



INSTYTUT KONIUNKTUR I CEN HANDLU ZAGRANICZNEGO

Wykonano dla
Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

**OCENA SZACUNKOWA
NARODOWYCH STRATEGICZNYCH RAM ODNIESIENIA 2007-2013**

Streszczenie

Warszawa, listopad 2006

Uzasadnienie i sposób realizacji

Opracowanie stanowi raport końcowy, będący podsumowaniem prac przeprowadzonych w ramach ewaluacji *ex-ante Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*¹. Ewaluacja została wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie². Jej przedmiotem był dokument, przyjęty przez Radę Ministrów 1 sierpnia 2006 r.³

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 to strategiczny dokument programowy dotyczący działań związanych z realizacją przez Polskę unijnej polityki spójności, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Prezentuje on program interwencji na lata 2007-2013, który obejmuje: syntetyczną diagnozę aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, identyfikację słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń (analiza SWOT), określenie celu strategicznego oraz będących jego rozwinięciem horyzontalnych celów szczegółowych. Formułuje także kierunki działań, mające zapewnić skuteczną realizację celów (rozwinięte i uszczegółowione w programach operacyjnych) oraz określa ich system realizacyjny.

Celem ewaluacji była optymalizacja podziału środków budżetowych w ramach *NSRO* oraz poprawa jakości dokumentu. Niezależna, obiektywna ocena miała pomóc w udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy skala i charakter zaprojektowanej interwencji właściwie i w pełni odpowiada na zidentyfikowane potrzeby, a także ocena efektów jej oddziaływania oraz oczekiwanych rezultatów.

W ewaluacji *ex-ante* wykorzystano szeroki wachlarz metod badawczych, którymi posługują się nauki społeczne, w tym analizę treści dokumentów, narzędzia i techniki ekonometryczne, metodę matrycy logicznej oraz wywiadu indywidualnego z kwestionariuszem, prowadzonego wśród uczestników prac nad *NSRO* oraz regionalnymi programami operacyjnymi. Proces przygotowania raportu końcowego miał interaktywny charakter i przebiegał w ścisłej współpracy z grupą roboczą powołaną do koordynacji prac nad dokumentami unijnymi na

¹ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności* dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2006 r.

² Wykonano ją na podstawie art. 48 ust 2 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

³ *The New Programming Period, 2007-2013, Methodological Working Paper.*

lata 2007-2013. Na każdym etapie ewaluacji czynny udział w pracach brali przedstawiciele administracji centralnej i regionalnej.

Najważniejsze kryteria oceny w ewaluacji *ex-ante* stanowiły: trafność strategii – w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb, skuteczność – prawdopodobieństwo osiągnięcia celów programu oraz użyteczność – oszacowanie spodziewanego oddziaływania w stosunku do szerszych – społecznych, środowiskowych i gospodarczych potrzeb.

Szczególnie istotne dla ewaluacji tego typu pytania dotyczyły wewnętrznej i zewnętrznej spójności oraz jakości systemu wdrażania (projektowanych sposobów osiągania celów programu). Spójność wewnętrzną i zewnętrzną odnoszono do struktury strategii, jej finansowych alokacji oraz powiązań z innymi politykami – regionalnymi, krajowymi czy Wspólnoty Europejskiej. Istotnym elementem analizowanym w trakcie ewaluacji *ex-ante* były potencjalne zagrożenia dla realizacji programu.

Raport końcowy z ewaluacji uwzględnia wyniki prognozy oddziaływania *NSRO* na środowisko oraz wyniki prognozy oddziaływania makroekonomicznego realizacji *NSRO* na gospodarkę kraju, przygotowanej w oparciu o model HERMIN. Dla podniesienia wiarygodności prognoz makroekonomicznych w ewaluacji *ex-ante* wykorzystano inny (alternatywny) – stosowany w opracowaniach IKCHZ – empiryczny model hybrydowy.

Wyniki ewaluacji *ex-ante*

Na podstawie przeprowadzonej oceny szacunkowej sformułowano wniosek, że dokument *NSRO 2007-2013* przedłożony do ewaluacji *ex-ante* **spełnia większość wymagań formalnych oraz merytorycznych.**

W raporcie końcowym z ewaluacji *ex-ante Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* sformułowano wiele wniosków i rekomendacji, zarówno ogólnych, jak i szczegółowych, dotyczących budowy dokumentu, a także proponowanych rozwiązań systemowych.

Diagnoza społeczno-ekonomiczna, w tym analiza SWOT.

Zaprojektowana w *NSRO* diagnoza społeczno-ekonomiczna i analiza SWOT ma charakter kompleksowy, nie daje jednak pełnego obrazu sytuacji na wybranych polach życia społeczno-gospodarczego. W diagnozie skupiono się przede wszystkim na prezentacji danych ilościowych opisujących sytuację społeczno-gospodarczą. Brakuje w niej natomiast analizy jakościowej, przedstawiającej związki przyczynowo-skutkowe.

Zwrócono uwagę, że analiza SWOT zawarta w *NSRO* nie jest usystematyzowana. Wiele ocen w niej zaprezentowanych nie ma źródła w przeprowadzonej diagnozie. Nazwy obszarów ujętych w diagnozie i w analizie SWOT niekiedy różnią się między sobą. Niektóre podobnie brzmiące oceny są wymieniane równocześnie jako szanse i zagrożenia.

Uzasadnienie ekonomiczne i spójność wewnętrzną.

Podstawę oceny uzasadnienia ekonomicznego *NSRO* stanowiła analiza przedstawionych celów i priorytetów z punktu widzenia teorii ekonomicznej. W szczególności zbadano, czy spełnione zostały warunki racjonalności planowanej interwencji publicznej w gospodarkę, a więc czy jest ona uzasadniona nieusuwalnymi niesprawnościami mechanizmu rynkowego. Na tej podstawie stwierdzono, że realizacja celów *NSRO* wymaga interwencji publicznej.

W ramach analizy spójności wewnętrznej *NSRO* zbadano m.in. strukturę dokumentu. Wskazano, że jego struktura jest logiczna. Zastrzeżenia sformułowano pod adresem przeniesienia szczegółowej diagnozy do załącznika i pozostawienia w dokumencie jedynie krótkich, z konieczności bardzo ogólnych wniosków. W konsekwencji poszczególne oceny zaprezentowane w analizie SWOT nie mają swojego bezpośredniego źródła w ocenie sytuacji społeczno-gospodarczej.

Zastrzeżenia sformułowano pod adresem proporcji pomiędzy poszczególnymi częściami *NSRO*. Niektóre z nich potraktowano znacznie szerzej niż wymagają tego potrzeby dokumentu o charakterze strategicznym. Dotyczy to zwłaszcza rozdziału opisującego system realizacji, szczegółowo przedstawiającego zakres kompetencji instytucji uczestniczących w jego wdrażaniu. Tymczasem system ten powinien być zarysowany w miarę syntetycznie i prezentować podstawowe rozwiązania, mechanizmy organizacyjne oraz zasady funkcjonowania.

Cel strategiczny w *NSRO* – tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia i poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej – uwzględnia priorytety polityk wspólnotowych, w tym odnowionej Strategii Lizbońskiej. Najtrudniejszym problemem, który może powstać przy jego realizacji będzie potencjalna kolizja między wzrostem konkurencyjności a zapewnieniem wzrostu zatrudnienia. Zagrożenia wiążą się również ze zderzeniem postulatów - wzrostu zatrudnienia i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Cel strategiczny ma być realizowany za pośrednictwem celów horyzontalnych oraz programów operacyjnych. Dokonany w *NSRO* wybór celów horyzontalnych oceniono jako trafny, wynikający z diagnozy i analizy SWOT. Wskazano jednak, że w zestawie tych celów zabrakło zapisów odnoszących się bezpośrednio do celu strategicznego *NSRO*, tj. *wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej w oparciu o wiedzę i przedsiębiorczość*.

Zwrócono uwagę, że prezentacja celów w dużej mierze powtarza kwestie szeroko przedstawione w części diagnostycznej i wizji rozwoju, zamiast koncentrować się na kierunkach działań, które zostaną podjęte w latach 2007-2013, aby cele horyzontalne zrealizować. Podkreślono, że w części tej niezbędne jest sprecyzowanie, jakie instrumenty – programy operacyjne zapewnią realizację tych celów oraz jakie najważniejsze działania w ich ramach zostaną podjęte. Za istotne uznano również wskazanie, w jaki sposób będą one wpływać na realizację celu głównego.

Przeprowadzona podczas ewaluacji analiza celów i priorytetów programów operacyjnych wykazała, że w różnym stopniu są one powiązane z osiągnięciem celów horyzontalnych *NSRO*. W tej sytuacji istotny problem realizacyjny może stanowić nakładanie się na siebie celów i działań realizowanych w ramach różnych programów.

Ocenie poddano przyjęte w *NSRO* wyzwania rozwoju. Na tej podstawie wykazano, że trafnie zostały określone największe wyzwania, przed którymi stoi Polska – odpowiedź na procesy globalizacyjne i zwiększanie stopnia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w ramach Unii Europejskiej. W niewystarczającym stopniu zaakcentowano jednak fakt, że zwiększenie tej spójności wymaga szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia. W warunkach polskich potrzeba równoczesnego osiągnięcia powyższych celów – ze względu na najwyższy w UE poziom bezrobocia i jeden z najniższych poziomów

PKB *per capita* – jest bardzo pilna. Zwrócono uwagę, że pominięte zostały takie istotne kwestie, jak np. zacofanie polskiej wsi – przestarzałą strukturę agrarną, wysoki udział rolnictwa w strukturze pracujących i wysokie bezrobocie „ukryte” w rolnictwie. W dokumencie powinno znaleźć się nie tylko podkreślenie istnienia tych problemów, ale też przedstawienie sposobów ich rozwiązania.

Analiza zaprezentowanej w *NSRO* wizji rozwoju wykazała, że ogranicza się ona tylko do wybranych elementów strategii rozwoju i oczekiwanych jej efektów. Uwzględnia zawarte w diagnozie uwarunkowania i zawiera pewne rozstrzygnięcia dotyczące charakteru rozwoju społeczno-gospodarczego. Słusznie podkreśla, że warunkiem zwiększenia roli Polski i jej mieszkańców w procesach rozwojowych współczesnego świata jest wdrożenie strategii zwiększenia konkurencyjności gospodarki, maksymalnego wykorzystania zasobów pracy oraz możliwie pełne wykorzystanie potencjału endogenicznego wszystkich regionów. W niewystarczającym stopniu zwrócono jednak uwagę na fakt, że zgodnie z wymogami polityk wspólnotowych, a przede wszystkim Strategii Lizbońskiej oraz interesem Polski, powinna być to **wizja rozwoju społeczeństwa informacyjnego**.

Spójność zewnętrzna.

Na podstawie przeprowadzonej w ramach ewaluacji *ex-ante* analizy spójności zewnętrznej *NSRO* (z dokumentami Unii Europejskiej oraz strategicznymi dokumentami krajowymi, a także regionalnymi) podkreślono, że istnieje kierunkowa zbieżność zaproponowanych celów, priorytetów i metod ich wdrażania z rozwiązaniami przyjętymi w programach i ustawodawstwie UE. Realizacji każdego z celów lizbońskich służyć ma bardzo szeroki wachlarz działań, na ogół rekomendowanych przez Wspólnotę. Zwrócono uwagę na dużą dbałość autorów ocenianego dokumentu o to by nie pominąć żadnego z zaleceń i kierunków polityki UE.

Oddziaływanie i oczekiwane rezultaty.

W ramach ewaluacji wykazano, że przedstawiona w *NSRO* ocena oczekiwanych efektów realizacji tej strategii jest zbyt optymistyczna. W 2013 r. z pewnością nie będzie możliwe, nawet zbliżenie się Polski do poziomu rozwoju obecnych najbiedniejszych „starych” krajów członkowskich UE. Realne jest natomiast osiągnięcie w tym roku obecnego poziomu PKB *per capita* Grecji i Portugalii.

Na podstawie analizy i oceny zbioru wskaźników realizacji *NSRO* sformułowano wnioski, że został on uporządkowany według celów – strategicznego i horyzontalnych (od czterech do siedmiu wskaźników dla jednego celu). Wskaźniki te są ogólnie spójne ze strategicznymi dokumentami krajowymi oraz – w stosownych zakresach – z programami operacyjnymi, a także ze źródłami zagranicznymi. Nie wykorzystano jednak możliwości ich porównań (*benchmarking*) w skali międzynarodowej. Wskaźniki realizacji nie obejmują ponadto jakościowych, społecznych wymiarów *NSRO*, zwłaszcza jakości życia. W związku z tym postuluje się wzbogacenie tego zbioru m.in. o wskaźniki dotyczące kapitału intelektualnego oraz zarządzania antropopresją.

Analiza oczekiwanego oddziaływania *NSRO* pozwoliła na sformułowanie tezy, że realizacja tej strategii przyniesie pozytywne efekty na wielu obszarach. W szczególności wpłynie pozytywnie na wzrost zatrudnienia i mobilności pracowników w wymiarze ogólnokrajowym i regionalnym oraz na wzrost aktywności gospodarczej w regionach dotąd słabo rozwiniętych, czy też zmarginalizowanych, przede wszystkim Polski Wschodniej. Przyczyni się do zwiększenia dostępności komunikacyjnej tych regionów (rozwój infrastruktury drogowej) i podniesienia jakości kapitału ludzkiego.

System realizacji

W ocenie szacunkowej systemu wdrażania *NSRO* za kluczowy do rozstrzygnięcia uznano problem koordynacji działań na różnych poziomach realizacji. Za konieczne w związku z tym przyjęto stworzenie przejrzystych zasad podziału kompetencji pomiędzy uczestnikami procesów decyzyjnych i precyzyjne określenie zasad współpracy pomiędzy nimi. Zaakcentowano potrzebę wprowadzenia niezbędnych zmian w przepisach prawa, warunkujących sprawne osiągnięcie celów strategii, a także uruchomienia szerokiej dyskusji z partnerami społecznymi na temat budowania profesjonalnych kadr urzędniczych.

Zagrożenia i bariery realizacji.

W analizie zagrożeń realizacji *NSRO* wykorzystano wnioski sformułowane w trakcie prac nad oceną szacunkową, a także podczas spotkań konsultacyjnych projektu tego dokumentu. Uwzględniono również wyniki wywiadów, które przeprowadzono wśród uczestników *NSRO*, zarówno w organach administracji centralnej, jak i na szczeblu regionów. Zwrócono uwagę na następujące grupy barier: wynikających z uwarunkowań wewnętrznych

i zewnętrznych, związanych z przyjętymi w *NSRO* rozwiązaniami oraz ujawnionych w okresie wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006.

Przeprowadzona analiza wykazała, że kluczową rolę na tym obszarze odgrywają zagrożenia wynikające z jednej strony z przyjętych rozwiązań organizacyjnych, z drugiej natomiast z zachowań uczestników tego systemu.