenie systemów rządowych).
2. *Partnering to secure vital cyber systems outside the federal Government* (współpraca przy zabezpieczaniu kluczowych systemów cyfrowych poza rządem federalnym).
3. *Helping Canadians to be secure online* (pomoc obywatelom na rzecz ich bezpieczeństwa w sieci)[41].

Dodatkowo strategia akcentuje potrzebę ochrony prywatności, rządów prawa i odpowiedzialności, integracji wysiłków w rządzie, partnerstwa sektorów i regionów, współpracy z sojusznikami. W tekście łączy się dane o stanie rzeczy, z uzasadnieniem kierunków działań w ramach poszczególnych filarów. Przypisuje się też ogólne zadania agendom rządowym. Strategia nie przedstawia aspektu finansowego.

Przykład drugi to *Planning for the Future. A Federal Sustainable Development Strategy for Canada 2013–2016* (*Environment Canada*; listopad 2013, s. 93)[42]. Strategia odwołuje się do wniosków płynących z poprzedniej edycji dokumentu, formułując 4 priorytety:

1. *Addressing climate change and clean air* (działania na rzecz zmiany klimatycznej i czystości powietrza).
2. *Maintaining water quality and availability* (utrzymywanie jakości i dostępności wody).
3. *Protecting nature* (ochrona przyrody).
4. *Shrinking the environmental footprint – Beginning with government* (zmniejszanie śladu środowiskowego – zaczynając od rządu).

Strategia poświęca wiele miejsca zasadom postępowania w pracy nad poszczególnymi celami, posiłkując się dorobkiem nauk o planowaniu i zarządzaniu (np. rekomendacja stosowania wskaźników SMART, stałego pomiaru i ewidencjonowania postępu). Przedstawiając dane diagnostyczne dokument nie ogranicza się do rządu Kanady, ale przedstawia działania globalne, kontynentalne oraz stanowe. Zadania związane z celami strategii przypisane są do odpowiednich ministrów (środowiska, zdrowia etc.), ale środki finansowe określone są jedynie ogólnie i przykładowo (np. 1,4 mld CAD alokowane przez rząd na projekty energii odnawialnej przez 14 lat, s. 28). Mimo wielości celów szczegółowych i działań, wartości wskaźników celów podawane są jedynie dla celów głównych.

Trzecim przykładem jest *Strategic Directions – 5 year strategic plan* (*Health Council of Canada*, obejmuje 12 stron tekstu). Powstały w 2011 r. dokument formułuje 4 strategiczne priorytety (informowanie, komunikowanie, współpraca, wywieranie wpływu) oraz wyznacza 14 kluczowych kierunków działań służących osiągnięciu tych priorytetów[43].

Przykład czwarty to 10-letni plan poprawy ochrony zdrowia (2005–2014)[44]. Plan jest rządową odpowiedzią na potrzebę wsparcia służby zdrowia, spełnienia rekomendacji Królewskiej Komisji ds. Przyszłości Służby Zdrowia w Kanadzie oraz skrócenia czasu oczekiwania na zabiegi i badania.

---

41 www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/cbr-scrt-strtgy/cbr-scrt-strtgy-eng.pdf (6.11.2013).
42 www.ec.gc.ca/dd-sd/default.asp?lang=En&n=A22718BA-1 (10.11.2013).
43 www.healthcouncilcanada.ca/content.php?mnu=5&mnu1=2 (2.11.2013).
44 www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2004-fmm-rpm/bg-fi_inv-eng.php (3.11.2013).

Ostatni, piąty przykład to *Preventing Chronic Disease Strategic Plan 2013–2016* (*Zapobieganie chorobom chronicznym – plan strategiczny 2013-2016*; *Public Health Agency of Canada*)[45]. Obszary priorytetowe to: śledzenie zmian i uzupełnianie danych; zdrowa waga – priorytet w przypadku chorób chronicznych; koncentracja na specyficznych chorobach (cukrzyca, rak, choroby krążenia, choroby oddechowe); przekładanie wiedzy (dowodów) na działania; wsparcie pracowników Agencji. Dokument jest wewnętrznym materiałem Agencji Zdrowia.

Obok wyżej wymienionych przykładowych dokumentów strategicznych, warto zauważyć, że w sferze gospodarczej zamiast terminu „strategie", używa się pojęcia „plany działania". Mają one niejednolity horyzont planistyczny, co wynika obecnie faktu, że są to dokumenty budżetowe i ekonomiczne zarazem. Zobaczmy to na przykładzie *Jobs, Growth and Long-term Prosperity. Economic Action Plan 2013*[46]. Plan jest wyjątkowo obszernym dokumentem (433 strony), bogato ilustrowanym danymi diagnostycznymi w ujęciu międzynarodowym oraz szczegółowymi opisami celów i działań planowanych na rok 2013. Główne cele to: wspieranie tworzenia miejsc pracy i wzrostu, wspieranie przedsiębiorców, by odnosili sukcesy na rynkach światowych, utrzymywanie niskich podatków dla firm tworzących miejsca pracy, inwestycje w światowej klasy innowacje, inwestycje w instytucje wspierające rozwój infrastruktury oraz budowa 8 federalnych inwestycji infrastrukturalnych, wspieranie rodzin i społeczności, ochrona środowiska i budowanie silnych społeczności rdzennej ludności. Dokument wieńczy przedstawienie budżetu na rok 2013. Szczególnie interesującą cechą jest to, że dla różnych priorytetów dokument prezentuje różne okresy finansowania. Jako dokument budżetowy jest on zatem narzędziem równoważenia budżetu do 2015 r., zaś jako narzędzie rozwoju ekonomicznego sięga horyzontu planistycznego od 3 do 10 lat (np. *New Building Canada Plan*, *de facto* dziesięcioletni fundusz na potrzeby inwestycji infrastrukturalnych). Dokument ten jest wykonaniem planów ogłoszonych przez premiera, ale przygotowany i opublikowany przez ministra finansów.

Co zwraca uwagę, to fakt, że nie ma jednolitego standardu dotyczącego struktury czy okresu realizacji. Każdorazowo kwestie te są rozstrzygane podczas przygotowywania planu strategicznego i w założeniu są dostosowywane do specyficznych potrzeb.

Dla wszystkich niemal dokumentów wyżej omawianych, efektywna komunikacja ze społeczeństwem wymaga współpracy z ośrodkami badawczymi i think-tankami dostarczającymi aktualną wiedzę o metododyce, stanie rzeczy i przewidywanych zmianach w najbliższym czasie. Nie jest to współpraca tylko w kwestiach doraźnych, lecz – jak podkreślają w odniesieniu do kilku państw autorzy raportu na temat współpracy administracji rządowej ze środowiskami naukowymi i eksperckimi (KPRM 2011) – także współpraca w kwestiach długoterminowych, strategicznych. Widać jednak, że szczególnie w odniesieniu do gospodarki, horyzont planowania jest na ogół krótki. Świadczyłoby to o wcześniej sygnalizowanym elastycznym podejściu do planowania rozwoju i silnym przekonaniu o możliwości nagłych zmian w gospodarce światowej, co w zglobalizowanym świecie nie może pozostać bez wpływu na Kanadę. Mamy więc do czynienia z rozwiniętą administracją typu *New Public Management* (NPM), szeroko korzystającą z zasobów wiedzy dostępnych w otoczeniu i aktywnie komunikującą się w sprawach rozwoju.

Ma to też skutek szerszy: ułatwia transmisję wzorów (w tym stosowania strategii) między poszczególnymi poziomami organizacji. Najbardziej oczywisty kanał przekazu (dwukierunkowego) ma charakter sektorowy (problematyka ochrony środowiska, zdrowie, finanse itp.), gdzie podobieństwo celów i problemów ułatwia transfer wiedzy w administracji. W innych obszarach i sektorach obserwuje się swobodny import wzorców uznawanych za najbardziej odpowiednie. Można zatem powiedzieć, że z reguły nie przymus regulacyjny, ale kultura organizacyjna i charakter zagadnień decydują o strukturze dokumentu, czy jego zasięgu czasowym.

Doświadczenia poziomu strategicznego są w pełni wykorzystywane także na poziomie operacyjnym (na ile to możliwe w związku z odmiennością zadań) z dwóch powodów. Po pierwsze, wskutek znaczenia podkreślonego wyżej społeczno-kulturowego czynnika wpływającego na społeczne oczekiwania skutecznego, efektywnego i długookresowego rozwiązywania problemów rozwojowych lub osiągania celów stawianych przez rząd (premiera). Po drugie, dzięki utrwalonej kulturze organizacyjnej, skutkującej otwarciem administracji, jej responsywnością i przejrzystością, prowadzeniem polityk opartych na wiedzy (*evidence based*) oraz wielopoziomowym rządzeniem. Podstawowe zasady są jednak te same i akceptowane zarówno przez planistów, menedżerów czy beneficjentów, jak również opinię społeczną. Osią tych powiązań są przede wszystkim normy kulturowe, dla których specyficzne wymogi zawarte w strategiach,

[45] www.phac-aspc.gc.ca/cd-mc/diabetes-diabete/strategy_plan-plan_strategique-eng.php (4.11.2013).
[46] www.budget.gc.ca/2013/home-accueil-eng.html.

programach czy nawet indywidualnych projektach, są co najwyżej uszczegółowieniem, odniesieniem do konkretnego obszaru czy celu interwencji.

Obecny sposób działania rządu jest znacząco odmienny od tego stosowanego w latach 60.–90. XX wieku, gdy Komitet Priorytetów i Planowania (P&P) był kluczowym komitetem, a przewodniczył mu premier, co marginalizowało rząd jako całość. Jego rola ograniczała się stopniowo do zatwierdzania decyzji Komitetu P&P (Johnson 2011, s. 179). System ten został zlikwidowany przed kilkunastu laty, wskutek czego obecnie wzmocniono pozycję premiera, zarazem intensyfikując współpracę międzyministerialną w rządzie. Jest to zatem system znacznie bardziej elastyczny niż w przeszłości. Trudno się oprzeć wrażeniu, że długookresowe planowanie nie zajmuje kluczowego miejsca w zarządzaniu na poziomie federalnym. Programowanie gospodarcze i finansowe zredukowano do planów głównie rocznych, wyraźnie koncentrując się na rozwiązywaniu konkretnych problemów danego czasu. Programowanie strategiczne bywa częściej używanym narzędziem komunikacji i zmiany w obszarze społecznym i środowiskowym. W administracji istnieją mocne narzędzia wymuszające sprawne działanie, a wiążące się z *Management Accountability Framework* (*Ramy odpowiedzialności zarządczej*), gdzie wyniki oceny pracy menedżerów są dokonywane regularnie i publikowane w Internecie (Płoszaj 2013). Mają oni zatem silną motywację do efektywnej pracy i uczenia się. Biorąc pod uwagę względną zasobność finansową administracji kanadyjskiej, widać wyraźnie, że na ogół zadania państwa są realizowane w formie rutynowych działań i nie wymagają dodatkowej mobilizacji w postaci długookresowych strategii. To może być jedno z wyjaśnień powodów, dla których strategie nie tworzą sztywnego systemu planistycznego, a ich wykorzystanie jest najwyraźniej nieobligatoryjne. Drugim jest widoczna skłonność do zmienności horyzontu planowania, co być może wynika z obserwowanych ostatnio trudności z przewidywaniem zmian gospodarki i finansów światowych, nie wspominając o krajowych. Być może zatem wysoce sprawny system rządzenia i zarządzania, a za taki uchodzi system kanadyjski, może się obyć bez sztywnego gorsetu planowania strategicznego. Jeśli ta hipoteza ma podstawy, przeniesienie poszczególnych narzędzi na grunt państw słabiej rozwiniętych miałoby zapewne sens, ale próba skopiowania całego systemu skończyłaby się prawdopodobnie porażką, bowiem wyraźnie kultura organizacyjna, system instytucjonalny, kapitał społeczny warunkujący bliską współpracę międzysektorową mają tu większe znaczenie dla efektywnego zarządzania rozwojem, niżby się na pierwszy rzut oka mogło wydawać.

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

Kierowany przez premiera rząd zajmuje główne miejsce w systemie planowania strategicznego. Premier, proponując kluczowe zagadnienia strategiczne, inicjuje proces planowania, następnie rozwijany w postaci planów poszczególnych ministerstw i agend rządowych. W ramach działań planistycznych rządu szczególną rolę odgrywa minister finansów przygotowujący *Economic Action Plan* (zob. dalej). Dokument ten jest szczególnie ważny, ponieważ zawiera uzasadnienia planów działania i związanych z nimi nakładów poszczególnych ministerstw i agend rządowych. Jest on zatem zarazem prezentacją strategicznych propozycji premiera, jak i wytyczną dla instytucji rządowych w zakresie priorytetów rządu w najbliższym okresie.

Ośrodkiem koordynacji jest także parlament i jego komitety wyspecjalizowane w rozmaitych dziedzinach interwencji publicznej. Interesującą cechą 24 komitetów parlamentarnych Izby Gmin oraz 18 senackich dotyczącą ich roli w nadzorze realizowanych polityk, jest ich prawo do zaproszenia każdego ministra (aczkolwiek żaden z ministrów nie ma obowiązku przybycia) oraz do zasięgnięcia opinii dowolnego eksperta w sprawach będących przedmiotem zainteresowania (SGI 2011).

Część działań planowanych do wykonania jest delegowanych bezpośrednio do jednostek samorządowych, regionalnych i lokalnych. Dla prawidłowego ich wykonania, rząd federalny zabiega o przekazanie wraz z zadaniami niezbędnych funduszy gwarantujących właściwą realizację zadań (obszary edukacji i ochrony zdrowia są dobrymi tego przykładami) (SGI 2011).

Za zasadniczy ośrodek mający wpływ na funkcjonowanie systemu planowania strategicznego w Kanadzie należy uznać parlament, poddający regularnie debacie funkcjonowanie rządu i jego agend, posiłkujący się nie tylko informacjami uzyskanymi w interpelacjach od odpowiednich władz, ale przede wszystkim dzięki dostępności raportów monitoringowych i badań ewaluacyjnych, prowadzonych przez niezależne ośrodki eksperckie. Dodatkowym czynnikiem ułatwiającym

funkcjonowanie tego systemu jest otwartość administracji, przejrzystość jej działań, włączanie do procesu decyzyjnego organizacji pozarządowych i innych interesariuszy (zatem wdrażanie NPM). Mamy tu więc do czynienia z bardzo silnym czynnikiem kulturowym, wymuszającym otwarte i strategiczne podejście do problemów rozwojowych. Cechą charakterystyczną systemu kanadyjskiego jest ścisła współpraca instytucji rządowych ze środowiskiem ekspertów i transfer dorobku naukowo-badawczego do administracji państwowej, a także wykorzystywanie narzędzi wypracowanych w sektorze prywatnym do planowania i zarządzania strategicznego (Rose i Cray 2010). Dorobek ten jest o tyle łatwiejszy do przyswojenia w administracji, że urzędnicy sprawujący funkcje kierownicze poddawani są regularnej publicznej ocenie, a realizowane przez nich programy i ich efekty – debatom parlamentarnym.

Badania o charakterze ewaluacyjnym są trwałym źródłem informacji o doświadczeniach wyniesionych z realizacji programów i planów strategicznych. Znajduje to odzwierciedlenie w stałych zmianach i reorganizacjach administracji federalnej, próbującej dostosować swe struktury do zmieniających się okoliczności, zaleceń nauki oraz celów do zrealizowania (SGI 2011, s. 28).

Szczególną rolę w transferze wiedzy i procesie uczenia się zajmuje spotykany w wielu ważnych organizacjach rządowych *Chief Knowledge Officer* (dyrektor ds. wiedzy), zarządzający i koordynujący wiedzę w organizacji (Płoszaj 2013, s. 131). Doświadczenia z istnienia tych stanowisk są pozytywne. Ważnym narzędziem transferu i wymiany wiedzy są tzw. wspólnoty praktyków, to jest regularne spotkania praktyków wymieniających doświadczenia i dzielących się problemami. Dodatkową pomoc, w razie napotkania problemów wymagających konsultacji, stanowi strona internetowa GCpedia służąca pracownikom administracji do poszukiwania odpowiedzi na nurtujące ich pytania i wątpliwości i wymiany doświadczeń. Portal ten jest wypełniany treścią przez urzędników i służy im pomocą. Jak podkreśla Adam Płoszaj (2013), analizowanie i debata efektów działań i polityk jest powszechną praktyką w kanadyjskiej administracji.

Współpraca wewnątrzorganizacyjna, międzyorganizacyjna i międzypoziomowa jest podstawą współczesnego funkcjonowania administracji publicznej w Kanadzie.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Szczebel regionalny i lokalny zachowuje znaczną autonomię wobec szczebla centralnego. Uprawnienia władz centralnych pozwalają jednak na interwencję, gdy działania na poziomie regionalnym i lokalnym prowadzą do niedostatecznego wykonania zadań publicznych, np. w zakresie jakości edukacji (mimo że nie ma obowiązku spełniania jednolitego standardu), czy też ochrony zdrowia (SGI 2011). Dzięki istnieniu takich zabezpieczeń, realizacja zadań publicznych podlega regularnemu badaniu i jest na ogół na wysokim poziomie. Istotną rolę odgrywają w tym także media oraz organizacje pozarządowe, w tym zwłaszcza stowarzyszenia przedsiębiorców, związki zawodowe oraz inne organizacje wnoszące projekty rozwiązań zmierzających ich zdaniem, do poprawy jakości interwencji publicznej. Podstawowym narzędziem kontroli nad jakością pracy wszystkich szczebli administracji jest kontrola polityczna, publiczne debaty, oddziaływanie mediów i organizacji pozarządowych, wywierających nieustanną presję na doskonalenie systemu. Kompetencje zaradcze władz centralnych są jedynie instrumentem ostatecznym naprawy.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Kanadyjski system programowania strategicznego jest mocno osadzony w tradycji i systemie administracji publicznej. Strategiczne zadania wyznaczone przez premiera w początkach sprawowania władzy są wykonywane przez rząd, co jest o tyle proste, że ministrowie są podporządkowani premierowi i jako członkowie gabinetu realizują politykę określaną strategicznie przez szefa egzekutywy. Czynnikiem wyznaczającym kierunki rozwoju są przygotowywane w Ministerstwie Finansów ramy budżetowe, obejmujące także charakterystykę działań realizowanych przez poszczególne resorty. Niezależnie od tego, ministrowie i szefowie agend rządowych mogą inicjować i prowadzić własne strategie w określonych kompetencjami obszarach. Cechą charakterystyczną systemu jest jego elastyczność (kluczową rolę odgrywają ramy budżetowe, a pozostałe są wyrazem planowanego sposobu ich wykonania), brak jednolitych ram (wytycznych) określających strukturę wszystkich dokumentów czy też ich horyzont czasowy. Powstają one w oparciu o tzw. dobrą praktykę (często przenoszoną z sektora prywatnego) i są dostosowywane do specyfiki danego obszaru.

Po pierwsze, z doświadczeń kanadyjskich można rekomendować przede wszystkim elastyczność systemu, łączącego twarde warunki wyznaczane przez budżet z powszechnym oczekiwaniem uzasadnienia związku między planowanymi nakładami budżetowymi a działaniami w nich przewidzianymi.

Po drugie, wykorzystanie formalnych i nieformalnych zwyczajów w obszarze planowania strategicznego, poszerzających zakres interesariuszy oraz informacji branych pod uwagę w procesie planowania, a następnie rozliczania za wykonanie.

Po trzecie wreszcie, kierownicy w administracji są poddawani regularnej i publicznej ocenie jakości pracy, co zachęca do podnoszenia jej jakości i poszukiwania nowych, innowacyjnych rozwiązań.

W sumie administracja kanadyjska zachowuje walor otwartości na otoczenie i wysokiej jakości działań oraz dysponuje narzędziami zachęcającymi do wymiany doświadczeń, innowacyjności i elastyczności w rozwiązywaniu problemów. Być może to stanowi najważniejszą naukę, jaką można wyciągnąć z doświadczeń kanadyjskich.

Bibliografia

Gow I. (2004), *A Canadian Model of Public Administration*?, Canada School of Public Service.

Johnson D. (2011), *Thinking Government. Public Administration and Politics in Canada*, University of Toronto Press.

KPRM (2011), *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich. Poradnik dla administracji publicznej*, Warszawa: KPRM.

Osiński J., Zawiślańska I. (1998), *Konstytucja Kanady*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Płoszaj A. (2013), *Doświadczenia administracji kanadyjskiej* [w:] S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Scholar.

Pollitt C., Buckaert G. (2011), *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press, 3 edition.

Rose W.R., Cray D. (2010), *Public sector strategy formulation*, w: Canadian Public Administration, vol. 53, issue 4.

Ryszkowska M. (2010), *System polityczny Kanady*, masz. pow.

Sejm (2010), *Akt konstytucyjny Kanady*, http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/kanada-c2.html (10.11.2013).

SGI (2011), *Canada Report*, Sharpe A., Savoie D.J., Thunert M., Bertelsmann Stiftung.

8. Niderlandy

Autor: Marek Kozak

Wprowadzenie

Holandia (właściwe: Królestwo Niderlandów) jest monarchią konstytucyjną, gdzie monarcha odgrywa rolę reprezentacyjną. Niderlandy składają się z 12 dysponujących własnymi władzami prowincji[47] oraz 3 gmin o statusie specjalnym. Na czele prowincji stoją stany prowincjonalne (władza wykonawcza: egzekutywa i komisarz królewski) (Sejm 2013). Trzecim poziomem organizacji terytorialnej kraju są gminy, gdzie burmistrza wyznacza koronny gubernator (przedstawiciel monarchy) z reguły w drodze konsultacji z władzami gminy. Tradycja udziału politycznego gmin w życiu publicznym sięga późnego średniowiecza. Pierwsza konstytucja niderlandzka wywodzi się z 1814 r. i ze zmianami obowiązuje do dziś. Władza ustawodawcza pozostaje w kompetencji Stanów Generalnych (parlamentu złożonego z dwóch izb: Drugiej, wybieranej w głosowaniu powszechnym oraz Pierwszej, wybieranej przez deputowanych stanów prowincjonalnych). Zgodnie z art. 57 konstytucji członkami izb w zasadzie nie mogą być przedstawiciele władz wykonawczych i sądowniczych. Władza wykonawcza leży w rękach rządu krajowego.

Niderlandy należą do rozwiniętych krajów OECD i mają ugruntowaną opinię państwa innowacyjnego. Kraj ten odgrywa niepomiernie większą rolę w gospodarce światowej, niżby to wynikało z zasobów geograficznych czy ludnościowych. Znaczny w tym udział ma organizacja systemu uczenia się, planowania i zarządzania rozwojem, dostosowanego do potrzeb państwa borykającego się z różnej natury problemami, umiejętnie zarządzającego wiedzą (Olejniczak 2013; PSDB, WYG Intl 2011), a jednocześnie wrażliwego na wszelkie zaburzenia systemu światowego i zdolnego do odgrywania istotnej roli w gospodarce międzynarodowej.

Celem tego opracowania jest przybliżenie kluczowych cech systemu planowania strategicznego w Niderlandach. Ze względu na stosunkowo łatwą dostępność informacji o funkcjonowaniu administracji niderlandzkiej, względnie dużą liczbę opracowań dostępnych także w Polsce, opracowanie to skoncentruje się wyłącznie na cechach kluczowych, wynikających także z długiego trwania procesów planowania i zarządzania (historii, zgromadzonych doświadczeń).

Przypadek Niderlandów jest trudny w analizie. Z jednej strony – jako państwo członkowskie UE – uczestniczy w systemie wielopoziomowego planowania i zarządzania unijnych polityk rozwojowych (zwłaszcza polityki spójności). Niewątpliwie jest to unijny system o charakterze strategicznym, mimo że w skali finansowej, z racji poziomu rozwoju państwa, środki finansowe UE odgrywają w Niderlandach mniejszą rolę niż w słabiej rozwiniętych państwach Europy Południowej czy Środkowo-Wschodniej. Mniejszy jest zatem także ich wpływ na kształtowanie rozwiązań strategicznych, a oczekiwanie, że dzięki udziałowi w polityce spójności nastąpi modernizacja i poprawa jakości planowania strategicznego w Niderlandach wymaga potwierdzenia.

W Niderlandach od lat istnieje tradycja wielkoskalowego planowania i zarządzania procesami rozwojowymi. Często przyjmuje to charakter wielkich projektów, o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania całego kraju. Sztandarowym przykładem tego rodzaju planowania o charakterze zarazem projektowym i strategicznym jest plan Delta, realizowany w latach 1953–1986 lub 1997 (jeśli uwzględni się oddanie do użytku zapór chroniących Rotterdam), a mający na celu stworzenie systemu budowli hydrotechnicznych służących ochronie Holandii przed zalaniem przez wody Morza Północnego. Plan o wyjątkowym znaczeniu dla całego państwa, bowiem uważa się, że nie tylko rozwiązał problem zagrożeń powodziowych, ale też dzięki systemowi połączeń transportowych poprowadzonych groblami pomógł lepiej skomunikować kraj, nie wyrządzając przy tym szkody środowisku naturalnemu. Co ciekawe, kolejne edycje tego planu są obecnie corocznie na nowo opracowywane i we współpracy władz centralnych, regionalnych i lokalnych służą zapobieganiu powodziom oraz dostarczaniu wody pitnej mieszkańcom kraju. Przykład ten jest charakterystyczny dla zdolności społeczeństwa i instytucji publicznych do przemyślanego i skoordynowanego współdziałania w skali czasowej rzadko spotykanej w świecie. Nie byłoby

[47] Tylko dwie z nich nazywają się Holandiami (Południową i Północną).

to możliwe, gdyby nie specyficzne cechy życia publicznego, mające fundamentalny wpływ na planowanie strategiczne, a oparte bardziej na zaangażowaniu, wiedzy i debacie niż regulacjach prawnych.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Dzisiejszy system planowania w Niderlandach ma charakter złożony i wielopoziomowy. Obejmuje zarówno działania instytucji władzy (rząd i poszczególne ministerstwa oraz agencje, parlament, władze regionalne i lokalne). W przypadku poszczególnych instytucji obejmuje zarówno monitoring obszarów podległych danej instytucji publicznej, jak i planowanie wynikającej stąd interwencji oraz zarządzanie przebiegiem jej realizacji. Powstający na nowo od lat 80. XX w. system ten opiera się na polityce wewnętrznej poszczególnych instytucji, koordynacji tworzenia wiedzy i działań między instytucjonalnych, systemie instytucji publicznych dbających o analizę jakościową proponowanych rozwiązań i polityk, szerokim korzystaniu z instytucji prywatnych (ekspertów zewnętrznych) w przygotowaniu, monitoringu i analizie efektów planowanych i podejmowanych interwencji publicznych. Mimo to, że w Niderlandach formalnie rzecz biorąc nie ma jednolitego systemu wytycznych (metodologii) planowania strategicznego, planowanie to w specyficzny sposób ma miejsce, a odwołuje się do zasobów wiedzy skumulowanej w instytucjach publicznych i prywatnych, wykorzystywanych dzięki zarówno inicjatywom oddolnym, jak i stanowiskom instytucji publicznych w sprawie oceny istniejącego systemu[48]. Władza publiczna i jej reprezentanci nie muszą akceptować wszystkich rekomendacji zgłaszanych w formie ekspertyz zamawianych, ale mają powinność udostępnienia ich na stronach internetowych oraz przedstawienia swego stanowiska (wraz z uzasadnieniem) w kwestii przyjęcia lub odrzucenia wniosków i rekomendacji (MUS 2012). Szczególnie ważnym narzędziem badania i formułowania wniosków na użytek poszczególnych instytucji i polityk są wysoko rozwinięte (jakościowo, nie tylko ilościowo) ewaluacje (Bachtler 2008, s. 71 i nast.). Istotną rolę odgrywa w tym rozbudowany system instytucji konsultacyjnych i doradczych powoływanych przy instytucjach publicznych, a służących poprawie komunikacji z otoczeniem oraz usprawnieniu realizowanych polityk. Administracja holenderska wyróżnia się też silnymi formalnymi więziami ze środowiskiem akademickim, odgrywającym istotną rolę w kształtowaniu polityk poszczególnych instytucji oraz władz publicznych na poziomie krajowym (Olejniczak 2013, s. 76). Rzeczą charakterystyczną dla systemu holenderskiego jest też bezpośrednie przekazywanie powszechnie sporządzanych raportów monitoringowych do ministra (kierownika instytucji), co formalnie wyklucza możliwość wpływu pośredników na wnioski i rekomendacje formułowane przez autora raportu (MUS 2012). Związana z monitoringiem ewaluacja jest od dawna jednym z podstawowych źródeł informacji o efektach polityk publicznych (Olejniczak i in. 2008).

System niderlandzki obejmuje zarówno wewnętrzne rozwiązania zagadnień monitoringu i responsywności poszczególnych instytucji (oparte na sugestiach z zewnątrz i doświadczeniach własnych), jak też ogólne zasady i wytyczne regulujące postępowanie władz publicznych, a także ogólny zasób wiedzy i kultury odnoszący się do roli administracji w życiu państwa (wspólnoty obywateli), podkreślający służebną jej funkcję (Pollitt i Bouckaert 2011). Do filarów wszelkich polityk publicznych w Niderlandach zalicza się trzy elementy (Olejniczak 2013, s. 76):

- orientacja na wyniki działania (nie zaś na proces),
- deliberatywne podejście do polityk,
- oparcie na wiedzy i doświadczeniu (wnioskach z wdrożonej polityki).

Jest to formuła znacznie bliższa rozwiązaniom anglosaskim niż kontynentalnym (europejskim). Podejście takie wyznacza także ramy planowania strategicznego, gdzie powyższe filary odgrywają fundamentalną rolę.

Jak opisywano wcześniej, podstawy przygotowania dokumentów strategicznych wynikają z wieloletniej tradycji podejścia do polityk publicznych i planowania strategicznego, opartego na podejściu deliberatywnym (w gruncie rzeczy konsensualnym), orientacji na wyniki (nie proces) oraz oparciu na wiedzy (bliska współpraca z ekspertami) i doświadczeniu (analiza efektów polityk). Wpływ systemu unijnego jest nieznaczący, ogranicza się jedynie do zakresu przedsięwzięć współfinansowanych ze środków europejskich, te zaś w przypadku Niderlandów mają ograniczoną skalę.

[48] MUS (2012), materiały z badania.

Przegląd dokumentów strategicznych

System planowania strategicznego w Niderlandach ma wyraźnie dwojaki charakter ze względu na regulacje i sposób finansowania, ale zarazem jest on jednolity ze względu na podporządkowanie celom rozwojowym kraju i prowincji. Reguły i środki polityk unijnych nie prowadzą do zmiany i podporządkowania systemu planowania i zarządzania strategicznego, ponieważ operują zasadami nie odbiegającymi od już utrwalonych doświadczeń administracji i kultury społecznej. Co nie znaczy, że nie mają wpływu w ogóle.

Cele polityki spójności UE zapisane w niderlandzkim NSRO 2007–2013 są następujące (EU 2006):
- innowacje i przedsiębiorczość,
- podnoszenie atrakcyjności regionów,
- inwestowanie w społeczno-ekonomiczną żywotność miast,
- umacnianie podaży pracy,
- promocja inkluzywnego rynku pracy,
- wzrost adaptacyjności i inwestycje w kapitał ludzki.

Cele powyższe są wykonywane przez 4 programy operacyjne współfinansowane przez EFRR oraz jeden program horyzontalny współfinansowany przez EFS[49]. Instytucje zarządzające programów (regionalnych) to: *College van B&W Gemeente Rotterdam*; *Europees Programmasecretariaat – Afdeling Subsidieverlening*; *Provincie Noord-Brabant*; *Samenwerkingsverband Noord-Nederland* (SNN) (EC INFOREGIO 2013). Niezależnie od tego Niderlandy uczestniczą w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Zróżnicowania regionalne w Niderlandach są na tle Europy stosunkowo niewielkie, a wszystkie regiony jako, w rozumieniu unijnym, wysoko rozwinięte, objęte są do 2014 r. celem „konkurencyjność". Polityka spójności zapisana w NSRO należy do najbardziej zorientowanych na osiąganie celów strategii lizbońskiej. Jak się podkreśla w dokumentach europejskich, realizacja polityki spójności przyczynia się do poprawy jakości zarządzania, kontroli i koordynacji programów dzięki monitoringowi oraz ujednoliceniu procedur i wytycznych (tamże). NSRO jest zatwierdzane przez UE po negocjacjach prowadzonych z udziałem przedstawicieli władz niderlandzkich.

Do ciekawych współcześnie projektów o znaczeniu daleko wykraczającym poza granice miasta, jest program rozbudowy euro-portu w Rotterdamie, pozwalającego na podniesienie konkurencyjności i utrzymanie pozycji głównego portu Unii Europejskiej. Program ten jest prowadzony w bliskiej współpracy agendy Ministerstwa Transportu, prowincji Południowa Holandia, miasta Rotterdam oraz Portu Rotterdam. Obok nich udział biorą także inne ministerstwa i instytucje. Projekt przewiduje nie tylko modernizację i powiększenie samego portu, ale też rekompensatę strat dla środowiska spowodowanych rozbudową portu (Rotterdam 2013).

Obok przywołanego wcześniej planu Delta (w gruncie rzeczy początkowo zbioru projektów, obecnie jest to cykl rocznych planów), wymagającego najwyższej klasy inżynierii i zarządzania, angażującego nie tylko władze centralne, ale również regionalne i lokalne, należy pamiętać także o planowaniu na poziomie głównych ośrodków rozwojowych (główne miasta: Rotterdam[50], Amsterdam i in.). Ich cechą charakterystyczną jest wielopoziomowe uzgadnianie projektowanych działań rozwojowych (wykraczających poza rutynowe polityki) z innymi interesariuszami dla osiągnięcia akceptacji dla planowanego działania. A nie może się ona dokonać bez przedstawienia i poddania publicznej ocenie informacji przemawiających za i przeciw danemu działaniu, w czym wielką rolę odgrywają środowiska eksperckie, publiczne i prywatne.

Nic dziwnego, że system administracji holenderskiej uważany jest za stosunkowo otwarty, dostosowany do odbioru i uwzględniania impulsów płynących z gospodarki i nauki (Pollitt i Bouckaert 2011, s. 290 i nast.). System ten nie jest zatem (z wyjątkiem szczegółowych działań Ministerstwa Finansów czy Ministerstwa Spraw Gospodarczych) oparty na prawnie jednolitym systemie regulującym planowanie strategiczne, ale bazuje na wspólnocie wartości i powszechnie widocznej woli osiągania konsensusu.

---

[49] W sumie wartość nakładów europejskich w Niderlandach w okresie 2007–2013 wynosi 1,9 mld euro (trzydziestosześciokrotnie mniej niż w Polsce).

[50] Zob. np. wstępny plan zagospodarowania przestrzennego Rotterdamu do 2030 roku (gmina Rotterdam), www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=15&ved=0CEoQFjAEOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.rotterdam (4.11.2013). Jego główne priorytety strategiczne to budowa silnej gospodarki Rotterdamu oraz poprawa jakości jako atrakcyjnego miejsca zamieszkania.

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

Zagadnienia strategiczne podnoszone są z reguły przez: partie polityczne, dokumenty strategiczne pisane przez wyższych rangą urzędników, zwykle w okresach zmiany rządu oraz dokumenty strategiczne przygotowane przez wpływowe grupy nacisku (związki zawodowe i stowarzyszenia przedsiębiorców, Greenpeace itd.) lub publiczne think-tanki (SGI 2011, s. 28).

Kluczową rolę w planowaniu strategicznym odgrywa jednak rząd, kierujący się zarówno możliwościami budżetowymi, jak i celami politycznymi i społeczno-gospodarczymi rządzącej koalicji. Otoczenie grup nacisku oraz think-tanków (środowisk eksperckich) ma duży wpływ na sposób prezentacji wybranych zagadnień strategicznych oraz przydawaną im wagę w debacie publicznej. Rola rządu jest w naturalny sposób wzmacniana przez udział Niderlandów w realizacji polityki spójności Unii Europejskiej, gdzie przepisy europejskie wymuszają ścisły podział odpowiedzialności za planowanie, zarządzanie i wdrażanie polityki. Wpływ polityki europejskiej nie tyle wywołuje ich powstanie, co porządkuje i utrwala na dłuższy okres podział obowiązków pomiędzy różne instytucje.

Tak jak w innych krajach ważną wytyczną są rozstrzygnięcia budżetowe (przygotowane przez Ministerstwo Finansów), będące dobrą sposobnością do poszukiwania uzasadnień dla proponowanych podziałów środków. Dlatego istotną rolę odgrywa system ram budżetowych obejmujących wszystkie instytucje rządowe, zobowiązane do przedstawienia swoich celów, niezbędnych dla ich realizacji zasobów finansowych oraz oceny efektywności i przydatności realizowanych działań (za: Bachtler 2008). Innymi słowy, każdy minister jest zobowiązany do przedstawienia i uzasadnienia swej misji oraz użyteczności swych działań dla państwa i społeczeństwa. System taki przyczynia się do ułatwienia i wzmocnienia kontroli społecznej (a także eksperckiej) nad funkcjonowaniem szeroko pojmowanego państwa. W gruncie rzeczy zatem, debata budżetowa pełni ważną funkcję w budowaniu podstaw poszczególnych polityk publicznych, ma więc znaczący wpływ na planowanie strategiczne. Trzeba jednak pamiętać, że debata budżetowa nie jest ani głównym, ani jedynym narzędziem dochodzenia do konsensusu w sprawach strategicznych polityk publicznych.

W odniesieniu do szczególnie nas interesującej polityki regionalnej, należy podkreślić, że Holandia od lat prowadzi krajową polityką regionalną w cyklu 4- lub 5-letnim, zarządzaną przez Ministerstwo Spraw Gospodarczych[51]. Końcowi każdego cyklu towarzyszy przeprowadzenie pełnej ewaluacji oraz sformułowanie, głównie na tej podstawie, memorandum definiujące kierunki, cele i priorytety postulowanej polityki na okres następny. Monitoring i ewaluacja wszelkich działań publicznych jest uważana za oczywistość i stanowi generalny element kultury administracji publicznej. Co wcale nie znaczy, że kluczowe organa państwowe nie stymulują przemian służących zwiększeniu publicznej odpowiedzialności instytucji władzy. Dokładnie taką rolę odgrywają wspomniane wcześniej (wypracowane przez Ministerstwo Finansów) ramy budżetowe, poddające każdą instytucję państwową ocenie publicznej. Mamy zatem do czynienia ze współoddziaływaniem dwukierunkowych presji: oddolnej (społecznej, pozarządowej) oraz odgórnej. Co należy podkreślić, efektem są rozwiązania elastyczne, poddawane ocenie, łączące często regulacje prawne (niekoniecznie ustawowe) oraz ugruntowaną praktykę. Wiele to mówi o społeczeństwie i jego reprezentacji we władzach politycznych i wykonawczych. Rozwiązania obligatoryjne stanowią jedynie uzupełnienie, nie zaś podstawę rozwiązań systemowych, dla których punktem wyjścia wyraźnie jest kultura i praktyka (także praktyka rozwijana w poszczególnych instytucjach)[52]. Jest to niewątpliwie efekt wieloletniego koordynowania polityk prowadzonych na różnych szczeblach organizacji państwa niderlandzkiego oraz przez sektor prywatny. Działania te z reguły były ściśle koordynowane, a miarą ich skuteczności jest znaczenie odgrywane przez Niderlandy w gospodarce, nauce i kulturze świata.

[51] Warto zwrócić uwagę, że inaczej niż w Polsce, gdzie cały system planowania i zarządzania rozwojem podporządkowano *de facto* polityce spójności (i innym politykom) oraz ich ramom czasowym (obecnie 7 lat), Holandia prowadzi własne planowanie regionalne w krótszym okresie (do pewnego tylko stopnia wyjaśnieniem może być fakt, że środki polityk unijnych odgrywają w niderlandzkim budżecie procentowo mniejszą rolę niż w polskim).

[52] Wiele z nich wprowadza własne systemy i techniki motywowania do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań problemów pozostających w obszarze funkcjonowania danej instytucji. Na przykład stosowane są nagrody dla pracowników za innowacyjność, audyt pozwala analizować przyczyny mniejszej efektywności danej polityki i poszukiwania przyczyn, a następnie ich usuwania, a brokerzy wiedzy pośredniczą między środowiskiem nauki a zespołami odpowiedzialnymi za polityki publiczne. Więcej o tym: Olejniczak (2012), s. 78 i nast.

Istotną rolę, dzięki prowadzeniu regularnych i pogłębionych debat nad efektami polityk publicznych, pełni parlament, odgrywający aktywną rolę w planowaniu i ewaluacji polityki regionalnej.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Wspomniano wcześniej, że Holandia nie dysponuje jednolitym systemem wytycznych dotyczących metodyki planowania krajowego. A mimo to planowanie jest niewątpliwie postawione na wysokim poziomie, co zawdzięcza wspomnianemu modelowi deliberatywnemu oraz otwartości administracji i bliskiej współpracy ze środowiskami eksperckimi i organizacjami pozarządowymi. Do pewnego stopnia sprawy te są jednak regulowane, ale nie jest to czynnik decydujący, co najwyżej uzupełniający. Czynnikiem wzmacniającym dodatkowo i utrwalającym współpracę międzypoziomową jest polityka spójności, oparta na podstawach MLG. Inaczej jednak niż doświadczenia własne administracji niderlandzkiej, zorientowanej przede wszystkim na efekty interwencji, punkt widzenia polityk unijnych skoncentrowany jest znacznie bardziej na procedurach postępowania.

Jak kilkakrotnie podkreślano, system planowania i zarządzania jest w Niderlandach oparty na wartościach kultury debaty i poszukiwaniu konsensusu. W gruncie rzeczy dotyczy to także zarządzania w ramach polityki spójności UE, mimo pewnej odmienności regulacji kładącej większy nacisk na procedury niż na cele i wyniki. Społeczeństwo, rząd i inne instytucje przywiązują wielką wagę do kwestii wzmacniania zdolności uczenia się sektora publicznego.

Istotnym czynnikiem jest trwający od lat proces reformowania administracji, zorientowany na racjonalizację zarządzania, orientację na wyniki, budżetowanie zadaniowe i analizy polityk publicznych, w tym zwłaszcza analizy wskaźników wyników i ewaluacji (zlecanych z reguły niezależnym wykonawcom). Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym zasilaniu systemu programowania wiedzą i dowodami jest filozofia odpowiedzialności (*accountability*), nakazująca rozliczać instytucje, polityki, a nawet poszczególnych ministrów (polityków odpowiedzialnych) za efekty ich pracy. Dodatkowo działa tu zasada „zastosuj lub wyjaśnij", pozostawiająca krytykowanej osobie (instytucji) prawo uzasadnienia odmiennego stanowiska i zastosowania go. Jest to zrozumiałe tylko w kontekście zasady kolejnej, dotyczącej zaufania do instytucji sektora publicznego (Olejniczak 2013, s. 76). Zestaw powyższych zasad wyjaśnia wysoką skłonność do konsensualizmu w życiu publicznym.

W sektorze prywatnym wypracowano szereg technik wykorzystywania wiedzy na potrzeby polityk publicznych, które niemal bez zwłoki znajdują zastosowanie (a przynajmniej próbę zastosowania) w sektorze publicznym, który wykazuje wiele cech sektora prywatnego. Najobszerniejszą analizę takich technik zawiera praca Karola Olejniczaka (2013). Jedną z najpowszechniej stosowanych technik analizy jest modelowanie logiczne, poszukujące związków między poszczególnymi elementami planowania, a następnie wdrażania interwencji publicznej. Metoda ta pozwala wychwycić wszelkie niespójności logiczne i podjąć działania zaradcze (Kellog 2004). W niektórych instytucjach (np. Biurze Audytu czy niderlandzkim odpowiedniku GUS) stosowane są laboratoria innowacji, gdzie nowatorskie pomysły poddawane są dyskusji i dopracowaniu przed ich wdrożeniem. Kolejna formuła gromadzenia i przekazywania wiedzy na użytek innych to przedstawienie notatki po zakończonym projekcie (o jego efektach, silnych i słabych stronach). Do bardziej interesujących należy formuła Brokerów Wiedzy, mających pośredniczyć w transferze wiedzy ze świata nauki (badań i rozwoju) do świata administracji, mapa argumentów czy audyt uczenia się instytucji (Olejniczak 2013). Widać wyraźnie, że pozyskiwanie i wykorzystywanie wiedzy na potrzeby funkcjonowania sektora publicznego (w tym planowania i zarządzania strategicznego) jest powszechnie akceptowanym priorytetem i obszarem stałych innowacji.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Przedstawione przykłady dokumentów i projektów strategicznych wyraźnie pokazują, że planiści i zarządzający poszukują możliwości współdziałania z innymi instytucjami, reprezentującymi także inne szczeble organizacji terytorialnej, by zmaksymalizować prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu i zoptymalizować proces realizacyjny. Interesujący przykład to działania zapisane w NSRO 2007–2013, gdzie wszystkie 4 programy operacyjne współfinansowane przez EFRR to programy regionalne, zarządzane i wdrażane regionalnie, z silnym udziałem instytucji lokalnych i sektora prywatnego. Nie jest to niczym nadzwyczajnym ani szczególnie charakterystycznym dla niderlandzkiego wydania polityki spójności: formuła taka mieści się doskonale w sposobie myślenia o rozwoju Niderlandów. Od początku procesu planowania po rozliczenie wykonanej interwencji, szczebel centralny pozostaje w ścisłym kontakcie z sektorem regionalnym, a nawet

szerzej: z instytucjami sektora publicznego i prywatnego reprezentującymi rozmaitą wiedzę i punkty widzenia na różnych poziomach organizacji terytorialnej. Niezależnie od szerokich debat nad celowością i efektami, odpowiedzialność za rozwój regionalny jest ściśle przypisana do władz centralnych oraz poziomu regionalnego.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Złożoność systemu planowania strategicznego w Niderlandach powoduje, że kwestia wykorzystania ich niezwykle ciekawych rozwiązań w Polsce jest niewątpliwym wyzwaniem. Przede wszystkim ze względu na pewne odmienności kulturowe, związane np. ze znacznie wyższym poziomem zaufania do ludzi i instytucji publicznych, motywacją do uczenia się oraz przekonaniem o wartości korzystania z wiedzy w gospodarce opartej o wiedzę. Mimo wszelkich odmienności wydaje się, że można sformułować następujące wnioski na temat spraw (rozwiązań, zasad) mogących znaleźć zastosowanie w Polsce.

Po pierwsze, przeniesienie na polski grunt silnego zorientowania na efekty interwencji.

Po drugie, transfer do polskiej administracji metod i technik uczenia się, zwłaszcza motywujących kierowników i pracowników do bardziej wydajnej pracy.

Po trzecie, poprawy jakości badań ewaluacyjnych i zwiększenia ich wykorzystania na potrzeby oceny efektów interwencji oraz planowania interwencji.

Wdrożenie ich do polskiej praktyki nie wymaga wieloletnich zmian kulturowych, a jedynie konsekwencji w działaniu.

Bibliografia

Bachtler J. (2008), *Ewaluacja regionalnej polityki w Europie: kultura, zaangażowanie i potencjał*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji i interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Warszawa: Wyd. Akademickie i Profesjonalne.

Delta Programme 2013 (2013),

www.government.nl/documents-and-publications/annual-plans/2013/07/09/delta-programme-2013.html.

EC INFOREGIO 2013, Nederland (pobrano 10.11.2013),

http://ec.europa.eu/regional_policy/manage/authority/authorities.cfm?lan=EN&pay=nl#1.

EU (2006), *The Netherlands. Results of the negotiations of Cohesion Policy strategies and programmes 2007-13*, Brussels.

Kellogg Foundation (2004), *The Logic Model Development Guide,* Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation.

KPRM (2009), *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Raport* (wersja robocza), pobrano 4.11.2013, www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fzds.kprm.gov.pl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpliki%2F08_kapital_spoleczny.pdf&ei=HW-EUoy5OMLCtQaFrIAI&usg=AFQjCNGoj6gXVAvkXdAnhCi4nC26lgBCbQ&sig2=Lwhf7Yx72IGSkQ9xogZ_Fg&bvm=bv.56343320,d.Yms.

MUS, 2012, materiały badania, www.mus.edu.pl (12.11.2013).

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

Olejniczak K. (2013), *Doświadczenia administracji w Holandii*, w: Mazur S., Ploszaj A. (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.

Pollitt C., Buckaert G. (2011), *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press, 3 edition.

PSDB, WYG Intl (2011), *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich, raport zbiorczy z wizyt studyjnych*, Warszawa.

Rotterdam (2013), *Rotterdam Mainport Development*,

www.maasvlakte2.com/en/index/show/id/618/Rotterdam+Mainport+development.

Sejm (2013), *Konstytucja Holandii* (pobrano: 5.11.2013),

http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html.

SGI (Sustainable Governance Indicators) (2011), *Netherlands report*, Hoppe R., Hoppe T., Woldendorp J., Bandelow N.C.), Bertelsmann Stiftung.

9. Republika Federalna Niemiec

Autor: ***Agnieszka Mazur***

Wprowadzenie

Niemcy są demokratycznym i socjalnym państwem federalnym (art. 20 ustawy zasadniczej). Podstawowe zasady ustrojowe tego kraju to: państwo prawa, federalizm kooperacyjny, demokratyzm, państwo socjalne, podział władz oraz samorządność.

Władza ustawodawcza skupiona jest w niższej izbie parlamentu – Bundestagu, na którym spoczywa główny, poza funkcją ustawodawczą, ciężar kontroli politycznej nad działalnością rządu. Jest również jedynym organem przedstawicielskim federacji pochodzącym z powszechnych i bezpośrednich wyborów.

Wyższa izba parlamentu, Bundesrat (Rada Federalna), składająca się z delegatów krajów związkowych, pełni przede wszystkim rolę kontrolną. Przewodniczący Rady Federalnej wybierany jest corocznie. W praktyce funkcję tę pełnią premierzy rządów krajowych. Zgodnie z zapisami *Regulaminu Rady Federalnej*, funkcjonuje kilkanaście stałych komisji o charakterze resortowym.

Prezydent Niemiec jest formalnie głową państwa, jego rola w państwie podporządkowana jest zasadzie „prezydent reprezentuje, a nie rządzi". Pełni on funkcję bezstronnego i apolitycznego arbitra. Kadencja prezydenta trwa 5 lat. Jego wyboru dokonuje Zgromadzenie Związkowe, składające się z członków Bundestagu oraz z członków wybranych przez przedstawicielstwa poszczególnych landów. Oprócz reprezentowania państwa na zewnątrz, prezydent może zawierać umowy z innymi państwami, mianować i odwoływać najwyższych urzędników państwowych, przyjmować i wysyłać przedstawicieli dyplomatycznych, decydować o wprowadzeniu stanu wyjątkowego.

Rząd federalny tworzą kanclerz federalny oraz ministrowie federalni. Pozycja kanclerza jest silniejsza niż pozycja prezydenta. Zajmuje on centralne miejsce w strukturach władzy wykonawczej państwa. Kanclerz określa liczbę ministrów oraz wyznacza zakres ich kompetencji. Wnioskuje do prezydenta o powołanie ministrów i określa zasadniczą linię polityki rządu, koordynuje działalność ministrów – czuwa nad jednolitością prac rządu i ministrów. Wyboru kanclerza dokonuje Bundestag. Tylko kanclerz ponosi przed Bundestagiem odpowiedzialność za pracę rządu. Ewentualne wotum nieufności może być uchwalone wyłącznie w stosunku do kanclerza. Musi to być konstruktywne wotum nieufności, połączone z wyborem nowego kanclerza. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność bezpośrednio przed kanclerzem.

Republika Federalna Niemiec składa się z szesnastu krajów związkowych (landów), cieszących się wysokim poziomem autonomii. Posiadają one własne konstytucje, parlamenty, egzekutywy i sądownictwo. Landy uczestniczą w procesie programowania strategicznego na szczeblu federalnym poprzez współpracę izby wyższej parlamentu niemieckiego, czyli Bundesratu, z rządem Republiki Federalnej Niemiec. Dzięki temu przedstawiciele szesnastu państw związkowych, wchodzący w skład Bundesratu, mają realny wpływ na proces programowania strategicznego na szczeblu centralnym. Artykuł 23 konstytucji RFN reguluje zakres współpracy między rządami krajów związkowych a rządem centralnym.

Poza krajami związkowymi, w strukturze terytorialnej państwa występują inne jednostki administracji rządowej i samorządowej. Struktura ta jest mocno zróżnicowana, co wynika z odmiennych uwarunkowań historycznych. Przedstawia się ona w następujący sposób:

- rząd federalny,
- 16 krajów związkowych (13 landów oraz 3 miasta–kraje: Hamburg, Brema i Berlin),
- 323 powiaty,
- 13 299 gmin w ramach powiatów,
- 117 samodzielnych miast.

Administracja niemiecka poddawana była po II wojnie światowej reformom służącym osiąganiu różnych celów. Reformy podejmowane w latach 50. i 60. XX w. służyły budowaniu nowego, demokratycznego porządku prawnego, decentralizacji oraz deregulacji.

Z kolei reformy lat 70. i 80. XX w. miały na celu tworzenie „aktywnego państwa", zdolnego do podejmowania interwencji koniecznych dla dynamicznego rozwoju społecznego i gospodarczego, jak również, zwłaszcza w okresie lat 80., poprawy jakości usług publicznych i debiurokratyzacji. W latach 90. XX w. wiele działań modernizacyjnych, szczególnie w administracji samorządowej, wprowadzanych było w oparciu o „nowy model sterowania" (*Neues Steuerungsmodel*) (Naschold 1997). W tym czasie wyłoniła się koncepcja „państwa aktywizującego". Oparta została o założenie, że równie istotne znaczenie jak ekonomizacja działań sektora publicznego, ma włączanie obywateli w rozwiązywanie kompleksowych problemów społeczno-ekonomicznych. Ponadto koncepcja ta zakłada poszukiwanie alternatywnych sposobów świadczenia usług publicznych i możliwości budowania partnerstw temu służących, pomiędzy sektorami publicznym, społecznym i prywatnym (Jann 2003, s. 111). Obecnie impet rządu federalnego skierowany jest na udoskonalenie procesów tworzenia regulacji i oceny ich skutków. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa Narodowa Rada Regulacji i Kontroli (*National Regulatory Control Council* – NRCC).

Niemiecki system administracji publicznej charakteryzuje się wieloma cechami modelu administracji weberowskiej (np. nacisk na legalność działania, proceduralny sposób postępowania, hierarchia, precyzyjny podział zadań). W ostatnich latach jest on wzbogacany rozwiązaniami pochodzącymi z porządków określanych mianem administracji rynkowej (np. nacisk na ekonomizację działań publicznych) oraz modelu współzarządzania (np. konsultacje, udział obywateli w tworzeniu programów publicznych).

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Federalna natura Niemiec w istotny sposób wpływa na system programowania strategicznego. Jego kluczowe elementy (parlament, rząd federalny, ministerstwa) funkcjonują na poziomie federalnym i związane są z kompetencjami przypisanymi federacji. Stanowione na tym poziomie prawo lub tworzone programy publiczne są jednak, na ogół, implementowane poprzez prawo/regulacje stanowione przez kraje związkowe, które z kolei część uprawnień w tym zakresie mogą przekazywać powiatom i gminom. Ponadto kraje związkowe posiadają wiele wyłączonych kompetencji, w przypadku których samodzielnie, bez udziału rządu federalnego, stanowią prawo, i w obrębie których prowadzą autonomiczne polityki publiczne. Zakres tych kompetencji, przypisywanych krajom związkowym, sukcesywnie wzrasta.

Podstawy systemu programowania strategicznego wywiedzione są z ustawy zasadniczej. W odniesieniu do działania rządu federalnego zawiera ona trzy istotne zasady:

1. **Zasada kanclerska** określająca, że rząd federalny i jego członkowie działają w zgodzie ze strategicznymi wytycznymi formułowanymi przez kanclerza.
2. **Zasada odpowiedzialności kolektywnej** oznaczająca, że kanclerz i ministrowie wspólnie podejmują decyzje w przypadku spraw o znaczeniu strategicznym.
3. **Zasada autonomii ministrów** rozstrzygająca, że minister prowadzi sprawy swojego resortu na własną odpowiedzialność, co oznacza, że premier nie może ingerować w jego kompetencje. Z drugiej jednak strony ministrowie, realizując swoje polityki, kierują się zasadą autonomii ministrów, muszą pozostawać w zgodzie z wytycznymi kanclerza („zasada kanclerska").

Poniżej przedstawiono hierarchiczną strukturę źródeł prawa kształtującego system programowania strategicznego.

Ogólna hierarchia:
- ustawa zasadnicza,
- zasady prawa międzynarodowego, w tym UE,
- prawo federalne przyjmowane przez Bundestag z udziałem Bundesratu,
- rozporządzenia lokujące się poniżej legislacji stanowionej przez parlament, są one wydawane przez władze wykonawcze (rząd federalny, ministerstwa federalne, rządy krajów związkowych).

Regulacje krajów związkowych:
- tego samego typu regulacje, jak w przypadku prawa stanowionego na poziomie federalnym, ale mające zastosowanie do kompetencji landów, za wyjątkiem prawa międzynarodowego.

Regulacje dotyczące samorządu terytorialnego:
- samorządy terytorialne nie mają władzy ustawodawczej, ale mogą tworzyć prawo lokalne, służące implementacji przypisanych im konstytucyjnie zadań.

Przegląd dokumentów strategicznych

System programowania jest zdolny do tworzenia dokumentów strategicznych. Jednym z najważniejszych dokumentów programowych rządu federalnego jest *Strategia zrównoważonego rozwoju*. Za jej przygotowanie i realizację odpowiada Kancelaria Federalna, nadzoruje również jej realizację przez ministerstwa.

Ważną rolę przypisuje się także *Strategii rozwoju edukacji i poprawy świadomości* opracowanej przez Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Celem tej strategii sektorowej jest mocniejsze powiązanie nauki i badań z rozwojem niemieckiej gospodarki. System szkolnictwa w Niemczech jest zdecentralizowany, co oznacza, że każdy z krajów związkowych (landów) samodzielnie kształtuje własną strukturę oświaty, zakres obowiązku szkolnego, programy i podstawy organizacji pracy oświatowej.

Do istotnych dokumentów strategicznych zaliczyć należy także Strategię *„Cyfrowe Niemcy 2015"* (*Digital Germany 2015*). Opracowana została ona przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii w koordynacji z innymi właściwymi ministerstwami. Określa priorytety, zadania i projekty do 2015 r. oraz wytycza ścieżki cyfryzacji różnych obszarów życia społecznego i gospodarczego. Tym samym niemiecki rząd wspiera wysiłki Unii Europejskiej na rzecz wdrożenia europejskiej agendy cyfrowej. Główne cele strategii to:
- wzmocnienie konkurencyjności poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych we wszystkich aspektach procesu gospodarczego,
- rozwój infrastruktury cyfrowej i sieci celem sprostania przyszłym wyzwaniom,
- intensyfikacja badań i rozwoju w sektorze ICT,
- wykorzystanie ICT do radzenia sobie z problemami społecznymi, w tym zrównoważonego rozwoju i ochrony klimatu, zdrowia, mobilności, administracji i poprawy jakości życia obywateli.

Z kolei *Strategia internacjonalizacji nauki i badań* opracowana została przez Federalne Ministerstwo Edukacji i Badań oraz przyjęta w 2008 r., a jej celem jest wzmocnienie pozycji Niemiec w globalnym społeczeństwie wiedzy.

Polityka innowacyjna w dużym stopniu kładzie nacisk nie tylko na rozwój innowacji, ale również na komercjalizację wyników badawczo-rozwojowych i ich praktyczne zastosowanie. Centralnym planem rozwoju innowacyjności rządu federalnego jest zainaugurowany w 2006 r. program *Strategia wysokich technologii dla Niemiec*. W 2010 roku zmodyfikowano wersję z 2006 r. i uznano politykę innowacyjną jako swego rodzaju misję państwa. W nowej wersji strategii położono nacisk przede wszystkim na 5 priorytetowych tematów badawczych, istotnych z punktu widzenia globalnych wyzwań dla społeczeństwa i gospodarki niemieckiej: klimat/energia, zdrowie/odżywianie, mobilność, bezpieczeństwo cywilne, technologie informacyjne i komunikacyjne oraz programy badawcze.

W 2010 r. rząd Niemiec przyjął *Strategię rozwoju sektora energetycznego RFN do 2050 r.* Strategia ta – w odniesieniu do zapisów o energetyce jądrowej – przed wdrożeniem musiała uzyskać jeszcze akceptację Trybunału Konstytucyjnego. Główne cele nowej strategii energetycznej to:
- ochrona klimatu i środowiska naturalnego,
- efektywność ekonomiczna przedsięwzięć energetycznych,
- bezpieczeństwo zasobów energetycznych.

Niemieccy politycy liczą na poprawę bezpieczeństwa energetycznego, redukcję emisji CO_2 i utrzymanie stabilnych cen energii. Pełne wdrożenie strategii będzie oznaczać nadpodaż energii elektrycznej w Niemczech w okresie do 2020 r. i, co za tym idzie, poszukiwanie przez RFN rynku zbytu na tę energię, również w Polsce. Kolejną konsekwencją wdrożenia strategii będzie intensyfikacja działań Niemiec w Unii Europejskiej, mających na celu ograniczanie emisji CO_2.

Podstawowym punktem odniesienia wszystkich dokumentów strategicznych realizowanych w Niemczech jest strategia lizbońska. Na poziomie krajowym obszar działań wyznaczają dwa dokumenty o charakterze ramowym, które w najważniejszych tezach są zgodne z ww. unijnym dokumentem strategicznym. Pierwszym z nich jest *Krajowy program reform* (*das Nationale Reformprogramm*).

Drugim dokumentem ramowym, wyznaczającym kierunki działań państwa niemieckiego, jest *Narodowy strategiczny plan ramowy* (*der Nationaler Strategischer Rahmenplan*). Dokument ten ma gwarantować spójność pomiędzy priorytetami działań wspólnotowych, a działaniami określonymi w *Krajowym programie reform*. Poza tym NSPR wyznacza kształt poszczególnych programów operacyjnych oraz strategii sektorowych, które koncentrują się na wybranych problemach społeczno-ekonomicznych.

Podobnie jak w innych państwach członkowskich UE, projekty EFRR są wdrażane na podstawie *Narodowych strategicznych ram odniesienia* (NSRO), będących punktem odniesienia dla wielu programów operacyjnych (PO). NSRO są opracowywane na podstawie *Strategicznych wytycznych wspólnoty* (SWW) – kluczowego dokumentu unijnego, określającego obszary przeznaczone do wsparcia dotacjami. Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii (*Bundesministerium für Wirt und Technologie*) czuwa nad ogólną koordynacją działań w ramach EFRR oraz współpracy między EFRR i EFS. Ministerstwo zajmuje się negocjacjami z UE. Jednakże w zakresie kompetencji zazwyczaj to kraje związkowe są odpowiedzialne za swoje Regionalne Programy Operacyjne (zarówno w ramach EFRR, jak i EFS). Wyjątek stanowią tu dwa krajowe PO (PO w ramach EFRR, dotyczący transportu i krajowy PO w ramach EFS). Ponadto w odniesieniu do europejskiej współpracy terytorialnej (EWT) odpowiedzialność w zakresie zarządzania i wdrażania zależy od określonego PO. Podział kompetencji przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1 Organy zarządzające funduszami strukturalnymi w Niemczech

PO	Organ zarządzający
EFRR RPO	Odpowiednie organy w krajach związkowych
PO w ramach EFRR dotyczący transportu	Federalne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Obszarów Miejskich (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*)
EFS RPO	Odpowiednie organy w krajach związkowych, np.: Badenia-Wirtembergia – Ministerstwo Pracy, Ładu Społecznego, Rodziny i Osób Starszych (*Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren*)
Krajowy PO w ramach EFS	Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*)

Źródło: opracowanie własne

Niemcy sformułowały swoje strategiczne priorytety w postaci 34 RPO (dwa RPO na Bundesland i Lüneburg odpowiednio w ramach EFRR i EFS). Ponadto są jeszcze dwa programy na szczeblu federalnym (na rzecz transportu oraz kształcenia i szkolenia). Niemcy zobowiązały się do kierowania inwestycji w ramach funduszy strukturalnych na działania związane z realizacją celów lizbońskich – promowanie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy – zwłaszcza na wspieranie innowacyjności, rozwój gospodarki opartej na wiedzy oraz zrównoważonego transportu publicznego.

Mimo rozbudowanej struktury dokumentów strategicznych, w Republice Federalnej Niemiec nie istnieje system koordynacji tych dokumentów, co jest powodowane federalną strukturą państwa.

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

Analizując ramy instytucjonalne systemu programowania strategicznego, pamiętać należy, o czym już wspominano, o federalnej naturze Niemiec oraz wysokim poziomie decentralizacji systemu zarządzania sprawami publicznymi w tym kraju.

Kluczowym podmiotem w tym systemie jest kanclerz. Formułuje on ogólne wytyczne dla prowadzenia polityki, których adresatem są ministerstwa i agencje federalne. Jako szef rządu, kanclerz ma także prawo do ustalania priorytetów rządu federalnego i sprawowania bezpośredniego nadzoru nad sposobem ich realizacji. Jego szeroko zakreślone konstytucyjnie

kompetencje w praktyce rządzenia są ograniczone przez koalicyjny charakter rządu federalnego. Na wniosek kanclerza dochodzi do mianowania członków rządu przez prezydenta.

Gabinet odgrywał stosunkowo niewielką rolę w procesie tworzenia polityk i programów. Co prawda, do jego kompetencji należy aprobowanie projektów legislacji oraz przyjmowanie polityk i programów publicznych, jednakże jego rzeczywista rola w tym zakresie jest mniej znacząca. Wynika to z dominującego mechanizmu uzgadniania w sferze aktywności egzekutywy. Ustalenia takie podejmowane są mianowicie przez tzw. komitet koalicyjny, formowany przez liderów partii politycznych tworzących rząd koalicyjny, przewodniczących frakcji parlamentarnych, kanclerza i jego zastępcy. Komitet ten zbiera się regularnie, co najmniej jeden raz w miesiącu. W nadzwyczajnych przypadkach jest on zwoływany ad hoc. Dodatkowo stosowany jest mechanizm cotygodniowych spotkań sekretarzy stanu, poprzedzających posiedzenia gabinetu, poświęconych ustaleniom dotyczącym decyzji, które mają zostać podjęte na spotkaniu gabinetu (np. na spotkaniach tych rozwiązuje się problemy oraz poszukuje kompromisu). Za ich organizację i przebieg odpowiada szef kancelarii (Hustedt i Tiessen 2006).

Ważne miejsce w systemie programowania strategicznego zajmuje kancelaria. Na jej czele stoi szef kancelarii w randze sekretarza stanu lub ministra federalnego. Kancelaria jest podzielona na sześć dyrekcji, odzwierciedlających zasadniczo zadania i strukturę ministerstw federalnych. Podstawową funkcją kancelarii jest obsługa podejmowanych przez kanclerza działań. Do jej zadań należy nominalnie także koordynacja działań ministerstw federalnych.

Wpływ kancelarii na proces programowania strategicznego jest jednak ograniczony, a jej zdolność do rzeczywistej koordynacji tego procesu jest mocno limitowana. Wynika to, przede wszystkim, z dominującego modelu podejmowania decyzji opartego na, uprzednio wspominanym, komitecie koalicyjnym. W praktyce rola kancelarii ogranicza się do technicznego opracowania projektów rozwiązań prawnych/programowych. Kancelaria rzadko dokonuje również oceny projektów ustaw i ich weryfikacji pod kątem zgodności z celami strategicznymi i budżetowymi rządu. W odniesieniu do kwestii budżetowych minister finansów zajmuje pozycję dominującą, jako strażnik dyscypliny finansów publicznych.

Kancelaria odpowiada także za przygotowywanie agendy spotkań gabinetu. Również w tym przypadku jej rzeczywiste znacznie jest ograniczone. Zagadnienia, które mają być przedmiotem obrad/decyzji gabinetu, są bowiem ustalane przez partnerów koalicyjnych na spotkaniach poprzedzających obrady gabinetu.

Relatywnie słaba pozycja kancelarii wynika także z szerokiej autonomii, którą posiadają ministrowie federalni, będący na ogół inicjatorami prac nad nowymi legislacjami czy politykami publicznymi. Zakres tej autonomii jest szerszy niż w innych krajach, co po części wynika także z koalicyjnego charakteru rządu federalnego. Prowadzi to, w pewnych przypadkach, do braku spójności działań rządu federalnego i ich fragmentaryzacji. Kancelaria jest co prawda informowana przez ministerstwa federalne o podejmowanych przez nie inicjatywach, zgodnie z *Wewnętrznymi zasadami procedury*, **rzadko jednak dokonuje ona ich wnikliwej analizy i weryfikacji – po części dlatego, że nie dysponuje koniecznymi ku temu kadrami.**

Podstawowa aktywność w sferze programowania strategicznego na poziomie federalnym przypisana jest ministrom federalnym. To oni na ogół inicjują prace nad projektami aktów prawnych/politykami publicznymi. Nie oznacza to jednak, że ministrowie federalni w sposób dowolny mogą kształtować polityki publiczne w powierzonych im domenach. Ograniczają ich, uprzednio wspominane, zasady „kanclerska" oraz „odpowiedzialności kolektywnej", jak również reguła mówiąca, że ważne decyzje podejmuje gabinet. Ponadto często stosowany jest mechanizm wewnątrzkoalicyjnej kontroli, tj. ministrowie federalni oraz ich zastępcy pochodzą z różnych partii tworzących koalicję, co oznacza polityczną kontrolę działań ministrów przez partnerów koalicyjnych.

Poniżej zarysowano przebieg procesu przygotowywania legislacji na poziomie rządu federalnego. Minister federalny informuje kanclerza o zamiarze przygotowania projektu aktu prawnego. W procesie prac nad tym projektem zobowiązany jest do przestrzegania Wspólnych zasad procedury, która przewiduje następujące kroki:

1. Konsultacje i ocenę skutków (ma to miejsce na wczesnym etapie prac, rozpoczyna się od tzw. rundy przedwstępnych konsultacji, prowadzonych z udziałem krajów związkowych i samorządów oraz innych podmiotów, na które może wpływać proponowana legislacja, ekspertów, komisji naukowych i doraźnie powoływanych komitetów).

2. Wewnętrzną, ministerialną koordynację (minister wiodący – inicjujący prace – jest odpowiedzialny za przekazanie projektu legislacji do właściwych ministerstw federalnych i uzgodnienia z nimi jej treści[53]). Czas dokonywania tych ustaleń pozostawia się ministrowi prowadzącemu. Projekt każdej legislacji musi być skonsultowany z federalnym ministrem spraw wewnętrznych oraz federalnym ministrem sprawiedliwości pod względem spełniania kryterium konstytucyjności. Ponadto każdy minister rządu federalnego jest zobowiązany do dokonania oceny skutków regulacji w zakresie swoich konstytucyjnych kompetencji.
3. Ograniczenie obciążeń administracyjnych (Narodowa Rada Regulacji i Kontroli weryfikuje koszty implementacji legislacji oszacowane przez poszczególne resorty, posługując się *Standaryzowanym modelem kosztów*. Wyniki tej oceny są przekazywane ministrowi wiodącemu oraz przesyłane wraz z projektem legislacji gabinetowi).
4. Zredagowanie projektu aktu legislacyjnego oraz jego weryfikację (zanim projekt aktu legislacyjnego zostanie przyjęty przez gabinet, minister sprawiedliwości dokonuje jego weryfikacji prawnej i językowej).
5. Obowiązkową notyfikację (w pewnych sytuacjach, określonych w porządku prawnym UE, konieczne jest notyfikowanie projektu legislacji przez Komisję Europejską i inne państwa członkowskie).
6. Przekazanie projektu (projekt aktu legislacyjnego jest przekazywany gabinetowi wraz z opinią Narodowej Rady Regulacji i Kontroli oraz głosami sprzeciwu innych resortów, jeśli takowe się pojawiły) (OECD 2010).

System programowania jest intensywnie zasilany wiedzą pochodzącą z jego otoczenia. W literaturze dotyczącej niemieckiej administracji publicznej nie dostrzega się, co prawda, nazbyt wielu przykładów wskazujących na jej utożsamianie się z promowanym w krajach anglosaskich podejściem, określanym jako polityka publiczna oparta na dowodach. Nie oznacza to jednak, że brak jest systemowych mechanizmów, służących wsparciu wiedzą działań podejmowanych przez administrację tego państwa.

Szczególnie ważną rolę w zasilaniu systemu programowania i implementacji polityk publicznych odgrywają Niemiecka Rada Ekspertów Ekonomicznych (*The German Council of Economic Expert*s) oraz Niemiecka Rada Ochrony Środowiska (The German Council of Environmental Advice). Ciała te przedstawiają coroczne sprawozdania i komentarze na temat kluczowych zagadnień, lokujących się w zakresie ich obszarów problemowych.

Niemiecka Rada Ekspertów Ekonomicznych powstała na mocy ustawy wydanej w 1963 r. Jej zadaniem jest okresowa ocena sytuacji ekonomicznej Republiki Federalnej Niemiec, jak również udzielanie pomocy w podejmowaniu decyzji organom państwowym, odpowiedzialnym za politykę gospodarczą. Rada, w zakresie działań doradczych, jest całkowicie niezależna. W skład rady wchodzi pięciu członków, wskazywanych przez rząd, a mianowanych przez prezydenta na okres pięciu lat. Rolą tych ekspertów jest identyfikacja nieefektywnych mechanizmów rozwojowych i proponowanie sposobu ich usprawniania. Nie oczekuje się od nich formułowania postulatów rozwiązań ustrojowych. Zadania tej rady i obowiązki jej członków są regulowane poprzez ustawę.

W niektórych obszarach problemowych powołuje się komisje, składające się z ekspertów mianowanych przez rząd lub ministerstwa federalne. Tworzone są także doraźne komisje do analizy zagadnień związanych ze skomplikowanymi politykami publicznymi lub ważnymi reformami. Ponadto większość ministerstw posiada struktury doradcze oraz finansuje badania naukowe, korzystając z ich wyników.

Ważnym sposobem zasilania systemu programowania są wyniki ewaluacji oraz bardzo rzetelnie prowadzone analizy skutków wprowadzanych rozwiązań. W szczególności zaś korzysta się z formuły konsultacji, uzgodnień, badania opinii reprezentantów różnych środowisk społecznych i gospodarczych.

Dokumenty strategiczne powstają w ramach zasad planowania wypracowanych przez świat nauki i biznesu. O ich specyfice stanowi umocowanie tych zasad w porządku politycznym, co w praktyce oznacza formułowanie planów strategicznych na poszczególne etapy legislacyjne. Wiąże się to także z wpisywaniem działań strategicznych danego rządu do deklaracji rządowych oraz umów koalicyjnych.

W strukturze rządu federalnego brak jest instytucji, która prowadziłaby systematyczny monitoring efektywności i dokonywałaby całościowej skuteczności polityk i programów publicznych, realizowanych na poziomie federalnym.

---

[53] Zagadnienie wiodącego ministerstwa określa *Wspólny kodeks wydziałów ministerstw federalnych* (*The Join Code of Federal Ministerial Departments*). Stanowi on, że natura sprawy rozstrzyga o tym, które ministerstwo jest wiodące w danej sprawie. Wprowadza także zasadę „współpodpisu", oznaczającą, że ministerstwa właściwe pisemnie wyrażają aprobatę lub dezaprobatę dla rozwiązań proponowanych przez ministerstwo wiodące.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Nie sposób dokonywać oceny powiązania programowania strategicznego z planowaniem operacyjnym, w przypadku państwa o charakterze federalnym, bez dostrzeżenia dualności tego procesu. Oznacza to, że mamy do czynienia z tym procesem tak na poziomie federacji, jak i krajów związkowych i może on przybierać różne kształty. Tak też dzieje się w przypadku analizowanego państwa.

Analiza stopnia integralności zarządzania strategicznego, którego konstytutywnymi elementami są ustanawianie celów strategicznych oraz określanie mechanizmów i instrumentów ich osiągania, wskazuje na występowanie istotnego zróżnicowania w tym zakresie. W przypadku części strategii rządowych istnieją dokumenty, które odpowiadają dokumentom o charakterze operacyjnym. Często określa się je mianem planu działania. Zawierają one elementy o charakterze operacyjnym: cele szczegółowe, zasady realizacji, instrumenty, instytucje zaangażowane, aspekty koordynacyjne i finansowe (np. *Adaptation Action Plan of the German Strategy for Adaptation to Climate Change*, *Action Plan* for CSR). Brak jednak standaryzacji w tym zakresie, co powoduje, że dokumenty określane tym samym mianem mogą się znacząco różnić.

Podobne różnicowanie występuje na poziomie krajów związkowych. Także w tym przypadku wyraźnie dostrzega się różne formuły wiązania programowania poziomu strategicznego z planowaniem operacyjnym. Na ogół jednak różnego rodzaju strategiom, tak na poziomie rządu federalnego, jak i krajów związkowych, towarzyszą dokumenty, które stanowią ich operacjonalizację.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Niemiecki system administracji publicznej jest mocno zdecentralizowany. Większość funkcji związanych z zarządzaniem sprawami publicznymi jest delegowana na rzecz krajów związkowych i samorządów lokalnych.

Programowanie i wdrażanie występuje na kilku poziomach – rząd federalny, kraje związkowe, samorządy lokalne – co nadaje temu systemowi bardzo kompleksowy, a zarazem zewnętrznie zróżnicowany charakter. Podział zadań i odpowiedzialności między rządem federalnym a rządami państw związkowych określony został w ustawie zasadniczej. Poziom federalny posiada kompetencje w zakresie polityki zagranicznej, polityki europejskiej, obrony kraju, wymiaru sprawiedliwości, polityki zatrudnienia, spraw socjalnych, systemu podatkowego i ochrony zdrowia. Kompetencje w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, oświaty, szkolnictwa wyższego, jak również organów administracji krajowej i lokalnej, przynależą krajom związkowym.

Kompetencje federacji ograniczają się głównie do procesu ustawodawstwa, w którym kraje związkowe uczestniczą za pośrednictwem swoich przedstawicieli w Bundesracie. Krajowe organy administracji są na skutek tego zobowiązane do wykonywania nie tylko ustaw krajowych, ale także ustaw federalnych.

W tym skomplikowanym systemie programowania i wdrażania nieuchronne są konflikty kompetencyjne, w szczególności między rządem federalnym a rządami krajów związkowych. Celem ich wyeliminowania w ostatnich latach podejmowano reformy, które miały na celu reorganizację ustroju federalnego, prowadzącą do:

- precyzyjnego rozdzielenia kompetencji władz federalnych i krajów związkowych,
- znacznego ograniczenia liczby ustaw federalnych, wymagających zatwierdzenia przez Bundesrat,
- zwiększenia zakresu kompetencji krajów związkowych w regulowaniu wielu dziedzin życia publicznego (np. polityki oświatowej), co stanowiło swoistą rekompensatę za ograniczenie ich wpływu na kształt ustawodawstwa stanowionego na poziomie federalnym,
- wprowadzenia tzw. hamulca zadłużenia, służącego ograniczeniu zaciągania nowych kredytów przez federację i kraje związkowe.

Efekty tych reform nie są oceniane jednoznacznie. Jednym z podstawowych problemów, związanych z wdrażaniem polityk i programów publicznych, jest niewystarczający poziom finansowania zadań, przekazywanych z poziomu federalnego na poziom krajów związkowych oraz na poziom samorządów terytorialnych.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

System programowania strategicznego i układ wdrażania polityk i programów publicznych w Republice Federalnej Niemiec, przede wszystkim z powodu federalnej natury tego państwa, odbiegają od modelu, który ukształtował się w Polsce. Nie oznacza to jednak, że część z rozwiązań opisywanych w tym dokumencie nie może zostać wykorzystana dla doskonalenia systemu programowania strategicznego w naszym kraju.

Do rozwiązań niemieckich, do których warto odnieść się w programowaniu strategicznym dla Polski, zaliczyć należy:

- umiejętne łączenie strukturalnych i proceduralnych technik koordynacji procesu programowania strategicznego[54],
- ewolucyjny charakter wprowadzanych rozwiązań polegający na przyjmowaniu cząstkowych rozwiązań i ich nieustannym doskonaleniu,
- umiejętne łączenie rozwiązań pochodzących z różnych paradygmatów zarządzania i ich wkomponowanie w specyfikę systemu administracyjnego (np. wprowadzenie do proceduralnie działającej administracji elementów rynkowych, w tym wskaźników efektywnościowych oraz elementów partycypacyjnych),
- zdolność rozwiązywania konfliktów i osiągania porozumienia w sprawie polityk publicznych przez wysokich urzędników Służby Cywilnej,
- stałe monitorowanie skutków wprowadzanych rozwiązań, wynikających z rzetelnie prowadzonych analiz.

Ponadto na pozytywne odnotowanie zasługuje sposób współdziałania liderów politycznych w ramach rządów koalicyjnych, w szczególności zaś zdolność do rozwiązywania sporów, uzgadniania stanowisk i ich jednolitej prezentacji. W dużej mierze jest on oparty na zaufaniu i intensywnym wykorzystaniu nieformalnych sposobów uzgadniania celów strategicznych i sposobów ich realizacji.

Bibliografia

Benz A., Gotz K. (red.) (1996), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability,* Aldershot.

Hustedt T., Tiessen J. (2006), *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden: An Institutional Policy Perspective*, University of Potsdam.

Jann W. (2003), *State, administration and governance in Germany: competing traditions and dominant narratives*, Public Administration Volume 81, Issue 1.

Klages H., Löffler E. (1998), *New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 64.

König K. (1997), *Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration*, [w:] Kickert W.J.M. (red.), Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Naschold F., *The Dialetic Modernity Local Government. An Assessment for the Mid-90s and an Agenda for the 21st Century*, WZB Discussion Paper, FS II, Berlin.

OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Germany*.

Sarnecki P. (2013), *Ustroje Konstytucyjne Państwa Współczesnych*, Lex, Warszawa.

SGI Sustinable Governance Indicators (2011), *Germany report*, Friedbert W. Rüb, Friedrich Heinemann, Reimut Zohlnhöfe, Bertelsmann Stiftung.

[54] Koordynacja strukturalna oparta jest na działaniu struktury ulokowanej w centrum rządu, odpowiadającej za spójność programową i implementacyjną jego działań. Koordynacja proceduralna opiera się o procedury regulujące sposób informowania i dokonywania uzgodnień przez podmioty zaangażowane w proces tworzenia polityki publicznej.

Ustawa Zasadnicza (2006), Niemiecki Bundestag. Referat Informacji Publicznej. Berlin.

www.wos.org.pl/ustroj-polityczny-republiki-federalnej-niemiec.html.

www.niemiecki.ang.pl/zagranica/niemcy/polityka/system_polityczny.

polskapolityka2012.blogspot.com/2011/11/system-polityczny-republiki-federalnej.html.

stosunki-międzynarodowe.pl/systemy-polityczne/962-system-polityczny-niemiec.

artelis.pl/artykuly/38227/System-polityczny-Republiki-Federalnej-Niemiec.

www.warschau.diplo.de/contentblob/3895902/Daten/3294506/BroschuereUmwelt.pdf.

www.infoniemcy.eu/polityka/wladza-federalna.

www.bmbf.de/en/6618.php.

www.hightech-strategie.de/de/390.php.

europa.eu/rapid/press-release_IP-07-637_pl.htm?locale=FR.

www.ekoimy.most.org.pl/02_2002_06_artykul.htm.

10. Słowacja

Autor: ***Robert Chrabąszcz***

Wprowadzenie

Słowacja jest republiką o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów. Władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament – Rada Narodowa, a władzę wykonawczą – prezydent oraz rząd. Głową państwa jest prezydent wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję, z prawem jednej reelekcji. Pomimo takiej legitymacji politycznej, prezydent w słowackim systemie ustrojowym posiada bardzo ograniczone kompetencje; pełni rolę czynnika stabilizującego oraz posiada uprawnienia typowe dla głowy państwa w modelu parlamentarno-gabinetowym. Realna władza spoczywa w rękach odpowiedzialnej przed parlamentem Rady Ministrów, na czele której stoi premier. Pozycja premiera w Radzie Ministrów jest w Słowacji stosunkowo słaba, a ministrowie cieszą się dość dużym stopniem niezależności.

Podstawą organizacji systemu władz Republiki Słowacji jest jej konstytucja, przyjęta w 1992 r. W art. 1 Słowację jako określono: „*Państwo demokratyczne i suwerenne, działające w oparciu o zasady prawa. Państwo nie kierujące się w swoich działaniach żadną ideologią lub religią*" (Dziennik Ustaw nr 420, 1992 r.). Konstytucja wprowadza zasadę trójpodziału władz (władza ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza) oraz zasady demokratycznego państwa prawa. System centralnych organów administracji państwowej Republiki Słowackiej tworzą prezydent, prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i ministrowie oraz organy administracji centralnej.

Podstawowe rozstrzygnięcia, dotyczące organizacji i działania centralnych organów administracji rządowej, zawarte są w rozdziale VI konstytucji *Władza wykonawcza*. Zagadnienie to reguluje również *Ustawa o organizacji ministerstw i urzędów centralnych* (Dziennik Ustaw nr 427, 1990 r.) oraz *Ustawa o organizacji terenowej administracji państwowej* (Dziennik Ustaw nr 222, 1996 r.). Szczegółowe regulacje organizacji i zasad działania centralnej administracji rządowej zawarte są w aktach prawnych niższego rzędu (np. rozporządzenia) oraz dokumentach wewnętrznych (np. statuty, regulaminy).

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

W Słowacji nie istnieją wspólne ramy prawne systemu programowania strategicznego. Odbywa się to w sposób zróżnicowany w zależności od obszarów polityki. Istnieje wiele powiązanych ze sobą dokumentów strategicznych, o których trudno mówić, iż są spójne i komplementarne. W większości wynikają one z wymogów Unii Europejskiej i dotyczą pozyskiwania funduszy strukturalnych – najlepszym przykładem programowania tego rodzaju są *Narodowe strategiczne ramy odniesienia* i wynikające z nich dokumenty operacyjne. Tryb przygotowania *Narodowych strategicznych ram odniesienia* reguluje odrębne rozporządzenie Rady Ministrów. Pozostałe dokumenty są trudne do porównywania pod względem struktury, treści, harmonogramu realizacji i sposobu budżetowania.

W wielu przypadkach konieczność opracowania strategii wynika z zapisów dokumentów nie mających charakteru ogólnych aktów prawnych, często są nimi wewnętrzne rozporządzenia rządu. Przepisy te zwykle bardzo ogólnie określają proces powstawania i przyjmowania strategii, które często są wynikiem niezależnych inicjatyw resortowych. W niektórych przypadkach treść strategii lub proces jej opracowywania podlega procedurze wynikającej z uszczegóławiających przepisów wdrażających (rozporządzenia, uchwały). Istnieje wiele dokumentów strategicznych, które nie posiadają jakiejkolwiek podstawy prawnej do ich przygotowania lub przyjęcia.

Przegląd istniejących dokumentów strategicznych

Jak już wspomniano powyżej, słabość słowackiego systemu programowania, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym powoduje, że kluczowe dokumenty o charakterze strategicznym wynikają przede

wszystkim z zobowiązań państwa wobec Unii Europejskiej (przykład stanowią *Narodowe strategiczne ramy odniesienia na lata 2007–2013* oraz *Strategia integracji społeczności romskiej*). Spośród pozostałych istotnych dokumentów strategicznych wymienić należy *Krajowy plan reform 2012*, który definiuje najważniejsze działania podejmowane przez Słowację w perspektywie implementacji założeń strategii *Europa 2020*. W dokumencie tym trudno doszukać się jednak propozycji działań, które porządkują system strategicznego zarządzania państwem. W obszarze działań modernizujących administrację publiczną wymienia się jej cyfryzację, poprawę kontaktu z obywatelami oraz wdrożenie instrumentów nowego zarządzania publicznego, które mają zostać uszczegółowione w *Strategii modernizacji administracji publicznej*. W *Krajowym planie reform* wyraża się także oczekiwanie poprawy monitoringu polityk publicznych, poprzez tworzone w ministerstwach instytuty typu think-tank. O ich rzeczywistej użyteczności w tym momencie trudno wyrokować.

O rozproszeniu dokumentów strategicznych świadczy równoległe istnienie takich dokumentów, jak:

- *Strategia zrównoważonego rozwoju* – będąca ponadsektorowym dokumentem łączącym cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe,
- *Krajowa strategia rozwoju regionalnego* – określająca potencjał absorpcyjny regionów Słowacji i ich cele rozwojowe w powiązaniu z polityką strukturalną Unii Europejskiej,
- *Strategia rozwoju edukacji* – stanowiąca typowy dokument sektorowy,
- *Strategia rozwoju turystyki* – określająca quasi-regionalne priorytety działań władz centralnych i samorządowych,
- *Krajowa strategia rozwoju opieki zdrowotnej nad pacjentami cierpiącymi na rzadkie choroby* – będąca dokumentem określającym długookresową politykę władz wobec specjalistycznego problemu sektorowego,
- *Strategia konkurencyjności* – wynikająca z zapisów strategii lizbońskiej,
- *Strategia bezpieczeństwa informacyjnego* – rezultat działań analitycznych kancelarii Rady Ministrów,
- *Plan rozwoju obszarów wiejskich* – powiązany ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej.

Dokumenty te nie są porządkowane hierarchicznie lub horyzontalnie i funkcjonują jako niezależne punkty odniesienia dla działań władz publicznych każdego szczebla.

Ciekawym przykładem transregionalnej strategii ponadsektorowej, służącej zwiększeniu konkurencyjności regionalnej jest *Strategia Regionu Dunaju*, koncentrująca się na tzw. Osi Dunaju (*Danube Axis*). Polegać ma ona na komplementarnym rozwoju naddunajskich portów rzecznych: Bratysławy, Komarna i Szturowa, z wykorzystaniem ich położenia geograficznego stanowiącego ważną drogę handlową w rozszerzonej Unii Europejskiej i mającą w przyszłości stać się główną „autostradą wodną" UE.

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

W sytuacji dość dużego rozproszenia i braku systematyzacji konkretnych dokumentów strategicznych oraz ich rozmaitego umocowania prawnego, trudno jest mówić o ośrodku, który praktycznie sprawuje funkcje koordynacyjne wobec systemu programowania strategicznego. W sposób formalny realizuje je Rada Ministrów. Zadania rządu Słowacji odzwierciedlone są w dwóch podstawowych dokumentach planistycznych – *Planie pracy rządu* oraz *Planie legislacyjnym rządu*. Dokumenty te przyjmowane są przez Radę Ministrów na początku każdego roku. Na podstawie obydwu dokumentów wskazywane są konkretne propozycje będące przedmiotem obrad rządu w danym miesiącu. Szczegółowy program przygotowuje Departament Programowania Posiedzeń Rady Ministrów, ulokowany w kancelarii Rady Ministrów. Materiały prezentowane na posiedzeniu Rady Ministrów są przedmiotem wcześniejszych międzyresortowych konsultacji i uzgodnień. Są one również opiniowane przez doradców rządu.

Uregulowany przepisami prawnymi obszar programowania strategicznego Republiki Słowackiej odnosi się przede wszystkim do wdrażania polityki strukturalnej i określają go *Narodowe strategiczne ramy odniesienia*. Programowanie strategiczne NSRO i powiązanych z nimi dokumentami operacyjnymi koordynowane jest przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Regionalnego, we współpracy z Kancelarią Rady Ministrów i poszczególnymi ministerstwami sektorowymi. Ministerstwo Transportu Budownictwa i Rozwoju Regionalnego powstało w 2010 r. w wyniku przekształcenia Ministerstwa Transportu, Poczty i Telekomunikacji i stanowi jeden z pierwszych przejawów silniejszego zaakcentowania jednolitego podejścia do problematyki strategicznego wymiaru zarządzania państwem.

Ustawa o organizacji ministerstw i urzędów centralnych alokuje odpowiedzialność na programowanie strategiczne polityki publicznej na poszczególne ministerstwa oraz agencje rządowe. Inicjatorami i odpowiedzialnymi za kształt dokumentów strategicznych są departamenty merytoryczne ministerstw w sposób nieformalny przygotowujące określone propozycje. Procesu programowania strategicznego często nie poprzedza żaden formalny dokument szczegółowo opisujący polityczne zamierzenia ministerstwa, z czym wiąże się relatywnie duża rola departamentów prawnych w każdym ministerstwie. Departamenty prawne często są inicjatorami powstawania dokumentów strategicznych, zwracając uwagę na konieczność ich powstania w związku z istniejącymi przepisami wykonawczymi.

W ministerstwach Republiki Słowacji rzadko znajduje się jednostka odpowiedzialna za całość sektorowego procesu programowania strategicznego. Nawet tam, gdzie ona istnieje (np. w Ministerstwie Środowiska), nie stanowi ona jedynego źródła powstawania dokumentów strategicznych. Instytucjonalną próbą zmiany tej sytuacji jest utworzenie Instytutu Polityki Finansowej w Ministerstwie Finansów oraz Instytutu Polityki Społecznej w Ministerstwie Pracy i Spraw Społecznych. Ich rolą jest pełnienie zadań wewnętrznego think-tanku – ośrodka analiz strategicznych i inicjatorów planowania strategicznego. Podobne działania podjęto w 2013 r. w innych ministerstwach. W celu wzmocnienia strategicznych zdolności analitycznych w kluczowych urzędach centralnych utworzono odpowiednie jednostki. W Ministerstwie Środowiska powstał Departament Instrumentów Ekonomicznych i Analiz, w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Rozwoju Regionalnego – Instytut Strategiczny, w Ministerstwie Zdrowia – Instytut Polityki Zdrowia, w Ministerstwie Nauki Szkolnictwa i Badań Naukowych – Instytut Polityki Edukacyjnej a w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – Departament Analiz Ekonomicznych. Są to jednak zalążki instytucji quasi-doradczych i badawczych i obecnie trudno jest określić, jaka będzie ich rola w procesach programowania strategicznego.

Stosunkowo słaba pozycja premiera i duża niezależność poszczególnych ministerstw sprawia, że jednostką koordynującą w sposób permanentny strategiczne programowanie rozwoju jest Kancelaria Rady Ministrów[55]. Regulamin Kancelarii Rady Ministrów zobowiązuje ją do nadzoru wdrożenia zapisów strategicznych. Na podstawie przepisów ustawy dokonuje się także oceny osiągniętych efektów i podjęcia działań pozwalających na rozwiązanie problemów pojawiających się w trakcie implementacji danej polityki.

Kancelaria Rady Ministrów odgrywa istotną rolę w zakresie porządkowania i systematyzacji dokumentów strategicznych, a także prowadzi monitoring i ewaluację ich wdrażania. Kompetencje te wynikają z przynależnych jej uprawnień, które tradycyjnie posiada każda kancelaria Rady Ministrów (lub premiera), a nie są wynikiem systemowych rozwiązań w zakresie programowania i zarządzania strategicznego. Funkcja kancelarii rządu wynika z konieczności zapewnienia przez nią wsparcia merytorycznego i organizacyjnego wobec Rady Ministrów i premiera. Poza spełnianiem funkcji nadzorczych i doradczych, kancelaria rządu jest odpowiedzialna za koordynację międzyministerialną, stanowiącą jeden z istotnych elementów programowania strategicznego.

Istotną rolę w zakresie inicjowania programowania strategicznego odgrywają wydziały Kancelarii Rady Ministrów. Do najważniejszych w tym zakresie zaliczyć należy wydziały:

- analiz politycznych,
- polityki ekonomicznej,
- legislacji,
- rozwoju społecznego i mniejszości,
- integracji europejskiej,
- obrony i bezpieczeństwa.

Pozostałe wydziały (np. informacji, programu posiedzeń rządu, spraw personalnych, kontaktów zagranicznych i protokołu) mają charakter techniczny i obsługowy.

Zgodnie z *Ustawą o ciałach doradczych i koordynacyjnych Rady Ministrów* (Dziennik Ustaw nr 347, 1992 r.) rząd może tworzyć struktury doradcze i koordynacyjne (rady i komitety). Najważniejsze z nich to: Rada Porozumienia Społeczno-Gospodarczego, Rada Gospodarcza, Rada ds. Integracji Słowacji z Unią Europejską, Rada ds. Mniejszości, Rada ds. Administracji Publicznej oraz Rada Legislacyjna. Rada Ministrów może też powoływać wyspecjalizowane komisje,

[55] W strukturze słowackiej administracji centralnej nie istnieje samodzielna instytucja, obsługująca prezesa Rady Ministrów. Funkcję taką wypełnia sekretariat Rady Ministrów, mieszczący się w strukturze kancelarii rządu. Personel sekretariatu składa się doradców ekonomicznych i specjalistów w zakresie analiz ekonomicznych (będących pracownikami kancelarii rządu) oraz pracowników administracyjnych.

którym powierza się realizację zadań analitycznych o charakterze strategicznym. Wykonują one funkcje doradcze w obszarach działania rządu i podległych mu organów.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym najlepiej odzwierciedlają strategie przygotowane na potrzeby gospodarowania funduszami strukturalnymi. Jak już uprzednio wspomniano, w pozostałych przypadkach trudno zidentyfikować systemowe rozwiązania porządkujące problematykę strategicznego zarządzania państwem.

W opracowanych na potrzeby obecnego okresu programowania Unii Europejskiej *Narodowych strategicznych ramach odniesienia*, najistotniejszą rolę odgrywa Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Regionalnego, które przygotowało dokument pn. *Analiza zdolności administracyjnych państwa słowackiego w okresie 2007–2013*. Dokument przyjęto rozporządzeniem Rady Ministrów i zawiera on listę kluczowych problemów, których rozwiązanie warunkuje skuteczne i efektywne zarządzanie funduszami strukturalnymi UE.

Wdrażania słowackich *Narodowych strategicznych ram odniesienia* odbywa się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, wprowadzającego system zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności, określający standardowe procedury i działania dotyczące realizacji celów strategicznych.

Sektorowe programy operacyjne wpisane w *Narodowe strategiczne ramy odniesienia* to:
- PO Środowisko,
- PO Transport,
- PO Zdrowie,
- PO Społeczeństwo informacyjne,
- PO Badania i Rozwój,
- PO Konkurencyjność,
- PO Edukacja,
- PO Zatrudnienie i inkluzja społeczna.

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Regionalnego jest także władzą koordynującą wdrażanie programów operacyjnych wynikających z NSRO, zarówno w wymiarze sektorowym, jak i regionalnym, a Ministerstwo Finansów jest naczelną instytucją audytową i certyfikującą. Sektorowymi programami operacyjnymi zarządza właściwe ministerstwo resortowe. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Regionalnego przygotowuje również szczegółowe wytyczne i metodologię wdrażania poszczególnych programów operacyjnych.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Podział terytorialny Republiki Słowackiej jest jedną z podstawowych słabości strukturalnych państwa i prowadzi do stosunkowo mało efektywnej polityki regionalnej i trudności w zarządzaniu rozwojem. Słowacja jest państwem unitarnym. Jednostki administracyjne szczebla krajowego i gminnego są również jednostkami samorządu terytorialnego. Od 1 lipca 1996 r. Słowacja dzieli się na 8 regionów, które dzielą się na 79 powiatów (*okres*), a te z kolei na 2883 gmin i 138 gmin miejskich. Na szczeblu regionalnym i lokalnym istnieje dualizm władzy – równolegle funkcjonują organy samorządowe i rządowe. Trójstopniowy podział terytorialny Słowacji w dużej mierze przypomina istniejący obecnie w Polsce. System ukształtowany został w oparciu o *Ustawę o terytorialnym i administracyjnym podziale Republiki Słowackiej* (Dziennik Ustaw nr 221, 1996 r.) oraz *Ustawę o organizacji terenowej administracji państwowej* (Dziennik Ustaw nr 222, 1996 r.).

Obecny podział terytorialny państwa, pomimo dość zdecentralizowanych przepisów kompetencyjnych, powoduje, że prowadzenie polityki regionalnej jest bardzo utrudnione. Bardzo małe gminy (prawie 70 proc. liczy mniej niż 1000 mieszkańców a najmniejsza – 10 osób) i mało samodzielne powiaty są głównymi obszarami problemowymi słowackiego samorządu terytorialnego. Z kolei zbyt duże, sztucznie wykrojone regiony powodują, że przeważająca większość obywateli Słowacji nie identyfikuje się z formalnymi regionami, które zamieszkują. Uwarunkowania te

powodują, że w programowaniu strategicznym rozwój regionalny nie jest traktowany priorytetowo, a Rada Ministrów realizuje przekształcenia strukturalne raczej w optyce ogólnokrajowej i sektorowej. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego* i powiązany z nią *Regionalny plan operacyjny* akcentuje przede wszystkim wyrównawczy aspekt realizowanych działań, odnosząc się do zidentyfikowanych w dokumencie analitycznym kluczowych czynników rozwojowych. Zapisane w ROP cele odzwierciedlają treść *Krajowej strategii rozwoju regionalnego* i dotyczą:

- poprawy stanu infrastruktury społecznej w obszarach: szkolnictwa, usług społecznych, kultury,
- poprawy stanu infrastruktury transportowej (sieci dróg regionalnych i lokalnych),
- poprawy stanu infrastruktury turystycznej.

Władzą zarządzającą polityką regionalną Słowacji jest Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Regionalnego. Ministerstwo opracowuje *Krajową strategię rozwoju regionalnego*, z której wynika opisany w *Narodowych strategicznych ramach odniesienia*, *Regionalny program operacyjny*. Poza NSRO nie istnieją konkretne przepisy, które określają zasady, tryb przygotowania i sposób realizacji *Krajowej strategii rozwoju regionalnego* oraz jej powiązania z innymi dokumentami strategicznymi. W słowackich *Strategicznych ramach odniesienia* istnieją dwa programy operacyjne o charakterze regionalnym:

- regionalny program operacyjny (adresowany do wszystkich regionów, oprócz regionu Bratysławy),
- program operacyjny regionu Bratysława.

Regionalnym działaniom strategicznym zapewne będzie towarzyszyć zapowiadana kolejna reforma terytorialna Republiki Słowackiej. Pozostaje ona najważniejszym wyzwaniem, bez sprostania któremu trudno mówić o koordynacji działań strategicznych poziomu centralnego i samorządowego.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Słowackie rozwiązania w zakresie programowania strategicznego i systemowych rozwiązań zarządzania rozwojem w niewielkim stopniu mogą być użyteczne dla reform przeprowadzanych w Polsce. Brak systemu planowania strategicznego, bardzo duże rozproszenie i różny – często niejasny – status dokumentów strategicznych wyraźnie wskazuje na to, że problem ten, zdaniem władz kraju, nie jest w tej chwili największym wyzwaniem dla modernizacji państwa w aspekcie reformy jego instytucji centralnych.

Ułomna samorządowa reforma terytorialna, która nadal jest przedmiotem ostrych debat politycznych, nie sprzyja wykreowaniu spójnych ram dla regionalnego planowania strategicznego. W rządzie słowackim powstało niedawno Ministerstwo Transportu Budownictwa i Rozwoju Regionalnego, które potencjalnie spełnia warunki ośrodka koordynacji programowania strategicznego – jako Władza Koordynująca opracowująca dokumenty metodologiczne i wytyczne dla *Narodowych strategicznych ram odniesienia*. Kwestią otwartą pozostaje jednak wyposażenie tej instytucji w odpowiednie mechanizmy koordynacji, nadzoru, wdrażania i ewaluacji, funkcjonujące obecnie w sposób rozproszony w ramach kancelarii premiera i dyskrecjonalnych uprawnień poszczególnych ministrów.

Z dużą dozą ostrożności można wskazać, że mające miejsce obecnie próby tworzenia instytucji ekspercko-doradczych przy kluczowych ministerstwach, mogą być dobrą praktyką dla polskich instytucji szczebla centralnego, jednak jak już wspomniano, większość z nich dopiero rozpoczyna działalność. Ponadto, w kontekście fragmentarycznej koordynacji programowania strategicznego zarządzania państwem, rola instytucji tego typu może być bardzo marginalna, nawet jeśli ich działalność będzie profesjonalnie i obiektywnie analizować wyzwania, przed którymi stoi współczesna Słowacja.

Bibliografia

A Manual of Selected Slovak Experience in Public Administration Reform and Management (2012), NISPAcee.

Good Governance of Regional Development – Challenge for the Slovak Republic (2012), Carpathian Development Institute, Kosice.

Kneuer M., Malova D., Bönker F. (2011), *Sustainable Government Indicators 2011*, Bertelsmann Stiftung.

National Reform Plan of the Slovak Republic 2012.

National Reform Programme of the Slovak Republic 2013.

National Strategic Reference Framework of the Slovak Republic 2007–2013.

Public Administration Reform in Slovakia: 20 Years of Experience with Different Institutional Settings at the Local and Regional Levels.

Strategy of the Slovak Republic for the integration of Roma (2011), The Office of the Plenipotentiary of the Government of the Slovak Republic for Roma communities.

www.danube-region.eu.

www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/sk1303019q.htm.

11. Stany Zjednoczone

Autor: ***Tomasz Kupiec***

Wprowadzenie

Stany Zjednoczone Ameryki stanowią pod wieloma względami wyjątkowy przypadek pośród krajów omawianych w tym opracowaniu. Wyróżnia je m.in. status militarnego i gospodarczego „supermocarstwa". Stany Zjednoczone są państwem bogatym w ujęciu PKB per capita. Mimo dużych możliwości finansowych, w porównaniu z większością krajów europejskich, USA angażują relatywnie znacznie mniej środków publicznych na wydatki socjalne, charakterystyczne dla państw opiekuńczych (Pollitt i Bouckaert 2000).

USA były jednym z pierwszych państw, które określiło swoje podstawowe ramy polityczne w formie spisanej konstytucji. Jest to państwo federalne, a konstytucja dzieli władzę pomiędzy rząd federalny i podmioty federacji 50 (obecnie) stanów[56]. Z konstytucji wywodzi się również podział władzy federalnej na wykonawczą – sprawowaną przez prezydenta, ustawodawczą – sprawowaną przez Kongres (składający się z dwóch izb: niższej Izby Reprezentantów i wyższej Senatu) i sądowniczą – sprawowaną przez Sąd Najwyższy (Chandler 2000). Opisany system opiera się o zasady kontroli i równowagi (ang. *checks and balances*), co ma zapewnić, aby żadna z gałęzi władzy nie zdominowała pozostałych.

Amerykański system administracji jest rozdrobniony i wysoce podatny na wpływy spoza sfery władzy wykonawczej. W przeciwieństwie do wielu krajów europejskich w USA nigdy nie stworzono jednolitego i silnego centralnego aparatu państwowego. Jest to konsekwencją tego, że fundamenty obecnej administracji powstały przed ukształtowaniem się idei współczesnej państwowości, a następnie, szczególnie w XX w., administrację rozwijano krok po kroku, dodając kolejne departamenty i agencje, tworząc nie do końca racjonalny zlepek (Pollitt i Bouckaert 2011).

Prezydentowi podlega Gabinet (ang. *Cabinet*) – odpowiednik Rady Ministrów, który gromadzi sekretarzy[57], szefów departamentów – odpowiedników ministerstw. Na obecny Gabinet B. Obamy składają się sekretarze[58]: stanu, skarbu, obrony, zasobów wewnętrznych, rolnictwa, handlu, pracy, zdrowia i opieki społecznej, mieszkalnictwa i rozwoju miast, transportu, energetyki, edukacji, spraw weteranów, bezpieczeństwa krajowego[59] oraz prokurator generalny.

Podstawowym źródłem prawa w USA jest wspomniana już konstytucja z 1787 r., do której dotychczas wprowadzono 27 poprawek. Kolejnym poziomem prawa federalnego są ustawy uchwalane przez Kongres i podpisywane przez prezydenta. Ustawy te zebrane są w kodeksie (ang. *United States Code*[60]). Kompetencje tworzenia własnych regulacji, na mocy ustawy Kongresu, mogą otrzymać również agencje federalne. Regulacje te zbierane są w kodeksie federalnym (ang. *Code of Federal Regulations*)[61].

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Administrację USA charakteryzuje orientacja biznesowa i kultura przedsiębiorczości. Jak już wspomniano, jej organizacja jest fragmentaryczna i otwarta. W związku z powyższym, koncepcje zarządzania pojawiające się w sektorze prywatnym „od zawsze" relatywnie łatwo przenikały do sektora publicznego. W różnych okresach administracja federalna adaptowała kolejne techniki i podejścia do zarządzania, w tym: zarządzanie przez cele, *downsizing*, TQM, benchmarking (Pollitt i Bouckaert 2011).

---

56 Niektóre jurysdykcje nazywają siebie „wspólnotami" (*Commonwealth*), a nie stanami (*State*).
57 I wiceprezydenta.
58 www.whitehouse.gov/administration/cabinet (22.09.2013).
59 Najmłodszy departament, stworzony w odpowiedzi na zamach terrorystyczny z 11 września 2001 r.
60 www.law.cornell.edu/wex/united_states_code (22.09.2013).
61 www.law.cornell.edu/wex/code_of_federal_regulations (22.09.2013).

Mimo powyższych inicjatyw, do lat 90. XX w. nie istniało jednak prawo wspierające, czy narzucające jednolite rządowe podejście do planowania i zarządzania opartego na wynikach. Wprowadzane do tego czasu rozwiązania były ograniczone do poszczególnych agencji. Najczęściej też nie były kontynuowane po wyborze nowego prezydenta i zmianach na szczytach administracji (Breul 2007).

Swoisty system planowania strategicznego, uregulowany na poziomie ustaw, został zainicjowany szeregiem reform w zakresie zarządzania i finansów rządu federalnego, podjętych pod koniec ubiegłego wieku. Najważniejszym wydarzeniem w ramach tego cyklu reform było uchwalenie przez Kongres w 1993 r. *The Government Peformance and Results Act* (GPRA). Akt ten narzucił jednolite ramy planowania strategicznego dla wszystkich federalnych departamentów i agencji – w sumie około 100 podmiotów (Breul 2007).

The Government Peformance and Results Act (P.L. 103-62) ustalił obowiązek przygotowania przez wszystkie agencje planów strategicznych obejmujących okres nie krótszy niż 4 lata i zawierających:

- kompleksową misję obejmującą główne funkcje i działania agencji,
- główne cele oraz cele zorientowane na wyniki, odnoszące się do najważniejszych funkcji i działań agencji,
- wskazanie jak cele agencji mają zostać osiągnięte, w tym opis operacji, procesów, umiejętności i technologii, kapitału ludzkiego, informacji i innych zasobów niezbędnych do osiągnięcia celów,
- opis spójności celów operacyjnych zawartych w planie operacyjnym z celami planu strategicznego,
- opis czynników zewnętrznych, niezależnych od agencji, które mogą znacząco wpłynąć na osiągnięcie celów,
- opis ewaluacji wykorzystanych przy formułowaniu i modyfikacji celów, jak i planu przyszłych ewaluacji.

W 2011 r. uchwalono *GPRA Modernization Act of 2010* (GPRAMA). Regulacja ta stanowiła kolejny krok w kierunku budowy systemu planowania strategicznego, dodając do wymogu tworzenia planów strategicznych agencji również obowiązek określenia celów priorytetowych całego rządu federalnego. Na mocy GPRAMA (P.L. 111-352) plany strategiczne agencji muszą wskazywać, jak cele agencji przyczyniają się do realizacji priorytetowych celów rządu federalnego oraz zawierać opis współdziałania agencji z innymi agencjami na rzecz realizacji swoich celów i celów priorytetowych rządu federalnego (Brass 2012)[62]. Działania podejmowane w ramach GPRA/GPRAMA są postrzegane obecnie jako najbardziej kompletny i zaawansowany przejaw planowania strategicznego w sektorze publicznym USA (Poister 2010).

Poza wspomnianymi planami strategicznymi, kierunki działania administracji federalnej USA wynikają z licznych strategii narodowych, zarówno o szerokim zakresie i przekrojowym charakterze (np. *Narodowa strategia bezpieczeństwa*), jak i bardziej sektorowym (np. *Narodowa strategia kontroli narkotyków*). Nie istnieje jednak konkretna ustawa/przepisy porządkujące sposób przygotowania, zakres relacji tych dokumentów. Ustalenia te są czynione każdorazowo na potrzeby danego dokumentu w przepisach ustanawiających wymóg jego przygotowania.

Przegląd dokumentów strategicznych

Podstawową, a przynajmniej najbardziej uporządkowaną, strukturę dokumentów strategicznych wiążących działania administracji federalnej stanowią opisane wyżej plany strategiczne departamentów i agencji. Plany te mają zazwyczaj 4–5-letni okres obowiązywania (np. obecne plany Departamentów Bezpieczeństwa Kraju i Handlu określono na lata 2012–2016, a Departamentów Pracy i Stanu na lata 2011-2016), ale zdarzają się ich aktualizacje (np. mimo istniejącego planu Departamentu Pracy na lata 2011–2016, obecnie prowadzone są prace nad aktualizacją na lata 2014–2018[63]). Można więc przyjąć, że są to dokumenty średniookresowe. Struktura planów odpowiada tej określonej w GPRA/GPRAMA (opisanej powyżej). Zakres tematyczny planu musi obejmować wszystkie główne programy i funkcje departamentu i podległych mu agencji (Breul 2007). Na przykład plan strategiczny Departamentu Handlu ma trzy główne obszary programowe[64]: wzrost gospodarczy (innowacje i przedsiębiorczość, rozwój rynku i komercjalizacja, promocja eksportu), nauka i informacja oraz zarządzanie środowiskiem. Dodatkowo wyznaczono trzy obszary zarządcze: usługi dla klientów, doskonalenie organizacyjne, doskonalenie zasobów ludzkich. Obszary działania ujęte w planie strategicznym Departamentu Bezpieczeństwa Kraju to: przeciwdziałanie terroryzmowi, zwiększanie bezpieczeństwa, zabezpieczanie granic, egzekwowanie praw imigracyjnych, ochrona cyberprzestrzeni i kluczowej infrastruktury, zabezpieczenie na wypadek katastrof. Plany strategiczne

[62] Przykładowo za realizację celu priorytetowego, tj. podwojenia eksportu Stanów Zjednoczonych odpowiadało aż 14 agencji federalnych i było z nim powiązanych ponad 40 programów wdrażanych przez te agencje.
[63] www.dol.gov/_sec/stratplan/2014outreach (dostęp: 2013.09.23).
[64] www.osec.doc.gov/bmi/budget/DOC_Strategic_Plan_022311.pdf (dostęp: 2013.09.23).

przygotowywane są przez szefów departamentów (sekretarzy) i nie wymagają zatwierdzenia przez inny podmiot. O ich przygotowaniu należy jednak zawiadomić prezydenta i Kongres. Rola Kongresu jest istotna również na etapie opracowania planów, bowiem ich treść musi być konsultowana z oboma izbami oraz wszystkimi właściwymi komitetami Kongresu.

Jak już wskazano wyżej, poza planami strategicznymi departamentów, działania administracji warunkuje szereg strategii szczebla federalnego. Pierwsze strategie narodowe zaczęto tworzyć za czasów administracji prezydenta Clintona, głównie przez Departament Obrony, który starał się wypracować własne podejście do planowania strategicznego, niezależne od wymogów GPRA (Kamensky 2006). W założeniach strategie narodowe miały być przyjmowane przez prezydenta i obejmować działania wykraczające poza kompetencje rządu federalnego, obejmować inne szczeble administracji, a także organizacje pozarządowe. W praktyce poszczególne agencje zaczęły kreować „strategie narodowe" w odniesieniu do kwestii o mniejszym znaczeniu, które nie są rozpatrywane na poziomie prezydenta. Funkcjonujące obecnie strategie narodowe są więc przygotowywane na różnych szczeblach władzy wykonawczej – przez prezydenta, sekretarzy, dyrektorów agencji. Większość dokumentów ma raczej charakter sektorowy, tzn. mogą być powiązane z konkretnym departamentem. Nie zidentyfikowano dokumentu o charakterze ogólnej horyzontalnej strategii rozwoju kraju, która stanowi, bądź mogłaby stanowić podstawę do wypracowania pozostałych dokumentów strategicznych. Poniżej przedstawiono przegląd wybranych strategii, których przygotowanie jest regulowane ustawami zebranymi w Kodeksie Stanów Zjednoczonych.

Stosunkowo ogólnym i szerokim dokumentem jest *Narodowa strategia bezpieczeństwa* (ang. *National Security Strategy*). Podstawę prawną do przygotowanie tego dokumentu stworzył *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* uchwalony w 1986 r. Na jego mocy każdego roku prezydent powinien przedstawić Kongresowi kompleksowy raport odnoszący się do strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych[65]. Co ciekawe i charakterystyczne także dla innych omawianych poniżej dokumentów, *Narodowa strategia bezpieczeństwa* nie ma określonego okresu obowiązywania, można powiedzieć, że ma charakter kroczący, a cele obowiązują tak długo jak nie nastąpi ich reorientacja kolejnym raportem rocznym. W niektórych raportach tytuł *National Security Strategy* uzupełniany jest podtytułem oddającym przesłanie dokumentu, np. *NSS of Engagement and Enlargement* (1994), *NSS For A New Century* (1997), *NSS For A Global Age* (2001)[66]. Podstawowe obszary tematyczne aktualnej NSS (2010) to:

1. Bezpieczeństwo, w tym: wzmocnienie bezpieczeństwa i odporności na własnym terytorium, pokonanie Al-Kaidy i współpracujących z nią grup ekstremistycznych, cofnięcie rozprzestrzeniania broni biologicznej i nuklearnej, rozprzestrzenianie pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, zabezpieczanie cyberprzestrzeni.
2. Dobrobyt, w tym: wzmocnienie edukacji i kapitału ludzkiego, wzmocnienie nauki, technologii i innowacji, zrównoważony i trwały wzrost, racjonalne wydatkowanie środków publicznych[67].
3. Wartości, w tym: promowanie demokracji i praw człowieka zagranicą, promowanie godności poprzez zaspokajanie podstawowych potrzeb.
4. Międzynarodowy porządek: zapewnienie silnych sojuszy, budowanie współpracy z innymi centrami wpływu XXI w., podtrzymanie współpracy w zakresie kluczowych wyzwań globalnych (np. zmiany klimatu).

Powyższe zestawienie obszarów pokazuje: po pierwsze, szerokie podejście do kwestii bezpieczeństwa, obejmujące również kwestie ekonomiczne. Po drugie, bardzo wyraźnie pokazuje sposób myślenia charakterystyczny dla kraju o wspomnianym na wstępie statusie „supermocarstwa", które nie traktuje świata jedynie jako źródła zewnętrznych uwarunkowań, ale stara się na niego aktywnie wpływać w wielu obszarach. Kwestie poruszane w NSS są następnie uszczegóławiane w strategiach niższego szczebla, m.in.:

- *Narodowej strategii przeciwdziałania terroryzmowi* (ang. *National Strategy for Counterterrorism*), której cele obejmują: ochronę obywateli i obszaru USA, pokonanie Al-Kaidy i jej współpracowników, przeciwdziałanie rozwojowi terroryzmu m.in. w zakresie wykorzystania broni masowego rażenia.
- *Narodowej strategii bezpieczeństwa krajowego* (ang. *National Strategy for Homeland Security*) odnoszącej się m.in. do: przeciwdziałania atakom terrorystycznym, ochrony ludności, kluczowej infrastruktury i zasobów, sposobów odpowiedzi na incydenty.

NSS jest również podstawą dla strategii przygotowywanych w obszarze obronności. Sekretarz Obrony odpowiada za opracowanie *Narodowej strategii obrony* (ang. *National Defense Strategy*). Strategia ta podobnie jak NSS nie ma okresu obowiązywania, a jest wyrażana w czteroletnich przeglądach obronnych (ang. *quadrennial defense review*)[68]. Zaś przewodniczący

[65] W praktyce raporty te nie są tworzone każdego roku.
[66] http://nssarchive.us (24.09.2013).
[67] W oryginale: *Spend Taxpayers' Dollars Wisely*.
[68] Przygotowywanych w każdym roku podzielnym przez 4.

Kolegium Połączonych Szefów Sztabów (ang. *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) każdego parzystego roku aktualizuje bądź przygotowuje nową *Narodową strategię wojskową* (ang. *National Military Strategy*), która wskazuje jak wojsko przyczynia się do osiągnięcia celów NSS i NDS.

Opisane strategie nie pozostają bez wpływu na omawiane wcześniej plany strategiczne, m.in. plan Departamentu Bezpieczeństwa Kraju, w którym znajdują się odwołania do NSS i *quadrennial defense review*. Liczba strategii i innych dokumentów strategicznych funkcjonujących w obszarze działania Departamentu Bezpieczeństwa Kraju jest bardzo duża i wskazuje na niezwykle szeroki zakres obowiązków tego podmiotu, w którym zebrano kompetencje 22 agencji działających niezależnie przed jego powołaniem (Pollitt i Bouckaert 2011). W obowiązkach Sekretarza Bezpieczeństwa Kraju znajduje się przykładowo opracowanie narodowych strategii transportu publicznego i transportu kolejowego. Zaś podległa mu Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego odpowiada za przygotowanie *Narodowej strategii postępowania w przypadku katastrof* (ang. *National Disaster Recovery Strategy*).

Wymóg przygotowania strategii występuje także w polach działania innych departamentów. Przykładowo w obszarze działania Departamentu Zdrowia i Opieki Społecznej regulacje narzucają obowiązek przygotowania *Narodowej strategii bezpieczeństwa zdrowotnego* (ang. *National Health Security Strategy*). Strategia ta ma być przedkładana przez sekretarza komitetom Kongresu co 4 lata zaczynając od 2014 r. Warto zauważyć, że mimo tego, iż wymóg ustawowy przygotowania strategii jest nowy, to funkcjonowała ona już wcześniej. Strategia określa cele w zakresie m.in.: rozwoju publicznej służby zdrowia, podnoszenia potencjału szpitali i innych jednostek medycznych, uwzględniania potrzeb grup zagrożonych, koordynacji działań na różnych szczeblach administracji, przeciwdziałania zagrożeniom biologicznym, chemicznym, radiologicznym.

Kolejną strategią w obszarze zdrowia jest *Narodowa strategia poprawiania jakości służby zdrowia*, znana również jako *Narodowa strategia jakości* (ang. *National Strategy for Quality Improvement in Health Care / National Quality Strategy*). Pierwsza strategia jakości miała zostać przedłożona przez sekretarza odpowiednim komitetom Kongresu w 2011 r. i następnie aktualizowana nie rzadziej niż raz do roku. Szerokie cele strategii obejmują: lepszą opiekę (poprawienie służby zdrowia poprzez zorientowanie na pacjenta), zdrowi ludzie/zdrowe społeczności (poprawa stanu zdrowia społeczeństwa poprzez wsparcie potwierdzonych terapii, wykorzystanie czynników behawioralnych, społecznych i środowiskowych), opieka w przystępnej cenie (redukcja kosztów służby zdrowia dla indywidualnych pacjentów, rodzin, rządu). W odniesieniu do tej strategii przygotowywane są roczne sprawozdania z postępów w realizacji, opierające się na zmianach mierzalnych wskaźników[69].

Dodatkowo na prezydenta nałożono m.in. obowiązek przygotowania pięcioletniej *Strategii zapobiegania HIV/AIDS*. Dokument przygotowano w 2010 r. i prezentuje on mierzalne cele do 2015 r., obejmujące: zapobieganie nowym zarażeniom, poprawę opieki zdrowotnej dla zarażonych i redukcja nierówności w tym zakresie. Prezydent odpowiada także za przedstawienie Kongresowi corocznie *Narodowej strategii kontroli w zakresie narkotyków* (ang. *National Drug Control Strategy*). Strategia na rok 2013 koncentruje się na: przeciwdziałaniu zażywaniu narkotyków, rozszerzeniu dostępu do leczenia uzależnień, reformie systemu karnego, wsparciu osób cierpiących z powodu skutków uzależnienia.

W swoich obowiązkach przygotowanie i wdrożenie strategii ma też prokurator generalny. Odpowiada on za *Narodową strategię zapobiegania wykorzystywaniu dzieci* (ang. *National Strategy for Child Exploitation Prevention and Interdiction*), która powinna być przedstawiana Kongresowi co dwa lata, zawierać roczne cele, ale także projekcję pięcioletnich priorytetów.

Ciekawym przykładem jest również obszar edukacji, w którym nie zidentyfikowano ustawowego obowiązku przygotowania federalnej strategii, nałożonego na odpowiedniego sekretarza. Jednakże *Narodowe cele edukacyjne* (ang. *National Education Goals*) zostały sformułowane wprost w *Kodeksie Stanów Zjednoczonych*[70] (w przeciwieństwie do wszystkich powyższych przykładów, ustaliła je więc władza ustawodawcza, a nie wykonawcza). Cele te obejmują: przygotowanie dzieci do rozpoczęcia edukacji, zapewnienie ukończenia edukacji, zapewnienie odpowiednich kompetencji uczniom, kształcenie nauczycieli i ich rozwój zawodowy, podniesienie piśmienności dorosłych i kształcenie ustawiczne, poprawa bezpieczeństwa, dyscypliny oraz rozwiązanie w szkołach problemu alkoholu i narkotyków, zwiększenie zaangażowania rodziców.

Ten wyrywkowy przegląd strategii szczebla federalnego służyć miał przede wszystkim pokazaniu, że w USA nie da się zaobserwować uporządkowanego, całościowego systemu dokumentów strategicznych. Choć funkcjonuje wiele narodowych strategii, to mają one raczej charakter sektorowy, powiązany z obszarem działania poszczególnych departamentów. Układ

[69] Raport z 2013 r., www.ahrq.gov/workingforquality/nqs/nqs2013annlrpt.pdf.
[70] 20 USC 5812.

strategii warunkowany jest zatem strukturą administracji i całego rządu federalnego oraz wspomnianej już zasady *checks and balances*. Poszczególne strategie krajowe mają swoje własne, bardzo różne historie. Strategie te najczęściej funkcjonowały początkowo jako praktyka na poziomie agencji, a następnie wprowadzane są do prawodawstwa w wyniku panujących w danym czasie poglądów, konsensusu politycznego w obszarze danej polityki. W ramach silnej władzy ustawodawczej – Kongresu – funkcjonuje szereg wyspecjalizowanych komitetów, które koncentrują się na kontroli poszczególnych polityk i agencji działających w ich obszarze. Decyzje w ramach określonej polityki będą więc często efektem interakcji ośrodków władzy wykonawczej i ustawodawczej zajmujących się daną polityką, ale w oderwaniu od innych polityk. Powoduje to, że strategie są odseparowane od siebie oraz od innych działań w zakresie planowania/zarządzania strategicznego (w tym omawianych, wynikających z GPRA/GPRAMA).

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

Jak zauważa Friedberg (2007), biura i urzędy zajmujące się planowaniem strategicznym są rozproszone w całej gałęzi wykonawczej rządu federalnego i pracują jedynie na potrzeby swoich agencji/departamentów. Nie ma natomiast ośrodka, w którym wysiłki te łączono by w jedną spójną i kompletną całość. Pogląd ten jest szczególnie właściwy w odniesieniu do narodowych strategii. Natomiast pewne cechy ośrodka koordynacji planowania strategicznego w zakresie działań podejmowanych na mocy GPRA/GPRAMA przypisać można Biuru Zarządzania i Budżetu (ang. *Office of Management and Budget*, *OMB*) działającemu w ramach administracji przy prezydencie, tzw. Biura Wykonawczego Prezydenta (ang. *Executive Office of the President*).

Misją OMB jest służenie prezydentowi we wdrażaniu jego wizji w ramach całej władzy wykonawczej. Biuro odpowiada bezpośrednio przed prezydentem i wspiera wszystkie departamenty i agencje w realizacji priorytetów prezydenta. Obowiązkiem OMB jest również wspieranie agencji w procesie planowania strategicznego[71]. Zgodnie z GPRAMA, dyrektor OMB koordynuje agencje przy wypracowaniu celów priorytetowych rządu federalnego. Cele te powinny obejmować przede wszystkim kwestie przekrojowe poprzez kompetencje poszczególnych agencji i być długoterminowe[72].

Realizując swoje zadania, OMB wydaje instrukcje dla agencji federalnych (ang. *Circulars*). Dotyczą one m.in. planów strategicznych agencji i regulują m.in. zakres i termin, w którym projekty planów mają zostać przedstawione OMB i w których następnie Biuro zgłasza swoje uwagi (OMB 2013).

Koordynacyjna rola OMB ujawnia się również w kontekście wdrażanego w odpowiedzi na kryzys gospodarczy pakietu stymulacyjnego, usankcjonowanego w ramach *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA) (Pub. L. 111-5). Realizacja pakietu poza działaniami w sferze fiskalnej obejmowała szereg programów, inwestycji w obszarach: zdrowia, edukacji, rynku pracy, transportu, energetyki, mieszkalnictwa, B+R. OMB odpowiadało za przygotowanie obowiązujących cały rząd (wszystkie agencje realizujące ARRA) wytycznych w zakresie realizacji pakietu stymulacyjnego, wskazujących m.in.: wymogi odnośnie planowania i raportowania, zarządzania ryzykiem, wykonania budżetu. ARRA nie wskazuje daty końcowej realizacji pakietu stymulacyjnego, a wiele podejmowanych projektów ma charakter długoterminowy, zatem ich realizacja, a więc także koordynacja ze strony OMB nadal trwa.

W kontekście koordynacji planowania strategicznego warto wspomnieć jeszcze o jednym podmiocie – Rządowym Biurze Kontroli (ang. *Government Accountability Office* – GAO). Jest to ciekawy podmiot, bo choć funkcjonuje w formie agencji, to działa na potrzeby Kongresu (a więc stanowi część władzy ustawodawczej). Ponadto jest doskonałym przykładem zasady *checks and balances* warunkującej kształt władzy federalnej. GAO nie uczestniczy oczywiście bezpośrednio w procesie planowania strategicznego, ale wpływa na jego kształtowanie, bowiem odpowiada za kontrolowanie zgodności realizacji programów i polityk z ich celami oraz prowadzenie analizy polityk na potrzeby decyzji Kongresu[73].

---

[71] www.whitehouse.gov/omb/organization_mission (25.09.2013).
[72] 31 USC 1120.
[73] www.gao.gov/about/index.html (25.09.2013).

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Omawiany wyżej wymóg planowania strategicznego na poziomie departamentu stanowi element szerszej koncepcji wiążącej planowanie strategiczne z operacyjnym i pomiarem wyników. Brass (2012) mówi o 3 produktach poziomu agencji/departamentu, które zostały usankcjonowane przez GPRA/GPRAMA. Obok omawianego już 4-letniego planu strategicznego są to: *Plan wykonawczy agencji* (ang. *Agency Performance Plan*) i *Przegląd wykonania planu agencji* (ang. *Agency Performance Update*). Plan wykonawczy musi zawierać przynajmniej jeden cel operacyjny i wskaźniki wykonawcze realizacji celów. Obowiązkowym elementem planu jest wyjaśnienie, jak cele operacyjne przyczyniają się do realizacji celów ogólnych, określonych w planie strategicznym agencji. Ponadto do każdego z celów operacyjnych musi być przypisany lider – osoba bezpośrednio odpowiedzialna za jego osiągnięcie. Plan przygotowywany jest na następny rok, ale odnosi się również do celów poprzedniego roku i ewentualnie je aktualizuje, dlatego plany postrzegane są jako dwuletnie. Wykonanie planu porównuje osiągnięte wartości wskaźników z zakładanymi, ewentualnie wyjaśnia dlaczego cele nie zostały osiągnięte i jaki jest plan ich osiągnięcia. Może też uzasadniać, dlaczego dany cel okazał się niewykonalny. Roczny plan wykonawczy przygotowywany jest również na poziomie całego rządu (ang. *Federal Government Performance Plan*).

Plany wykonawcze obejmują wszystkie programy i funkcje realizowane przez daną agencję (Breul 2007). Liczba programów federalnych realizowanych przez wszystkie agencje nie jest dokładnie znana, ale jest szacowana na około 1 000 (Newcomer 2007). Programy zwykle wskazują cele planu wykonawczego i strategicznego, które realizują. Nie można natomiast powiedzieć, że programy federalne powstają jako konsekwencja, czy też operacjonalizacja planu strategicznego. Wiele z nich ma charakter wieloletni, powstały one w oparciu o odrębne ustawy, uchwalone czasem wcześniej niż GPRA. W odpowiedzi na założenia planów strategicznego i wykonawczego określane są zatem jedynie szczegóły realizacji i poziom finansowania.

Uzupełnieniem ciągu planowania strategicznego, operacyjnego i realizacji jest ocena tej ostatniej. Element ten jest również traktowany rzetelnie w ramach amerykańskiej administracji. Mimo iż mechanizm monitorowania rezultatów programów wynikał już bezpośrednio z GPRA, administracja prezydenta Busha wprowadziła dodatkowe narzędzie *Program Assessment Rating Tool* (PART). PART przyjął formę ankiety, w ramach której menedżerowie musieli przedstawić efekty programów wraz z dowodami. W ramach tej inicjatywy wyniki ocen miały być bezpośrednio powiązane z procesem budżetowym i decyzjami odnośnie dalszej realizacji programu (Ho 2007)[74]. Mimo obiecujących założeń PART spotkał się z krytyką i po 10 latach wycofano się z jego realizacji. Zastrzeżenia budził m.in. fakt, że PART skoncentrował wysiłki menedżerów na pomiarze efektów na poziomie programu – interesującym dla OMB, a nie departamentu i całego rządu – interesującym dla Kongresu (Posner i Fantone 2007).

Modernizacja GPRA – GPRAMA wprowadziła, w pewnym sensie zamiast PART, obowiązek przeglądu celów i programów i prezentacji realizacji planów wykonawczych. Informacje te dla całego rządu zebrane są na stronie www.performance.gov.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Szerokie kompetencje i niezależność władz stanowych usankcjonowana jest 10. poprawką do konstytucji, z której wynika, że wszystkie uprawnienia, których konstytucja nie powierzyła rządowi federalnemu ani nie wyłączyła z właściwości poszczególnych stanów, przysługują stanom bądź obywatelom. Lista uprawnień (ang. *enumerated powers*) rządu federalnego wskazana jest w art. 1 sekcji 8 konstytucji i jej bardzo wąski zakres w zasadzie wyklucza zwierzchniość względem stanów w zakresie planowania strategicznego.

Badania pokazują, że administracje rządów stanowych mają tendencję do adaptowania podobnych rozwiązań w zakresie planowania/zarządzania, w krótkim czasie po ich wprowadzeniu na poziomie federalnym. Z całego pakietu reform

[74] W oparciu o dokonaną ocenę programy były klasyfikowane jako „*performing*" (w podziale na *effective*, *moderately effective*, *adequate*), bądź „*not performing*" (w podziale na *ineffective*, *results not demonstrated*). Wyniki oceny wszystkich programów dostępne były na stronie www.expectmore.gov. Po wycofaniu się z PART wyniki te można oglądać na zarchiwizowanej stronie http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/index.html.

federalnych lat 90. XX w. planowanie strategiczne wskazuje się jako najczęściej przenoszone na poziom stanowy (Bryson et al. 2010).

Takie przenoszenie praktyk federalnych na poziom stanowy miało miejsce też wcześniej i dotyczyło np. *Management by Objectives* (około 1970 r.), *Zero-Based Budgeting* (około 1977 r.). Administracje stanowe modyfikowały i udoskonalały federalne metody planowania strategicznego i podejście to jest powszechne choć zróżnicowane między poszczególnymi stanami (Young 2003).

Podobnie jak w przypadku rządu federalnego, stanowa aktywność w zakresie planowania strategicznego ma najczęściej charakter sektorowy. Plany i strategie tworzone są i następnie realizowane na poziomie agencji lub departamentów (Bryson 2010). Można jednak podać też przykłady stanowych inicjatyw w zakresie planowania strategicznego. Za zaawansowane i godne uwagi uważa się (Young 2003) działania m.in. w stanach Oregon (ich model planowania i *benchamarku* nazywany jest *Oregon Shines*[75]) i Minnesota (*Minnesota Milestones*[76]). Działania te nie wykazują jednak żadnego powiązania z planowaniem strategicznym na poziomie federalnym. Nie istnieją wymogi uwzględniania celów/priorytetów dokumentów federalnych na poziomie strategii stanu.

Tam gdzie koordynacja (przynajmniej z federalnego punktu widzenia) jest konieczna, osiąga się ją najczęściej za pomocą bodźców finansowych – grantów celowych, w ramach których władze stanowe otrzymują dofinansowanie jedynie jeśli akceptują warunki pomocy określone przez rząd federalny (Chandler 2000).

Działające na opisanych powyżej zasadach inicjatywy uwzględniające aspekt planowania strategicznego prowadzi m.in. Agencja Rozwoju Gospodarczego (ang. *Economic Development Administration – EDA*), powołana na mocy *Public Works and Economic Development Act of 1965* (Pub.L. 89-136) celem stymulowania rozwoju na obszarach problemowych. Wsparcie EDA w ramach programu *Economic Adjustment Assistance* warunkowane jest przygotowaniem dla danego obszaru strategii (ang. *Comprehensive Economic Development Strategy – CEDS*). Wymagania odnośnie przygotowania CEDS zawarte są w kodeksie federalnym[77] i dotyczą procedury przygotowania strategii i jej struktury. Nie wymaga się, by warstwa rozstrzygnięć strategicznych dokumentu była spójna z dokumentami federalnymi. Natomiast decyzja o udzieleniu wsparcia na konkretne projekty opiera się o m.in. kryterium zgodności z priorytetami inwestycyjnymi EDA[78], a wsparcie w zgodzie z intencjami rządu federalnego dodatkowo ukierunkowuje katalog narzędzi interwencji określonych w kodeksie federalnym. Jako przykład efektu omawianego federalno-stanowego działania na rzecz planowania strategicznego wskazać można *Alabama CEDS*[79].

Kolejnymi przykładami są Metropolitalne Organizacje Planistyczne (ang. *metropolitan planning organization – MPO*), finansowane i koordynowane przez rząd federalny lokalne agencje zajmujące się kreowaniem polityki w obszarze transportu[80] oraz Regionalne Organizacje Planistyczne, finansowane przez federalną Agencję Ochrony Środowiska[81].

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Próbując wyciągać jakiekolwiek wnioski na potrzeby systemu planowania strategicznego w Polsce w oparciu o doświadczenia Stanów Zjednoczonych, trzeba pamiętać, że kraje te są zupełnie nieporównywalne. Rozwiązania funkcjonujące w USA są uzasadnione specyficznym kontekstem tego kraju – federalizmem, władzą dzieloną między prezydenta i Kongres, zasadą *checks and balances* (Radin 2000, 2013).

Brak jednolitego scentralizowanego systemu dokumentów strategicznych jest efektem gry interesów pomiędzy komórkami administracji prezydenta oraz odpowiadającymi im komitetami Kongresu w ramach poszczególnych polityk publicznych i nie może być traktowany jako wskazanie, czy też dobra praktyka dla Polski. Również kwestię braku wskaźników, czy ram czasowych strategii należy postrzegać w odpowiednim kontekście. Realizacja dokumentów strategicznych (działania

[75] benchmarks.oregon.gov (29.09.2013).
[76] www.mnplan.state.mn.us/mm/aboutmm.html (29.09.2013).
[77] 13 C.F.R. § 303.
[78] www.eda.gov/investmentPriorities.htm (29.09.2013).
[79] ceds.alabama.gov (29.09.2013).
[80] www.fhwa.dot.gov/planning/processes/metropolitan/index.cfm (05.11.2013).
[81] www.epa.gov/visibility/regional.html (05.11.2013).

administracji w tym zakresie) jest kontrolowana przez Kongres, a przedstawiciele administracji są zobowiązani do przygotowania rocznych, dwu-, bądź czteroletnich[82] sprawozdań z realizacji strategii i ich ewentualnych modyfikacji. Zakładane zatem w Polsce mechanizmy monitorowania działań w zakresie rozwoju wewnątrz samej administracji (MRR 2009) zastępuje w pewnym sensie ścisła kontrola Kongresu nad administracją. Zaś zakładany w Polsce sposób koordynacji zarządzania strategicznego nie byłby możliwy do wypracowania w USA, gdzie poszczególne agencje uznają zwierzchniość zarówno przedstawicieli administracji, jak i Kongresu. Podczas gdy przedstawiciele Kongresu często nie uznają rozstrzygnięć strategicznych promowanych przez administrację.

Dobrymi praktykami, które powinny zostać rozważone w kontekście działań podejmowanych w polskiej administracji są niewątpliwie:

1. Obowiązek przygotowania przez departamenty[83] średniookresowych (4–5-letnich) planów strategicznych o określonej narzuconej formie i zakresie. Powinny w nich być uwzględnione cele ogólnorządowe oraz cele przekrojowe, dotykające kompetencji kilku departamentów.
2. Przejście od planowania strategicznego do operacyjnego, poprzez plany roczne powiązane ze strategicznymi.
3. Ścisłe powiązanie planów strategicznych ze wszystkimi programami realizowanymi przez departamenty i agencje.
4. Personalizacja odpowiedzialności, tzn. przypisanie lidera do każdego z celów operacyjnych – osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za jego osiągnięcie.
5. System monitorowania realizacji programów, planów rocznych i planów strategicznych, uwzględniający prezentowanie pełnej informacji społeczeństwu za pośrednictwem internetu.

Bibliografia

Brass C.T. (2012), *Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, R42379.

Breul J.D. (2007), *GPRA – A Foundation for Performance Budgeting*, Public Performance & Management Review, nr 30 (3), 312–331.

Bryson J.M., Berry F.S., Yang K. (2010), *The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions*, *The American Review of Public Administration*, 40 (5), 495–521.

Chandler J.A. (2000), *Comparative Public Administration*, London: Routledge.

Friedberg A.L. (2007), *Strengthening U.S. Strategic Planning*, *The Washington Quarterly*, nr 31 (1), 47–60.

Ho A. (2007), *GPRA after a decade: Lessons from the Government Performance and Results Act and related federal reforms*, *Public Performance & Management Review*, nr 30 (3), 307–311.

Kamensky J.M. (2006), *Making Big Plans: Bush Expands Use of National Strategies*, *PATimes* November 2006.

MRR (2009), *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

Newcomer K.E. (2007), *How Does Program Performance Assessment Affect Program Management in the Federal Government?*, *Public Performance & Management Review*, nr 30 (3), 332–350.

OMB (2013), *Preparation*, *Submission, and Execution of the Budget*, Circular A-11, Executive Office of the President, Office of Management and Budget, Washington.

Poister T.H. (2010), *The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance*, *Public Administration Review*, December 2010, Special Issue.

[82] W zależności od strategii.
[83] W polskich realiach byłyby to ministerstwa.

Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.

Posner P.L., Fantone D.M (2007), *Assessing Federal Program Performance*, *Public Performance & Management Review*, nr 30 (3), 351–368.

Radin B.A. (2000), *The Government Peformance and Results Act and The Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes?*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 10, 111–135.

Radin B.A. (2013), *Performance in the Public Sector: A View from Across the Atlantic*, Remarks for The EGPA Study Group on Performance in the Public Sector.

Young R.D. (2003), *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*, University of South California, www.ipspr.sc.edu/ /publication_ele.asp.

Przygotowując rozdział wykorzystano również informacje i opinie uzyskane w toku korespondencji mailowej z: Beryl Radin – Georgetown Public Policy Institute, Rita Conrad – Oregon Department of Education, John M. Bryson – Humphrey School of Public Affairs at the University of Minnesota, John M. Kamensky – IBM Center for The Business of Government.

12. Szwecja

Autor: ***Katarzyna Wojnar***

Wprowadzenie

Szwedzki model planowania strategicznego można ze względu na procedury oraz kontekst formalny i instytucjonalny określić jako partycypacyjno-sieciowy. Jednoznaczną klasyfikację modelu utrudnia fakt, że obecnie system planowania strategicznego, podobnie jak system administracji publicznej i terytorialnej, jest w fazie zmian i reform. Z uwagi na głęboko zakorzenioną tradycję szerokich konsultacji społecznych i wypracowywania konsensusu w procesach decyzyjnych, reformy te następują stopniowo i ewolucyjnie. Przesłanką do zreformowania systemu zarządzania państwem oraz uaktualnienia i uspójnienia funkcjonujących w Szwecji strategii szczebla krajowego był kryzys gospodarczy i potrzeba stworzenia nowej wizji, pomysłu na wyjście z recesji, jak również nowego sposobu wdrażania tychże strategii. Proces ten nałożył się na sformułowanie strategii *Europa 2020* na szczeblu unijnym. Cele strategii *Europa 2020* stały się kanwą reformy systemu planowania strategicznego w Szwecji. Biorąc pod uwagę wcześniejsze praktyki, można mówić o niespotykanej dotychczas skali integracji strategii unijnej w ramach krajowego systemu w Szwecji.

Kolejną konsekwencją dostosowania modelu planowania strategicznego do odpowiedzi na wyzwania wynikające z kryzysu jest powiązanie planowania strategicznego z polityką strukturalną. Cele polityki strukturalnej szwedzkiego rządu nawiązują bezpośrednio do celów strategii *Europa 2020*. Mają stworzyć podstawy inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Polityka strukturalna w Szwecji koncentruje się obecnie na wprowadzaniu takich reform w zakresie struktury gospodarczej, aby wzmocnić jej potencjał rozwojowy, zapobiegać nierównowadze i przedłużyć gospodarczą koniunkturę bez ryzyka przegrzewania się gospodarki. Ma to prowadzić do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, pełnego zatrudnienia i stabilności gospodarczej. Priorytetem jest również zachowanie silnej pozycji sektora publicznego i zrównoważonego budżetu kraju.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

W Szwecji nie ma ściśle zdefiniowanych przepisów regulujących funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych. W szwedzkim modelu ważniejsza jest debata i współpraca. Chodzi tu o matrycowe i sieciowe[84] relacje pomiędzy instytucjami administracji publicznej w wymiarze wertykalnym (szczebli centralnego, regionalnego i lokalnego) i horyzontalnym (współpraca międzysektorowa) oraz ich relacje z ekspertami, partiami politycznymi, partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi. Stąd, dla funkcjonowania systemu dokumentów strategicznych, kluczowe są procedury tworzenia dokumentów strategicznych oparte na szerokich konsultacjach społecznych oraz związane z tym funkcjonowanie międzysektorowych zespołów roboczych i ciał doradczych, jak również konstytucyjna rozdzielność ministerstw (etap decyzyjny) i administracji publicznej w formie agend rządowych (etap wdrażania polityk).

Trzy podsystemy planowania strategicznego: polityka strukturalna, zagraniczna i społeczna

Szwedzki system planowania strategicznego może być postrzegany jako rodzaj laboratoryjnego federalizmu, u którego podstaw leży przekonanie, że zdecentralizowane konstruowanie strategii prowadzi do większej innowacyjności w zarządzaniu (OECD 2010). Laboratoryjny charakter owego planistycznego federalizmu przejawia się w tym, że procedura inicjatywy oddolnej i szerokich konsultacji jest rzadkością w innych krajach. Dotychczas strategie powstawały, więc w tych obszarach i sektorach, w których główni interesariusze wiedzieli taką potrzebę. Analiza obowiązujących dokumentów strategicznych

[84] Określenie odnosi się do dużej roli międzysektorowych zespołów roboczych i ciał konsultacyjnych, które sprawiają, że bariery instytucjonalne wynikające z formalnych podziałów resortowych wynikających z organizacji administracji publicznej mają relatywnie małe znaczenie. Szczegółowe omówienie systemu znajduje się w dalszej części rozdziału.

wskazuje na istnienie trzech podsystemów o różnych modelach planowania strategicznego. Niezależnie od podsystemu i charakteru poszczególnych dokumentów strategicznych wszystkie z nich cechuje: (1) precyzyjne zdefiniowanie celów, wskaźników i docelowych wartości tych wskaźników; (2) przejrzysta, standardowa struktura dokumentów; (3) precyzyjne zdefiniowanie formalnych, instytucjonalnych i budżetowych ram systemu wdrażania strategii; (4) zdefiniowany system monitoringu i ewaluacji strategii oraz (5) przystępne streszczenia skierowane do obywateli i interesariuszy spoza administracji publicznej.

Podsystem scentralizowany – polityka strukturalna

Podsystem polityki strukturalnej, będący w domenie szwedzkiego Ministerstwa Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, obejmujący również politykę spójności i wdrażanie strategii *Europa 2020* charakteryzuje się relatywnie scentralizowanym systemem planowania i dokumentów. Pod wpływem wytycznych UE oraz dokumentów takich jak strategia *Europa 2020* proces planowania strategicznego w obszarze rozwoju gospodarczego i polityki strukturalnej w Szwecji coraz częściej jest inicjowany przez rząd. Natomiast zdecentralizowana procedura formułowania dokumentów strategicznych nadal jest praktyką. Nadrzędną strategią długookresową jest tu *Szwedzka krajowa strategia zrównoważonego rozwoju* z 2002 r., która nie ma końcowej daty obowiązywania. Strategia definiuje szczegółowe wartości docelowe wskaźników w różnych horyzontach czasowych, przewiduje coroczny system raportowania monitoringu i poddawana jest rewizji co 3 lata. Strategia precyzyjnie wskazuje również źródła finansowania interwencji w poszczególnych obszarach zarządzania publicznego. Strategia ta wykracza poza wąskie rozumienie zrównoważonego rozwoju, ma charakter horyzontalny i integruje cele rozwojowe z obszarów takich jak środowisko, zmiany klimatyczne, zdrowie publiczne, spójność społeczna, dobrobyt i bezpieczeństwo, zatrudnienie i społeczeństwo wiedzy, stabilny wzrost gospodarczy i konkurencyjność, rozwój regionalny i jego uwarunkowania oraz rozwój zrównoważonego planowania lokalnego.

Strategią średniookresową rozwoju kraju jest *Krajowa strategia konkurencyjności regionalnej, przedsiębiorczości i zatrudnienia 2007–2013*. Pełni ona jednocześnie rolę *Narodowych strategicznych ram odniesienia* i powiązana jest z funduszami strukturalnymi i programami operacyjnymi UE. Jej cele podporządkowane są zrewidowanym celom strategii długookresowej i powiązane są z celami strategicznymi UE oraz celami strategii *Europa 2020*. Struktura dokumentu nawiązuje bezpośrednio do struktury strategii długookresowej, szczegółowo definiuje wskaźniki sukcesu, źródła finansowania poszczególnych zadań, stanowi podstawę do opracowania bardziej szczegółowych dokumentów. Strategia precyzyjnie formułuje system i ramy instytucjonalne wdrażania jej w sposób zgodny ze szwedzką tradycją szerokich konsultacji społecznych i modelu konsensusu w procesach decyzyjnych. Obie strategie mają formę ustaw, co oznacza, że posiadają parlamentarną legitymizację i nadrzędny status w hierarchii dokumentów strategicznych.

Pozostałe dokumenty z obszaru polityki strukturalnej dotyczą kwestii, które zidentyfikowane zostały jako te, które wymagają szczególnego statusu w wymiarze strategicznym. Są to dokumenty rządowe o charakterze sektorowym, dotyczą jednakowoż problemów wymagających podejścia horyzontalnego (internet szerokopasmowy, złoża mineralne, innowacje, rozwój obszarów wiejskich). Dokumenty te opracowane są w formie komunikatów rządu, co oznacza, że ich status jest niższy. Należy jednak pamiętać, że podobnie jak wszystkie inne dokumenty strategiczne w Szwecji, strategie te przyjęte zostały jako oficjalne dokumenty rządu jako całości. W konsekwencji to rząd, a więc wszystkie resorty, odpowiada za ich wdrożenie, a Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji odpowiada za sprawną koordynację tego procesu.

Podsystem mieszany – polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Osobny podsystem w planowaniu strategicznym w Szwecji stanowią kwestie związane z polityką zagraniczną w obszarach strategicznych z geopolitycznego punktu widzenia (np. Arktyka, obszar Morza Bałtyckiego) i bezpieczeństwem. Wynika to ze statusu neutralności Szwecji, regulowanego prawem międzynarodowym i stosownym ustawodawstwem krajowym. Strategie związane z neutralnością i bezpieczeństwem, obszarami peryferii północnych oraz misją rozwojową w krajach rozwijających się formułowane są od wielu lat jako efekt tradycyjnie zdefiniowanych interesów geopolitycznych Szwecji. W tym podsystemie trudno zidentyfikować jednoznacznie hierarchię obowiązujących dokumentów. Ich wzajemną spójność gwarantuje natomiast opisana poniżej procedura opracowywania dokumentów strategicznych oparta na dialogu, konsultacji i sieciowych procesach decyzyjnych.

Podsystem zdecentralizowany – polityka społeczna

Osobny podsystem planowania strategicznego dotyczy polityki społecznej i wynika ze szwedzkiego modelu państwa dobrobytu (Esping-Andersen 1990). Poszczególne strategie z obszaru polityki społecznej wdrażane są w sposób, który określić można jako dalece zdecentralizowany. Są to dokumenty, które można określić jako klasyczne strategie sektorowe. Warto podkreślić, że mimo zdecentralizowanego i sektorowego charakteru strategie te podlegają, w sensie hierarchicznym, pod długookresową i średniookresową strategię rozwoju kraju. Ich specyfika polega jednak na tym, że dotyczą kwestii wymagających osobnych regulacji i złożonej problematyki wymagającej koordynacji i współpracy wielu różnych instytucji.

Przegląd i klasyfikacja istniejących dokumentów strategicznych

Okres obowiązywania	Tytuł	Rodzaj dokumentu	Struktura	Zakres tematyczny	Podmiot opracowujący	Podmiot zatwierdzający
PODSYSTEM POLITYKI STRUKTURALNEJ – SCENTRALIZOWANY SYSTEM PLANOWANIA I DOKUMENTÓW						
2007–2013	Krajowa strategia konkurencyjności regionalnej, przedsiębiorczości i zatrudnienia 2007–2013	Krajowa strategia rozwoju Narodowe strategiczne ramy odniesienia dla programów UE Forma: rozporządzenie ustawa	• Wprowadzenie • Priorytety • System wdrożenia: programy operacyjne, instytucjonalne mechanizmy koordynacji horyzontalnej • Ewaluacja • Szanse i zagrożenia	Strategia horyzontalna, zintegrowana o „wbudowanym" wymiarze terytorialnym. W zakresie priorytetów strategicznych: innowacje, kwalifikacje siły roboczej, dostępność przestrzenna, współpraca transgraniczna, obszary peryferyjne i miasta. W wymiarze terytorialnym strategia obejmuje poziom centralny, regionalny i lokalny. W wymiarze horyzontalnym integruje wszystkie sektory.	Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji	Rada Ministrów Riksdag (Parlament)
2002 – brak daty końcowej (rewizja co 3 lata)	Szwedzka krajowa strategia zrównoważonego rozwoju 2002	Horyzontalna, zintegrowana strategia sektorowa Forma: ustawa	• Dlaczego strategia? • Wprowadzenie • Wizja zrównoważonego społeczeństwa • Implementacja i instrumenty • Działania międzynarodowe związane ze zrównoważonym rozwojem • Lokalne działania związane ze zrównoważonym rozwojem • Kluczowe obszary • Monitoring i ewaluacja	Strategia sektorowa o charakterze horyzontalnym. Zakres tematyczny obejmuje szerokie spektrum obszarów, takich jak: ochrona środowiska, zmiany klimatyczne, spójność społeczna, dobrobyt, bezpieczeństwo, zatrudnienie i uczenie się przez całe życie, rozwój gospodarczy i konkurencyjność, rozwój regionalny i spójność terytorialna, rozwój społeczności i kapitał społeczny.	Ministerstwo Środowiska	Rada Ministrów Riksdag (Parlament)
2009–2020	Szwedzka strategia szerokopasmowego Internetu	Szczegółowa strategia sektorowa Forma: komunikat rządu	• Wprowadzenie • Diagnoza pozycji Szwecji • Identyfikacja głównych wyzwań • Cele strategii • Obszar działań 1: konkurencja • Obszar działań 2: sektor publiczny a rynek • Obszar działań 3: wykorzystanie rozproszonego widma • Obszar działań 4: elektroniczne sieci komunikacyjne • Obszar działań 5: szerokopasmowa sieć krajowa • Ewaluacja	Strategia dotyczy wąskiego obszaru tematycznego zidentyfikowanego jako kluczowy w strategii krajowej. Zawiera szczegółowe wytyczne dotyczące wzmacniania szerokopasmowego internetu w zakresie infrastrukturalnym, gospodarczym i społecznym. Definiuje również szczegółowe cele (zdefiniowane jako wskaźniki ilościowe) i jasny podział zadań i kompetencji pomiędzy sektor publiczny, sektor prywatny oraz zakres partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze.	Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji	Rada Ministrów

Okres obowiązywania	Tytuł	Rodzaj dokumentu	Struktura	Zakres tematyczny	Podmiot opracowujący	Podmiot zatwierdzający
2012 – brak daty końcowej (wizja odnosi się do lat 2020, 2030, 2050)	Szwedzka strategia zrównoważonego wykorzystywania złóż mineralnych na rzecz rozwoju całego obszaru kraju	Szczegółowa strategia będąca rozwinięciem Krajowej strategii konkurencyjności regionalnej, przedsiębiorczości i zatrudnienia 2007–2013 Forma: raport	• Uzasadnienie • Ocena sektora wydobywczego w Szwecji • Długookresowa wizja sektora • Pięć obszarów strategicznych • Wdrożenie strategii • Lista działań	Strategia odnosi się do wąskiego tematycznie zagadnienia w sposób horyzontalny i ponadsektorowy z uwzględnieniem kwestii terytorialnych charakterystycznych dla sektora wydobywczego. Porusza kwestie relacji ze środowiskiem, kulturą i przemysłem, roli dialogu i współpracy na rzecz innowacyjności i rozwoju sektora, roli infrastruktury i innych czynników konkurencyjności, transferem wiedzy i innowacji, budowaniem międzynarodowej marki i atrakcyjności.	Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji	Rada Ministrów
2012–2020	Szwedzka strategia innowacji	Szczegółowa strategia będąca rozwinięciem krajowej strategii konkurencyjności regionalnej, przedsiębiorczości i zatrudnienia 2007–2013 Forma: komunikat rządu	• Uzasadnienie • Punkt wyjścia • Wizja innowacyjności Szwecji 2020 • Globalna presja zmian • Aktorzy kształtujący innowacyjność w Szwecji • Droga do światowej klasy warunków innowacyjności 2020 • Implementacja strategii • Słowniczek	Wszechstronna strategia horyzontalna i ponadsektorowa definiująca fundamentalny aspekt konkurencyjności szwedzkiej gospodarki jakim jest innowacyjność. Szczegółowe rozwinięcie ogólnej strategii krajowej. Strategia definiuje kwestie związane z kapitałem ludzkim, badaniami i rozwojem, szkolnictwem wyższym, infrastrukturą innowacji, biznesem i podmiotami gospodarczymi, usługami publicznymi, regionami i środowiskiem.	Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji	Rada Ministrów
2007–2013	Strategia wzmocnienia potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w Szwecji	Strategia terytorialna definiująca priorytety polityki w obszarach wiejskich Forma: komunikat rządu	• Przyszłość szwedzkiej wsi • Strategia dla obszarów wiejskich – nowa metoda pracy • Cele i priorytety • Definicja obszarów wiejskich • Szanse na rozwój i zrównoważony wzrost • Działania strategiczne	Horyzontalna międzysektorowa strategia rozwoju obszarów wiejskich. Szczegółowe rozwinięcie ogólnej strategii krajowej. Dotyczy kwestii, takich jak: programy strategiczne, przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, inwestycje w edukację, badania i innowacje, jakość usług publicznych i dobrobyt, komunikacja i infrastruktura, atrakcyjność i oddziaływanie lokalne, instytucje i organizacje skrojone na miarę potrzeb.	Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji	Rada Ministrów

Okres obowiązywania	Tytuł	Rodzaj dokumentu	Struktura	Zakres tematyczny	Podmiot opracowujący	Podmiot zatwierdzający
PODSYSTEM POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I POLITYKI ZAGRANICZNEJ – MIESZANY SEKTOROWO-HORYZONTALNY SYSTEM PLANOWANIA STRATEGICZNEGO I DOKUMENTÓW						
2011 – bez daty końcowej	Szwedzka strategia dla obszaru arktycznego	Strategia terytorialna definiująca priorytety polityki zagranicznej Szwecji w obszarze arktycznym Forma: dokument roboczy	• Wprowadzenie • Szwecja i Arktyka • Cele i implementacja współpracy arktycznej • Priorytety Szwecji	Horyzontalna strategia terytorialna dla specyficznego geograficznie obszaru interesów geopolitycznych Szwecji. Priorytety obejmują bardzo szerokie kwestie takie jak: zmiany klimatyczne i środowiskowe, bioróżnorodność, badania klimatu i środowiska, rozwój gospodarczy, wolny handel, interesy polityki przemysłowej, interesy gospodarcze, potrzeby edukacyjne i naukowe, wymiar ludzki, warunki geograficzne i zdrowotne, jeżyki i kultura Samów, transfer wiedzy, programy badawcze kultur ludności rdzennej.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Rada Ministrów
2008 – brak daty końcowej	Krajowa strategia uczestnictwa Szwecji w międzynarodowych operacjach pokojowych i wspierających bezpieczeństwo	Sektorowa strategia uszczegóławiająca dotychczasową politykę bezpieczeństwa w związku ze zwiększeniem środków na jej realizację. Forma: komunikat rządu	• Cele i wytyczne polityki • Związek z UE, organizacjami międzynarodowymi i współpracą regionalną • Współpraca nordycka • Środki i metody	Szczegółowa strategia sektorowa z obszaru polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, sformułowana w sposób horyzontalny uwzględniający aspekty terytorialne, gospodarcze i międzynarodowe.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Rada Ministrów
2011 – brak daty końcowej	Szwedzka krajowa strategia antyterrorystyczna	Resortowa strategia dotycząca regulacji wąskiego obszaru bezpieczeństwa publicznego Forma: komunikat rządu	• Wprowadzenie • Potrzeba szwedzkiej strategii antyterrorystycznej • Zagrożenia wobec Szwecji • Punkt wyjścia w walce z terroryzmem • Cele i środki • Ewaluacja	Szczegółowa strategia sektorowa z obszaru bezpieczeństwa określająca działania zmierzające do zapobiegania powstawania terroryzmu, ścigania sprawców ataków terrorystycznych, przygotowania się na ewentualność ataku terrorystycznego.	Ministerstwo Sprawiedliwości	Rada Ministrów
PODSYSTEM POLITYKI SPOŁECZNEJ – ZDECENTRALIZOWANY SEKTOROWY SYSTEM PLANOWANIA I DOKUMENTÓW						
2012–2032	Strategia włączenia społeczności romskiej 2012–2032	Specyficzna strategia sektorowa dotycząca określonej grupy kulturowo-etnicznej Forma: rozporządzenie	• Wprowadzenie • Kobiety i dziewczęta priorytetem • Pilotażowe projekty współpracy • Praca w 6 obszarach społecznych • Biała księga nadużyć i naruszeń • Partycypacja i mobilność Romów • Podział zadań	Strategia ma charakter kompleksowy i obejmuje takie sfery życia społeczności romskiej, jak: wykształcenie, praca, mieszkanie, zdrowie i opieka socjalna, kultura i język, organizacje społeczeństwa obywatelskiego.	Ministerstwo Zatrudnienia	Rada Ministrów
2009 – brak daty końcowej	Strategia wzmocnienia praw dziecka w Szwecji	Sektorowa strategia dotycząca dużej grupy społecznej Forma: ustawa	• Wprowadzenie • Potrzeba nowej strategii • Ocena polityki wobec dzieci • Priorytety i inicjatywy	Strategia reguluje kwestie dotyczące przestrzegania praw dziecka, popularyzacji wiedzy o prawach dziecka. Definiuje również narzędzia instytucjonalne i formalne zmierzające do realizacji założonych celów.	Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych	Rada Ministrów Riksdag (Parlament)

Okres obowiązywania	Tytuł	Rodzaj dokumentu	Struktura	Zakres tematyczny	Podmiot opracowujący	Podmiot zatwierdzający
2010–2014	Krajowa strategia eZdrowia – strategia dostępnych i bezpiecznych informacji w służbie zdrowia i pomocy społecznej	Sektorowa strategia dotycząca projektu systemu świadczeń podstawowych usług publicznych Forma: memorandum	• Wprowadzenie • W kierunku krajowej strategii eZdrowie • Przesłanki • Strategiczne obszary działań • Wdrożenie, monitoring ewaluacja • Raport diagnostyczny	Szczegółowa analiza sektorowa mająca na celu stworzenie kompleksowego systemu świadczenia usług zdrowotnych z wykorzystaniem nowych technologii. Część wdrożeniowa zawiera jasny wymiar terytorialny nt. podziału kompetencji i obowiązków pomiędzy samorząd lokalny, regionalny i centralny.	Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych	Rada Ministrów
2009 – brak daty końcowej	Strategia równouprawnienia płci na rynku pracy w sektorze biznesu	Sektorowa strategia uszczegóławiająca dotychczasową politykę równouprawnienia w związku z identyfikacją nowych celów i zwiększeniem środków na jej realizację Forma: komunikat rządu	• Wprowadzenie • Diagnoza równouprawnienia płci na rynku pracy i w sektorze biznesu • Zmiany uwarunkowań globalnych • Podejście i narzędzia strategiczne	Międzysektorowa analiza horyzontalna mająca na celu promocję równouprawnienia w różnych dziedzinach życia publicznego, zawierająca cele i zadania będące w domenie różnych instytucji publicznych. Zadania koncentrują się na obszarach rynku pracy, edukacji podstawowej, średniej i akademickiej, przedsiębiorczości, badań i rozwoju, rozwoju regionalnego, regulacji podatkowych, polityki społecznej.	Ministerstwo Integracji i Równouprawnienia	Rada Ministrów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych oficjalnej strony Kancelarii Rządu Szwecji, www.regeringen.se (dostęp 10.15.2013)

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

System strategii rozwojowych wynikających ze strategii krajowej i polityk UE stanowi odrębny podsystem koordynacji prac nad programowaniem strategicznym. Centralną instytucją tworzącą rdzeń sieci kooperacji stanowi Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji. Ministerstwo koordynuje prace formalnych i nieformalnych zespołów roboczych i ciał konsultacyjnych.

W 2007 r. rząd powołał Krajowe Forum na rzecz prac nad tworzeniem i wdrażaniem Strategii Krajowej, którego celem jest dialog między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi. Funkcjonowanie forum opiera się na wspólnej odpowiedzialności przedstawicieli szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, otwartości na dialog polityczny oraz wypracowaniu wspólnej wizji ważnych kwestii rozwojowych. Jest to charakterystyczny dla szwedzkiego modelu sposób na zwiększenie wpływu i „poczucia własności" (*ownership*)[85] strategii przez przedstawicieli samorządu terytorialnego.

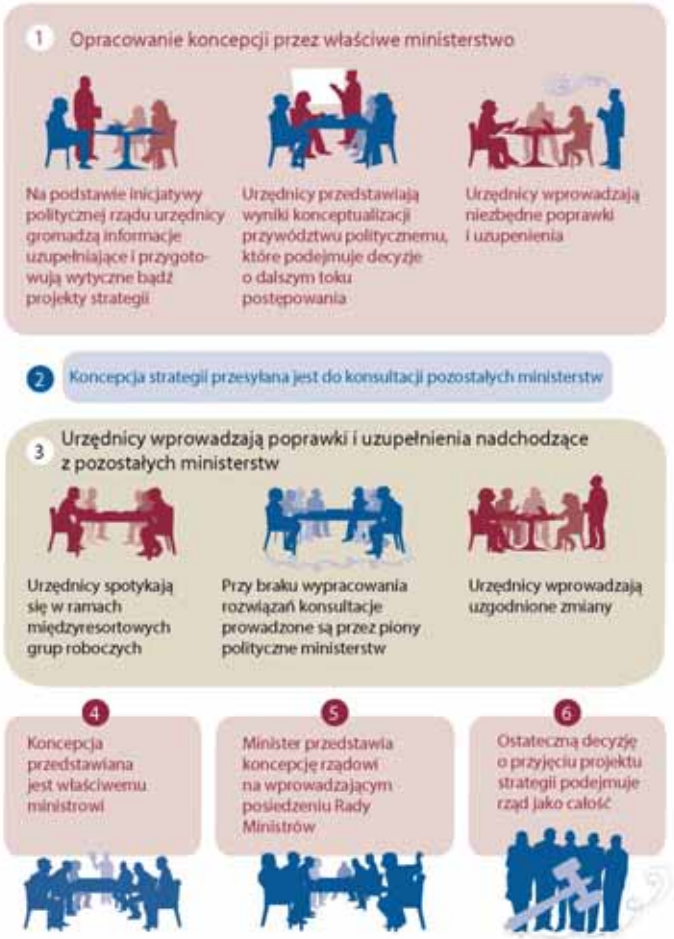
W celu ułatwienia międzysektorowej koordynacji wdrażania strategii krajowej powołano grupy tematyczne publicznych agencji. Powstały trzy grupy tematyczne analogiczne do priorytetów strategii. Przyczyniły się one do polepszenia koordynacji i współpracy między publicznymi i niepublicznymi interesariuszami strategii. Równolegle miała miejsce reorganizacja agencji krajowych zaangażowanych we wdrażanie strategii. Trzy agencje – Szwedzka Agencja Wzrostu Gospodarczego i Regionalnego (Nutek), Szwedzka Krajowa Agencja Rozwoju Obszarów Wiejskich i Szwedzki Instytut Studiów Politycznych zostały połączone w dwie – Szwedzką Agencję Rozwoju Gospodarczego i Regionalnego (*Tillvfixtverket*) i Szwedzką Agencję Analiz Polityki Rozwoju (*Tillvaxtanalys*). Inne zmiany organizacyjne dotyczą takich obszarów rozwojowych, jak transport i infrastruktura. Szwecja dąży obecnie w kierunku systemu większego strategicznego nadzoru krajowych ram inwestycji infrastrukturalnych.

Tworzenie: kolektywne i sieciowe procesy decyzyjne

Analiza dokumentów strategicznych funkcjonujących w Szwecji pokazuje, że większość z nich ma widoczny zintegrowany charakter horyzontalny i ponadsektorowy. Jest to efektem rozwiązań regulujących funkcjonowanie systemu i wzajemne powiązania dokumentów strategicznych. O ile robocze prace nad projektami wytycznych do strategii leżą w gestii poszczególnych ministerstw, o tyle decyzje rząd podejmuje we wszystkich sprawach wspólnie i kolektywnie. W ten sposób każdy z ministrów posiada możliwość wpływania na proces decyzyjny, a rząd odpowiada wspólnie za wszystkie decyzje. Uchwalenie strategii przez rząd jest efektem długiego i starannego procesu przygotowawczego, który odbywa się w Kancelarii Rządu.

[85] Chodzi o „poczucie własności" bądź też „poczucie związku", czyli zdolność do powiązania lokalnych celów rozwojowych ze strategicznymi celami regionalnymi, krajowymi i unijnymi poprzez takie dostosowanie działań lokalnych do celów ogólnych, aby skumulowane działania lokalne pozwoliły na osiągnięcie zamierzonych rezultatów na poziomie ogólnym. Jest to dość powszechne określenie m.in. w kontekście krajowej implementacji unijnych strategii, np. *Strategii Europa 2020*, oznaczające jeden z głównych czynników sukcesu wdrażania strategii w skali lokalnej.

Rycina 9 Rządowy proces decyzyjny w Szwecji – procedura



Źródło: *The Swedish Government at Work* (2008), Government Offices of Sweden

Inicjatywa związana z opracowaniem strategii wypływa z danego ministerstwa i zgłaszana jest do Kancelarii Rządu, gdzie jest rejestrowana. Następnie następuje etap rozpatrywania i konsultacji, czyli faktycznego opracowania projektu treści strategii. To właśnie ten etap jest charakterystyczny dla szwedzkiego modelu planowania strategicznego. Proces ten jest koordynowany przez ministerstwo wychodzące z inicjatywą. Zespół roboczy gromadzi potrzebne informacje, a osoby i organizacje, których dotyczy strategia mogą przedstawić swoje opinie i propozycje zmian. W kolejnych rundach konsultacji dochodzi do uwzględniania stanowisk poszczególnych interesariuszy uczestniczących w tym procesie. Następnie przedstawiciel ministerstwa odpowiedzialnego za strategię opracowuje projekt strategii, który w kolejnym etapie jest omawiany wspólnie z pozostałymi ministrami i ministerstwami. Odbywa się to w ramach międzyresortowych grup roboczych. Tak przygotowany projekt jest formalnie prezentowany na posiedzeniu Rady Ministrów i przyjmowany jako strategia rządu.

W zależności od zasięgu, skali i znaczenia politycznego danej strategii przyjmuje ona różne formy legislacyjne. Najważniejsze strategie przyjmowane są w formie ustaw, co oznacza, że strategia wypracowana przez rząd składana jest pod obrady parlamentu, który stosuje standardową procedurę legislacyjną uwzględniającą etapy komisji parlamentarnych, debaty parlamentarnej, interpelacji itp. Formę ustawy bądź rewizji ustawy ma m.in. *Krajowa strategia konkurencyjności regionalnej, przedsiębiorczości i zatrudnienia 2007–2013* czy *Szwedzka krajowa strategia zrównoważonego rozwoju 2002*. Strategie o węższym zasięgu, dotyczące bardziej szczegółowych obszarów życia publicznego mają formę tzw. „komunikatów rządu" – dokumentów równorzędnych z rozporządzeniami rządu, za pomocą których rząd przekazuje informacje parlamentowi i społeczeństwu. Najbardziej szczegółowe strategie skierowane do wyspecjalizowanych grup interesariuszy publikowane są w formie raportów rządu.

Konsultacje: międzysektorowe zespoły robocze i ciała doradcze

Partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w rozwiązywaniu wielu strategicznych kwestii społeczno-gospodarczych i rozwojowych w Szwecji. Partnerzy społeczni w Szwecji tradycyjnie uzgadniają je w formie układów zbiorowych bez interwencji rządu centralnego ani zaangażowania władz publicznych. Odgrywają również kluczową rolę we wdrażaniu dyrektyw i wytycznych UE przez negocjowanie odpowiednich rozwiązań w umowach zbiorowych. Przykładem są prace konsultacyjne w ramach komisji trójstronnej nad wdrażaniem postanowień strategii *Europa 2020*. Konsultacje odbywają się zarówno na poziomie politycznym i poziomie wyższych urzędników administracji publicznej, stwarzając możliwość omówienia ważnych kwestii dotyczących UE w związku z polityką rządu i strategiami krajowymi. Rządowy dialog z partnerami społecznymi dotyczący kwestii strategicznych ma charakter cykliczny i toczy się, jako proces decyzyjny w oparciu o tzw. grupę odniesienia, ciało konsultacyjne z udziałem przedstawicieli ministerstw w Kancelarii Rządu i partnerów społecznych (Konfederacja Przedsiębiorstw Szwedzkich, Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych, Szwedzka Konfederacja Specjalistów, Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych, Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (SALAR), Szwedzka Agencja Pracodawców Rządowych). Grupa odniesienia spotyka się regularnie i podejmuje decyzje w kluczowych kwestiach związanych z planowaniem strategicznym i wdrażaniem strategii *Europa 2020* w Szwecji.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Rozdzielność tworzenia i wdrażania strategii

W Szwecji istnieje długa tradycja rozgraniczenia procesu tworzenia polityki od jej wdrażania i ta sama zasada dotyczy tworzenia i wdrażania dokumentów strategicznych. Rząd koncentruje funkcje decyzyjne, zaś rolą niezależnych agencji administracji publicznej, jest wdrażanie i monitorowanie realizacji strategii. Szwedzki model administracyjny charakteryzuje się wysokim stopniem delegowania kompetencji do agencji. Rząd określa ich cele, zadania, alokuje środki oraz określa zasady sprawozdawczości. Rząd krajowy składa się z ministerstw, które wspólnie tworzą Kancelarię Rządu. Zakres obowiązków każdego z ministerstw obejmuje nadzór nad pewną liczbą organów administracji państwowej. Agencje rządowe w Szwecji mają znaczną autonomię. Według badań OECD, wyższych urzędników w Szwecji charakteryzuje prawdopodobnie najwyższy stopień elastyczności w zarządzaniu instytucją wśród badanych krajów. To właśnie te organy odpowiadają za wprowadzanie w życie strategii przyjętych przez parlament i rząd.

Wymogi UE a opracowanie dokumentów strategicznych

Aktualnie planowanie strategiczne i związany z nim system dokumentów strategicznych są coraz silniej związane z funkcjonowaniem *Krajowej strategii konkurencyjności regionalnej, przedsiębiorczości i zatrudnienia 2007-2013* będącej nadrzędną strategią rozwojową Szwecji na lata 2007–2013 oraz stanowiącej *Narodowe strategiczne ramy odniesienia* polityki spójności w Szwecji. Pod wpływem płynących z UE impulsów związanych z programowaniem strategicznym, obecny system funkcjonowania dokumentów strategicznych ulega stopniowej formalizacji, hierarchizacji i porządkowaniu. Inną strategią UE silnie oddziałującą na system planowania strategicznego w Szwecji jest *Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego*. Krajowa strategia to dokument o charakterze nadrzędnym i parasolowym. Jej wagę podkreśla fakt, że przyjęta została w formie ustawy. Stała się ona podstawą stworzenia satelickich, bardziej szczegółowych zintegrowanych strategii o wymiarze rozwojowym. Strategia krajowa stała się również podstawą dialogu i koordynacji w dziedzinie rozwoju na poziomie krajowym, w szczególności w odniesieniu do polityki regionalnej, polityki rynku pracy i polityk sektorowych, takich jak transport i komunikacja. Projektowanie i wdrażanie strategii w Szwecji doprowadziło do zauważalnej poprawy koordynacji między szczeblami władzy z podmiotami prywatnymi oraz pomiędzy sektorami.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

System dokumentów strategicznych w Szwecji przeszedł dość istotną zmianę. Proces opracowywania projektów strategii jest koordynowany na szczeblu ministerialnym. W wymiarze terytorialnym szwedzki model często określa się jako „model klepsydry", w którym szczebel rządowy i lokalny posiadają większość kompetencji, a szczebel regionalny jest stosunkowo słaby. Kwestie strategiczne są przedmiotem wypracowywania szerokiego konsensusu społecznego koordynowanego przez rząd. Proces ten do niedawna miał przede wszystkim charakter oddolny, co oznacza, że inicjatywa dotycząca potrzeby sformułowania strategii w obrębie danej dziedziny życia publicznego powstawała jako efekt szerokich konsultacji, debaty publicznej, ustaleń głównych aktorów politycznych i społecznych w ramach powszechnych w szwedzkim modelu demokratycznym ciał doradczych, konsultacyjnych bądź eksperckich. Mimo że Szwecja jest jednym z najbardziej zdecentralizowanych krajów pod względem systemu wdrażania polityk publicznych, aktualnie system planowania strategicznego staje się względnie scentralizowany. Dzieje się to m.in. za sprawą impulsów płynących z Unii Europejskiej.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Szwedzki model planowania strategicznego uznawany jest w skali światowej jako wzorcowy. Jest to specyficzny model wynikający z wartości kulturowych i tradycji szwedzkiej administracji publicznej i opiera się na konsensusie, partycypacji i dialogu w procesach decyzyjnych. Szwedzka administracja opiera się na stabilnym systemie instytucji i ma dopracowane mechanizmy koordynacji. Mimo to można sformułować następujące wnioski:

Po pierwsze, w Szwecji mniej więcej w tym samym czasie co w Polsce dokonywał się analogiczny proces porządkowania, koordynacji i integracji planowania strategicznego i dokumentów strategicznych. Dotyczyło to, co prawda, wyłącznie obszaru polityki strukturalnej, a skala tego procesu była o wiele mniejsza, bowiem stanowiła tylko niewielką kalibrację dobrze funkcjonującego systemu. Tendencje i podobieństwa są natomiast bardzo zbliżone.

Po drugie, w Polsce system planowania strategicznego jest w dużej mierze pochodną wytycznych wynikających z polityki spójności, a znaczenie tego powiązania wzmacnia ilość środków alokowanych w ramach polityki spójności. W Szwecji środki UE mają znaczenie marginalne, ale na poziomie planowania strategicznego zauważalna jest postępująca integracja wytycznych i strategii UE w systemie krajowym.

Po trzecie, w podsystemie polityki strukturalnej w Szwecji funkcjonuje, podobny jak w Polsce, system szczebli programowania i kategorii dokumentów strategicznych. W systemie szwedzkim akcent położony jest jednak zdecydowanie na procedurę opracowywania dokumentów, a nie na formalne hierarchiczne powiązania pomiędzy poszczególnymi ich kategoriami. W szwedzkim systemie planowania strategicznego kluczowe dla sukcesu jest podejście sieciowe, szeroko zakrojone konsultacje, rozdzielność tworzenia i wdrażania strategii oraz procedura międzyresortowych konsultacji wymuszająca horyzontalny i zintegrowany charakter praktycznie wszystkich dokumentów strategicznych.

Po czwarte, jeżeli chodzi o obszary planowania strategicznego, to w Szwecji zdecydowanie dominuje kwestia programowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Pozostałe obszary zdefiniowane w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* (programowanie rozwoju regionalnego i przestrzennego) w modelu szwedzkim nie są aż tak wyeksponowane. Jeżeli chodzi o rozwój regionalny, to aktualnie trwają bardzo powolne procesy wzmocnienia słabego w Szwecji szczebla regionalnego, rozwój przestrzenny zaś pozostaje w Szwecji domeną administracji lokalnej. Z perspektywy Polski, objęcie ich programowaniem strategicznym należy uznać za słuszne z uwagi na zupełnie inny model funkcjonowania systemu administracji terytorialnej.

Po piąte, istniejącą w Polsce typologię dokumentów strategicznych należy uznać za rozwiązanie, które w systemie szwedzkim, mimo braku jednoznacznego zdefiniowania, funkcjonuje w praktyce, szczególnie zaś w kwestii wymogu ścisłego powiązania celów nowopowstających dokumentów z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Po szóste, rozwiązania w praktyce wzmacniające regulacje formalne znajdujące się w podsystemie programowania strategicznego *Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski,* które warto przenieść z modelu szwedzkiego dotyczą nie samych regulacji, a procedur tworzenia i wdrażania dokumentów strategicznych. Jest to kwestia długiego procesu uczenia się administracji, kultury myślenia strategicznego i zinternalizowanego koordynowania procesów decyzyjnych w sposób sieciowy (oparty na międzyresortowych zespołach roboczych) i partycypacyjny (uwzględniający głównych

partnerów społecznych i gospodarczych na możliwie najwcześniejszych etapach planowania). Wydaje się, że polski system i administracja odpowiedzialna za planowanie strategiczne są dopiero na początku tej drogi, stąd funkcjonowanie szczegółowych wytycznych dotyczących samego systemu dokumentów wydaje się uzasadnione.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej doświadczenia Szwecji, Polska powinna:
1. Kontynuować proces porządkowania, koordynacji i integracji planowania strategicznego i dokumentów strategicznych.
2. Kontynuować integrację unijnych strategii (np. strategia *Europa 2020*) i celów strategicznych w krajowych dokumentach strategicznych.
3. Utrzymać regulacje tworzące zhierarchizowaną typologię dokumentów strategicznych, rozwiązanie w praktyce funkcjonujące w Szwecji, w celu zapewnienia przejrzystości systemu dokumentów strategicznych oraz umożliwienia rzetelnej ewaluacji strategii.
4. Dążyć do zwiększenia partycypacji i horyzontalnego podejścia w planowaniu strategicznym poprzez szerokie konsultacje, wykorzystanie szwedzkich doświadczeń związanych z funkcjonowaniem międzysektorowych zespołów roboczych i zapraszanie ekspertów, przedstawicieli sektora obywatelskiego i głównych interesariuszy strategii do ich współtworzenia i wdrażania.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej doświadczenia Szwecji, Polska nie powinna:
1. Wykorzystywać szwedzkich rozwiązań dotyczących podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji centralnej i samorządowej w zakresie planowania strategicznego z uwagi na odmienność systemów administracyjnych.
2. Ograniczać systemu zintegrowanego planowania strategicznego wyłącznie do obszaru polityki strukturalnej i rozwoju społeczno-gospodarczego, jak to ma miejsce w Szwecji, ponieważ programowanie w obszarach rozwoju regionalnego i przestrzennego ma kluczowe znaczenie w skutecznym wdrażaniu polityki spójności i procesach uczenia się przedstawicieli polskiej administracji rządowej i samorządowej.

Bibliografia

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

Krajowa strategia eZdrowia – strategia dostępnych i bezpiecznych informacji w służbie zdrowia i pomocy społecznej (2010), Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych, www.regeringen.se/content/1/c6/19/52/46/10fe6449.pdf (15.10.2013).

Krajowa strategia konkurencyjności regionalnej, przedsiębiorczości i zatrudnienia (2007), Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, www.government.se/content/1/c6/07/74/17/1fdb10a6.pdf (15.10.2013).

Krajowa strategia uczestnictwa Szwecji w międzynarodowych operacjach pokojowych i wspierających bezpieczeństwo (2008), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.government.se/content/1/c6/10/57/97/ce0aee79.pdf (15.10.2013).

Nilsson J.-E. (2006), *Regional planering i Sverige, w: red. Gösta Blücher & Göran Graninger, Planering med nya förutsättningar* (2006), Linköping University Interdisciplinary Studies No. 6 (s. 91–106).

OECD (2010), *Territorial Reviews: Sweden*.

Regeringskansliet (2012), *Nationell strategisk rapport för Sverige 2012 – om Sveriges nationella strategiska referensram*, Dnr: N/2012/6167/RT,

www.regeringen.se/content/1/c6/21/57/46/59708ff5.pdf (15.10.2013).

Strategia równouprawnienia płci na rynku pracy w sektorze biznesu (2009), Ministerstwo Integracji i Równouprawnienia,

www.government.se/content/1/c6/13/36/75/910bd4ad.pdf 15.10.2013).

Strategia włączenia społeczności romskiej (2012), Ministerstwo Zatrudnienia,

www.government.se/sb/d/16234/a/193877 (15.10.2013).

Strategia wzmocnienia potencjału rozwojowego obszarów wiejskich w Szwecji (2007), Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, www.government.se/content/1/c6/13/06/80/a38919d5.pdf (15.10.2013).

Strategia wzmocnienia praw dziecka w Szwecji (2009), Ministerstwo Zdrowia i Spraw Społecznych, www.government.se/content/1/c6/17/85/39/7fef497a.pdf (15.10.2013).

Szwedzka krajowa strategia antyterrorystyczna (2011), Ministerstwo Sprawiedliwości, www.government.se/content/1/c6/19/59/28/4c218fb2.pdf (15.10.2013).

Szwedzka krajowa strategia zrównoważonego rozwoju (2002), Ministerstwo Środowiska, www.government.se/content/1/c6/02/05/15/a64eb2d7.pdf (15.10.2013).

Szwedzka strategia dla obszaru arktycznego (2011), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.government.se/content/1/c6/18/61/74/9168f21a.pdf (15.10.2013).

Szwedzka strategia innowacji (2012), Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, www.government.se/content/1/c6/20/25/58/ace0cef0.pdf (dostęp 10.15.2013).

Szwedzka strategia szerokopasmowego Internetu (2009), Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, www.government.se/content/1/c6/13/49/80/112394be.pdf (15.10.2013).

Szwedzka strategia zrównoważonego wykorzystywania złóż mineralnych na rzecz rozwoju całego obszaru kraju (2012), Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji, www.government.se/content/1/c6/21/89/86/30eccfae.pdf (15.10.2013).

Świetlikowski Ł. (2012), *Administracja rządowa w Szwecji – aspekty kadrowe I instytucjonalne*, e-Politikon nr 2.2012 (s. 76–99), Ośrodek Analiz Politologicznych UW.

*The Swedish Government at Wor*k (2008), Government Offices of Sweden (15.10.2013).

13. Węgry

Autor: ***Robert Chrabąszcz***

Wprowadzenie

Ustrój polityczny Węgier został określony podczas obrad tzw. Trójkątnego Stołu jesienią 1989 r. Od tego czasu Węgry są demokratyczną republiką o charakterze gabinetowo-parlamentarnym, przypominającym model kanclerski. Głową państwa jest prezydent wybierany przez jednoizbowy parlament. Uprawnienie prezydenta są bardzo szczupłe i ograniczają się do reprezentowania państwa oraz *stricte* formalnego ogłoszenia wyborów parlamentarnych i powołania prezesa Rady Ministrów. Rzeczywistym organem realnie sprawującym władzę wykonawczą jest rząd, którego premier wybierany jest przez parlament i posiadający swobodę w powołaniu pozostałych członków gabinetu. Pozycję premiera wzmacnia konstruktywne wotum nieufności – może zostać odwołany jedynie w przypadku równoczesnego wskazania przez parlament nowego szefa rządu. Ważnym organem jest kancelaria premiera stanowiąca obecnie centrum zarządzania państwem oraz kilka kluczowych ministerstw.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

Poza obowiązującą od 2012 r. konstytucją, nie istnieje jednolita ustawa regulująca sposób organizacji i działania centralnych organów administracji rządowej. O strukturze rządu decyduje premier, w konsultacji z ministrami. Kwestie przepisów regulujących funkcjonowanie dokumentów strategicznych regulowane są w kilku aktach prawnych różnej rangi, w tym regulaminie działania rządu oraz w *Ustawie o ogólnych procedurach w administracji publicznej* (Dziennik Urzędowy Republiki Węgier, 1957 r.). Regulacje szczegółowe zawarte są w rozporządzeniach rządu oraz procedurach wewnętrznych określających sposób zorganizowania i działania centralnych organów administracji rządowej. Wskazuje się, że sama jakość regulacji prawnych jest stosunkowo niska, nieprzystająca do nowoczesnych rozwiązań w zakresie programowania strategicznego oraz nie adresuje ich kompleksowo. Ich rezultatem jest wzrost władzy dyskrecjonalnej i niespójność rozwiązań prawnych stosowanych w zakresie planowania i zarządzania strategicznego.

Na Węgrzech nie istnieje jednolita ścieżka przyjmowania dokumentów strategicznych. Opracowywane są one przez konkretne ministerstwo, wynikają z przepisów prawa Unii Europejskiej lub są rezultatem analiz komitetów międzyministerialnych. Zwykle dokumenty tego typu zatwierdza premier, jednak niektóre przedstawiane są do akceptacji parlamentu (*Krajowa strategia zrównoważonego rozwoju*), podczas gdy część funkcjonuje jako swego rodzaju deklaracja programowa danego ministerstwa (np. *Strategia bezpieczeństwa narodowego*). Nie można zatem wykazać, że istnieją zręby spójnego systemu przepisów regulujących powstawanie i wdrażanie dokumentów strategicznych.

Przegląd istniejących dokumentów strategicznych

Formalnie kluczowym dokumentem strategicznym zawierającym propozycje systemowego uregulowania strategicznego programowania i zarządzania państwem jest przyjęty w 2008 r. tzw. *Nowy plan rozwoju Węgier*. Plan znacząco zdynamizował procesy eurointegracyjne, zwiększył poziom absorpcji funduszy Unii Europejskiej oraz wyznaczył spójne wytyczne dla działań w obszarze zarządzania strategicznego. Obecne władze Węgier traktują plan w sposób selektywny i akcentują nowe podejście do reformy zarządzania strategicznego[86].

Dokumentami o charakterze strategicznym można również określić dwa programy horyzontalne zawierające pakiet reform strukturalnych w obszarze społeczno-ekonomicznym na lata 2011–2014, które potocznie nazywano „planami ratunkowymi".

[86] Zob. *„Nowy plan rozwoju Węgier"*.

Powstała w 2011 r. strategia nazwana *Planem Kálmána Széllá 1.0*[87] precyzuje obszary, w których nastąpi głęboka reorientacja polityk publicznych, celem zredukowania długu publicznego i zapowiada cięcia w kosztach funkcjonowania administracji publicznej. W wyniku burzliwych negocjacji z Komisją Europejską powstała zmodyfikowana wersja strategii: *Plan Kálmána Széllá 2.0*, którą zoperacjonalizowano i uzupełniono o tzw. plan konwergencji i *Krajowy plan reform 2012*.

Większość dokumentów strategicznych wyznaczających kierunki polityki Węgier trudno jest określić mianem długookresowych programów rozwojowych. Kluczowe strategie są wynikiem kryzysu, w jakim znalazło się państwo na przełomie pierwszego i drugiego dziesięciolecia XXI w. i należy traktować je, jako reakcję na bieżące problemy społeczno-ekonomiczne wywołane tą sytuacją. Za przykład może posłużyć *Nowy plan Széchenyi'ego* (*Új Széchenyi Terv* – USZT), który będąc formalnie operacjonalizacją *Narodowych ram odniesienia na lata 2011–2013,* stanowi nową propozycję efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w sytuacji przebudowy ładu społeczno-ekonomicznego kraju.

Spośród kluczowych dokumentów strategicznych, powstałych w okresie sprawowania władzy przez obecną koalicją Fidesz-KDNP, należy wymienić *Strategię bezpieczeństwa narodowego* przygotowaną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dokument ten deklaruje ścisłą współpracę w kwestiach militarnych i politycznych z NATO i UE, zwracając jednocześnie uwagę na kontrowersyjne kwestie wspólnej polityki na rzecz bezpieczeństwa energetycznego Europy oraz na problem imigrantów i konieczność ich integracji z krajem, w którym zamierzają się osiedlić. Istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa socjalnego jest *Krajowa strategia inkluzji społecznej – skrajne ubóstwo, ubóstwo dzieci i mniejszość romska na lata 2011–2020*, która zwraca uwagę łączeniem problemów licznej mniejszości etnicznej z ogólnospołecznymi problemami socjalnymi[88].

Jednym z nielicznych średniookresowych dokumentów strategicznych przyjętych w drodze uchwały parlamentu jest *Krajowa strategia zrównoważonego rozwoju na lata 2012–2014*, która dokonuje scalenia działań prorozwojowych ekonomicznych, społecznych i środowiskowych o charakterze regionalnym i sektorowym.

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

Struktury administracji państwowej tylko częściowo odzwierciedlają systemowe elementy programowania i zarządzania strategicznego. Koordynacja działań związanych z relacjami z Unią Europejską uległa poprawie przed 2010 r., jednak w okresie późniejszym prowadzona była w sposób doraźny i rozproszony problemowo. Pakiet regulacji dotyczących przebudowy systemu strategicznego zarządzania państwem, przewidziany na węgierską prezydencję UE w pierwszej połowie 2011 r. został zarzucony i odłożony do czasu rozwiązania bieżących problemów zarządczych. W zaistniałej sytuacji, po przyjęciu nowej konstytucji, funkcjonuje równolegle szereg rozwiązań szczegółowych przyjętych przed 2010 r. oraz przepisy wyższej rangi, do których dostosowuje się rozporządzenia niższego rzędu.

Kluczowym podmiotem w systemie programowania strategicznego jest premier. Jego pozycja w systemie zarządzania państwem jest bardzo silna, a rozwiązania zarządcze obowiązujące na Węgrzech pozwalają określić istniejący tam ustrój mianem systemu kanclerskiego. Pozycja ustrojowa premiera wynika między innymi z jego niezależności od ministrów i partii, z której się wywodzi. Premier jest liderem partii większościowej, tworzącej rząd samodzielnie lub w koalicji.

Ważnym elementem systemu programowania i zarządzania strategicznego jest Rada Ministrów, której pracami kieruje premier. W posiedzeniach Rady Ministrów udział biorą: premier, ministrowie i ministrowie bez teki oraz administracyjny sekretarz stanu w biurze premiera. Jeśli minister nie może wziąć udziału w spotkaniu, zastępuje go sekretarz stanu. Jako stali obserwatorzy w posiedzeniach rządu udział biorą: szef kancelarii prezesa Rady Ministrów, sekretarze stanu kancelarii premiera, administracyjny sekretarza stanu w kancelarii premiera (odpowiadający za kwestie prawne), rzecznik rządu oraz przewodniczący centralnego biura statystycznego. W spotkaniach tych udział mogą brać również osoby zaproszone przez premiera (np. doradcy, eksperci) oraz prezes Banku Narodowego. O wzmocnieniu pozycji Rady Ministrów świadczy możliwość wydawania dekretów.

[87] Warto zauważyć, że oficjalne nazewnictwo planów strategicznych wiąże je z wybitnymi politykami węgierskimi: Istvan Széchenyi – pisarz i przedsiębiorca, lider ruchu narodowego w pierwszej połowie XIX w. oraz Kálmán Széll – premier Królestwa Węgier na przełomie XIX i XX w.
[88] W krajach o podobnym odsetku ludności romskiej zwykle powstają strategie poświęcone wyłącznie jej problemom (patrz Słowacja).

Pozycja indywidualnych ministrów w systemie zarządzania strategicznego państwem zwykle jest ograniczona zasadą kolektywnej odpowiedzialności rządu, silną pozycją premiera i kancelarii premiera oraz brakiem kompleksowych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania konkretnych resortów. Wyjątkiem jest Ministerstwo Rozwoju Kraju, pełniące zadania swoistego „superministerstwa" odpowiedzialnego za całość procesów restrukturyzacyjnych i systemowych.

Szefowie odpowiednich ministerstw odpowiadają za opracowanie sektorowych dokumentów strategicznych. Ich niezależność w tym zakresie ograniczona jest akceptacją premiera, po zasięgnięciu opinii kancelarii premiera. Szczególną rolę w procesie zarządzania strategicznego odgrywa Ministerstwo Rozwoju Kraju, odpowiedzialne za koordynację procesów reform strukturalnych oraz wytycznych eurointegracyjnych. Planowanie strategiczne prowadzone jest głównie w Ministerstwie Gospodarki Narodowej i Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Odpowiedzialność za działania implementacyjne w zakresie reformowania administracyjnych zdolności zarządzania strategicznego państwem spoczywa na Ministerstwie Administracji i Sprawiedliwości. Kancelaria premiera dokonuje monitoringu i ewaluacji wdrożonych reform systemowych.

W sferze programowania i zarządzania strategicznego aktywność premiera wspierana jest przez kancelarię premiera. Jest ona instytucją obsługującą premiera, koordynującą prace rządu i poszczególnych ministerstw, organizującą spotkania Rady Ministrów oraz nadzorującą wykonanie jej decyzji. Pracami kancelarii premiera kieruje osoba w randze ministra.

W kontekście istniejącej na Węgrzech demokracji typu kanclerskiego, kancelaria premiera jest instytucją bardzo silną. Wyposażona jest ona w duże uprawnienia dotyczące funkcji programujących rozwój, zarządczych oraz monitorujących. Dotyczy to każdego etapu procesu planowania i zarządzania strategicznego. Kancelaria premiera nabrała dużego znaczenia w procesie przygotowania inicjatyw ustawodawczych rządu, m.in. w zakresie wetowania inicjatyw ministerstw resortowych.

Strategiczne zadania kancelarii premiera związane są z:
- koordynacją i obsługą działań podejmowanych przez premiera,
- wsparciem i koordynacją działań merytorycznych rządu,
- wsparciem merytorycznym i organizacyjnym politycznych sekretarzy stanu funkcjonujących w strukturach kancelarii.

Wpływ na kształt rozstrzygnięć strategicznych posiadają stałe komisje Rady Ministrów – Komisja ds. Rozwoju Kraju, Komisja ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Komisja ds. Polityki Społecznej. W zakresie działań Komisji ds. Rozwoju Kraju leży analiza zagadnień ekonomicznych oraz wypracowanie propozycji społeczno-ekonomicznych decyzji rządu. Pracami komisji kieruje minister rozwoju kraju, a w jego skład wchodzą ministrowie: gospodarki narodowej, rozwoju obszarów wiejskich i zasobów ludzkich. Przedmiotem działania Komisji ds. Bezpieczeństwa Narodowego jest analiza kwestii, dotyczących wszelkich aspektów obronności kraju oraz przygotowanie decyzji rządu w tym zakresie. Pracami komisji kieruje minister spraw wewnętrznych. W jej skład wchodzą ministrowie spraw zagranicznych, obrony, administracji i sprawiedliwości oraz minister bez teki, odpowiadający za działanie służb specjalnych. Komisja ds. Polityki Społecznej jest w chwili obecnej poddawana kompleksowej restrukturyzacji i najprawdopodobniej jej rolę przejmie odpowiednia podkomisja Komisji ds. Rozwoju Kraju. W 2012 r. powołano kolejne komisje Rady Ministrów: Komisję ds. Zrównoważonego Rozwoju oraz Komisję ds. Uproszczenia Procedur Administracyjnych. Ich powstanie wynika ze szczegółowych zapisów implementacyjnych *Krajowego planu reform 2012*.

Oprócz komisji stałych ramy instytucjonalne planowania strategicznego tworzą tzw. komitety rządowe, które mają służyć sprawnej koordynacji międzyministerialnej, stanowiącej element zarządzania strategicznego. Ich rola sprowadza się do opiniowania przedsięwzięć projektowanych przez rząd. Komitety te działają jako struktury koordynujące działania poszczególnych resortów oraz struktury świadczące pomoc doradczą dla Rady Ministrów.

W zakresie koordynacji międzyministerialnej istotną rolę odgrywają podsekretarze stanu. Odpowiadają oni za wyjaśnianie kwestii spornych z innymi ministerstwami, w trakcie procesu ustawodawczego. Ponadto, zanim projekt ustawy zostanie przedstawiony na posiedzeniu rządu, jest on dyskutowany podczas regularnych spotkań podsekretarzy stanu. Ich rola została zwiększona poprzez utworzenie w 2006 r. Międzyministerialnej Komisji Koordynacyjnej ds. Europejskich (*Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság*, EKTB). Spotyka się ona raz w tygodniu celem wypracowania wspólnego stanowiska władz Węgier wobec polityki prowadzonej przez Unię Europejską. Koordynacja międzyministerialna przybiera formę spotkań grup roboczych składających się z urzędników służby cywilnej pracujących w różnych ministerstwach.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Analizując bieżącą sytuację w aspekcie strategicznego określenia powiązań programowania strategicznego z jego operacjonalizacją, warto przywołać opracowany w kwietniu 2012 r. *Krajowy plan reform*, w którym, w obszarze „Modernizacja administracji", dla zarządzania państwem przewidziano odrębne działanie, określone mianem odnowy strategicznego zarządzania krajem. Zapowiedziano w nim kompleksową ocenę zarządzania strategicznego administracji centralnej oraz przygotowanie na tej podstawie wytycznych metodologicznych w obszarze zarządzania strategicznego i odpowiednich poradników. Wskazano na konieczność prowadzenia systemowych działań, poświęconych konkretnym politykom sektorowym oraz zaprojektowanie mechanizmów koordynacji. Poprawę, a raczej odnowę zarządzania strategicznego postrzega się jako czynnik kompleksowo podnoszący międzynarodową konkurencyjność Węgier oraz społeczno-gospodarczą zdolność administracji do zarządzania ryzykiem. W aspekcie procedur administracyjnych zarządzanie strategiczne skutkować ma uproszczeniem działań poprzez ich standaryzację.

W *Krajowym planie reform* z 2012 r. zapowiedziano stworzenie ogólnokrajowych baz danych, na podstawie badań monitoringowych wykonanych w każdym ministerstwie. Dokonana następnie ocena jakości i przydatności bazy, posłużyć ma za podstawę przygotowania planu strategicznego zarządzania państwem w latach 2014–2020. Za najpilniejszą kwestię uznano skonstruowanie instrumentów zarządzania zmianą, których zestaw powstał w 2013 r. Działania uzupełnione mają być powstaniem metabazy służącej za podstawę zarządzania strategicznego, która systematyzuje istniejące zbiory danych związane z planowaniem strategicznym oraz jego implementacją.

W aspekcie regularnych corocznych działań dostosowawczych w obszarze eurointegracji, w *Krajowym planie reform* wskazano dokumenty operacyjne o charakterze sektorowym, przygotowywane przez Ministerstwo Gospodarki Narodowej, Ministerstwo Administracji i Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zakłada się horyzontalną koordynację działań eurointegracyjnych przez Ministerstwo Rozwoju Kraju. Stanowią one podstawową strategię wdrażania systemu planowania i zarządzania strategicznego w nadchodzącym okresie programowania Unii Europejskiej.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Węgry są państwem scentralizowanym. Samorząd terytorialny w ponad 90 proc. dotowany jest z budżetu centralnego, co bardzo osłabia jego pozycję w strukturach władzy. Podział administracyjny Węgier jest trójstopniowy. Obszar państwa jest podzielony na 19 komitetów (*megye*), które dzielą się na 168 powiatów (*kistérség*), a te z kolei są na podzielone na gminy miejskie i wiejskie. Jednostki podziału administracyjnego Węgier są zarówno jednostkami administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Rada Ministrów rozstrzyga spory pomiędzy organami administracji państwowej a samorządem terytorialnym, jeżeli prawo nie przewiduje innego trybu. Rada Ministrów reguluje, w drodze rozporządzenia, warunki świadczenia usług publicznych.

W 2006 r. przyjęto Ustawę o samorządzie terytorialnym, która enumeratywnie wymienia funkcje władzy samorządowej. O jakości standardów świadczonych usług decyduje rząd, a ich wdrożenie pozostaje w gestii regionów i powiatów. Istniejący na Węgrzech podział administracyjno-terytorialny, nie koresponduje z rekomendacjami Unii Europejskiej i nie przyczynia się do poprawy jakości wdrażania planowania i zarządzania strategicznego na poziomie regionalnym i lokalnym.

Nie istnieje jednolity dokument określający strategię rozwoju regionalnego. Jej elementy można odnaleźć przede wszystkim w zapisach szczegółowych *Planu rozwoju kraju* i *Strategii zrównoważonego rozwoju*. Powiązanie programowania strategicznego na poziomie krajowym utrudnia fakt, że *regionalne programy operacyjne* przygotowywane są dla obszarów, które stanowią jedynie regiony systemu NUTS – nie są one formalną jednostką podziału administracyjnego państwa. Programowanie rozwoju regionalnego dokonuje się na poziomie Ministerstwa Rozwoju Kraju we współpracy z odpowiednimi ministerstwami resortowymi. Przybiera ono strukturę siedmiu *regionalnych planów operacyjnych*, odzwierciedlających podział państwa w systemie NUTS oraz transgranicznych programów operacyjnych, z których najważniejszym jest *Plan rozwoju Regionu Dunaju*.

Pozycja rządu centralnego w systemie zarządzania rozwojem regionalnym jest uprzywilejowana, Rada Ministrów, przygotowując strategie rozwoju regionalnego, nie posiada silnego partnera po stronie samorządowej, lecz jedynie

mniejsze jednostki terytorialne. Powiązanie planowania strategicznego poziomu centralnego i lokalnego nie ma solidnych podstaw systemowo-instytucjonalnych, a regionalne programy operacyjne i projekty transgraniczne pozostają jedynymi instrumentami scentralizowanego zarządzania rozwojem państwa.

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Istniejące na Węgrzech rozwiązania w zakresie programowania strategicznego oraz implementacji polityk publicznych, stanowią w różnym stopniu powiązane elementy systemu zarządzania rozwojem. Trudno więc je traktować jako spójny i dobrze działający mechanizm zarządzania strategicznego. Zarządzanie rozwojem strategicznym znajduje się w fazie koncepcyjnej, a na jego implementację wpływać będzie kształtujący się system koordynacji naczelnych ośrodków władzy centralnej, scentralizowana struktura terytorialna i bieżąca sytuacja społeczno-ekonomiczna. Wymusza to podejmowanie szeregu działań doraźnych. System programowania strategicznego wdrażany jest odgórnie i w sposób nieewolucyjny, co także może stanowić o jego niestabilności i nieskuteczności. Lekcją dla Polski może być zatem umiejętność niedoprowadzenia do sytuacji, w której planowanie strategiczne powstaje równolegle z głęboką przebudową struktur państwowych, nie stanowiąc kolejnego etapu budowania sprawnego państwa.

Na podstawie powyższych wniosków należy stwierdzić, że Węgry dysponują obecnie dość dobrze sformułowanymi planami technokratycznymi, których realizacja podporządkowana jest jednak bieżącym problemom społeczno-ekonomicznym. Na uwagę zasługuje próba uporządkowania systemu zarządzania naczelnych organów władzy wykonawczej, przejawiająca się skupieniem kompetencji programowania strategicznego oraz monitoringu i ewaluacji w obrębie kancelarii premiera. Uzupełnieniem systemu zarządzania strategicznego jest wzmocnienie roli Ministerstwa Rozwoju Kraju, jako instytucji horyzontalnie koordynującej implementację strategii i planów operacyjnych oraz stosunkowo czytelne przyporządkowanie resortowe sektorowym dokumentom strategicznym i operacyjnym. Rozwiązania te wypracowywane są jednak w rezultacie presji Unii Europejskiej i przy niewielkim udziale partnerów społecznych lub innych aktorów politycznych. Silna koalicja, posiadająca większość konstytucyjną jest w stanie skutecznie zaprojektować mechanizmy programowania i zarządzania strategicznego. Ich utrwalanie wymaga jednak szerokiej akceptacji wszystkich aktorów społecznych oraz instytucjonalizacji kapitału społecznego dla proponowanych zmian.

Bibliografia

Agh A., Dieringer J., Bönker F. (2011), *Sustainable Government Indicators 2011*, Bertelsmann Stiftung.

Hungary's National Security Strategy (2012), Ministry of Foreign Affairs, Budapest.

Hungary's Structural Reform Programme 2011–2014 (2011).

National Energy Strategy 2030 (2011).

National Reform Programme of Hungary (2012).

National Social Inclusion Strategy – Extreme Poverty, Child Poverty, the Roma – 2011–2020 (2011), Ministry of Public Administration and Justice, Budapest.

OECD, *Regulatory Reform in Hungary* (2006).

The Fundamental Law of Hungary, Courtesy translation of the consolidated version of the Fundamental Law of Hungary, effective as of 1 April 2013.

The New Hungary Development Plan, National Strategic Reference Framework of Hungary 2007–2013.

Torma A., *The Organizational System of the Hungarian Administration*, conference paper.

www.kormany.hu/en/doc.

www.nih.gov.hu/strategy/national-strategies/new-szechenyi-plan-uszt.

www.nih.gov.hu/strategy/national-strategies/szell-kalman-plan-2-0.

www.nih.gov.hu/strategy/national-strategies/szell-kalman-plan-2-0.

en.magzrt.hu/index.php/news-blogger/33-hungarys-development-policy-over-the-past-five-years-a-european-success-story.

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 opisania 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 świata[90].

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 Peformance 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 rozwiązania[92].

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 sytuacji[93].

Stan ten ma istotny wpływ na powiązanie strategii brytyjskich z europejskimi. Jeżeli strategia dotyka 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 europejskich[94].

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 brytyjski[95] 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 polski[96] 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 publicznych[97]. 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 miesięcy[98].

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 polityczne[99].

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 indykatywne 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 roku[100]	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. Opisywane 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 wchodzą 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 strategie, tworzono 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 rozwinięty 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 jednoczesnej 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 zasiliła 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 współczesnym, zdominowanym przez wielopoziomowe i dynamicznych 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 osiąganie 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 ministerstwom 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 naszkicowanie 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 naszkicowanych 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 publicznych[103].

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 obszarach[104].

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 (właściwe komisje *House of Commons*) i instytucji kontrolnej (*National Audit Office*) w monitorowaniu postępów we wdrażaniu strategii (co równa się weryfikacji, czy cele są osiągane, 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.

tzw. 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 perspektywie[105].

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 osiągania. 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 osiągania 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.

15. Włochy

Autor: ***Dominika Wojtowicz***

Wprowadzenie

Ustrój Republiki Włoskiej można określić jako odmianę systemu parlamentarno-gabinetowego. Parlament składa się z dwóch równoprawnych izb: wyższej (Senatu) i niższej (Izby Deputowanych), w gestii których pozostają funkcje ustawodawcza oraz kontrolna. Głównym organem władzy administracyjno-wykonawczej we Włoszech jest Rada Ministrów. Do kompetencji Rady Ministrów należy m.in. ustalanie ogólnych kierunków w zakresie polityki i administrowanie, działalność prawodawcza, czy uprawnienia wiążące się z funkcjonowaniem regionów. W jej obrębie występuje kilka komitetów i komisji grupujących ministrów współodpowiedzialnych za określone problemy i przygotowujących rozstrzygnięcia rządowe lub wyręczających rząd w prowadzeniu polityki na danym odcinku.

Choć zgodnie z konstytucją, Republika Włoska zachowuje charakter państwa unitarnego, jest to państwo silnie zdecentralizowane. Regiony – wyposażone w szeroki wachlarz kompetencji oraz posiadające długie tradycje rządzenia – stanowią istotny szczebel w planowaniu i zarządzaniu rozwojem. Istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji Włoch ma zjawisko osłabienia unitarnego charakteru państwa. Poprawka konstytucyjna z 2001 r. uprawomocniła „naturalne" tendencje federalistyczne. W konsekwencji tego we Włoszech występuje pewien rodzaj „regionalfederalizmu o zmiennym kształcie, ale z silnymi elementami autentycznego federalizmu", a kraj określa się mianem „państwa pośredniego, zawieszonego między prawnym regionalizmem a faktycznym federalizmem" (Bojek 2007). Przemawiają za tym cztery płaszczyzny autonomii regionów wskazane w konstytucji: autonomia statutowa, prawotwórcza, administracyjna i finansowa (art. 116–120). Jak wskazują badacze ustroju politycznego tego kraju, przyjęte w 2001 r. zmiany są obecnie kontynuowane na gruncie prawnym i w praktyce, a dalsze zmiany idą w kierunku tworzenia *federalismo all'italiana* (federalizmu po włosku) charakteryzującego się mocną pozycją regionów, tracących na znaczeniu prowincjach i przekazywaniu coraz większej liczby zadań gminom.

Art. 117 konstytucji określa obszary kompetencji legislacyjnych, które są zarezerwowane dla rządu (*competenza eclusiva*) lub są dzielone pomiędzy rząd a regiony (*competenza concorrente*). Rząd jest odpowiedzialny za tworzenie prawa i prowadzenie polityki m.in. w zakresie bezpieczeństwa państwa, stosunków międzynarodowych, polityki gospodarczej i monetarnej, ochrony środowiska, polityki społecznej i in. Do kategorii obszarów, w których kompetencje legislacyjne rządu nakładają się na kompetencje regionów zaliczono m.in.: handel zagraniczny, oświata, badania naukowe, porty morskie i lotnicze, ochrona i bezpieczeństwo pracy, dobra kulturowe. Stanowienie prawa dotyczącego obszarów kompetencji dzielonych wymaga współpracy w ramach Kolegium Państwo-Regiony (*Conferenza Stato-Regioni*) – organu, do zadań którego należy wzajemna informacja, konsultacja i osiąganie porozumienia. W skład Kolegium wchodzi prezes Rady Ministrów, minister ds. regionalnych oraz przewodniczący sejmiku wszystkich regionów, autonomicznych prowincji i w zależności od zakresu merytorycznego podejmowanych prac ministrów właściwych resortów.

W strukturze regionalnej funkcjonuje 20 regionów, w tym 5 regionów specjalnych (Sycylia, Sardynia, Trydent-Górna Adyga, Dolina Aosta oraz Wenecja Julijska), następnie prowincje i gminy (103 prowincje i 8 100 gmin). Władza ustawodawcza w regionach należy do rady regionalnej (*consiglio regionale*). W skład rady wchodzi od 30 do 80 członków, wybieranych w wyborach powszechnych mieszkańców regionu na pięcioletnią kadencję. Inicjatywę ustawodawczą posiadają członkowie rady, rady prowincjonalne i gminne oraz sami mieszkańcy. Organem wykonawczym regionu jest komitet regionalny (*giunta regionale*), składający się z wybranego w wyborach powszechnych i bezpośrednich przewodniczącego oraz resortowych asesorów, mianowanych przez przewodniczącego komitetu. Przewodniczący jest oficjalnym reprezentantem regionu, odpowiedzialnym za realizację przekazanej regionom administracji państwowej. Komitet jest odpowiedzialny za wdrażanie ustaw i innych aktów przyjmowanych przez radę regionalną, w tym strategii i dokumentów planistycznych. Za bieżący nadzór nad regionami odpowiedzialny jest komisarz rządu rezydujący w każdym z nich. Najczęściej funkcję tę sprawuje prefekt miasta, które jest stolicą regionu. Komisarz nadzoruje ustawy regionalne (niejako „poświadcza" przyjmowane na poziomie regionów ustawy) oraz – działając jako przewodniczący Komisji Kontroli Administracji Regionalnej – akta

administracyjne (rady lub komitetu regionalnego), przy czym kontrola ta ogranicza się praktycznie tylko do weryfikacji legalności przyjmowanych aktów. Jedynie w wyjątkowych przypadkach dotyczy ona treści merytorycznej aktów rady regionalnej, które w przypadku jej zakwestionowania mogą być przekazane radzie do ponownego rozpatrzenia.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych

We Włoszech nie istnieją przepisy prawne regulujące funkcjonowanie systemu dokumentów strategicznych przyjmowanych na poziomie centralnym. Kierunki i strategiczne cele polityk publicznych, które stanowią wytyczne do prac poszczególnych resortów umieszczane są w *Dokumencie gospodarczo-finansowym* (*Documento di economia e finanza* – DEF)[106] opracowywanym co roku przez rząd. W załączniku do tego dokumentu zawarte są informacje o pracach i planach prac podejmowanych w określonym okresie przez poszczególne ministerstwa w celu realizacji stawianych przez rząd przyjętych celów strategicznych. W praktyce więc to resorty opracowują strategie rozwoju sektorów, które są szczególnie istotne dla funkcjonowania gospodarki lub te, które wynikają z dokumentów europejskich. Zaakceptowane przez rząd strategie dekretowane są następnie w formie rozporządzenia wykonawczego.

Przyczyn tego, że Włochy nie wypracowały spójnego systemu długookresowego planowania strategicznego doszukiwać się można w kilku źródłach. Po pierwsze, jak już wspomniano, system polityczny Włoch zalicza się do formy rządów parlamentarno-gabinetowych. Cechą charakterystyczną włoskiego parlamentu jest rozdrobnienie polityczne. Konieczność tworzenia, niejednokrotnie niestabilnych koalicji sprawia, że proces legislacyjny obarczony jest często wykluczającymi się warunkami i postulatami, nawet ze strony partii wchodzących w skład koalicji rządowej. Trudno jest osiągnąć konsensus w wielu ważnych dla państwa kwestiach. Dodatkowo od kilku lat Włochy przeżywają kolejne kryzysy polityczne (zmiany rządu, będącego naczelnym i podstawowym organem władzy administracyjno-wykonawczej), co istotnie utrudnia funkcjonowanie państwa i realizację celów długofalowych.

Kolejną sprawą jest kryzys ekonomiczny, który z jednej strony od kilku lat wpływa na funkcjonowanie państwa, a z drugiej wymusił na ekipach rządzących przyjęcie szeregu reform, które na nowo definiują zakres i narzędzia prowadzonych polityk. 11 kwietnia 2013 r. Włochy przedłożyły *Program stabilności* z 2013 r. obejmujący lata 2012–2017 oraz *Krajowy program reform* z 2013 r. Jednak, jak zaznaczyła Komisja Europejska, mimo że postanowiono wprowadzić istotne reformy mające na celu wzmocnienie stabilności fiskalnej i pobudzenie wzrostu, pełne wdrożenie tych reform nadal stanowi dla Włoch poważne wyzwanie [*Zalecenie...*]. Jedno z zaleceń wskazanych w przytoczonym dokumencie, dotyczy konieczności wzmocnienia wydajności administracji publicznej i poprawy koordynacji między jej poszczególnymi szczeblami. Nie bez znaczenia dla faktu, że we Włoszech nie istnieją dokumenty regulujące powstawanie strategii, pozostaje też opisany w poprzedniej części ustrój polityczny, z wyjątkowo silną pozycją autonomicznych regionów, które we własnym zakresie zarządzają rozwojem społeczno-gospodarczym.

Posiadając stosunkowo niewielką liczbą strategii długookresowych, państwo włoskie funkcjonuje natomiast w oparciu o system planowania średniookresowego (trzyletniego). Dokumenty planistyczne wskazują cele rządu w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej oraz środki finansowe, jakie na ich cel zostały przeznaczone. Pełnią one funkcję średniookresowych strategii działania, ale wskazuje się także na ich rolę informacyjną, gdyż zapewniają transparencję działań podejmowanych przez rząd. Każdy dokument stanowi część systemu wyznaczanego przez cykl związany z realizacją budżetu oraz z planowanymi i wdrażanymi zmianami w politykach społeczno-ekonomicznych. W ostatnich latach kryzys finansowy, który poważnie osłabił Włochy, wymusił potrzebę wzmocnienia koordynacji krajowych polityk gospodarczych i spowodował wprowadzenie istotnych zmian w strukturze i timingu opracowywania dokumentów planistycznych. Ewolucję systemu planowania i koordynowania polityk krajowych można podzielić na trzy etapy. W pierwszym etapie, który trwał od powstania Republiki do 2009 r. rząd opracowywał szereg dokumentów planistycznych, wynikających z norm krajowych i europejskich: *Raport nt. prognoz i planów* (*Relazione Previsionale e Programmatica* – RPP), *Raport ogólny nt. koniunktury gospodarczej kraju* (*Relazione Generale sulla situazione economica del Paese* – RGE), *Plan gospodarczy i finansowy* (*Documento di Programmazione Economico-Finanziaria* – DPEF), *Raport nt. stanu gospodarki w poprzednim roku oraz aktualizacja prognoz na rok bieżący* (AGGRPP), który następnie został zastąpiony *Ujednoliconym raportem gospodarczo-finansowym* (*Relazione Unificata di Economia e Finanza* – RUEF), *Plan stabilności (Programma di Stabilitŕ* – PS), opracowywany po wstąpieniu Włoch do unii gospodarczo-walutowej, *Raport nt. Reform Gospodarczych* (*Rapporto sulle Riforme Economiche* – RER), który od 2005 r. był przygotowywany jako część *Krajowego programu reform* w ramach rewitalizacji strategii lizbońskiej. Druga, bardzo krótka

[106] O którym szerzej w dalszej części tego rozdziału.

faza, związana z reformą budżetową z 2009 r., wprowadziła w miejsce *Planu gospodarczego i finansowego* (DPEF) *Decyzję o finansach publicznych* (*Decisione di Finanza Pubblica* – DFP), która jest dokumentem planistycznym obejmującym okres trzech lat oraz *Raport nt. gospodarki i finansów publicznych* (*Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica* – REF).

Obecna faza, zwana „*Semestrem europejskim*" i zapoczątkowana w kwietniu 2011 r., przewiduje powstanie trzech dokumentów planistycznych ściśle związanych z dokumentami europejskimi tj.: *Dokument gospodarczo-finansowy* (*Documento di economia e finanza* – DEF) wraz z jego uaktualnieniem oraz *Raport ogólny nt. koniunktury gospodarczej kraju* (*Relazione Generale sulla situazione economica del Paese* – RGE). Pierwszy z nich wyznacza cele i określa środki polityki gospodarczej na kolejne trzy lata, zawiera także (w części trzeciej dokumentu) *Krajowy program reform* (o którym szerszej w dalszej części tekstu). Harmonogram opisanych dokumentów planistycznych oraz ich podstawy prawne przedstawione zostały w poniższej tabeli.

Tabela 4. Cykl przyjmowania dokumentów planistycznych – trzy fazy

	FAZA I – od powstania Republiki do 2009 r.				FAZA II – reforma budżetowa	FAZA III – Semestr europejski
	ust. 468/78	ust. 362/88	UEM	Strategia Lizbońska	ust. 196/2009	ust. 39/2011
styczeń						
luty		AGGRPP	AGGRPP	AGGRPP/RUEF		
marzec	RGE	RGE	RGE	RGE	RGE	
kwiecień					REF	DEF
maj		DPEF				RGE
czerwiec			DPEF	DPEF		
lipiec						
sierpień						
wrzesień	RPP	RPP	RPP	RPP	DFP	uaktualnienie DEF
październik				PNR	PNR	
listopad		RRE				
grudzień		PS	PS	PS		

Źródło: www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/ciclo.pdf (dostęp 7.11.2013)

Przegląd dokumentów strategicznych

Strategie przyjęte przez rząd Włoch można podzielić na trzy rodzaje: strategie rozwoju sektorów szczególnie ważnych dla funkcjonowania gospodarki, strategie (lub plany) związane z dokumentami przyjętymi przez Unię Europejską oraz strategie związane z wdrażaniem funduszy unijnych w ramach polityki spójności i polityki rolnej.

Przykładem strategii, które należy zaliczyć do pierwszej kategorii jest *Krajowa strategia energetyczna: ku konkurencyjnej i zrównoważonej energii* (*Strategia Energetica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile*) przyjęta w marcu 2013 r. Dokument składa się z pięciu części. Pierwsza przedstawia analizę kontekstu krajowego i międzynarodowego dla włoskiego rozwoju rynku energii. Dalej wskazano cztery kluczowe cele *Krajowej strategii energetycznej* oraz powiązanych z nimi siedem priorytetów operacyjnych z przypisanymi wskaźnikami docelowymi, które zakłada się osiągnąć w 2020 r. Ostatni rozdział poświęcony jest prognozom i przewidywanym scenariuszom rozwoju rynku energii po 2050 r. Innym przykładem strategii dla sektora uznanego za kluczowy jest strategia rozwoju turystyki: *Turystyka Włochy 2020: Przywództwo, Zatrudnienie, Południe* (*Turismo Italia 2020: Leadership, Lavoro, Sud*) opracowana przez grupę roboczą w Ministerstwie Spraw Regionalnych, Turystyki i Sportu. Podobnie jak w przypadku Krajowej Strategii Energetycznej, dokument rozpoczyna analiza sektorowa, w ramach której wskazuje się m.in. elementy krytyczne dla rozwoju branży. W drugiej części przedstawione zostały priorytety i działania, których realizacja ma przyczynić się do rozwoju turystyki we Włoszech. Działania zostały podzielone ze względu na czas wdrożenia oraz szacowany wpływ na gospodarkę. I tak wyróżniono 61 działań, z których 30 skategoryzowano jako działania o wysokim priorytecie wdrożenia (niezwłoczna implementacja) i wysokim potencjalnym wpływie na gospodarkę. Plan działań strategicznych ma być poddawany okresowej rewizji co dwa lata aż do 2020 r. Strategią przyjętą na poziomie centralnym są także: trzyletni *Krajowy program zdrowia* (*Piano Sanitario Nazionale 2011–2013*), który określa warunki i działania, jakie należy podjąć w celu umiędzynarodowienia włoskiego systemu opieki zdrowotnej oraz podniesienia

jakości świadczonych w ramach funkcjonowania systemu usług czy *Krajowa strategia bioróżnorodności* (*Strategia Nazionale per la Biodiversita*) przewidująca realizację trzech priorytetów, mających do 2020 r. zapewnić bioróżnorodność, a której podstawową funkcją jest zapewnienie zintegrowania potrzeb związanych z ochroną i zrównoważonym rozwojem zasobów naturalnych, w podejmowanych w ramach krajowej polityki sektorowej działaniach.

Drugą kategorię tworzą strategie, które są niejako przeniesieniem strategii i planów przyjmowanych na poziomie unijnym na grunt włoski. Można tu wskazać na *Krajowy program reform*, który jest podstawowym instrumentem realizacji na poziomie państw członkowskich przyjętej w 2010 roku strategii *Europa 2020*. Jak zaznaczono już wcześniej, aktualizacji dokumentu dokonuje się w rytmie „*Semestru europejskiego*", równolegle z aktualizacją programów stabilności lub konwergencji, co daje możliwość powiązania procesów programowania reform strukturalnych z planowaniem budżetowym. W programie zawarta jest analiza wskaźników makroekonomicznych dających obraz kondycji włoskiej gospodarki oraz plan reform mających na celu zbliżenie się do osiągnięcia celów przyjętych w strategii *Europa 2020*.

Innym przykładem jest czteroletni plan cyfryzacji administracji publicznej *Piano E-Gov*. Dokument dzieli się na dwie części – w pierwszej przedstawiony jest kontekst wdrożenia planu, w tym m.in. stan rozwoju cyfryzacji Włoch w porównaniu z innymi państwami europejskimi, w drugiej natomiast opisuje 27 projektów – obszarów priorytetowych pogrupowanych w cztery kategorie: projektów sektorowych (dotyczących cyfryzacji szkół, sądownictwa, opieki zdrowotnej, turystyki itp.), projektów terytorialnych (bazy danych regionalnych, e-usługi ponadregionalne itp.) projekty systemowe oraz międzynarodowe.

Ostatnią grupą są dokumenty strategiczne, które stanowią podstawy do korzystania ze środków finansowych w ramach polityki spójności i polityki rolnej UE. Pierwszym z nich są *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013* (*Quadro Strategico Nazionale 2007–2013*). Koordynacja opracowania dokumentu leżała w gestii Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego. Dokument zawiera 10 priorytetów dla wydatkowania środków w ramach polityki spójności UE wdrażanej we Włoszech.

Innym dokumentem strategicznym, ściśle związanym z wdrażaniem polityki spójności we Włoszech jest *Krajowy program dla Południa (Piano Nazionale per il Sud*). Priorytety programu zostały wskazane w *Krajowym planie reform* i dotyczą sześciu obszarów:

1. Stworzenia warunków do wdrożenia krajowych i europejskich standardów usług podstawowych dla mieszkańców Południa (edukacja, sądownictwo, kanalizacja i gospodarka odpadami, transport itp.).
2. Realizacji dużych projektów rozwoju infrastruktury transportowej, zwłaszcza kolejowej.
3. Zapewnienia dostępu do Internetu co najmniej 50% ludności zamieszkałej w południowej części Włoch.
4. Powstania 3–4 głównych ośrodków badawczych na poziomie międzynarodowym i wspierania innowacyjności przedsiębiorstw poprzez wprowadzenie finansowania innowacyjnych projektów uzależnionego od ich postępów.
5. Wprowadzenia kredytów podatkowych[107] mających na celu pomoc firmom w przezwyciężeniu przeszkód utrudniających ich rozwój.
6. Zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony i poprawy stanu zasobów naturalnych i kulturowych poprzez wzmocnienie podmiotów, które działają w tym zakresie.

Włochy, podobnie jak każde państwo członkowskie przygotowuje także *Krajowy plan strategiczny na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*, zgodnie z przyjętymi przez Wspólnotę strategicznymi wytycznymi (Rozporządzenie KE 1698/2005). Koordynacja opracowania dokumentu leżała w kompetencjach Ministerstwa Rolnictwa, Żywności i Leśnictwa Włoch. Plan obejmuje okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. i zawiera:

- ocenę sytuacji gospodarczej, społecznej i środowiska naturalnego oraz potencjału rozwoju,
- strategię przyjętą dla wspólnego działania Wspólnoty i państwa członkowskiego zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty,
- priorytety tematyczne i terytorialne,
- wykaz programów rozwoju obszarów wiejskich, za pomocą których wdrażany jest krajowy plan strategiczny oraz przydział środków z EFRROW dla każdego programu,
- środki mające na celu zapewnienie koordynacji z innymi instrumentami wspólnej polityki rolnej, EFRR, EFS, FS, Europejskim Funduszem Rybackim i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym,

[107] Kredyt podatkowy to możliwość niewpłacania przez podatnika zaliczek na podatek dochodowy przez dany okres i późniejszej spłaty zobowiązania podatkowego należnego od dochodu powstałego w tym czasie.

- opis rozwiązań oraz wskazanie kwoty przeznaczonej na utworzenie krajowej sieci obszarów wiejskich, skupiającej wszystkie organizacje i struktury administracyjne zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich.

Krajowy plan strategiczny na rzecz rozwoju obszarów wiejskich bazuje na czterech głównych osiach priorytetowych: poprawi konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich, jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowaniu gospodarki wiejskiej, LEADER.

Funkcjonowanie ośrodka koordynacji prac nad przygotowaniem i wdrażaniem systemu dokumentów strategicznych

Ponieważ we Włoszech nie istnieje spójny system długofalowego strategicznego zarządzania rozwojem, nie istnieje także ośrodek koordynacji prac nad przygotowaniem i wdrażaniem systemu dokumentów strategicznych. Za realizację strategii sektorowych odpowiedzialne są właściwe resorty.

W koordynowaniu prac nad przygotowaniem i wdrożeniem dokumentów strategicznych (przede wszystkim związanych z realizacją polityki spójności we Włoszech) istotną rolę odgrywa Departament Rozwoju i Spójności Gospodarczej (dawniej Wydział Polityki Rozwoju oraz Spójności) powstały w 1998 r. Z jednej strony departament ten koordynuje realizację *Narodowych strategicznych ram odniesienia* 2007–2013. Z drugiej – bierze udział w przygotowaniu dokumentów planistycznych i strategii sektorowych, opracowując analizy trendów gospodarczych i terytorialnych przepływów finansowych wspierających rozwój.

Powiązania poziomu programowania strategicznego z poziomem operacyjnym

Przyjmowane na poziomie centralnym dokumenty nie mają przełożenia na programy operacyjne. Kierunki i cele strategiczne są punktem odniesienia do działań podejmowanych w ramach prowadzonych polityk publicznych. Planowane przez poszczególne resorty na dany rok działania zawarte są w załączniku do opisanego we wcześniejszej części tekstu *Dokumentu gospodarczo-finansowego* (*Documento di economia e finanza – DEF*). W niektórych przypadkach założenia strategiczne realizowane są poprzez konkretne projekty i działania, opisane w samym dokumencie strategicznym (dla przykładu: plan cyfryzacji administracji publicznej *Piano E-Gov* jest wdrażany 27 oddzielnymi projektami).

Wyjątkiem są oczywiście *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013* wdrażane w ramach polityki spójności UE. Realizacja założeń strategicznych tego dokumentu odbywa się poprzez 66 programów operacyjnych (42 współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 24 ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego). Programy operacyjne dzielą się na: krajowe (sektorowe) – 8, regionalne – 42, ponadregionalne (zarządzane przez regiony oraz jednostki administracji centralnej) – 2, programy w ramach współpracy terytorialnej (3 cel polityki spójności) – 14.

Powiązania programowania na szczeblu krajowym i regionalnym

Jak wspomniano we wstępie, kompetencje legislacyjne we Włoszech podzielone są pomiędzy rząd a władze regionalne. Strategie powstające w ramach obszarów kompetencji dzielonych wymagają osiągnięcia porozumienia Kolegium Państwo-Regiony, które wspólnie z rządem i właściwymi ministrami włączają się w przygotowanie dokumentu. Przyjęte strategie sektorowe często kładą nacisk na konieczność zapewnienia spójności strategii przyjmowanych przez regiony z działaniami zaproponowanymi w dokumentach krajowych. Na przykład, w *Krajowym programie zdrowia* znajdują się zapisy o konieczności weryfikacji (w ramach procesu oceny efektywności strategii) na ile regionalne programy społeczne i zdrowotne ujmują cele strategiczne przyjęte na poziomie krajowym (*Schema di Piano sanitario*…, s. 92).

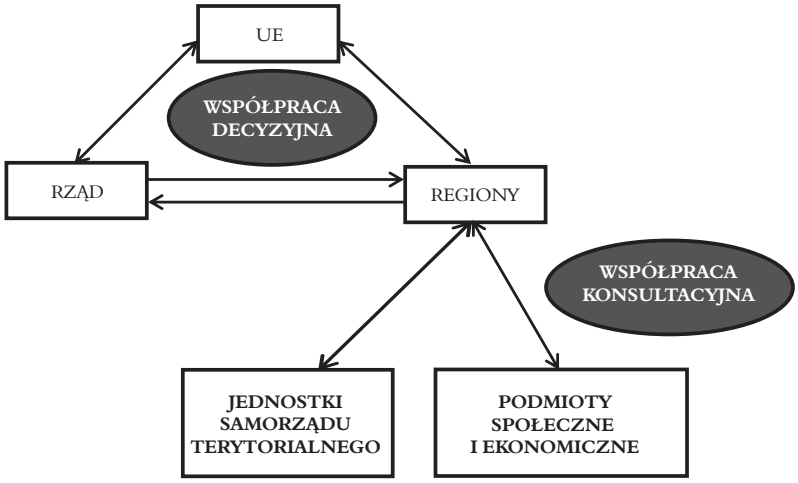
Na poziomie regionów przyjmowanych jest kilka rodzajów dokumentów o charakterze strategicznym lub planistycznym. Są to strategie rozwoju regionów, programy gospodarczo-finansowe, strategie rozwoju przestrzennego, programy operacyjne oraz plany realizowane w ramach tzw. planowania negocjacyjnego (*programmazione negoziata*). Ze względu na autonomię regionów w zakresie organizacji struktur administracyjnych, opracowaniem i wdrożeniem strategii zajmują się różne

departamenty wydzielone w strukturach komitetów regionalnych (*giunta regionale*). Częstą praktyką jest łączenie zadań z zakresu programowania strategicznego rozwoju z programowaniem związanym z wykorzystaniem funduszy unijnych w jednym departamencie.

Zasięg czasowy przyjmowanych strategii najczęściej dotyczy okresu pięcioletniego – okresu kadencji władz regionu, choć wiele dokumentów planistycznych ogranicza się do trzech lat. Wyjątkiem są oczywiście strategie związane z wdrażaniem funduszy unijnych, dla których musi zostać zachowany siedmioletni horyzont czasowy. Każdy region ma dowolność przy opracowaniu strategii rozwoju, jednakże zakres obszarów leżących w kompetencjach regionów powoduje, że dokumenty te mają dość podobny układ. Ponadto wszystkie z nich uwzględniają strategiczne kierunki dokumentu *Europa 2020*. Założenia strategii wdrażane są poprzez ustawy przyjmowane przez sejmiki regionów, które pełnią również funkcję dokumentów operacyjnych, zawierają bowiem zapisy odnoszące się do kwestii wykonawczych oraz sposobów weryfikowania stopnia osiąganych celów (wskaźników i monitoringu).

Inną formą współpracy administracji różnych szczebli w zakresie programowania rozwoju są plany opracowywane w oparciu o *Porozumienie instytucjonalne w sprawie programowania* (*l'Intesa Istituzionale di Programma* – IIP), które jest umową pomiędzy administracją centralną, regionalną lub autonomicznymi prowincjami. W jej ramach podmioty zobowiązują się do współpracy na rzecz realizacji wieloletnich planów działań w zakresie interesu publicznego, angażując w tym celu dostępne (zarezerwowane) środki finansowe, zainteresowane strony i przyjmując niezbędne procedury administracyjne. Porozumienie daje podstawy do partycypacji różnego rodzaju jednostek w prowadzeniu jednolitej polityki regionalnej. Określa priorytety oraz instytucjonalne ramy współpracy na poziomie rząd-region i/lub między kilkoma regionami. Zapisy porozumienia przewidują podpisanie umowy dotyczącej *Ram odniesienia programu* (*Accordo di Programma Quadro* – APQ) dla każdego obszaru interwencji. Ramy określają konkretne działania, środki finansowe na ich realizację, jak również procedury dotyczące monitorowania procesu wdrażania. APQ jest *de facto* narzędziem realizacji IIP (dokumentem operacyjnym), dzięki któremu rząd centralny, regiony, władze lokalne, inne podmioty publiczne i prywatne planują, a następnie realizują działania, interwencje lub kompleksowe programy, których wdrażanie wymaga zintegrowanego działania, zaangażowania i odpowiedniej koordynacji wszystkich podmiotów podpisujących umowę.

Rycina 10. Schemat współpracy różnych podmiotów w ramach planowania strategicznego we Włoszech



Źródło: *La programmazione negoziata…* (2003), s. 15

Wnioski, lekcje, rekomendacje dla Polski

Ze względu na charakter organizacji podziału administracyjnego (państwo zdecentralizowane z silną pozycją regionów) oraz specyficzną sytuację ekonomiczno-polityczną (częsta zmiana gabinetów, kryzys gospodarczy, kryzys finansów publicznych) Włochy nie wypracowały systemu zarządzania strategicznego rozwojem kraju i nie istnieje dokument, który wyznaczałby długookresową strategię rozwoju kraju. Kierunki, cele i działania oraz przyjmowane dokumenty strategiczne czy średniookresowe dokumenty planistyczne są ściśle związane ze strategiami Unii Europejskiej. Wynika to po pierwsze ze specyficznej roli Włoch w Unii Europejskiej (jeden z krajów założycieli ugrupowania, aktywnie angażujący się w proces pogłębiania integracji), a po drugie z praktyki traktowania strategicznych dokumentów unijnych jako punktów

odniesienia dla działań podejmowanych na gruncie krajowym. Kluczową rolę przyjmuje tu strategia Europa 2020, do której nawiązują wszystkie włoskie strategie krajowe i regionalne. Obecnie wysiłki rządu koncentrują się na realizacji planów średniookresowych, a istniejące, nieliczne strategie długookresowe dotyczą sektorów szczególnie istotnych dla gospodarki tego kraju lub wynikają z obowiązków nakładanych przez Komisję Europejską na państwa, które są beneficjentami polityki spójności i polityki rolnej.

System wdrażania polityki spójności i polityki rolnej we Włoszech jest podobny do tego funkcjonującego w Polsce. Niemniej, liczba i zawartość merytoryczna priorytetów przyjętych w *Narodowych ramach odniesienia* oraz liczba programów operacyjnych (66) są najlepszą egzemplifikacją wysokiego stopnia decentralizacji systemu. Kompetencje w zakresie planowania strategicznego, w myśl zasady subsydiarności i zgodnie z konstytucją włoską, administracja centralna ceduje na władze regionalne, posiadające długie tradycje i doświadczenie w zarządzaniu rozwojem, zostawiając sobie funkcję koordynacji dokumentów strategicznych związanych z wdrażaniem funduszy unijnych (sprawowaną przez Departament Rozwoju i Spójności Gospodarczej w Ministerstwie Rozwoju Gospodarczego).

Powyższe przesądza o ograniczeniach w ewentualnej adaptacji włoskich praktyk w zakresie planowania strategicznego. Dobre praktyki, których próbę przeniesienia na grunt polski można byłoby podjąć, dotyczą rozwiązań związanych z programowaniem negocjacyjnym. Daje ono możliwość włączenia różnego rodzaju podmiotów w proces planowania i wdrażania celów realizujących interesy publiczne na szerszym niż dana jednostka terytorialna obszarze.

Bibliografia

Bojek E. (2007), *Doktrynalne determinacje włoskich koncepcji podziału terytorialnego państwa, Wrocławskie Studia Erazmiańskie*. Zeszyt Naukowy Studentów, Doktorantów i Pracowników Uniwersytetu Wrocławskiego, [T. 1] Wrocław 2007, s. 136–154.

Colaizzo R. et al. (2013), *Strategie territoriali e sviluppo locale nei documenti di programmazione 2007–2013*, Centro di Competenza "Politiche e Strumenti per lo Sviluppo Locale",

http://db.formez.it/FontiNor.nsf/1315d8fe375b0774c1256b04004132f0/4890C438D37E9DC8C12573140058174E/$file/NAZIONALE.pdf (dostęp 5.11.2013).

Fugaro A., Giuliodori A. (2006), *Una visione integrata e strategica dei piani di sviluppo rurale 2007-2013*, Agri Regioni Europa, 6/2006.

Gaudio G., Zumpano C. (2003), *La programmazione negoziata fra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo: limiti e potenzialitŕ della governance nell'esperienza istituzionale italiana*, Policies, Governance and Innovation for Rural Areas International Seminar 21–23 November 2003, Universitŕ della Calabria, Arcavacata di Rende.

Nosewicz A. (2009), *Pozycja regionów we włoskiej koncepcji podziału terytorialnego państwa*, [w:] Toruńskie Studia Polsko-Włoskie, pod redakcją Zbigniewa Witkowskiego i Cezarego Bronowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Sarnecki P. (2008), *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.

Szymecka A. (2009), *Umowy administracji publicznej we włoskim porządku prawnym*, [w:] *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie*, pod redakcją Zbigniewa Witkowskiego i Cezarego Bronowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na lata 2012–2017, Bruksela, dnia 29.5.2013, COM(2013) 362 final.

Schema di Piano Sanitario Nazionale 2011-2013, Ministerio della Salute, www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1454_allegato.pdf (8.11.2013).

Sintesi del Rapporto 2011 sulla Programmazione Negoziata: Contratti di Programma, Patti Territoriali e Contratti d'Area, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Nazionale, www.dps.tesoro.it/documentazione/FAS/Sintesi_Rapporto_2011.pdf (8.11.2013).

http://db.formez.it/FontiNor.nsf/8804ae899ac04f07c12569f40030aaca/AF2AEB932E424B67C12570D5004289D2/$file/Prog_Negoziata.pdf (4.11.2013).

www.dps.mef.gov.it (5.11.2013).

www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/rge.html (5.11.2013).

http://porfesr.regione.campania.it/assets/documents/oa58e6x1.pdf (6.11.2013).

Wywiad bezpośredni (telefoniczny):

Federica Busillo – Naczelnik Wydziału III, Departament Rozwoju i Spójności Gospodarczej, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego (*Dirigente – Divisione III di Staff al Capo Dipartimento, Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*), 18.10.2013.

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.funduszeeuropejskie.gov.pl

NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
dla rozwoju Polski

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO

View publication stats