



Narodowy Plan
Rozwoju 2007-2013

Prof. Tadeusz Kudłacz

Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy wykonana w ramach
przeprowadzonej **oceny szacunkowej wstępnego projektu**
Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, pt.:

***OSZACOWANIE TRAFNOŚCI I SPÓJNOŚCI STRATEGII I
PRZYJĘTYCH PRIORYTETÓW DZIAŁAŃ
ZAPROGRAMOWANYCH WE WSTĘPNYM PROJEKCIE NPR
2007-2013 ORAZ ICH WEWNĘTRZNA I ZEWNĘTRZNA
SPÓJNOŚĆ***

www.fundusze-strukturalne.gov.pl

Ekspertyza współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju
Regionalnego
w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Program Operacyjny Pomoc Techniczna

Warszawa, maj 2005

Spis treści

- I. Przyjęte założenia, kryteria i zakres ewaluacji, interpretacje terminologiczne
 - 1.1. Kryteria ewaluacji oraz ich interpretacja w świetle przeprowadzanej analizy
 - 1.2. Obszary ewaluacji i sposób jej przeprowadzania
 - 1.2.1. Obszary ewaluacji
 - 1.2.2. Sposób przeprowadzania ewaluacji
 - 1.3. Zarys struktury dokumentu planistycznego
- II. Ewaluacja spójności struktury wewnętrznej NPR oraz trafności ustaleń
 - 2.1. Ocena kompletności w strukturze elementów NPR - spostrzeżenia ogólne
 - 2.2. Zagadnienia terminologiczne
 - 2.3. Trafność i spójność części diagnostycznej
 - 2.4. Trafność i spójność celów strategicznych oraz priorytetów
 - 2.5. Trafność i spójność operacjonalizacji NPR
 - 2.5.1. Ocena układu programów operacyjnych
 - 2.5.2. Przewidywana struktura wydatków
 - 2.6. Instrumenty finansowe
 - 2.7. Program zmian instytucjonalnych
- III. Ewaluacja spójności zewnętrznej NPR
 - 3.1. Ocena spójności NPR ze strategiami i dokumentami krajowymi
 - 3.1.1. Narodowa strategia integracji społecznej dla polski
 - 3.1.2. Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004-2013
 - 3.1.3. Narodowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-2013
 - 3.1.4. Programy ochrony środowiska
 - 3.1.5. Polityka energetyczna Polski
 - 3.1.6. Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.
 - 3.1.7. Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)
 - 3.1.8. Strategia rozwoju transportu na lata 2007-2013
 - 3.1.9. Strategia rozwoju turystyki na lata 2007-2013
 - 3.1.10. Założenia polityki ludnościowej w Polsce
 - 3.2. Ocena spójności NPR z unijnymi dokumentami programowymi
 - 3.2.1. Lisbon Strategy – a New Start for the Lisbon Strategy
 - 3.2.2. European Spatial Development Perspective
- IV. Wnioski i rekomendacje

I. Przyjęte założenia, kryteria i zakres ewaluacji, interpretacje terminologiczne

1.1. Kryteria ewaluacji oraz ich interpretacja w świetle przeprowadzanej analizy

Należy wskazać dwa podstawowe kryteria ewaluacji ujętej w tytule ekspertyzy, a to:

- a. trafność,
- b. spójność.

W słownikowym ujęciu termin „trafny” to tyle co słuszny, zgodny z prawdą, właściwy, celny, ujmujący istotę rzeczy¹. Na użytek przeprowadzanej analizy trafność interpretowana będzie jako:

- zgodność ustaleń (m.in. cele rozwoju, obszary interwencji²) przedmiotowego NPR³ z przyjmowanymi w nim założeniami dotyczącymi charakteru dokumentu (np. całościowa strategia rozwoju kraju),
- słuszność dokonywanych wyborów, głównie:
 - celów strategicznych,
 - priorytetów,
 - instrumentów realizacji.

Spójność z kolei – w ogólnym znaczeniu - interpretowana jest jako harmonijność powiązań elementów zbioru systemowego. Przyjmuje się, że „spójność” będzie podstawowym kryterium przeprowadzanej ewaluacji projektu NPR. Z istoty tego kryterium wynika konieczność zdefiniowania „elementów” między którymi relacja spójności będzie badana. Elementy te określane „obszarami ewaluacji” omówione zostaną w następnej części ekspertyzy. W tym miejscu przedstawione zostaną natomiast wynikające ze spójności sub-kryteria. Są nimi:

- **sprzeczność – niesprzeczność**; rozważane obszary nie są spójne, jeżeli są sprzeczne; minimum spójności, to niesprzeczność,
- **uwzględnianie - nieuwzględnianie (pomijanie)**; rozważane obszary są spójne, jeżeli jeden uwzględnia np. ustalenia drugiego, i odwrotnie: nie są spójnie jeżeli nie uwzględnia,
- **wpływanie – niewpływanie**; rozważane obszary są spójne, jeżeli zaistnienie (osiągnięcie) jednego z nich oznacza pojawienie się (osiągnięcie) drugiego, i również odwrotnie: nie są spójne, jeżeli pojawienie się jednego nie ma związku z zaistnieniem drugiego.

¹ Popularny słownik języka polskiego (B.Dunaj red.), Warszawa 2000.

² Terminy te są dalej wyjaśniane.

³ Jeżeli nie zaznaczono inaczej, każdorazowo „NPR” oznacza Wstępny Projekt NPR na lata 2007-2013.

Dla przeprowadzanej oceny bardzo istotną właściwością spójności jest jej stopniowalność. Oznacza to, że między pełną spójnością i pełną niespójnością NPR występować może całe spektrum stanów pośrednich.

1.2. Obszary ewaluacji i sposób jej przeprowadzania

1.2.1. Obszary ewaluacji

Celem głównym ekspertyzy jest ewaluacja Wstępnego Projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 pod względem **trafności** przyjmowanych w nim ustaleń dotyczących założeń wyjściowych, celów strategicznych, priorytetów kierunków projektowanych działań oraz instrumentów realizacji, a także ocena **spójności** struktury wewnętrznej dokumentu oraz jego spójności z ważnymi, krajowymi i unijnymi dokumentami planistycznymi i legislacyjnymi.

Z powyższego wynika, że:

1. Obiektem ewaluacji jest przedmiotowy NPR.
2. Obszarami ewaluacji są:
 - a) W odniesieniu do trafności i spójność wewnętrznej, relacje opisywane kryteriami ewaluacji zachodzące pomiędzy następującymi elementami NPR:
 - założeniami,
 - celami rozwoju,
 - obszarami interwencji,
 - instrumentarium realizacji.
 - b) W odniesieniu do trafności i spójności zewnętrznej, relacje trafności i spójności między NPR a ważnymi, krajowymi i unijnymi dokumentami planistycznymi i legislacyjnymi, z pominięciem tych, które są przedmiotem wnikliwej oceny opracowań przygotowywanych przez innych ekspertów. Branymi pod uwagę strategiami i dokumentami, ważnymi w regulacji procesów rozwoju w perspektywie po 2007 roku są:
 - W odniesieniu do poziomu krajowego:
 - Narodowa strategia integracji społecznej dla polski
 - Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004-2013
 - Narodowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-2013
 - Programy ochrony środowiska
 - Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe,
 - Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych,
 - Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010,
 - Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010,

- Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań,
- Polityka energetyczna Polski
- Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.
- Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)
- Strategia rozwoju transportu na lata 2007-2013
- Strategia rozwoju turystyki na lata 2007-2013
- Założenia polityki ludnościowej w Polsce
- W odniesieniu do poziomu Unii Europejskiej:
 - Lisbon Strategy – a New Start for the Lisbon Strategy,
 - European Spatial Development Perspective

1.2.2. Sposób przeprowadzania ewaluacji

Przygotowywana ekspertyza wymagać będzie przede wszystkim uważnej lektury szeregu dokumentów mających merytoryczny lub formalny związek z ocenianym projektem NPR, koncentrując uwagę na tytułowo ujętej „trafności” i „spójności”. Punktem wyjścia będzie syntetyczne scharakteryzowanie projektu NPR w przekroju wątków szczególnie ważnych dla celu opracowania. Stanowić to powinno podstawę do oszacowania trafności ustaleń przyjmowanych w NPR, dając m.in. odpowiedź na pytania:

na ile ujęte w części wstępnej dokumentu założenia i zapowiedzi dotyczące:

- charakteru planu,
- jego znaczenia w instrumentalizacji długookresowej polityki makroekonomicznej Państwa,
- a także zakładane oczekiwania związane z realizacją ustaleń planu, mają swoje uzasadnienie i zabezpieczenie w przyjmowanych dalej ustaleniach NPR?

Spójność NPR analizowana będzie w trzech płaszczyznach:

- a) Harmonijność struktury wewnętrznej NPR. Dotyczyć to będzie logiki powiązań między:
 - poszczególnymi celami strategicznymi,
 - zakładanymi celami strategicznymi i priorytetami a projektowanymi przedsięwzięciami i działaniami,
 - zakładanymi celami a projektowanymi instrumentami realizacji.
- b) Powiązanie NPR z wymienianymi wyżej strategiami i innymi dokumentami. Ten aspekt oceny przeprowadzany będzie poprzez badanie wzajemnych relacji pomiędzy NPR a porównywanymi dokumentami w układzie:

- spójność diagnoz,
- spójność celów,
- spójność priorytetowych obszarów interwencji,
- spójność ram instytucjonalno-finansowych.

1.3. Zarys struktury dokumentu planistycznego

Wyraźnego wyartykułowania wymaga cel niniejszego fragmentu opracowania. Należy mocno podkreślić, że w żadnym przypadku nie jest nim prezentowanie modelu-wzorca względem ocenianego NPR. Celem jedynym jest ujawnienie autorskiego wyobrażenia o podstawowych elementach każdego dokumentu planistycznego. Wydaje się to niezbędne dla pełnej przejrzystości i lepszego zrozumienia prezentowanych ocen.

Główną podstawą realizacji ujętego w tytule zadania jest autorska ocena formułowana na podstawie:

- analizy przedmiotowych dokumentów,
- posiadanej wiedzy w zakresie potrzeb i możliwości rozwoju kraju,
- posiadanej wiedzy w zakresie aspektów warsztatowych dokumentu o funkcjach planu krajowego.

Biorąc powyższe pod uwagę koniecznym wydaje się zarysowanie podstawowych elementów planu występującego w funkcji strategii rozwoju kraju (także wzajemnych relacjach w jakich muszą pozostawać).

1. Narodowy Plan Rozwoju – w przeciwieństwie do wielu znanych projekcji indykatywnych – ma być narzędziem zarządzania rozwojem kraju. Wynikają z tego przynajmniej dwie zasadnicze jego właściwości:
 - a) obok zakładanych (pożądanych) celów rozwoju jasno muszą zostać zdefiniowane przedsięwzięcia zabezpieczające osiągnięcie zakładanych celów,
 - b) jednoznacznie wskazany musi być podmiot planu; podmiot wyposażony w instrumentarium adekwatne do przyjętych w planie wyzwań, i jednocześnie zdolny do podejmowania skutecznych i efektywnych działań interwencyjnych.
2. Z powyższego wynikają ważne następstwa dla struktury planu i wzajemnych relacji między jego elementami:
 - a) Pojawiają się „**cele rozwoju**”, które stanowią pożądany, i najczęściej warunkowo możliwy do osiągnięcia, obraz rozważanej rzeczywistości w danej perspektywie czasowej. W najbardziej ogólnym ujęciu zwykło się to określać nazwą „**wizja rozwoju**”⁴. Ten najbardziej ogólny obraz dezagregowany może

⁴ W odniesieniu do NPR wizja rozwoju byłaby sformułowanym w sposób najbardziej zwięzły obrazem rozwoju kraju, akcentujący pożądane i najważniejsze charakterystyki tego rozwoju.

być na nieco bardziej szczegółowo ujęte cele rozwoju, które w projekcjach strategicznych zwykle koncentrować się powinny na odpowiednio wyselekcjonowanych filarach rozwoju (siłach motorycznych tego rozwoju), występując pod nazwą „**cele strategiczne rozwoju**”. Z przedstawionymi określeniami związane jest też inne, często używane, a mianowicie „**kierunki rozwoju**”. To ostatnie zawiera wyraźne elementy dynamiczne. Można też wskazać na określenie „**priorytety rozwoju**”. Stosowanie tego pojęcia powinno jednak zostać poprzedzone wyraźnie ujętą hierarchią ważności zidentyfikowanych celów rozwoju.

Kompletność rozważań nad elementami planu wymaga przynajmniej wspomnienia o prognostycznym rozpoznaniu prawdopodobnych scenariuszy rozwoju sytuacji w perspektywie długookresowej. Odpowiedniego wyeksponowania wymagają zwłaszcza uwarunkowania zewnętrzne: już obecnie istniejące, jak i potencjalnie możliwe do zaistnienia w horyzoncie budowanego planu, w tym przede wszystkim wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. To one - łącznie z oceną bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej - przesądzać powinny o wyborze wspomnianych wcześniej celów rozwoju kraju.

Powyższe ustalenia mają swoje implikacje dla przeprowadzanego badania. Z punktu widzenia realizowanego przedsięwzięcia ważną kwestią jest trafność i spójność „celów rozwoju”. Trafność oceniać można jako zgodność (zbieżność) wizji rozwoju ze społecznymi aspiracjami, a także z zasadniczymi szansami i zagrożeniami zidentyfikowanymi w założonej perspektywie planu. Spójność celów rozwoju musi być natomiast rozważana w dwóch ujęciach:

- Spójność w strukturze pionowej „drzewa celów”⁵, mająca gwarantować, iż osiągnięcie wszystkich założonych na danym poziomie dezagregacji, celów rozwoju jest równoznaczne z osiągnięciem celu poziomu wyższego,
- Spójność w strukturze poziomej „drzewa celów”. Między ustalonymi celami rozwoju danego poziomu agregacji występować mogą trzy relacje: wzajemna neutralność, konfliktowość, związki synergetyczne. W tym przypadku nie można oczywiście formułować postulatu, aby relacje te nie występowały (któraś z nich), konieczne natomiast jest ich zidentyfikowanie celem uwzględnienia tego w pakiecie działań interwencyjnych – o czym w dalszej części rozważań.

b) Logicznym następstwem zakładanych „celów rozwoju” muszą być obszary interwencji, rozumiane jako podejmowane działania zapewniające osiąganie określonych celów. Różna może być terminologia na oznaczenie tych podstawowych elementów każdego przedsięwzięcia interwencyjnego. Najbardziej uniwersalne znaczenie wydaje się mieć: „**obszary interwencji**”, czasem także „**cele polityki**”, w sensie opisu aktywnej postawy podmiotu.

⁵ Drzewo celów: cel bardziej ogólny dezagregowany jest na cele cząstkowe.

Bardziej szczegółowe określenia, to: „**priorytety działań**”⁶, „**kierunki działań**”, „**przedsięwzięcia**”, „**działania**”, „**zadania**”. Można rekomendować, aby wymienione określenia zostały przypisane do właściwych poziomów w hierarchicznie ułożonej strukturze przedsięwzięć interwencyjnych. Nie wydaje się natomiast właściwym wyrażne standaryzowanie ich jednoznacznego miejsca w strukturze drzewa celów. Jak wynika z przedstawianej charakterystyki, również i w odniesieniu do tej grupy elementów dokumentu planistycznego ma zastosowanie struktura drzewa celów. Na jego szczycie znajduje się najbardziej ogólnie sformułowana deklaracja celów zakładanych do osiągnięcia, która często określana jest mianem: „**misja rozwoju**”⁷. W przypadku planów (programów) strategicznych jest to dalej dezagregowane na „**cele strategiczne polityki**”, a te z kolei na „**cele operacyjne**”. Zamiast tych określeń operuje się często pojęciami wcześniej wymienianymi, co nie ma większego wpływu na jasność zapisów, pod warunkiem konsekwentnego stosowania przyjętej terminologii, w tym także wyraźnych wyjaśnień co do zamienności stosowanych określeń.

Bardzo podobny do celów rozwoju, jest przebieg badania trafności i spójności celów polityki. Trafność dotyczy przede wszystkim „misji rozwoju” w świetle adekwatności do wyzwań formułowanych „wizją rozwoju”. Struktura „celów polityki” musi być natomiast badana identycznie jak badanie spójności „celów rozwoju”. Zatem spójność w układzie pionowym daje odpowiedź na pytanie, czy np. zakładany priorytet ma dostateczne zabezpieczenie w strukturze projektowanych przedsięwzięć, na które jest rozpisywany. W układzie zaś poziomym badanie dotyczy stopnia wzajemnego wzmacniania się i osłabiania przyjmowanych przedsięwzięć. Efekty tego rodzaju analiz, m.in. mogą stać się jednym z kryteriów priorytetyzacji zakładanych przedsięwzięć.

Osobnym problemem jest spójność pomiędzy zakładanymi celami rozwoju, a projektowanymi obszarami interwencji. Obszary interwencji muszą stwarzać dostateczną szansę osiągnięcia określonych celów, co nawiązuje zresztą do elementarnej właściwości każdego planu. Ten aspekt wymaga dostatecznej troski w przeprowadzanej ewaluacji spójności NPR, pod warunkiem jednakże, iż obydwie strony w dokonywanej ocenie (cele rozwoju – przedsięwzięcia) zostały w planie jasno zdefiniowane.

⁶ Należy zauważyć, że „priorytet” jest określeniem właściwym zarówno dla celów rozwoju, jak i obszarów interwencji. Dlatego też, w przypadku niedostatecznie jasnego kontekstu jego użycia termin ten powinien występować z dodatkowym wyjaśnieniem.

⁷ Pojęcie to ściśle koresponduje z pojęciem *wizja rozwoju*. Bardzo często są one nawet stosowane zamiennie, wprowadzając tym samym szereg niejasności. Biorąc to pod uwagę warto podkreślić, że zgodnie z etymologicznym znaczeniem słowa „misja”, interpretowane określenie powinno być odnoszone do odpowiedniego podmiotu władzy. Przedstawiana w planie rozwoju *misja* ujmować powinna zatem rolę jaką podejmuje się odegrać główny podmiot planu – Państwo, Rząd, w realizacji celów rozwojowych kraju.

3. Kolejnym podstawowym elementem, który ujmować musi dokument planistyczny, są narzędzia realizacji planu. Ich interpretacja może być niezwykle szeroka, w tym również i taka, że bardziej szczegółowo projektowane zadania (niższy poziom drzewa celów) pełnią funkcje instrumentalne względem bardziej zagregowanych przedsięwzięć. Zależy to oczywiście od sposobu ujęcia planu, i również i w tym względzie forsowanie jednoznacznych „standardów” nie byłoby właściwym rozwiązaniem. Mocnego podkreślenia wymaga jednak fakt, iż podmiot planu bezpośrednio swoimi siłami realizować może co najwyżej tylko część zakładanych priorytetów. Stąd też dysponować on musi narzędziami „skłaniania” innych podmiotów do zachowań zgodnych z jego priorytetami – to właśnie stanowić powinno główne kryterium identyfikacji odpowiednich „instrumentów”. Istnieje zatem kategoria zjawisk, występująca w planach omawianego typu (krajowa strategia rozwoju), wyłącznie w instrumentalnej funkcji. Dotyczy to: środków finansowych, oprzyrządowania instytucjonalnego, ram prawnych, także i oddziaływania inwestycyjnego.

Zinwentaryzowanie instrumentów realizacji pozwala prześledzić zasadność projektowanych przedsięwzięć w świetle możliwości ich realizacji. Rozważanie „trafności” dotyczyć może doboru właściwego katalogu instrumentów. Badanie zaś „spójności” pozwala weryfikować instrumentalne zabezpieczenie deklarowanych przedsięwzięć.

4. Sumując, od strony układu funkcjonalnego, NPR rozstrzygać powinien następujące – konieczne w każdym programie rozwoju - ogólne grupy zagadnień:
- a) Odpowiednio zhierarchizowane i najważniejsze cele: wskazujące co system, dla którego jest budowany, powinien osiągnąć w zakładanej perspektywie (strategiczność planu wymusza respektowanie zasady selekcji).
 - b) Priorytety: oznaczające wyselekcjonowane i sparametryzowane pod względem ważności (pilności) kierunki działań na których podmioty planu zamierzają koncentrować swoją uwagę w realizacji założonych celów rozwoju.
 - c) Instrumenty: ukazujące za pomocą czego (ewentualnie poprzez co) zamierza się osiągać cele.
 - d) Podmioty: dotyczy to jasnej odpowiedzi na pytanie kto jest odpowiedzialny za podejmowanie działań w ramach ustalonych priorytetów, a ogólniej, kogo należy identyfikować w ocenie skuteczności realizowanego planu.

Niewątpliwą trudnością w ocenie spójności NPR jest nieostrość granic między przedstawianymi wyżej grupami elementów planu (ustalenia rozpoznania prognostycznego, cele rozwoju, obszary interwencji, instrumenty), a rozróżnianie których ma kluczowe znaczenie dla poprawności przeprowadzanej oceny. Dlatego też przyjęto dodatkową, syntetycznie ujętą wykładnię interpretacyjną:

- a) Rozpoznanie prognostyczne: stwierdzenie faktu wynikającego z nieuchronnych trendów albo wynikającego z braku przeciwstawnej polityki (prosta ekstrapolacja),
- b) Cel rozwoju: stan pożądany możliwy do osiągnięcia pod warunkiem określonych działań interwencyjnych,
- c) Obszar interwencji: zobowiązania, które można wypełnić przy podjęciu określonych działań interwencyjnych,
- d) Instrument realizacji: wszystko to, co w określonej polityce wykorzystywane jest dla osiągnięcia zakładanych celów

II. Ewaluacja spójności struktury wewnętrznej NPR oraz trafności ustaleń

Na wstępie tego fragmentu, mocnego wyeksponowania wymaga zagadnienie stopnia ogólności, czy też szczegółowości każdego z przedstawianych wcześniej obszarów ewaluacji. Ma to bowiem bardzo istotne (czasem przesądzające) znaczenie dla wyniku przeprowadzanej oceny trafności i spójności. Chodzi tu o intuicyjnie dosyć oczywistą zależność, a mianowicie im bardziej ogólne (syntetyczne) są opisy stanów i procesów w ramach poszczególnych obszarów, tym mniejsza klarowność (zatem i większa wątpliwość) wzajemnych między nimi relacji. Z kolei, jedną z podstawowych cech, ale i wartości każdej strategii rozwoju (a taką jest NPR) jest selektywność wedle kryterium ważności oraz syntetyczność ujęcia. Można nawet twierdzić, że dokumenty przedstawiające strategię rozwoju powinny być tak krótkie, jak to tylko możliwe. Rodzi to poważny problem dla oceniającego, zmuszając do wyważonych opinii formułowanych nie tylko na bazie „suchych” zapisów strategii, ale z konieczności odnoszonych do szerszych, znanych mu kontekstów, bardziej szczegółowo naświetlanych, które jednocześnie postrzegane są jako podstawa uogólnień zawartych w analizowanym dokumencie. To z kolei, mocno koresponduje z subiektywizmem stawianych wniosków, opinii, ocen. Nasuwająca się z powyższego konkluzja jest następująca: Przedstawiane dalej wnioski z konieczności opierać się muszą w znacznym stopniu na autorskich doborach i opiniach oceniającego.

2.1. Ocena kompletności w strukturze elementów NPR - spostrzeżenia ogólne

W ogólnej ocenie struktura przedmiotowego dokumentu wskazuje, iż stanowi on logiczną całość, w której uwzględnione zostały w zasadzie wszystkie elementy konieczne do pojawienia się w tego rodzaju opracowaniach. Abstrahując na razie od oceny zawartości merytorycznej poszczególnych fragmentów dokumentu, zauważyć trzeba, że są w nim części:

- a) identyfikująca istniejącą sytuację społeczno-gospodarczą, ekologiczną i przestrzenną kraju,
- b) wskazująca na spodziewane tendencje,
- c) przedstawiająca cele rozwoju i wynikające z nich zadania dla podmiotów publicznych,
- d) formułująca warunki i strukturę podmiotową zarządzania realizacją planu.

Najmniej jednoznacznie wyodrębniona jest część ujawniająca spodziewane tendencje. Rozpoznanie prognostyczne nie ma swojej wydzielonej części, jest selektywnie przedstawiane w ramach prezentacji części diagnozującej: „*Tło społeczno-gospodarcze*”. Odnosi się, co prawda do bardzo kluczowych dla rozwoju zjawisk (PKB, konsumpcja, eksport, import, wybrane parametry demograficzne i rynku pracy), ale też nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla niektórych z przyjętych celów strategicznych – o czym nieco dalej. Warto zauważyć, że prognostyczne rozpoznanie dotyczyć powinno przede wszystkim ważnych uwarunkowań stanowiących nieuchronność, i tworzących ograniczenia brzegowe dla projektowanych kierunków rozwoju. Hipotezy w tym zakresie nie są stawiane.

W syntetycznej, ale uporządkowanej formie zaprezentowana jest ocena sytuacji społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej kraju. Diagnoza, wraz z prognostycznymi hipotezami kierunków przemian zjawisk ważnych dla rozwoju kraju, stanowić musi uzasadnienie formułowanych celów strategicznych. W opinii oceniającego opisy diagnozujące nie rodzą wątpliwości, **trafnie** identyfikując zastaną rzeczywistość, będącą następstwem nawarstwiających się procesów rozwoju ostatnich lat i dekad lat.

Kwintesencją każdego planu są cele i ich wewnętrzna struktura. Z natury rzeczy stanowią one znaczącą część ocenianego dokumentu. O ile opisy każdego z nich oddzielnie są jasne i na ogół **trafne** w kontekście szerszych zjawisk, których dotyczą, o tyle problemy pojawiają się w ocenie ich wzajemnych relacji. Będzie to przedmiotem bardziej wnikliwej analizy. Mówiąc o kompletności trzeba też odnotować brak jasno sformułowanej wizji rozwoju, bowiem trudno uznać za satysfakcjonujące stwierdzenie, iż „*podstawowe wartości i zasady mają wyznaczać pożądaną wizję rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*” (zob. fragment: „*Struktura dokumentu*”).

O jakości NPR w znacznym stopniu przesądza rola jaką przypisano instytucjonalno-organizacyjnemu oprzyrządowaniu. Identyfikacja znaczenia tego elementu strategii w realizacji zakładanych zadań jest zdecydowanie **trafna**. O powodzeniu całej strategii w przemożny sposób zadecyduje wydolność i sprawność instytucjonalno-organizacyjnego układu. O ile w pełni akceptowalna jest taka właśnie konstatacja, o tyle trudno uznać za zadowalającą „dojrzałość” przedstawianych programów zmian w omawianym zakresie. Stwierdzenie to ma dalej swoje rozwinięcie.

Obok syntetycznie scharakteryzowanych powyżej obszarów NPR, przedstawiany projekt zawiera też składową, która nie pojawiała się w dotychczas spotykanych

dokumentach planistycznych Rządu (w tym sensie stanowi pewną nowość), a która wnika głęboko w sens tej rangi opracowań planistycznych. Odnosi się to do przyjętych podstaw aksjologicznych, i rozwijających zakładane wartości, deklarowanych zasad polityki państwa. Ponieważ związane z tym zagadnienia nie będą przedmiotem odrębnych analiz, warto im w tym miejscu poświęcić im nieco uwagi w nawiązaniu do kryteriów przeprowadzanych ocen.

NPR wskazuje na trzy podstawowe wartości:

- obywatelska suwerenność jednostki,
- spójność i solidarność społeczna,
- zrównoważony rozwój.

Trudno byłoby kwestionować **trafność** którejkolwiek wartości, zwłaszcza jeżeli oddzielnie będą rozważane. Pojawia się natomiast pytanie dlaczego tylko te?. Otóż dokonany wybór nie został opatrzony, żadnym uzasadnieniem. Przedstawiane wartości – raz jeszcze: niezwykle słuszne ze społecznego punktu widzenia – mają charakter „defensywny” względem ambitnych celów rozwoju gospodarczego. Dlaczego zatem nie pojawiają się wartości wzmacniające ten rozwój; np. nawiązujące do „etosu rzetelnej pracy”. Pojawia się co prawda „innowacyjność” - którą dosyć dziwnie zaliczono do „obywatelskiej suwerenności”, ale to w małym stopniu wyczerpuje podniesiony problem małej **spójności** przyjętych wartości z celami rozwoju gospodarczego. Podniesiona wątpliwość oceniającego budowana jest na następującym, ogólnym spostrzeżeniu nasuwającym się po wnikliwej lekturze planu⁸: >>**w koniecznym rozwoju cywilizacyjnym Polski, w zakładanym okresie planistycznym pierwszeństwo dajemy gospodarce**<<; albo nieco inaczej, >>**wiodącym wyzwaniem rozwoju nie jest „jak najlepiej dzielić”, lecz „co zrobić, aby do podziału było jak najwięcej”**<<. Jeżeli wyciągnięty z lektury planu wniosek jest błędny, mało zasadne jest też sformułowane zastrzeżenie.

Nie jest też jasne, czy w tworzeniu NPR przyjęte wartości formułują jedynie ograniczenia brzegowe (ich nienaruszalność), czy też poprzez ustalenia planu ma się zapewniać ich „doskonalenie”. W drugim przypadku miałyby charakter meta-celów rozwoju. Jeszcze jedna kwestia związana z aksjologią, dotycząca wartości: „zrównoważony rozwój”. Otóż właściwszym byłaby nieco szersza jego interpretacja, odnosząca się także do „równoważenia rozwoju w przestrzeni”, a może także i wielofunkcyjności. Ponadto, przy tak skrótowym ujęciu tej zasady zupełnie niejasny jest zapis mówiący o „zapewnieniu ... właściwej struktury demograficznej społeczeństwa”.

W świetle przedstawianych powyższej rozważań, o jakości NPR od strony kryteriów niniejszej oceny, decydują dwie podstawowe grupy jego właściwości:

⁸ Warto zacytować zdanie otwierające fragment „Podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego”, a mianowicie: „*Fundamentem rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w perspektywie kilkunastu lat musi być wysokie tempo wzrostu gospodarczego rzędu 5% PKB rocznie*”, lub też wyeksponowaną czcionką napisane zdanie we fragmencie „*Czym jest NPR*”: >> *NPR jest koncepcją modernizacji polskiej gospodarki*<<. Oczywiście, że wyrwanym z kontekstu zdaniom można przypisywać dowolne wręcz znaczenie. Nie są to jednak ani jedynie, ani nawet jedne z nielicznych, stwierdzenia będące źródłem stawianego wniosku.

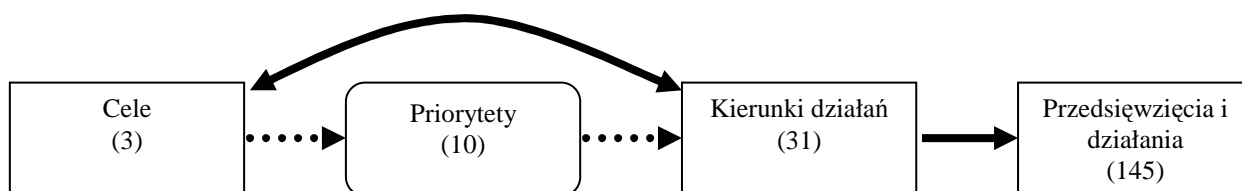
Pierwsza to poprawność merytoryczna, a więc ujmując w ogólnym zarysie dotyczy ona następujących kwestii:

- na ile poprawnie plan identyfikuje zaistniałą sytuację,
- na ile trafnie formułuje założenia dotyczące spodziewanych tendencji zmian w zakresie wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju,
- przede wszystkim zaś, na ile stawiane cele rozwoju odzwierciedlają główne założenia, których przyjęcie zapewnić może najlepsze efekty jakie kraj jest w stanie osiągnąć w zakładanej perspektywie,
- nie bez znaczenia są tu również rozstrzygnięcia w zakresie mechanizmu zapewniającego realizację zakładanych priorytetów.

Drugi zespół właściwości decydujących również o jakości planu, to poprawność warsztatowa. Między innym dotyczy to formalnie ujmowanej spójności poszczególnych jego części, a także jasności terminologicznej i jednoznaczności przedstawianych sformułowań. Te właściwości rozważone zostaną w pierwszej kolejności.

2.2. Zagadnienia terminologiczne

Dla zrozumienia dokumentu i właściwej interpretacji intencji podmiotów planu wyrażanej w zapisach NPR ważne znaczenie ma klarowność przedstawianych opisów, w czym wiodącą rolę przypisać należy użytej terminologii. Po pierwsze, kluczowym dla dokumentu terminom nie mogą być nadawane wieloznaczne odniesienia. Po drugie, w przypadkach mogących się pojawiać terminologicznych wątpliwości, konieczne są wyjaśnienia. Dotyczy to w przede wszystkim zakresu zamienności używanych określeń. Charakter dokumentu pozwala zidentyfikować używane w nim określenia mające kluczowe znaczenie dla zrozumienia jego treści, w tym poprawnego odczytania intencji podmiotu strategii. To ostatnie jest szczególnie istotne z uwagi na konieczne stosowanie w tego rodzaju dokumencie dalece syntetyzujących opisów. Kluczowymi terminami są: cele rozwoju, w tym cele strategiczne, priorytety, kierunki działań, przedsięwzięcia, działania. Ich znaczenie nie jest wprost wyjaśniane. Można to ustalać jedynie na podstawie kontekstów, w których są stosowane. Biorąc to pod uwagę wskazać można na następującą sekwencję terminologiczną⁹:



⁹ Symbolicznie zaznaczono, że priorytety nie pozostają w liniowej relacji między celami, a kierunkami działań.

W części niniejszego elaboratu pt. „zarys struktury dokumentu planistycznego” wyrażono już pogląd, iż nie ma w zasadzie bezwzględnych standardów przypisujących zakresy znaczeniowe wymienionym terminom, aczkolwiek niektóre przynajmniej z nich od strony semantycznej wydają się dość jednoznaczne. Minimum wymagań jakie można sformułować w odniesieniu do terminologicznych aspektów każdego dokumentu to konsekwentność używania kluczowych określeń, tak aby uniknąć niejednoznacznych ich interpretacji. Ewentualnie konieczne są wyjaśnienia odnośnie zakresu stosowanych zamierności. Przedstawiane w NPR opisy nie spełniają niestety tego minimum bez zastrzeżeń. Dotyczy to:

- 1) Priorytety. W nawiązaniu do przedstawionych wcześniej wyjaśnień (zob. powyżej „zarys struktury...”) „priorytet” tyczyć może zarówno celów rozwoju, jak i obszarów interwencji. W obydwóch przypadkach oznacza coś szczególnie ważnego (w domyśle, świetle wizji rozwoju, lub misji). Z opisu przyjętych priorytetów NPR wynika, iż są wśród nich zarówno te, które:
 - a) Rozpisują strategiczne cele rozwoju (np. *przedsiębiorczość, innowacyjność*). Sformułowania te ujmują stany ważnych zjawisk i procesów do osiągnięcia których deklaruje się dążyć podmiot planu.
 - b) Zapowiadają interwencje (np. *ochrona rynku, gospodarowanie przestrzenią*). Sformułowania te wyrażają jakie ważne przedsięwzięcia będzie podejmował podmiot planu.
 - c) A nawet są takie, które wydają się być wyłącznie instrumentem realizacji (*inwestycje*). Warto zauważyć, że w części przedstawiającej priorytety, inwestycje (w domyśle stopa inwestycji) są traktowane jako cel oddziaływania, natomiast w części opisującej przedsięwzięcia i działania służące realizacji celów i priorytetów, inwestycje nie są ani celem rozwoju, ani też obszarem interwencji, lecz narzędziem, poprzez które można przedstawiane przedsięwzięcia osiągnąć.
- 2) Przedsięwzięcia i działania. Nigdzie nie pojawiają się wyjaśnienia, które spośród 145 w tablicowym zestawieniu to „*przedsięwzięcia*”, a które „*działania*”. Najprawdopodobniej, przy tym stopniu ogólności dokonywanej dezagregacji w strukturze obszarów interwencji są one stosowane zamiennie, ale jeżeli jest to prawdą, to spójnik „i” staje się „sprawcą” pojawiającej się wątpliwości.

Należy wyrazić opinię, że wprowadzenie większego porządku i rygoru w używaniu przyjętych terminów z pewnością poprawiłoby spójność prezentowanych wątków rozważań, a zatem i lepsze ich zrozumienie. Przykładem zbyt dużej swobody w posługiwaniu się przyjętą terminologią nich będzie operowanie pojęciami „strategie sektorowe i horyzontalne” na oznaczenie – jak można się domyślić – „programów operacyjnych i horyzontalnych”.

2.3. Trafność i spójność części diagnostycznej

W projekcjach strategicznych (a taką jest NPR) również i diagnoza musi spełniać pewne właściwości stosownie do charakteru przedsięwzięcia. Przede wszystkim dotyczy to dwóch jej cech:

- 1) **Selektywność:** koncentrowanie się na najważniejszych obszarach (dziedzinach) analizy w świetle podstawowych wartości systemu, dla którego budowana jest strategia.
- 2) **Przedstawianie zjawisk i procesów w formule** nie tylko umożliwiającej ich wartościowanie, ale także wyciąganie wniosków dla przyszłości. Chodzi tu przede wszystkim o ukazywanie następstw utrzymywania się w przyszłości obserwowanych procesów rozwoju.

Dokonując oceny pod względem trafności i spójności przedstawionej części diagnostycznej, pojawiają się dwa ważne pytania:

- 1) Czy dokonany dobór dziedzin diagnozy jest trafny?
- 2) Czy wnioski nasuwające się z różnych dziedzin diagnozy są zbieżne (przynajmniej niesprzeczne)?

Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania poprzedzone musi zostać pewnym wyjaśnieniem dotyczącym założenia przyjętego przez oceniającego. **Przyjmuje się otóż, że przedstawiana diagnoza jest syntezą znanych, aktualnych dla oceny, opracowań naświetlających różne aspekty sytuacji społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej Polski.** Dotyczy to w szczególności ekspertyz przygotowywanych na zlecenie Rządu w 2004 roku¹⁰. Jest o tym wzmianka w tekście NPR („...*społeczno-gospodarcze tło NPR, opracowane na podstawie wcześniej przygotowanej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej Polski*”), chociaż trzeba zauważyć, iż niepotrzebne jest tam odwołanie do „... *wcześniej przygotowanej diagnozy ...*”, poprawniejszym byłoby „... *do wcześniej przygotowanych ekspertyz ...*”. Sądzę też, że bardziej jednoznaczne powinno być odwołanie się do wskazanych źródeł z wyraźnym podaniem miejsca ich dostępności.

W świetle tego założenia należy przede wszystkim stwierdzić, że stopień ogólności opisu sytuacji w poszczególnych segmentach jest wynikiem formuły przedmiotowego dokumentu i mimo, iż nie tworzy wystarczającej argumentacji dla stawianych dalej celów rozwoju i obszarów interwencji, odwołuje się do analiz w zasadzie podejmujących takie uzasadnienie. Wracając do trafności doboru obszarów diagnozy i dokonywanych w ich ramach prezentacji¹¹, należy stwierdzić, iż w ocenie ogólnej dobór ten jest słuszny, zwłaszcza w kontekście przyjętej aksjologii. W bardziej szczegółowym odniesieniu, w świetle stawianych celów i priorytetów

¹⁰ Wykaz 46 ekspertyz ujmuje opracowanie: Narodowy Plan Rozwoju. Wstępny projekt. 2007-2013. Załączniki. Warszawa 2005.

¹¹ Warto przytoczyć wyszczególnione w NPR dziedziny „*Społeczno-gospodarczego tła*”: a) *uwarunkowania demograficzne*; b) *wzrost gospodarczy i jego źródła*; c) *zróżnicowanie regionalne wzrostu gospodarczego*; d) *finanse publiczne*; e) *polityka pieniężna i inflacja*; f) *rynek pracy*; g) *budowa gospodarki opartej na wiedzy*; h) *infrastruktura transportowa*; i) *budownictwo mieszkaniowe*; j) *rozwój obszarów wiejskich*; k) *ochrona środowiska*; l) *ubóstwo i wykluczenie społeczne*; m) *ochrona zdrowia*; n) *kultura*; o) *turystyka*; p) *aktywność społeczna*.

rozwoju, można jednak zauważyć asymetrię między zjawiskami i procesami społecznymi i gospodarczymi na rzecz tych pierwszych. Na przykład nie został *explicite* naświetlony stan innowacyjności naszej gospodarki i rysujące się w tym względzie trendy. Wydaje się to istotne, chociażby w obliczu zewnętrznych raportów oceniających innowacyjność gospodarek krajów członkowskich UE. Podobna uwaga dotyczy przedsiębiorczości. Są to dwie dziedziny bardzo często pojawiające się w części projekcyjnej NPR, gdzie wskazuje się na konieczność poprawy sytuacji (z przyczyn wspomnianych, sytuacji bliżej nieznanej).

W ocenie trafności doboru obszarów diagnostycznych warto też zwrócić uwagę na wspomnianą wcześniej cechę „strategicznego”, która mówi, iż należy koncentrować się tylko na tym co szczególnie ważne. W świetle tego, nie byłoby prawdziwe przypuszczenie, iż uwzględnienie „czegoś ponadto” nie powinno przecież przeszkadzać. Strategia rozwoju wymaga bowiem zachowania proporcji ciągle nawiązującej do hierarchii ważności podnoszonych w niej zagadnień. W odniesieniu do przedmiotu naszych rozważań logika podpowiada, że tego co szczególnie ważne¹² jest znacznie mniej, niż tego co mniej ważne. A zatem włączenie niektórych tylko „mniej ważnych” rodzi natychmiast pytanie, dlaczego nie uwzględniono wszystkich.

W świetle przedstawianej właściwości diagnozy nasuwa się wątpliwość dotycząca zasadności uwzględnienia budownictwa mieszkaniowego. Chociaż autor opracowania zdaje sobie sprawę z polemiczności sądu, uważa jednak, że jest to dziedzina mniej ważna w świetle głównych wyzwań rozwoju Polski w perspektywie 2013 roku. Jeżeli tak, to zasadne jest wspomniane pytanie dlaczego nie uwzględniono innych? Uzasadnieniem takiej oceny jest po pierwsze to, iż procesy rozwoju przy obecnym modelu budownictwa mieszkaniowego kształtuje mechanizm rynkowy. Przecież strategia nie zapowiada zmiany tego modelu. Jedyną ważną powinnością Państwa jest – jak to ujęto w formę jednego z priorytetów – *„Tworzenie przyjaznego otoczenia prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego”*. Ale Państwo musi stworzyć „przyjazne otoczenie” dla wielu innych dziedzin rozwoju. Jest to zatem powinność konstytucyjna. Po drugie, w opisach obszarów interwencji, budownictwo mieszkaniowe pojawia się jako instrument poprawy społecznej mobilności. Przypisano temu odrębny kierunek działań: *„Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz poprawa jakości zasobu mieszkaniowego”*. Ma to jednak mało przekonujące ujęcie operacyjne.

Stosunkowo szerokie ustosunkowanie się do powyższej dziedziny łą społeczno-gospodarczego rozwoju Polski, i być może nie do końca uprawniony - odnoszący się do niej – wniosek, ma jednak głębszą intencję, a mianowicie zwrócenie uwagi na potrzebę wyważenia proporcji podejmowanych w NPR wątków rozważań. Dotyczy to również relacji między stopniem ogólności i szczegółowości, tak aby NPR, jako plan strategiczny, dostatecznie jasno eksponował wszystko to co ważne, a jednocześnie

¹² Oczywiście, kwalifikacja „mniej lub bardziej ważne” musi się odwoływać do jakiegoś kryterium i w prowadzonych rozważaniach kryteria takie były wskazywane.

unikął charakterystyk niepotrzebnie kierujących uwagę podmiotów do których jest adresowany, na „boczne tory”¹³. Mimo zgłaszanego powyżej zastrzeżenia, w odniesieniu do całego planu, bardzo pozytywnie należy ocenić zachowanie właściwych proporcji przedstawianych wątków.

Drugi podstawowym problemem niniejszego fragmentu opracowania jest spójność analiz diagnostycznych, a nieco bardziej konkretnie, zbieżność, lub co najmniej niesprzeczność stawianych wniosków dotyczących poziomu rozwoju kraju i decydujących o tym głównych zjawisk i procesów. Konkluzja w tym względzie jest krótka: w zasadzie nie zauważa się niespójności stawianych ocen w omawianej dziedzinie (diagnoza). Jedynie na jedną zauważoną niezgodność opinii oceniający pragnie zwrócić uwagę, a mianowicie: W części „*Tło społeczno-gospodarcze*” (p.24) przedstawiony jest pogląd, że „*Sprzyjać temu [wysokiemu tempu rozwoju; TK] będzie realizacja reform strukturalnych gospodarki i konsekwentna realizacja zadań zapisanych w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006*”. Zbliżony sens ujmuje wcześniejszy zapis we „*Wprowadzeniu*” (p.2): „*Wysoki wzrost gospodarczy stwarza podstawę dla stopniowego usuwania barier rozwoju wynikających z negatywnych cech strukturalnych gospodarki ...*”. Niezgodne z tymi opiniami jest jednak stwierdzenie sformułowane przy okazji diagnozowania sytuacji na rynku pracy (p.59): „*W związku z tym, że restrukturyzacja gospodarki dobiega końca, liczba likwidowanych miejsc prac zmniejszy się*”. Rozbieżność ocen dotyczy stanu restrukturyzacji polskiej gospodarki.

2.4. Trafność i spójność celów strategicznych oraz priorytetów

Przyjęte zostały trzy następujące cele strategiczne:

1. Utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu gospodarczego.
2. Wzmocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia.
3. Podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

W świetle istoty dokumentu NPR, pozytywnie należy odnieść się do ograniczenia liczby celów strategicznych do trzech powyżej przytoczonych, wskazań. Tak sformułowane cele trafnie odwzorowują ujęte wcześniej w NPR najważniejsze wyzwania polskiej gospodarki. Należy jednak zauważyć, iż wskazane byłoby ich odniesienie do bardziej ogólnie sformułowanej wizji rozwoju. Ta – jak już wspomniano – nie została jednoznacznie przedstawiona. Jest natomiast ich odniesienie do misji rozwoju, którą ujęto następująco: „*Podjęcie i uruchomienie przedsięwzięć, które zapewnią utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu, w następstwie umocnienia konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrostu zatrudnienia, przy zapewnieniu wyższego poziomu spójności*

¹³ Jest to szczególnie ważne w aspekcie jednej z ważnych funkcji jaką ma spełniać, a mianowicie: informacyjno-promocyjnej.

społecznej, gospodarczej i przestrzennej'. Zauważą się tu pełną spójność w relacji: misja – cele strategiczne.

W odniesieniu do celu trzeciego należy zauważyć pewną odmienność zastosowanej formuły syntetycznego opisu w stosunku do celów wcześniejszych. O ile opisy dwóch pierwszych celów rozwijają ich istotę, ukazując także pozytywne konsekwencje ich urzeczywistnienia, o tyle w trzecim dominuje diagnostyczna argumentacja zasadności.

W ocenie wzajemnych relacji zachodzących w zbiorze wymienionych celów, należy zauważyć rozbieżności wniosków do jakich się dochodzi, zależnie od przyjętego wyjściowego kryterium. Przyjmijmy, że **zjawiska opisywane celami zaistnieją**, a więc, że: mamy wysoki rozwój, konkurencyjną gospodarkę, spójny system. Wówczas schematycznie ujęty wynik oceny ujmuje tablica 1.

Tablica 1

**Wzajemne warunkowanie się celów strategicznych NPR
(pod warunkiem zaistnienia zjawisk, które opisują)**

Na co wpływa Co wpływa	Wysoki wzrost	Konkurencyjność	Spójność
Wysoki wzrost		++	++
Konkurencyjność	++		0
Spójność	+	+	

+ pozytywny wpływ; ++ mocny pozytywny wpływ; - osłabiające się związki;
-- mocno osłabiające się związki; 0 raczej brak związku.

Jeżeli natomiast przyjmiemy, że **oceniamy wzajemną spójność działań podejmowanych dla osiągnięcia celów**, wówczas sieć związków przedstawia się nieco inaczej (tablica 2).

Tablica 2

**Wzajemne warunkowanie się celów strategicznych NPR
(przy założeniu rozważania działań sprawczych)**

Na co wpływa Co wpływa	Wysoki wzrost	Konkurencyjność	Spójność
Wysoki wzrost		+	0
Konkurencyjność	++		-
Spójność	--	-	

+ pozytywny wpływ; ++ mocny pozytywny wpływ; - osłabiające się związki;
-- mocno osłabiające się związki; 0 raczej brak związku.

Zdając sobie sprawę z dyskusyjności stawianych ocen, celem zaprezentowanych ujęć jest uświadomienie odmienności wniosków. Ma to istotny związek z formułą przedstawionych w NPR celów. W przypadku celu pierwszego, nie tylko jego opis, ale i dalsze rozwinięcia struktury drzewa celów wskazują, że jest on założeniem warunkującym wszystko dalsze (kryterium 1). Pozostałe zaś to zapowiedzi działań (kryterium 2).

Być może jest to świadoma konstrukcja; być może jest to niezrozumienie przez oceniającego ogólnej formuły charakteryzowanego planu. Tak, czy inaczej, klarowności w tym względzie nie można rozpatrywać jedynie w kategoriach zaspokojenia ciekawości. Ma to swoje merytoryczne konsekwencje:

- 1) Jeżeli prawdziwe jest pierwsze przypuszczenie (czyli świadoma konstrukcja), wówczas ujmowane wcześniej relacje zmieniają się w postać prezentowaną w tabelicy 3. Nietrudno zauważyć, że w takiej sytuacji w NPR nie ma wariantu rozważającego następstwo niższego wzrostu gospodarczego.
- 2) Jeżeli ma miejsce drugi przypadek (niezrozumienie formuły planu), należy wówczas sugerować nie tylko bardziej klarowny zapis omawianego celu, ale też ujawnienie w charakterystykach kierunków działań, tych które mają zabezpieczać wyzwanie wysokiego i długofalowego tempa wzrostu polskiej gospodarki.

Tabela 3

**Wzajemne warunkowanie się celów strategicznych NPR
(przy założeniu iż cel pierwszy jest warunkiem wyjściowym)**

Na co wpływa Co wpływa	Wysoki wzrost	Konkurencyjność	Spójność
Wysoki wzrost		++	++
Konkurencyjność	++		-
Spójność	--	-	

+ pozytywny wpływ; ++ mocny pozytywny wpływ; - osłabiające się związki;
-- mocno osłabiające się związki; 0 raczej brak związku.

Osobną kwestią jest trafność i spójność priorytetów. Sygnalizowano już wcześniej ich niejednorodność z punktu widzenia tego, czego dotyczą: celów rozwoju, czy obszarów interwencji. I w tym przypadku może to być wynikiem doboru dokonanego z pełną świadomością zauważanej niejednorodności, chociaż nieodparcie słowo „priorytet” kojarzy się z dążeniem do osiągnięcia czegoś ważnego; jedynie w przypadku zastosowania kryterium pilności, nie budziłoby wątpliwości odnośnie „priorytetu” do działań. Analiza treści NPR nie prowadzi do konstruktywnego wniosku w tym względzie. Warto przytoczyć zapis znajdujący się w części: „*Struktura dokumentu*” (p.21), a mianowicie: „*misja jest syntetycznym ujęciem głównych celów, które następnie zostają skonkretyzowane (cele strategiczne), a z nich wynika wyznaczenie obszarów (priorytety), w których mają być skoncentrowane*

działania i przedsięwzięcia, mające zapewnić osiągnięcie celów strategicznych, przy respektowaniu podstawowych wartości i zasad. Z takiego stwierdzenia, iż działania i przedsięwzięcia mają być skoncentrowane w priorytetach, wprost nasuwającym się wnioskiem jest uznanie priorytetów jako pewnych obszarów agregujących działania, co nie wydaje się prawdziwe. Jest tu dosyć ewidentna niespójność takiej deklaracji z rzeczywistym traktowaniem priorytetów.

Przedstawiana niejasność w przemożny sposób utrudnia ocenę przede wszystkim spójności. Trzeba bowiem najpierw wiedzieć z czym ta relacja ma być rozważana. Jak należy się domyślać przedstawiane problemy niejednorodności wynikają z tzw. „macierzowego” a nie linearnego” układu planu. Konstrukcja taka jest sygnalizowana, co dodatkowo zostało opatrzone uwagą, iż *„będzie to wzmacniać skuteczność podejmowanych działań”* (zob. „*struktura dokumentu*.”; p.21)). Należy przyznać, że wspomniany układ jest niewątpliwie oryginalnym ujęciem, ale też trudno jest dociec związku tego ze skutecznością działań.

Przyjęte priorytety w sumie wyczerpują znaczącą część zjawisk i procesów całego społeczno-gospodarczego systemu. Na potwierdzenie tego warto je przytoczyć:

- 1) Inwestycje
- 2) Zatrudnienie
- 3) Eksport
- 4) Przedsiębiorczość
- 5) Innowacje
- 6) Ochrona rynku
- 7) Integracja społeczna
- 8) Wiedza i kompetencje
- 9) Aktywizacja i mobilność
- 10) Gospodarowanie przestrzenią

Należy postawić dwa istotne pytania:

- 1) Czy jest możliwe, ale i konieczne, koncentrowanie się na wszystkich wymienionych obszarach będących celami rozwoju oraz podejmowanie wszystkich tych, które są przejawami działania?
- 2) Czy wszystkie są jednakowo ważne?

Odpowiedź na pytanie pierwsze jest dosyć złożona, gdyż w jej formułowaniu trudno jest do czegoś się odwołać. Kryteria oceny, które wcześniej rozważano tu zawodzą. Oceniający przyjmuje jednak, iż odpowiedź jest pozytywna. W tym miejscu trzeba jednak zwrócić uwagę na pewną beztroskę posługiwania się w NPR określeniem „priorytet”. Wystarczająco symptomatycznymi przykładami są dwa następujące zapisy:

- a) („*Tło społeczno-gospodarcze*”, p.26): *„Dlatego też jednym z podstawowych priorytetów polityki gospodarczej jest kontynuacja naprawy finansów publicznych”*.

Jeżeli „priorytety” dotyczą również działań, jak na to powyżej wskazywano, to dlaczego ta, prawdziwa przecież konstatacja, nie ma odzwierciedlenia w przedstawianym zestawie priorytetów?

- b) Uzasadniając przyjęty układ programów operacyjnych (p.144), wskazuje się, że jedną z przesłanek jest: „zapewnienie prostoty realizacyjnej w przypadku najistotniejszych priorytetów NPR, takich jak: rozwój wiedzy i kompetencji, nauka i nowe technologie, zatrudnienie, przedsiębiorczość”. Otóż w zbiorze przyjętym w NPR nie ma priorytetu „nauka i nowe technologie”.

Zasadność drugiego pytania wzmacniana jest wątpliwością dotyczącą ilości priorytetów. W tym wypadku właściwą wydaje się odpowiedź negatywna. Sądzę, że swego rodzaju priorytetyzację należałoby rozważyć z uwzględnieniem dwóch kryteriów:

- siły związku z celami strategicznymi,
- stopnia łatwości uruchomienia tkwiących w nich rezerw (w szczególności dotyczy tych, które są agregacją działań).

O randze priorytetów nie świadczy najprawdopodobniej ich kolejność przyjęta w NPR, gdyż ta – jak łatwo zauważyć – determinowana jest formalnymi wymogami stosowanego „układu macierzowego”. Jasno ilustruje to zestawienie w tablicy 4. Z przedstawionego opisu kierunków działań i przedsięwzięć łączonych z poszczególnymi priorytetami wynika bowiem – jak łatwo się domyślić – założenie, iż są takie kierunki, które stanowią trzon danego priorytetu. Zostało to w tablicy 4 zaznaczone pogrubioną linią. Trzeba niewątpliwie podkreślić elegancję takiego ujęcia. Problem jednak mocno komplikuje się z chwilą podejmowania próby rozwikłania związków danego priorytetu z wszystkimi kierunkami i przedsięwzięciami, z którymi plan go łączy.

Tablica 4

Zestawienie „kierunków działań” i „przedsięwzięć” łączonych w NPR z odpowiednimi „priorytetami”

Lp.	PRIORYTETY KIERUNKI DZIAŁAŃ	Inwestycje	Zatrudnienie	Eksport	Przedsiębiorczość	Innowacje	Ochrona rynku	Integracja społeczna	Wiedza i kompetencje	Aktywizacja i mobilność	Gospodarowanie przestrzenne	Liczba przedsięwzięć i działań w ramach kierunku
1	Wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy	5		1	1	5			1			5
2	Przebudowa otoczenia działania przedsiębiorstw	6		1	4	4					5	6
3	Poprawa stanu środowiska przyrodniczego	7	5		7	4	2	6	5	3	6	7
4	Usprawnienie infrastruktury energetycznej – zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego	6		2	5	5	2				1	6
5	Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej	6	2		1					5		6
6	Rozwój infrastruktury miast i obszarów wiejskich	3						3	3	1		3
7	Zwiększanie zatrudnialności		4					3	1	3		4
8	Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy	3	5		4					5	1	5
9	Modernizacja organizacji i funkcjonowania rynku pracy		5					4	1	3		5
10	Poprawa oferty i warunków eksportu			2	1	2						2
11	Promocja eksportu			4								4
12	Poprawa efektywności przedsiębiorstw	6	1		9	1					2	9
13	Współpraca i integracja przedsiębiorstw				2	1						2
14	Komercjalizacja badań naukowych i prac rozwojowych	2	1	2	5	7			1			7
15	Postęp organizacyjno-techniczny w sektorach gospodarki	5			1	6						6
16	Innowacyjność w regionach	3			1	3						3
17	Ochrona reguł konkurencji	1					3					3
18	Wzmacnianie mechanizmów rynkowych w gospodarce						3					3
19	Pomoc publiczna	3	1		3	1	3				1	3
20	Ograniczanie wykluczenia społecznego		2					6		5		6
21	Budowanie kapitału społecznego							5	2	3		5
22	Wsparcie rodzin							3		1		3
23	Zwiększenie dostępu do edukacji		2		2	1		5	5	1		5
24	Wspieranie otwartości systemu edukacji		1		3	3		4	4	3		4
25	Wyższa jakość kształcenia			1		1		5	5			5
26	Poprawa warunków bezpiecznego życia i pracy	4	1			1			3	6	2	6
27	Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz poprawa jakości zasobu mieszkaniowego	2						2		4	2	4

28	Integracja systemów transportowych	2								2		2
29	Gospodarowanie przestrzenią	4		2			2			6	8	8
30	Sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych	2								3	4	4
31	Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju	4								4	4	4
Liczba „przeds. i działań” wiązanych w NPR z danym priorytetem		74	30	13	51	45	13	48	31	58	36	145

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju. Warszawa, 11 stycznia 2005.

Liczby w tablicy ilustrują ilość wskazywanych w planie „przedsięwzięć i działań”.

Zaprezentowane zestawienie – wiernie odwzorowujące zapis planu – ujawnia, że jedyne co możemy powiedzieć o relacjach między priorytetami, a kierunkami działań” i „przedsięwzięciami i działaniami” jest to, iż zakłada się między nimi związek. Intuicyjnie rzecz ujmując jest on nie do zakwestionowania. Rzecz tylko w tym, czy wystarczy jedynie związek taki wskazać. Być może będzie to rozwinięte na etapie budowy programów operacyjnych – bardzo syntetyczne w tej fazie opisy projektowanych planów, czynią, iż może to być jedynie hipotezą. W mojej opinii, zasadniczą słabością prezentowanego ujęcia jest pomieszenie zwrotu relacji, wcześniej zresztą było to już podnoszone, ale z konieczności wymaga to rozwinięcia. Zauważa się bowiem, że w NPR:

1) „Priorytet” jest celem, który będzie osiąganym przez poszczególne „kierunki działań”, a w bardziej szczegółowym ujęciu, przez „przedsięwzięcia i działania”. Wydaje się to najbardziej naturalnym zwrotem wektora zależności, i rzeczywiście wiele z opisywanych związków należy do tej grupy.

2) Zjawiska określane „priorytet” warunkują osiąganie zjawisk definiowanych jako „kierunki działań”, oraz „przedsięwzięcia i działania”. Nie odosobnione są w NPR przypadki, gdy związki należą do tej grupy relacji. Powstaje natychmiast pytanie w jakim znaczeniu, w tej sytuacji, funkcjonuje określenie „priorytet”.

Należy też zauważyć, że podział na wymienione dwie grupy nie koreluje z żadnymi częściami tablicy, np. bloki wydzielone wzdłuż głównej przekątnej i poza nimi. Z konieczności trzeba też zwrócić uwagę na zbieżność nazw deklarowanego kierunku działań oraz przyjętego priorytetu: „*Gospodarowanie przestrzenią*”. To jeszcze dodatkowo wzmacnia wątpliwości, co Projektujący układ NPR rozumiał przez „priorytet”. Można też odnieść wrażenie kreowania na siłę „kierunków działań” dla uzasadniania „priorytetu”. Dotyczy to np. „*Integracja systemów transportowych*” przypisywana priorytetowi „*aktywizacja i mobilność*”. Analiza interpretacji jednego i drugiego (porównaj p.105 i p.136) objawia nikłą spójność między nimi.

Sumując, należy uznać, że przyjęte w NPR „priorytety”, rozważane każdy z osobna, nie budzą wątpliwości, co do rangi z punktu widzenia procesów rozwoju kraju. Rzecz jednak w tym, że łącznie prezentują się jako zbiór o niejasnych funkcjach, a w ślad za tym nie bez uzasadnienia jest podejrzenie o przypadkowość

doboru. Należy sądzić, iż wbrew wskazywanej elegancji przyjętego w NPR podejścia metodycznego, jest to słabe ogniwo ocenianego planu.

2.5. Trafność i spójność operacjonalizacji NPR

W części NPR „system realizacyjny” przedstawiane są dwa ważne problemy:

- 1) Układ programów operacyjnych.
- 2) Przewidywana struktura wydatków.

2.5.1. Ocena układu programów operacyjnych

Niezwykle ważnym fragmentem NPR jest zapowiedź dotycząca programów operacyjnych. Jak to zostało słusznie ujęte w opisie dokumentów operacyjnych *„Podstawowy system realizacji NPR funkcjonować będzie na poziomie programów operacyjnych - zarządzanie, monitorowanie, płatności, kontrola, audyt. W ramach poszczególnych programów operacyjnych realizowane będą priorytety z zakresu różnych działów administracji rządowej. W niektórych przypadkach zarządzanie nimi zostanie powierzone ministrom odpowiadającym za dany dział, przy zachowaniu ogólnej odpowiedzialności za zarządzanie programem ministrowi pełniącym funkcję instytucji zarządzającej”*.

Zamieszczony układ programów operacyjnych wymienia, obok imiennie ujętych programów i ich pogrupowania w formę programów horyzontalnych, także instytucje zarządzające i źródła środków publicznych. Ograniczając się do programów operacyjnych i horyzontalnych, odpowiedni wykaz prezentuje tablica 5 (zachowano pełną oryginalność zapisów). Zgodnie z celem niniejszego opracowania, głównym obszarem oceny musi być:

- a) wzajemna spójność programów,
- b) trafność doboru takiego właśnie katalogu programów w świetle potrzeb operacjonalizacji celów strategicznych,
- c) spójność programów z projektowanymi kierunkami działań.

Ad.a. Z pewnością ważną kwestią jest wewnętrzna spójność programów operacyjnych (zakres konfliktowości, efekty synergii, nakładanie się pól interwencji i ewentualne luki w tym względzie). Ocena w tym zakresie może być jednak przeprowadzona dopiero po opracowaniu charakteryzowanych programów. Wnioskowanie w zasadzie tylko na podstawie zapowiedzi nie jest tu możliwe.

Tablica 5

Układ programów operacyjnych i horyzontalnych w ramach NPR

Programy horyzontalne - kierunki rozwoju (wg ustawy o NPR)	Programy operacyjne
Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przekształcenia strukturalne obszarów wiejskich (koordynacja minister właściwy ds. rozwoju regionalnego)	16 Regionalnych programów operacyjnych
	RPO – spójność i konkurencyjność regionów
	Programy operacyjne współpracy przygranicznej i terytorialnej
	PO Rozwój obszarów wiejskich
Infrastruktura techniczna (koordynacja minister właściwy ds. transportu)	PO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb
	PO Infrastruktura drogowa
	PO Infrastruktura kolejowa
Zasoby naturalne (minister właściwy ds. środowiska)	PO Sieci energetyczne
	PO Środowisko
Inwestycje w przedsiębiorstwach (koordynacja minister właściwy ds. gospodarki)	PO Rozwój i modernizacja przedsiębiorstw
	PO Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne
Rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego (koordynacja minister właściwy ds. pracy) Pomoc techniczna	PO Wykształcenie i kompetencje
	PO Zatrudnienie i integracja społeczna
	PO Społeczeństwo obywatelskie
Pomoc techniczna	PO Pomoc Techniczna

Ad.b. Przede wszystkim należy zauważyć, że w grupowaniu programów „operacyjnych” w formę programów „horyzontalnych” tkwi raczej zabieg typu formalnego, niż odnoszenie jakichś wartości merytorycznych. Można nawet twierdzić, że Projektodawcy NPR czynią tym samym nieaktualną deklarację ujmowaną we wcześniejszych wersjach tekstu, iż ważnym wyzwaniem tego okresu planistycznego jest odchodzenie od interwencji w układach sektorowych, na rzecz horyzontalnych i regionalnych. W tym poprzednim znaczeniu „horyzontalny” to trochę więcej niż grupowanie bardziej szczegółowych programów wykonawczych. Poczyniona w tym względzie uwaga ujawnia jedynie autorski pogląd, gdyż podniesiony problem wykracza poza zadania niniejszego opracowania. Jedyne następstwo tej opinii, to tylko to, iż w przeprowadzanej ocenie zignorowany zostanie układ programów horyzontalnych. Odnosząc się do trafności przyjętego układu programów operacyjnych (w świetle celów strategicznych), w ogólnej ocenie należy zauważyć, iż tworzą one dobre podstawy wykonawcze strategii. Najtrudniej oczywiście wiązać programy operacyjne ze stabilnym, wysokim tempem wzrostu gospodarki. Szanse w tym względzie z pewnością upatrywać należy w programach dotyczących infrastruktury transportowej, głównie z uwagi na skalę projektowanych wydatków, które powinny wygenerować odczuwalne mnożnikowe procesy rozwoju. Dotyczy to także „*PO zatrudnienie i integracja społeczna*”, zwłaszcza przy dobrym oprzyrządowaniu stopniowej poprawy wskaźnika zatrudnienia. Mniejszy wpływ, ale nie bez znaczenia, może też mieć „*PO rozwój i modernizacja przedsiębiorstw*”. Realizacja programów z zakresu edukacji i innowacji gospodarki z pewnością tworzyć będzie znakomite podstawy rozwoju, ale o przesuniętym w czasie efekcie inicjowania procesów wzrostu. Również i cel dotyczący konkurencyjności wydaje się być dostatecznie operacjonalizowany. O poprawie konkurencyjności ujmowanej we wskazanym celu przesądzać może nie tylko „scentralizowany” RPO, ale także programy infrastrukturalne i dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego. Najmocniejsze odzwierciedlenie w omawianych programach ma cel dotyczący spójności, w tym zwłaszcza społecznej.

Ad.c. Ważną podstawą dla budowy programów operacyjnych są projektowane „kierunki działań” i „przedsięwzięcia i działania”. Można nawet twierdzić, że jest to główna podstawa. Układ programów, który ignorowałby przedstawiane w tym względzie deklaracje byłby nieporozumieniem. Ale również i w tym przypadku wnikliwa ocena spójności nie jest możliwa z uwagi na brak większych szczegółów dotyczących programów operacyjnych. Można jednak sformułować rysujące się zagrożenia, zestawiając zapowiadane programy operacyjne i skrótowe charakterystyki ich pól interwencji z „kierunkami działań”. Wśród tych ostatnich „zagrożonymi” wydają się być:

- promocja eksportu,
- gospodarowanie przestrzenią,

- ochrona reguł konkurencji,
- wzmacnianie mechanizmów rynkowych w gospodarce,
- pomoc publiczna,
- poprawa warunków bezpiecznego życia i pracy,
- zwiększanie zatrudnialności,
- postęp organizacyjno-techniczny w sektorach gospodarki.

2.5.2. Przewidywana struktura wydatków

W tekście projektu NPR znajduje się przypomnienie, iż obecnie realizowany NPR (na lata 2004 – 2006) był tworzony głównie po to, aby przedstawić Unii Europejskiej dokument opisujący działania, które zostaną sfinansowane ze środków funduszy strukturalnych. Podkreśla się natomiast, że NPR na lata 2007-2013 ma być czymś więcej: kompleksowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Ma on spajać wszystkie przedsięwzięcia i działania o charakterze rozwojowym podejmowane w kraju. W świetle takiego charakteru planu dosyć niefortunne jest stwierdzenie otwierające prezentację struktury wydatków, a mianowicie: *„Podstawą szacunków środków zaangażowanych w realizację NPR 2007-2013 są propozycje Komisji Europejskiej dotyczące następnej perspektywy finansowej UE”*. Wydaje się to sugerować brak konsekwencji w taktowaniu zakładanej i mocno eksponowanej formuły NPR. Dalsze rozwinięcia prawie w całości poświęcone są wyłącznie hipotezom dotyczącym środków unijnych i koniecznym do współfinansowania środkom krajowym. Jednym tylko zdaniem kwitowane jest istnienie „priorytetów i działań” finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych. Należy zauważyć w tym miejscu, że wspomniane wyżej ważne założenie odmiennej formuły przygotowywanego NPR wymagałoby znacznie szerszego naświetlenia obszarów wykraczających poza cele polityki Unii Europejskiej. Jest to o tyle potrzebne, iż zaprezentowane zestawienia tablicowe „wypowiadają” się o finansowych podstawach realizacji „priorytetów i działań” wykraczających poza obszary obejmowane wspomnianą polityką Unii Europejskiej.

Jeżeli chodzi o tablice finansowe, to zgodnie z informacjami sygnalizowanymi w tekście, stanowią one wstępną projekcję, która będzie doprecyzowywana w miarę pojawiania się ustaleń Unii Europejskiej.

2.6. Instrumenty finansowe

Stosunkowo bogatą listę narzędzi finansowych prezentuje ujęta w powyższym tytule, część NPR. Między innymi proponowane są instrumenty dotychczas nie wykorzystywane. O ile pozytywnie należy oceniać katalog przedstawianych narzędzi finansowych, o tyle ich spójność z całością NPR nie jest dostatecznie jasna. O spójności mogłoby świadczyć udowodnienie w jakim zakresie identyfikowane

instrumenty zapewniają sterowalność realizacją planu. Tymczasem stosunkowo obszerny tekst eksponuje charakterystykę istoty wielu narzędzi, bez dostatecznego naświetlania ich związku z wcześniej przedstawianymi elementami planu („priorytety”, „kierunki działań”).

2.7. Program zmian instytucjonalnych

Wielokrotnie podkreślana jest w NPR konieczność reform instytucjonalnych. Jest to stawiane nawet w grupie zasadniczych warunków przesądzających o powodzeniu realizacji zakładanych celów rozwoju. Pogląd taki jest w pełni trafny w świetle wielu znanych ocen obecnego modelu polityki Państwa. Nie budzi zatem żadnych wątpliwości trafność wyrażanej w NPR opinii o roli układu instytucjonalnego w podnoszeniu sprawności funkcjonowania układu regulacyjnego gospodarki. Charakteryzowana część NPR nasuwa jednak dużą wątpliwość co do zasadności traktowania jej jako **programu** zmian instytucjonalnych. Określenie „program”, w dokumencie takim jak NPR, jest przecież zobowiązujące, zaś przedstawiane w tym względzie opisy nie odpowiadają elementarnym „standardom” programów. Rezygnując z rozwijania tego zagadnienia, trudno nie zauważyć, że przedstawiony opis jest trafny na ogół wylistowaniem problemów do rozwiązania, i sędzę, że w tych kategoriach powinien być traktowany. Przedstawia on ogólne intencje i zapowiedzi Rządu. Nie we wszystkich przypadkach są nawet ukazane kierunki zmian. Brak jest jakiegokolwiek śladu podnoszonego zagadnienia w projektowanym pakiecie programów operacyjnych. Uważam, że lansowanie poglądu, że NPR ujmuje programy zmian instytucjonalnych¹⁴ (w domyśle, że formułuje sposób rozwiązanie tych problemów) jest nie tylko niezgodne z rzeczywistością, ale także niebezpieczne. Zamiast zobowiązywać stosowne instytucje do przygotowania odpowiednich programów (i taka powinna być formuła tej części NPR), zwalnia je z tego obowiązku twierdzeniem, iż programy takie są. Uważam, że NPR programów takich nie zawiera i zawierać nie może. Należy zwrócić uwagę, że rozważania tej części NPR dotyczą zmian w 11 obszarach kluczowych dla kształtowania środowiska instytucjonalnego, przyjaznego dla realizacji celów NPR. Warto je przywołać w tym miejscu:

- Podstawy programowe rozwoju regionalnego
- Planowanie budżetowe
- Metropolie, miasta, obszary wiejskie
- Organizacja terytorialna państwa

¹⁴ Zob. np. stwierdzenie w części „Wprowadzenie” (p.7): „Z tego wynika, iż nie da się oddzielić dwóch procesów: określenia celów rozwoju społeczno-gospodarczego i zmian w układzie instytucjonalnym władzy. Stąd Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013 musi być także programem niezbędnych zmian instytucjonalnych.”. W innym miejscu („Aksjologia, misja ...”; p.91): „Dlatego sam Plan nie jest tylko zestawieniem strategicznych celów rozwoju, którym przyporządkowane są odpowiednie priorytety, przedsięwzięcia i instrumenty, ale także programem kompleksowych zmian instytucjonalnych, warunkujących ich realizację i wdrożenie”.

Taką też opinię formułują prezydentery NPR w toczącej się społecznej dyskusji.

- Kompetencje samorządowego województwa
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne
- Nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja
- Rynek pracy
- Finanse publiczne
- Administracja rządowa
- Stanowienie i egzekwowanie prawa

Konstrukcja programu zmian każdego z wymienionych obszarów będzie przedsięwzięciem nie mniej złożonym, niż budowa NPR.

III. Ewaluacja spójności zewnętrznej NPR

3.1. Ocena spójności NPR ze strategiami i dokumentami krajowymi

Na wstępie należy zauważyć, że ocena spójności NPR z innymi dokumentami planistycznymi jest przedsięwzięciem niezwykle złożonym. Przesądza o tym m.in. :

- a) Różne dokumenty planistyczne pisane są różnym językiem. Cechuje je swoisty układ, najczęściej też swoista terminologia. To też sprawia, że zastosowanie prostego schematu porównywania zapisów nie jest na ogół możliwe. W takich sytuacjach należy wnikać w intencje zapisów, a wtedy pojawia się problem pogłębionej wiedzy w każdej z rozważanych dziedzin.
- b) Strategie problemowe bardzo często dosyć detalicznie ujmują zarówno część diagnozującą, jak i część poświęconą projekcji przyszłości. NPR z natury odnosi się bardzo syntetycznie do poszczególnych dziedzin, których dotyczy.
- c) Analizowane dokumenty, do których odnoszony jest NPR, wcale niekoniecznie muszą być nawzajem spójne¹⁵.

Należy przypomnieć, że tytułowo ujęta ocena spójności przeprowadzana będzie w przekroju:

- spójność diagnoz (dotyczy zakresu zgodności wniosków, jakie wynikają z przeprowadzonych diagnoz),
- spójność celów,
- spójność priorytetowych obszarów interwencji,
- spójność ram instytucjonalno-finansowych.

Bardzo ważne znaczenie dla wykonalności oceny porównawczej, przeprowadzanej, w niniejszej części ekspertyzy, jest następujące założenie: NPR jest dokumentem (przedsięwzięciem) integrującym strategie sektorowe¹⁶ wokół problemów (celów), które autonomicznie są w nim stawiane; NPR nie jest więc

¹⁵ Problem ten jest zupełnie pominięty w niniejszej ocenie.

¹⁶ Przyjmuje się umownie na użytek opracowania, że „strategie sektorowe”, to wszelkie dokumenty planistyczne o długookresowym horyzoncie.

syntezą strategii sektorowych. Z takiego założenia wynikają dwa ważne dla wyników oceny wnioski:

- 1) NPR nie musi „dotykać” wszystkiego, co w przedmiotowych strategiach się pojawia.
- 2) Żaden element NPR nie może być jednak sprzeczny z jakąkolwiek obowiązującą strategią sektorową.

Uprzedzając przedstawiane poniżej oceny, należy wskazać na dużą spójność NPR z wszystkimi analizowanymi dokumentami. W dużej części jest to zapewne następstwem zbieżności w instytucjonalnej przynależności Zespołów przygotowujących zapisy NPR oraz wielu branych pod uwagę dokumentów planistycznych¹⁷. Z pewnością wynika to także z pełnej wiedzy Zespołu redagującego zapisy NPR odnośnie potrzeby zachowania zgodności NPR z innymi obowiązującymi lub projektowanymi planami.

Konieczne wydaje się wyjaśnienie, że źródłem przedstawianych opisów dotyczących istoty omawianych strategii oraz wszelkich ich elementów są stosowne dokumenty. W tym względzie w miarę możliwości zachowane zostały oryginalne ujęcia, w tym, także – jeżeli nie rodziła nieporozumień – oryginalna terminologia.

3.1.1. Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski (NSISdP)

Uwagi wstępne

Celem Narodowej Strategii Integracji Społecznej jest tworzenie warunków do włączania się Polski w realizację drugiego z celów Strategii Lizbońskiej UE, stawiającego na modernizację europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi oraz zwalczanie wykluczenia społecznego. Konkretnie działania mają przyczynić się do:

- dostosowania edukacji i szkolenia do wymogów życia i pracy w społeczeństwie opartym na wiedzy;
- rozwijania aktywnej polityki zatrudnienia przyczyniającej się do tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy;
- modernizacji systemu ochrony socjalnej, w tym systemów emerytalnych i ochrony zdrowia, m.in. w celu zapewnienia ich finansowej stabilności oraz odpowiedniej koordynacji z celami polityki edukacyjnej i polityki zatrudnienia;
- wspierania integracji społecznej, aby uniknąć pojawienia się trwale zmarginalizowanej klasy ludzi niezdolnych do funkcjonowania w społeczeństwie opartym na wiedzy.

Strategia przygotowana została z uwzględnieniem szerokiej liczby ekspertyz opracowanych w ramach Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej.

¹⁷ Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

Spójność diagnoz

Kwestiom ujętym w NSISdP poświęcono w NPR fragment diagnozy „*Ubóstwo i wykluczenie społeczne*”, w mniejszym stopniu także: „*Aktywność społeczna*” „*rynek pracy*”, „*budownictwo mieszkaniowe*”, które wydają się właściwie identyfikować podnoszone w strategii obszary problemowe. Przedmiotowe problemy pojawiają się też wśród wskazywanych, najważniejszych wyzwań polskiej gospodarki („*rozwój kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego*”). Mocno jest też to akcentowane w części NPR opisującej przyjętą „*Aksjologię*”.

Spójność celów

NSISdP nie identyfikuje celów strategicznych. W NPR natomiast problem zjawisk decydujących o poziomie spójności społecznej podniesiony został do bardzo wysokiej rangi współtworzenia jednego z trzech celów strategicznych. To też przesądza, jak można wnioskować, o respektowaniu przez NPR celów (przejawów) społecznej integracji.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

Wśród dziesięciu priorytetów strategicznych NPR pojawia się „*Integracja społeczna*” rozumiana jako działania oparte na zasadach dialogu wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowaniu różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich życiowych celów. W tej dziedzinie Państwo skupia swoją uwagę na ograniczeniu sfery skrajnego ubóstwa, a także niwelowaniu czynników wykluczających, takich jak: deficyt mieszkaniowy, bariery komunikacyjne, nierówność w dostępie do edukacji i dóbr kultury, niepełnosprawność. Ograniczenie sfery skrajnego ubóstwa możliwe jest przez aktywizację zawodową długotrwale bezrobotnych, w tym również formy zatrudnienia socjalnego oraz socjoterapeutyczne programy wychodzenia z ubóstwa. Realizacja tego priorytetu wymaga współdziałania różnych sektorów, zwłaszcza publicznego i niekomercyjnego. Analiza zapisów NPR prowadzi do wniosku, że priorytet ten zamierza się osiągać następującymi kierunkami działań:

- 1) Ograniczanie wykluczenia społecznego.
- 2) Budowanie kapitału społecznego.
- 3) Wsparcie rodzin.

Ich wykonawstwo podejmują następujące programy operacyjne:

RPO-zdecentralizowane (ujmują priorytet: zasoby ludzkie),

PO wykształcenie i kompetencje (wyrównywanie szans edukacyjnych),

PO Zatrudnienie i integracja społeczna (wszystkie przedstawiane priorytety)

W NSISdP przedstawiono dwadzieścia priorytetów interwencji. Związana z dużą liczbą priorytetów szczegółowość ich ujmowania nie pozwala na bezpośrednie odnośnienie do ujęć w NPR. Uważna lektura wspomnianych priorytetów prowadzi do jednak wniosku, że:

- znaczna ich część pojawia się *explicite* w zapisach NPR,
- część jest ujmowana przez bardziej ogólnie definiowane kierunki działań,
- pozostałe natomiast wydają się zaistnieć jako wypadkowa wielu kierunków interwencji w ramach NPR; w każdym razie trudno byłoby jakkolwiek priorytet Strategii wykluczyć jako niemożliwy do podjęcia w ramach NPR.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

NSISdP nie uwzględnia żadnego całościowego programu wdrożeniowego.

3.1.2. Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004-2013 (NSRK)

Uwagi wstępne

W opracowaniu stosunkowo szeroko przedstawiona jest ocena sytuacji kultury w Polsce. Wcześniej przedstawiono charakterystykę kultury na tle rozwoju społecznego i gospodarczego, a także jej kontekst europejski, w tym stosunek UE do rozwoju kultury i zachowania wartości kultury.

Spójność diagnoz

Ocenie stanu kultury w Polsce poświęcono w NPR krótki fragment, w którym bardzo syntetycznie wskazuje się na niedomogi rozwoju kultury, w tym głównie na stan infrastruktury i spadające zainteresowanie Polaków imprezami kulturalnymi. Zauważa się także wzrost aktywności organizacji pozarządowych w realizacji zadań kultury. Z kolei, diagnoza przedstawiona w NSRK jest stosunkowo obszerna ale w sumie mało inspirująca dla refleksji prognostycznych. Warta odnotowania jest analiza finansowych problemów funkcjonowania i rozwoju kultury w Polsce. To też stanowiło przesłankę – jak się można domyślać – poszukiwania szans na poprawę kondycji kultury w funduszach UE oraz Mechanizmie Finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Problemy finansowe rozwoju kultury w Polsce są także przedmiotem wzmianki w zapisach NPR. O przyjętej w NPR randze kultury świadczy też ujęcie zachowania dziedzictwa kulturowego, jako jednej z podstawowych wartości, na bazie których budowane są cele rozwoju i programy ich realizacji.

Spójność celów

W NSRK, w części zatytułowanej „cele strategiczne” przedstawiono propozycje, które warto przytoczyć z uwagi na trudności w jednoznacznym ich zakwalifikowaniu do grupy „cele rozwoju”, „kierunki działań”. Są one następujące:

Cel strategiczny: zrównoważenie rozwoju kultury w regionach.

Cele częściowe:

- 1) Wzrost efektywności zarządzania sferą kultury.
- 2) Wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w systemie organizacji działalności kulturalnej i w systemie upowszechniania kultury.
- 3) Zmniejszenie dysproporcji regionalnych w rozwoju kultury.

- 4) Wzrost uczestnictwa i wyrównanie szans w dostępie do szkolnictwa artystycznego, dóbr i usług kultury.
- 5) Poprawa warunków działalności artystycznej.
- 6) Efektywna promocja twórczości.
- 7) Zachowanie dziedzictwa kulturowego i aktywna ochrona zabytków.
- 8) Zmniejszenie luki cywilizacyjnej poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury kultury.

Przede wszystkim należy zauważyć wyraźnie pomieszczenie „celów rozwoju” (m.in. 3, 7, 8) z „kierunkami działań” (1, 2, 6). Tak ujęte „cele” nie są dalej w NSRK charakteryzowane. Główną uwagę skoncentrowano na tzw. „Narodowych Programach Kultury” i realizujących ich „priorytetach” i „działaniach”¹⁸. Brak jest też jasnego związku pomiędzy narodowymi programami, a przyjętymi wcześniej celami strategii.

W NPR problemy przyszłości kultury w Polsce pojawiają się w strukturze „przedsięwzięć i działań”, a to: *„Zwiększenie udziału kultury i działalności gospodarczej związanej z kulturą w gospodarce narodowej”* oraz *„Zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz rozwój infrastruktury kulturalnej”* (obydwa w ramach kierunku: *„Przebudowa otoczenia przedsiębiorstw”*), także: *„Promocja i wdrażanie nowoczesnych technologii w produkcji i dystrybucji dóbr i usług kultury”* (w ramach: *„Postęp organizacyjno-techniczny w sektorach gospodarki”*) oraz: *„Budowa zintegrowanego systemu promocji kulturalnej Polski”* (w ramach: *„Promocja eksportu”*). Pośrednio, związki z rozwojem kultury wykazuje szereg innych planowanych działań: *„Rozwój infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich”*, *„Rozwijanie sieci placówek edukacyjnych i instytucji kultury dla dzieci i młodzieży”*.

Należy stwierdzić, iż NPR w sposób bezpośredni lub pośredni odnosi się w zasadzie wszystkie celów stawianych w NSRK; szczególnie istotne jest to w odniesieniu do celów związanych z materialnymi podstawami kultury.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

W NSRK nie zostało przedstawione oprzyrządowane realizacyjne podanych celów (kierunków) rozwoju kultury. Jak już wspomniano, w dokumencie charakteryzowane są jedynie działania realizujące „Narodowe Programy Kultury”. Wśród programów operacyjnych NPR nie ma programu wprost poświęconego rozwojowi kultury. Problem ten jest jednak obejmowany kilkoma różnymi programami operacyjnymi. Znaczenie podstawowe wydają się mieć zdecentralizowane RPO, a także RPO centralny.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

¹⁸ W Strategii przyjęto pięć takich planów:

- 1) Narodowy Program Kultury „Promocja Czytelnictwa i Rozwój Sektora Książki”
- 2) Narodowy Program Kultury „Ochrona Zabytków i Dziedzictwa Kulturowego”
- 3) Narodowy Program Kultury „Rozwój Instytucji Artystycznych”
- 4) Narodowy Program Kultury „Znaki Czasu”
- 5) Narodowy Program Kultury Wspierania Debiutów I Rozwoju Szkół Artystycznych „Maestria”

NSRK nie podejmuje finansowych aspektów rozwoju kultury w wyznaczonym horyzoncie czasu. Również i z NPR nie wynikają bezpośrednio ustalenia w tym względzie. Zbieżne są natomiast ogólne ramy instytucjonalne realizacji zadań rozwojowych kultury. W NSRK podkreśla się, że rozwój kultury od strony podmiotowej opierać się musi na dwóch filarach: centralnym (minister właściwy dla kultury i dziedzictwa narodowego) oraz zdecentralizowanym (samorządy terytorialne). W zasadzie tego samego można się dopatrzeć w NPR.

3.1.3. Narodowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-2013 (założenia)

Uwagi wstępne

Z treści dokumentu mocno przebija „założeniowy” jego charakter. Jest to widoczne poprzez:

- prezentowane rozwiązania ujmowane są często w formie alternatywnych propozycji (np. dotyczące finansowania polityki, formuły kontraktów),
- przedstawiane są opisy pożądanych zmian (np. instytucjonalnych), bez wskazania na ile podmiot strategii jest zdeterminowany je wprowadzać,
- postulatywny charakter opisu (np. słowo „powinno” – w różnych jego odmianach – użyte zostało ponad 90 razy).

Biorąc to pod uwagę, ocena spójności NPR z charakteryzowanym dokumentem nie wydaje się szczególnie istotna. Dla porządku zostanie jednak przeprowadzona w układzie wcześniej przyjętym.

Spójność diagnoz

Konkluzje obydwóch diagnoz są w pełni zgodne. Polską przestrzeń cechuje spore zróżnicowanie warunków i poziomu rozwoju; zróżnicowania te się pogłębiają, zaś przyczyny upatrywane są w trzech zjawiskach:

- szybsze tempo rozwoju aglomeracji i otaczających ich obszarów, w stosunku do pozostałych części kraju (zwłaszcza obszarów wiejskich),
- problemy rozwoju obszarów tradycyjnych przemysłów okresu PRL,
- spuścizna historycznie warunkowanych podziałów na regiony szybszego i wolniejszego rozwoju.

Jest dosyć znamienne, iż z tak przedstawionej diagnozy, NPR wyciąga dosyć jednoznaczny wniosek: *„wyzwaniem stojącym przed NPR na lata 2007-2013 jest zmniejszenie tych różnic [międzyregionalnych; TK] dzięki podnoszeniu konkurencyjności regionów uboższych – w sposób nienaruszający jednak fundamentów wzrostu dotychczasowych liderów”*. O wiele mniejsze znaczenie do ograniczania tych różnic przywiązują Założenia NSRR. Powołując się na wyniki badań wskazuje się nawet, iż biorąc pod uwagę pogłębiającą się integrację, *„w odniesieniu do obszaru Polski nieuniknione wydaje się być zwiększenie polaryzacji potencjałów regionów, pogłębianie się rozwarstwienia w poziomie rozwoju poszczególnych województw oraz w poziomie dochodów ludności”*.

Spójność celów

W charakteryzowanym dokumencie NSRR przyjmuje się, iż zasadniczym celem polityki regionalnej państwa w latach 2007-2013 powinno być dążenie do poprawienia konkurencyjności gospodarczej wszystkich województw poprzez zainicjowanie rozwoju regionalnego lepiej wykorzystującego regionalne potencjały endogeniczne, przy zachowaniu różnorodności, racjonalnym gospodarowaniu zasobami i dążeniu do zapewnienia większej spójności Polski. Z tego wyprowadza się trzy bardziej szczegółowe kierunki tejże polityki:

- 1) Rozwój konkurencyjności gospodarczej polskich regionów.
- 2) Wspieranie elastycznego różnicowania zamierzeń (celów) i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów.
- 3) Wyrównywanie szans rozwojowych województw.

Jedynie pierwszy z wymienionych kierunków polityki ma swoje bezpośrednie ujęcie w NPR. Śladów dwóch pozostałych doszukiwać się można w różnych, zakładanych kierunkach działań, najtrudniej w odniesieniu do „wspieranie elastycznego różnicowania ...”.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

Realizacji zadań polityki regionalnej poświęcone są dwie grupy programów operacyjnych. Jedną z nich stanowią zdecentralizowane RPO realizowane przez poszczególne województwa. Drugą natomiast, RPO będący w gestii podmiotów centralnych. Należy zauważyć, że Założenia NSRR jedynie hipotetyczne wypowiadają się o potrzebie istnienia tego drugiego typu programu operacyjnego (*„otwartą sprawą pozostaje powołanie siedemnastego – rządowego programu regionalnego ...”*).

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

Założenia NSRR nie przedstawiają żadnej projekcji nakładów finansowych. Nie formułują też – mimo znajdującego się w NPR wyraźnego postulatu pod adresem tej strategii – liczbowych charakterystyk rozkładu wsparcia regionów poszczególnych typów, w tym także kryteriów różnicowania wsparcia. Podobnie jak NPR, do wysokiej rangi podnoszą problem wieloletnich programów oraz instrumentalne znaczenie kontraktów wojewódzkich, pod warunkiem zreformowania zasad ich zawierania i trybu działania.

3.1.4. Programy ochrony środowiska

Uwagi wstępne

Problem spójności NPR z wszelkimi projekcjami w zakresie ochrony i aktywnego kształtowania środowiska przyrodniczego ma szczególne znaczenie. Wynika to przede wszystkim z:

- 1) Roli celów ekologicznych w polityce Unii Europejskiej.

- 2) Podpisanych zobowiązań Polski względem UE w zakresie parametrów ekologicznych.
- 3) Zobowiązania Polski do realizacji rekomendacji w zakresie ochrony środowiska ujętych w Agendzie 21.
- 4) Dalece niezadowalającego stanu środowiska przyrodniczego w Polsce.

Niezwykle trudno dokonać jednoznacznej oceny spójności zapisów NPR z programami w zakresie ochrony środowiska z uwagi na mnogość dokumentów w tym zakresie. W zasadzie nie istnieje jeden strategiczny program dotyczący ekologii. Lektura wielu istniejących dokumentów nasuwa też wątpliwości dotyczące ich aktualności jako rzeczywistych wytycznych aktualnie prowadzonej polityki Rządu, a także wzajemnych między nimi relacji. Jako podstawę przedstawianej poniżej oceny przyjęto następujące dokumenty dotyczące ekologii, ochrony i aktywnego kształtowania środowiska przyrodniczego:

- a) Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe. Warszawa, grudzień 1999.
Dokument ten najprawdopodobniej nie został formalnie przyjęty przez Rząd, ale formułuje ważne zasady respektowane przez uchwalane później dokumenty. Trzeba też zauważyć, że pojęcie zrównoważonego rozwoju ujmuje zjawiska wykraczające poza problemy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego. Są one jednak główną składową tego rozwoju.
- b) Konkretyzacją powyższego wydaje się być dokument: Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych. Warszawa, listopad 2002.
- c) Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010. Warszawa, grudzień 2002.
- d) Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010.
- e) Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań. Warszawa, 2003.

Spójność diagnoz

Diagnoza stanu ochrony środowiska w Polsce syntetycznie prezentowana w NPR wyraźnie ukierunkowana jest na zasygnalizowanie trzech problemów. Jeden dotyczy osiągnięć w zakresie poprawy stanu tego środowiska; i tu przytaczane są liczbowo tendencje zjawisk - jak można uznać - najbardziej symptomatycznych, z uwagi na ich rangę w kreowaniu obrazu ekologii, jak i skalę jej poprawy. Drugi problem wskazuje na zagrożenia ze strony współczesnych przejawów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Trzeci natomiast problem sygnalizuje główne obszary poszukiwań dalszej poprawy warunków ekologicznych. Ten ostatni wątek jest dodatkowo formułowany w postaci jednego z najważniejszych wyzwań polskiej gospodarki Są to wszystko konstatacje bardzo syntetyczne. Aczkolwiek żaden z przedstawionych powyżej dokumentów w zakresie ekologii nie przedstawia systematycznie ujętej oceny stanu faktycznego, to jednak trudno byłoby twierdzić, iż zapisy NPR w

przedmiotowej sprawie są z nimi niespójne. Ujawniają one bowiem problemy dosyć dobrze znane¹⁹. Problemy ochrony zasobów przyrodniczych akcentowane są w NPR także w postaci przyjętych założeń dotyczących podstawowych wartości, jakim powinna służyć realizacja zadań ujętych w planie.

Spójność celów

W zapisach celów strategicznych rozwoju kraju ujętych w NPR brak jest bezpośredniego odniesienia do ekologii. Jednakże żaden ze sformułowanych celów nie wydaje się pozostawać w jawnej sprzeczności z głównymi wartościami ekologicznymi, w tym z najbardziej elementarnym celem ekologicznym, jakim jest zrównoważony rozwój. Wprost przeciwnie, ten ostatni, jak już wspomniano, przyjęty został w NPR jako jeden z podstawowych fundamentów rozwoju kraju. Również i w wymienianych powyżej dokumentach dotyczących ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego nie zostały jednoznacznie sformułowane cele w zakresie ekologii. We wszystkich natomiast są sformułowane cele polityki ekologicznej (zamierzonej interwencji). W tym miejscu warto przytoczyć, rekomendowane w Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku elementarne zasady, których respektowanie winno być obowiązkiem każdej strategii problemowej. Są to:

- Zasada 1, stwierdzająca prawo człowieka do zdrowego i produktywnego życia w zgodzie z przyrodą oraz określająca człowieka jako podmiot rozwoju zrównoważonego,
- Zasada 2, określająca suwerenne prawa narodów do korzystania z ich zasobów naturalnych, bez powodowania szkód w innych krajach,
- Zasada 3, stwierdzająca równe prawa do rozwoju obecnej i przyszłych generacji,
- Zasada 4, określająca rolę ochrony środowiska, jako integralnej składowej procesu rozwoju zrównoważonego,
- Zasada 5, określająca konieczność włączenia przeciwdziałania ubóstwu, we wszystkich jego formach i patologiach do procesów rozwoju zrównoważonego,
- Zasada 7, określająca obowiązek działań krajowych i współpracy na rzecz równowagi ekosystemów,
- Zasada 8, określająca konieczność zmian trendów konsumpcji i produkcji,
- Zasada 10, określająca konieczność udziału społeczeństwa w zarządzaniu zasobami środowiska i procesach podejmowania decyzji w rozwoju zrównoważonym,
- Zasada 11, określająca kierunki rozwoju legislacji krajowych, integrujących aspekty ekologiczne i rozwojowe,
- Zasada 13 o obowiązku odpowiedzialności i naprawy szkód wyrządzonych w środowisku oraz ofiarom zdegradowanego środowiska,

¹⁹ Jediną wątpliwość nasuwają przytaczane procenty zmian i udziałów odnośnie okresów, na podstawie których zostały wyliczone

- Zasada 16 o obowiązku ponoszenia kosztów zanieczyszczeń przez producenta tych zanieczyszczeń oraz o internalizacji zewnętrznych kosztów środowiskowych do cen produktów, co oznacza opłaty wnoszone przez użytkowników środowiska,
- Zasada 17 o ocenach oddziaływania na środowisko jako instrumentu zarządzania w skali krajowej i międzynarodowej,
- Zasada 27 o obowiązku współpracy państw i społeczeństw w dobrej wierze i duchu partnerstwa, dla realizacji zasad rozwoju zrównoważonego.

Bardziej wnikliwa lektura NPR prowadzi do wniosku, iż wymienione zasady, przynajmniej pośrednio, mają swoje odzwierciedlenie w zapisach planu.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

Zjawiska z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego mają szerokie oparcie w zapisanych w NPR kierunkach działań podmiotów sektora publicznego. W strukturze kierunków działań ujmują to w całości:

- *Poprawa stanu środowiska przyrodniczego*
- *Sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych*
- *Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju*

Częściowo także występują w następujących kierunkach działań:

- *Przebudowa otoczenia działania przedsiębiorstw*
- *Usprawnienie infrastruktury energetycznej – zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego*
- *Poprawa efektywności przedsiębiorstw*
- *Postęp organizacyjno-techniczny w sektorach gospodarki*
- *Poprawa warunków bezpiecznego życia i pracy*
- *Gospodarowanie przestrzenią*

Omawiana problematyka ma też mocne osadzenie w programach operacyjnych. Przede wszystkim w PO środowisko, ale także w zdecentralizowanym, jak i centralnym RPO.

Przywoływane dokumenty w zakresie polityki ekologicznej znacznie szerzej ujmują obszary interwencji, a także formułują bardziej szczegółową strukturę działań sprawczych. Większa szczegółowość jest oczywiście czymś naturalnym. Natomiast pominięcie szeregu obszarów problemowych z zakresu kształtowania środowiska przyrodniczego w NPR (np. dotyczące gleb, wód podziemnych, lasów, klimatu) jest następstwem ogólnej formuły planu. NPR jest mianowicie dokumentem integrującym różne strategie problemowe wokół przyjętych celów rozwoju kraju, a tym samym nie może być dokumentem składającym się z tychże strategii. Biorąc to pod uwagę uważam, że obszary interwencji zakreślane w NPR w zakresie środowiska przyrodniczego są spójne z zapisami przedstawianymi w dokumentach planistycznych ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego. Po pierwsze, uwzględniają szereg ważnych przedsięwzięć prowadzących do poprawy stanu środowiska przyrodniczego; po drugie zaś, realizacja zakładanych celów

gospodarczych wydaje się pozostawać co najmniej neutralna względem celów ekologicznych. Można zatem twierdzić, że realizacja ustaleń NPR w istotnym stopniu zapewnia realizację zadań z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

NPR zakłada istotną rolę podmiotów rządowych w realizacji zadań z zakresu ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego. W dalszej dopiero kolejności wskazuje się na aktywność samorządu terytorialnego. W przyjętych do analizy dokumentach planistycznych bardziej szczegółowo charakteryzowane są zadania wszystkich podmiotów publicznych. Trudno byłoby zatem wskazać na hierarchie ich ważności.

Analizując preliminowane środki finansowe, należy zauważyć rozbieżności w wysokości zakładanych nakładów. Według wskazywanego powyżej dokumentu: „*Polityka ekologiczna państwa*”, w latach 2007-2010 nakłady na realizację polityki ekologicznej państwa wyniosą (po przeszacowaniu na Euro) ok. 19,1 mld Euro, z czego ponad 8,2 mld to środki prywatne przedsiębiorstw, 1,8 samorządów terytorialnych, 1,6 budżetu państwa oraz 3,3 UE; reszta to fundusze ekologiczne. W NPR, wysokość nakładów na realizację „*PO środowisko*” wynieść ma 10,1 mld Euro, z czego 7,6 mld to fundusze UE, 3,9 krajowe środki publiczne, 600 mln to środki prywatne. Uwzględniając nawet różnice horyzontów czasowych oraz nie pełną kompletność przedsięwzięć ekologicznych w NPR, wydaje się, że NPR bardziej „oszczędnie” traktuje krajowe środki publiczne, kosztem funduszy UE. Biorąc pod uwagę czas sporządzania porównywanych dokumentów bardziej wiarygodne wydają się finansowe założenia NPR.

3.1.5. Polityka energetyczna Polski (PEP)

Uwagi wstępne

Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2005 roku. Rada Ministrów przyjmując charakteryzowany dokument potwierdziła – jak się zaznacza w tekście - zasadność kontynuacji dotychczasowej polityki energetycznej, której celem jest:

- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej,
- ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami działalności energetycznej,
- związanej z wytwarzaniem, przesyłaniem i dystrybucją energii i paliw.

Spójność diagnoz

W zasadzie żaden z rozważanych dokumentów nie diagnozuje wprost sytuacji energetycznej kraju. NPR - z racji zbyt specjalistycznego obszaru problemowego,

PEP - z racji chyba formuły dokumentu (polityka). PEP diagnozę taką przedstawia pośrednio w załączniku poświęconym „*Ocenie realizacji dotychczasowej polityki energetycznej*”. Między innymi znajduje się tam stwierdzenie, że dokonując po dwóch latach oceny realizacji „*Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*” (dokument przyjęto w 2000 roku) trzeba zauważyć, iż program polityki został wykonany w niewielkim zakresie. To też stało się podstawą założenia, że mimo stabilności celów tej polityki, ich urzeczywistnianie musi ulec zmianie. Niestety PEP nie diagnozuje przyczyn tego stanu rzeczy. W NPR o konieczności poprawy efektywności wykorzystania energii elektrycznej wspomina się przy okazji jednego z „najważniejszych wyzwań polskiej gospodarki” dotyczącego kosztów ochrony środowiska.

Spójność celów

PEP przyjmuje trzy cele tej polityki, będące kontynuacją celów formułowanych we wcześniejszych rządowych dokumentach planistycznych:

- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej,
- ochrona środowiska przed negatywnymi skutkami działalności energetycznej, związanej z wytwarzaniem, przesyłaniem i dystrybucją energii i paliw.

Tak ujęte cele pojawiają się wprost w NPR. W strukturze kierunków działań, jako „*Usprawnienie infrastruktury energetycznej - zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego*” (kierunek nr 4), uwzględnia wprost pierwsze dwa cele polityki energetycznej Polski, pośrednio także trzeci. Można jednak zastanawiać się, czy trzeci cel polityki nie powinien pojawić się w kierunku działań NPR: „*Poprawa stanu środowiska przyrodniczego*”. Jak zapisano w dokumencie PEP, „*sektor energetyczny należy do najistotniejszych źródeł oddziaływania na środowisko naturalne (przyrodnicze) w kraju. Wiąże się to z wykorzystaniem znacznych ilości paliw węglowych i wynikającymi stąd emisjami do środowiska, powodującymi jego przekształcenie (odpady), jak i zaburzenia równowagi fizyko-chemicznej (zakwaszenie opadów i gleby, efekt cieplarniany)*”.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

W dokumencie PEP, wbrew jego nazwie („polityka”) nie został jasno sformułowany harmonogram przedsięwzięć interwencyjnych podmiotów publicznych. Być może jest to pochodną horyzontu czasowego przedstawianej polityki. W NPR rozwiązywaniu problemów energetycznych kraju poświęcony jest przede wszystkim odrębny program operacyjny „*PO sieci energetyczne*” w ramach programu horyzontalnego „*infrastruktura techniczna*”.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

W dokumencie PEP nie przedstawiono żadnych szacunków finansowych realizacji przyjętych celów. Ogólne ramy instytucjonalne ujmują niektóre z tzw. zasad doktryny polityki energetycznej, a także przedstawiony zarys zarządzania

bezpieczeństwem energetycznym. Są to bardzo ogólne spostrzeżenia, w zasadzie bez następstw dla zapisów NPR.

3.1.6. Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r.

Uwagi wstępne

Rola nauki i badań naukowych jest mocno eksponowana w zapisach NPR. To też sprawia, że spójności NPR z „Założeniami polityki ..” warto poświęcić nieco więcej uwagi. Ważnym dla wyników analizy spójności jest to, iż przedmiotowy dokument był opracowywany w 2004 roku, i jak wynika z jego treści, znane już były wówczas pierwsze założenia dotyczące NPR 2007-2013. Można nawet odnieść wrażenie o interaktywnej procedurze powstawania obydwóch dokumentów.

Spójność diagnoz

Najważniejsze konkluzje diagnozy przedstawionej w „Założeniach polityki ...” dotyczą:

- 1) Bardzo niski jest udział nakładów na B+R w budżecie państwa (wynosił on 0,34% w 2002r.; na tym poziomie zakłada się też udział na 2005 r.). Na niskie nakłady wskazuje wielkość nakładów w przeliczeniu na jednego naukowca (23 tys. Euro w Polsce i 156 przeciętnie w UE-25).
- 2) Relatywnie wysoki jest w Polsce udział finansowania budżetowego, co jest typowe dla krajów słabiej rozwiniętych o niższym poziomie PKB per capita. W krajach UE-25 udział środków budżetowych w nakładach ogółem na B+R wynosi 34 %, w Polsce 65%.
- 3) Duże jest zróżnicowanie regionalne w rozmieszczeniu ogólnej liczby jednostek prowadzących B+R. Województwo mazowieckie skupiało 52% ogólnej ich liczby (łącznie jednostki badawczo-rozwojowe, szkoły wyższe, placówki naukowe PAN, przedsiębiorstwa innowacyjne).
- 4) Niska jest innowacyjność polskich przedsiębiorstw. Udział przedsiębiorstw stosujących w Polsce innowacje w procesach produkcyjnych wyniósł 18%. (w latach 1998-2000), zaś średnia dla UE-15 wynosiła 51%.

Do bardzo podobnych konstatacji (wprost lub pośrednio) prowadzą zapisy NPR. W mniejszym zakresie operuje się tam jedynie wskaźnikami ilościowymi. W NPR, podobnie jak w charakteryzowanym dokumencie, widzi się zagrożenie dla osiągnięcia zakładanego wskaźnika udziału wydatków na naukę w 2006 roku.(1,5% PKB).

Spójność celów

W „Założeniach polityki ...” cele rozwoju nauki i badań naukowych zostały przejęte wprost z priorytetowych kierunków badawczych Unii Europejskiej; tj.: a) Info; b)

Techno; c) Bio; d) Basic²⁰. Jest też wskazana rola programu Foresight w uszczegółowianiu tych celów.

Taka też wydaje się intencja NPR. We fragmencie poświęconym aksjologii znajduje się ważne stwierdzenie: *„Narodowy plan rozwoju na lata 2007-2013 powinien być polskim wydaniem „Strategii Lizbońskiej”, które ma być opracowane ze zrozumieniem tego, w jaki sposób założenia, cele i narzędzia mają przystawać do naszych warunków. Tym samym kolejny NPR stałby się koncepcją modernizacji polskiej gospodarki, wdrażanej w warunkach członkostwa w UE”*.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

W zdefiniowaniu priorytetowych obszarów interwencji charakteryzowany dokument nawiązuje do przytaczanych w nim rekomendacji przedstawionych dla Polski przez Bank Światowy. Są to:

- konieczność przeprowadzenia restrukturyzacji jednostek badawczo-rozwojowych,
- zmodyfikowanie systemu projektów badawczych i utworzenia pilotażowego załączkowego funduszu powierniczego,
- poprawa otoczenia badawczo-rozwojowego przedsiębiorstw, jako warunku zintensyfikowania działalności B+R w sektorze prywatnym,
- obniżenie kosztów rozpoczęcia działalności gospodarczej i kosztów socjalnych,
- poprawa funkcjonowania ochrony praw własności intelektualnej,
- zwiększenie konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym,
- zmiany w systemie edukacyjnym dotyczące: poprawy jakości nauczania, zapewnienia dostępności „nauki przez całe życie” całemu społeczeństwu oraz zbliżenia sektora nauki i gospodarki.

Obszary te – czasem w nieco zmienionej nazwie - identyfikowane są również w NPR. Tak, jak to zostało rekomendowane w „Założeniach polityki ...”, w NPR sformułowany został odrębny program operacyjny poświęcony nauce i B+R. Jest to: *„PO nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne”*.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

Obydwa dokumenty zauważają zarówno wysoką rolę rozwoju nauki i badań naukowych w ograniczaniu ogólnej luki rozwojowej Polski, ale również i konieczność gruntownych zmian w organizacji, zarządzaniu i finansowaniu badań. Zgodnie przyjmuje się, że w Polsce nie uda się osiągnąć zakładanych w bieżącym NPR wskaźników nakładów na naukę i B+R (1,5% PKB w 2006r.), jak również wskaźnika udziału w PKB na poziomie 3% 2010 roku. Do osiągnięcia tego ostatniego Polska zobowiązuje się do 2013 r.

²⁰ Ten cel przyjęto dodatkowo, jako wynik specyficznej sytuacji Polski w dziedzinie B+R.

3.1.7. Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020) (SROWiR)

Uwagi wstępne

SROWiR opracowana została po zatwierdzeniu założeń NPR z 27.04.2004, a więc w warunkach w pełni dostępnej wiedzy na temat ogólnej formuły NPR. W opracowaniu SROWiR przyjęte jest nieco odmienne podejście warsztatowe (układ dokumentu, terminologia), co istotnie utrudnia rozważanie spójności analizowanych dokumentów.

Spójność diagnoz

W NPR diagnozie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa poświęcono fragment „*Rozwój obszarów wiejskich*”. Wydaje się on eksponować najistotniejsze problemy rozwoju wsi i rolnictwa, znacząco szerzej ujmowane w SROWiR. Opis ujęty w NPR w zasadzie koncentruje się na stronach słabych i zagrożeniach. Nie zauważa się analiz skutkujących wyraźnie odmiennymi ocenami przedmiotowej sytuacji.

Spójność celów

Zgodnie z przyjętą w SROWiR formułą warsztatową cel osiągnąć jest poprzez priorytety, te z kolei dzielone są na działania. Struktura celów i priorytetów przedstawia się następująco (w zestawieniu pominięto „działania”):

Cel 1 - Wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

Priorytet 1.1. Różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów

Priorytet 1. 2. Zachowanie walorów przyrodniczo - krajobrazowych obszarów wiejskich

Priorytet 1.3. Aktywizacja społeczności wiejskich i poprawa infrastruktury społecznej

Priorytet 1.4. Rozbudowa infrastruktury technicznej

Cel 2 - Poprawa konkurencyjności rolnictwa

Priorytet 2.1. Poprawa efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację i zmianę struktur rolnych

Priorytet 2.2 Wzmocnienie rozwoju instytucjonalnego

Priorytet 2.3. Wzmocnienie znaczenia i udziału rolników na rynku produktów rolnych

Cel 3 - Wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności

Priorytet 3.1. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych

Priorytet 3.2. Wspieranie wyrobu produktów tradycyjnych i regionalnych

Trzeba zauważyć, że w SROWiR „cele strategiczne” dotyczą ważnych obszarów interwencji, podczas, gdy w NSR dotyczą kierunków rozwoju (pożądane procesy i

obraz docelowy polskiego systemu społeczno-gospodarczego, ekologicznego i przestrzennego). Wszystkie trzy cele strategiczne SROWiR uwzględniono w NPR. Pierwszy ma odzwierciedlenie zarówno w strukturze kierunków działań („*Rozwój infrastruktury miast i obszarów wiejskich*”), jak i programach operacyjnych („*Rozwój obszarów wiejskich*”, zdecentralizowane RPO. Drugi w kierunkach działań: „*Poprawa efektywności przedsiębiorstw*”, w programie operacyjnym „*Rozwój obszarów wiejskich*”. O trzecim wprost nie wspomina się ani w strukturze celów i priorytetów; dopiero w części „*Instrumenty finansowe*”, charakteryzując „*Krajowe instrumenty wsparcia rolnictwa*” omawiane są przewidywane dopłaty wspierające rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

Jest to niezwykle trudna ocena z uwagi na odmienny układ celów rozwoju, priorytetów, kierunków i działań interwencyjnych. Dlatego też można jedynie stwierdzić, że zapowiadane w programach operacyjnych NPR działania interwencyjne uwzględniają wprost osiem z dziewięciu priorytetów działań interwencyjnych SROWiR. Jeden z nich nie jest uwzględniony: *Priorytet 3.1. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych*; Można jednak przyjąć, że NPR jako dokument integrujący strategie problemowe musi pomijać bardziej szczegółowe obszary interwencji.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

Jedną z pozytywną właściwości NPR jest uwzględnianie zdecentralizowanych instrumentów realizacji celów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Ważne dla wsi i rolnictwa przedsięwzięcia podejmowane będą w ramach 16 RPO. SROWiR w zasadzie nie bierze pod uwagę roli samorządów terytorialnych w realizacji zakładanych zadań. Lansuje model wyraźnie scentralizowanej interwencji.

W SROWiR założono, że łączne środki finansowe na realizację zakładanych zadań wyniosą 32,5 mld Euro, z tego 18,2 mld ze środków UE, 9,7 mld ze środków własnych (chyba prywatnych) oraz 4,6 mld z krajowych środków publicznych. Są to kwoty znacznie przekraczające sumy preliminowane w ramach NPR. Brak wyjaśnień do tablic finansowych Strategii uniemożliwia bardziej wnikliwą analizę.

3.1.8. Strategia rozwoju transportu na lata 2007-2013 (SRT)

Uwagi wstępne

Bardzo wymowne jest ujęte wyeksponowaną czcionką stwierdzenie zawarte we wprowadzeniu do SRT, a mianowicie: „*Strategia rozwoju transportu na lata 2007-2013 służy realizacji celów Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, którymi są:*

- *utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu,*
- *wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów oraz wzrost zatrudnienia,*
- *podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.”*

W istotny sposób rzuca to światło na analizę spójności porównywanych dokumentów. Należy też podkreślić, że SRT – zgodnie z przedstawioną tam deklaracją - formułowana jest z uwzględnieniem rekomendacji Komisji Europejskiej pod adresem państw członkowskich. Odpowiednie wskazania zawarte są w Białej Księdze *Europejska polityka transportowa dla roku 2010: czas na decyzje*. Priorytety i działania zaproponowane przez Komisję przedstawiają się następująco:

- Przesunięcie równowagi pomiędzy rodzajami transportu.

Priorytet ten związany jest z potrzebą zmniejszenia nierówności w rynkowej konkurencji między gałęziami transportu, powstającej wskutek różnego obciążenia poszczególnych gałęzi tworzonymi przez nie kosztami infrastruktury i kosztami zewnętrznymi (kosztami zatłoczenia, wypadków, zanieczyszczenia powietrza i hałasu).

- Eliminacja wąskich gardeł.

Priorytet ten związany jest z potrzebą reakcji na rosnące zatłoczenie w ruchu drogowym, kolejowym i lotniczym, poprzez poprawę przepustowości infrastruktury (rozbudowa, modernizacja, lepsze wykorzystanie itd.).

- Umieszczenie użytkownika w sercu polityki transportowej.

Priorytet ten koncentruje się na zapewnieniu obywatelom Unii dostępnych, wysokiej jakości, zintegrowanych usług transportowych, a także na potencjalnych korzyściach płynących z obciążania użytkowników kosztami infrastruktury.

- Radzenie sobie z globalizacją transportu.

Priorytet ten odnosi się do potrzeby szybszego rozwijania transeuropejskiej sieci transportowej. W priorytecie tym podkreśla się konieczność włączenia do wspólnego systemu układów transportowych państw nowoprzyjętych (wówczas państw kandydujących).

Można zatem przyjąć, że przedstawiany projekt strategii uwzględnia Europejską Politykę transportową

Spójność diagnoz

NPR ujmuje bardzo syntetyczną ocenę stanu infrastruktury transportowej. Ocena ta uwzględnia ważne parametry sieci transportowej Polski, ale wydaje się zbyt wybiórczo traktująca stan transportu w Polsce (wspomina tylko o sieci drogowej i kolejowej). W diagnozie NPR zupełny brak jest natomiast odniesienia się do przyczyn zapaści rozwoju polskiego transportu - głównie instytucjonalnych, co ujęte zostało w SRT (np. PKP, prawno-organizacyjne bariery budowy autostrad).

Spójność celów

Ujęte w charakteryzowanym dokumencie cele strategii rozwoju transportu na lata 2007-2013 przedstawiają się następująco:

- Cel 1: Nowoczesna sieć transportowa
- Cel 2: Nowoczesny rynek transportowy
- Cel 3: Integracja terytorialna i gałęziowa
- Cel 4: Bezpieczeństwo ruchu drogowego

Wbrew nazwie „cele strategii”, przyjęte w SRT cele dotyczą procesów i obrazu rozwoju, które dalej opisywane są przez podejmowane działania grupowane w obszarach interwencji (np. sieć drogowa, kolejowa, itd.). Cel 1 SRT, w NPR znajduje odwzorowanie przez dwa kierunki działań: „*Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej*”; „*Integracja systemów transportowych*”. Pierwszy z nich dokładnie odwzorowuje zapisy SRT dotyczące infrastruktury drogowej. W zakresie infrastruktury kolejowej SRT wydaje się bardziej ostrożna, czego przykładem jest założenie, że na linii E 59 (Szczecin – Poznań) będzie kontynuowana przebudowa w miarę posiadanych środków finansowych. To samo dotyczy linii E 30. Transport wodny i lotniczy jest w pełni zbieżny z SRT. Cel 2 i 3 Strategii podejmowany jest przez niektóre „przedsięwzięcia i działania” ujęte w wyżej wymienianych dwóch „kierunkach działań”. Ostatni z przyjętych celów Strategii jest sygnalizowany przez „*PO infrastruktura drogowa*”.

Aczkolwiek wymienione cele Strategii są sygnalizowane przez różne elementy NPR (cele, działania, programy operacyjne), uważam, że nie ma podstaw do negatywnej oceny NPR w świetle spójności z SRT.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

Wspominana odmiennosc klasyfikacji celów i priorytetowych obszarów interwencji stwarza trudność w oddzielnym rozważaniu spójności celów i zakładanych kierunków działań. Realizację celów w zakresie rozwoju transportu, w NPR ujęto w dwóch wyżej wymienionych kierunkach działań. Wynika to – jak można zauważyć z chęci konsekwentnego stosowania układu macierzowego. Realizację celów SRT ujmują też dwa programy operacyjne: „*PO infrastruktura drogowa*”, „*PO infrastruktura kolejowa*” (w ramach programu horyzontalnego: „*Infrastruktura techniczna*”). Ujmują je także obydwa rodzaje RPO.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

SRT zapowiada, że głównym elementem jej realizacji będzie Program Operacyjny Transportu na lata 2007-2013. W NPR – jak to już przedstawiano - zakłada się dwa programy bezpośrednio poświęcone rozwojowi transportu: „*PO infrastruktura drogowa*”; „*PO infrastruktura kolejowa*”. Ponadto, ważne elementy realizacji zadań transportu znajdują się w obydwóch rodzajach RPO.

SRT nie ujawnia żadnej projekcji finansowej. Przedstawiono tylko identyfikację ogólnych źródeł finansowania, które są zbieżne z zakładanymi w NPR

3.1.9. Strategia rozwoju turystyki na lata 2007-2013

Uwagi wstępne

Dokument został opracowany w styczniu 2005 roku i jak zaznaczono bierze pod uwagę ustalenia NPR.

Spójność diagnoz

Przedstawiona w NPR diagnoza turystyki jest wyraźnie podporządkowana ukazaniu stymulującej roli zjawisk turystycznych w społeczno-gospodarczym rozwoju regionów. Koncentruje się na kilku wskaźnikach eksponujących prorozwojowe funkcje turystyki. Opis ten jest w pełni zgodny z charakterystyką przedstawianą w strategii rozwoju turystyki. Warto jednak zauważyć, iż diagnoza prezentowana w dokumencie dotyczącym rozwoju turystyki jest mało strategiczna, tzn. opisy branż pod uwagę dziedzin (np. transport, infrastruktura) nie są prezentowane w formule wprost rzutującej na możliwości rozwoju turystyki. Jest to raczej inwentaryzacja stanu, niż wykrywanie procesów i prawidłowości przemian w kontekście związków z turystyką. Opisy te są zresztą ignorowane w części projekcyjnej dokumentu (nie ma śladu budowania na nich jakiegokolwiek projekcji dotyczącej przyszłości).

Spójność celów

Należy przede wszystkim zauważyć, że strategia rozwoju turystyki jest budowana na szeregu założeniach, które wprost korespondują z zapisami NPR. Do najważniejszych należą:

- a) wzrost konsumpcji polskiego społeczeństwa,
- b) lepiej wykształcone kadry,
- c) poprawa dostępności komunikacyjnej.

Założenia te są w pełni zgodne z zakładanymi w NPR procesami rozwoju. Poważnym problemem jest natomiast ocena zgodności (spójności) celów rozwoju. Otóż przedstawiona w strategii rozwoju turystyki struktura celów budzi szereg wątpliwości. Dotyczy to np. rozumienia misji, której opis wskazuje wyraźnie na wizję rozwoju. Następnie w „*obszarach priorytetowych i celach operacyjnych*” zauważa się pomieszanie celów rozwoju (rozwój produktów turystycznych) z celami polityki (np. podnoszenie jakości produktów turystycznych, wspieranie inwestycji w zakresie infrastruktury turystycznej), a nawet instrumentów oddziaływania (np. narzędzia marketingowe). Analiza zapisów przedstawianych w NPR prowadzi do wniosku, iż turystyka jest ważną dziedziną urzeczywistniania zakładanych celów rozwoju (choćby ujęta w „*Tle społeczno-gospodarczym*” konstatacja, iż turystyka jest najbardziej dynamicznie rozwijającą się dziedziną gospodarki, o jednocześnie pracochłonnych i nie kapitałochłonnych właściwościach).

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

Turystyka w obszarach interwencji NPR pojawia się w kilku ujęciach. W sposób bezpośredni dotyczy to następujących przedsięwzięć:

- a) Rozwój regionalnych produktów turystycznych.

- b) Budowa zintegrowanego systemu promocji produktów turystycznych dla turystów zagranicznych.
- c) Kreacja oraz rozwój konkurencyjnych produktów turystycznych.
- d) Wspomaganie systemów rozwijających turystykę.
- e) Rozwój zrównoważonej turystyki.

Pośrednio, rozwój turystyki wzmacniać mogą działania na rzecz rozwoju infrastruktury, edukacji, rynku pracy, kultury, zagospodarowania obszarów wiejskich, a także ochrony środowiska przyrodniczego. Jest to ujawniane w opisach zarówno kierunków działań, jak i programów operacyjnych. Można zatem konkludować, iż projektowane w NPR przedsięwzięcia zabezpieczają rozwój turystyki jako ważnej dziedziny realizacji zadań gospodarczych, społecznych i ekologicznych

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

Charakteryzowana Strategia nie przedstawia żadnych projekcji nakładów finansowych. Istotną jej słabością jest też pominięcie bloku podmiotowego. Każda strategia jest na tyle wiarygodna, na ile kompetentny i zdeterminowany do działań jest jej układ podmiotowy.

3.1.10. Założenia polityki ludnościowej w Polsce

Spójność diagnoz

Diagnoza uwarunkowań i procesów demograficznych przeprowadzona jest w odmiennych układach w porównywanych dokumentach. Nie można jednak twierdzić o rozbieżności przedstawianych ocen. Ogólne konkluzje są bowiem zbieżne, a mianowicie:

- ubytek ogólnej liczby ludności notowany od kilku już lat,
- starzenie się polskiego społeczeństwa, czego obrazem jest wzrost liczby ludności w wieku emerytalnym,
- przewidywany wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym do 2010 roku.

Z przyczyn oczywistych ocena procesów ludnościowych w „*Założenia polityki ...*” jest znacząco szersza i bardziej szczegółowa we wszystkich podejmowanych dziedzinach.

Spójność celów

Założenia polityki ludnościowej w Polsce koncentrują się na celach polityki. Strukturę celów omawiany dokument ujmuje w dwóch poziomach: cele ogólne (3) oraz cele szczegółowe.

Cel ogólny 1 – Poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz podnoszenie liczby urodzeń

- 1.1. Tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu rodzin (zawieraniu małżeństw) i decyzjom prokreacyjnym

1.2. Tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi młodego pokolenia w rodzinie i środowiskach pozarodzinnych jako czynnik poprawy jakości kapitału ludzkiego

1.3. Pomoc rodzinom w trudnych sytuacjach: rodzinom niepełnym, wielodzietnym

Cel ogólny 2 – Tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie

2.1. Tworzenie warunków sprzyjających godnej i aktywnej starości (funkcjonowaniu rodzinom osób starszych i z osobą starszą)

2.2. Pomoc rodzinom z osobą niepełnosprawną (jako czynnik ograniczania skutków starzenia się i pogarszania się stanu zdrowia społeczeństwa)

Cel ogólny 3 - Poprawa stanu zdrowia ludności i ograniczanie umieralności

3.1. Poprawa opieki medycznej nad matką i dzieckiem

3.2. Ograniczanie zachorowań i umieralności z powodu chorób układu krążenia

3.3. Ograniczanie zachorowań i umieralności z powodu chorób nowotworowych

3.4. Promocja zdrowia jako czynnik poprawy zdrowia ludności i związanej z nim jakości życia

Tak ujęte cele nie mają bezpośredniego odzwierciedlenia w strategicznych celach społeczno-gospodarczego rozwoju Polski. Dotycząc polityki, znajdować natomiast mogą zgodność z niektórymi priorytetami i kierunkami działań zakładanych w NPR.

Spójność priorytetowych obszarów interwencji

Jak już sygnalizowano w badaniu spójności NPR z założeniami polityki ludnościowej w Polsce należy przede wszystkim poszukiwać stopnia zabezpieczenia wymienionych powyżej celów z kierunkami interwencji zakładanych w NPR. Biorąc to pod uwagę należy zauważyć, że wymienione trzy cele ogólne wydają się mieć przynajmniej częściowe oparcie w przyjmowanych kierunkach działań. Pierwszy z nich podejmowany jest przede wszystkim przez kierunek działań: „*Wsparcie rodzin*”, ale także przez „*Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz poprawa jakości zasobu mieszkaniowego*” i „*Ograniczanie wykluczenia społecznego*”. Ważne znaczenie dla realizacji tego celu mogą mieć licznie ujmowane w NPR przedsięwzięcia z zakresu rynku pracy. Drugi cel polityki ludnościowej nie ma bezpośredniego oparcia w zakładanych w NPR priorytetowych obszarach interwencji. Przejawów takiej aktywności można ewentualnie poszukiwać w: „*Ograniczanie wykluczenia społecznego*” oraz „*Poprawa warunków bezpiecznego życia i pracy*”. Ten ostatni zapowiada jednocześnie podejmowanie zadań wynikających z trzeciego celu polityki ludnościowej.

Należy zauważyć, że cele przedstawione w Założeniach polityki ludnościowej nie mają jednak odzwierciedlenia w projektowanych programach operacyjnych NPR. Największe szanse na podejmowanie przedmiotowych działań stwarza „*PO zatrudnienie i integracja społeczna*”. Wiele szczegółowych celów polityki ludnościowej może być wybiórczo podejmowana przez inne programy operacyjne.

Przy dostępnym stanie ich opisu nie można jednak przeprowadzić bardziej szczegółowej analizy w tym względzie.

Spójność ram instytucjonalno-finansowych

Założenia polityki ludnościowej Polski przedstawiają w stosunkowo szczegółowym ujęciu strukturę celów polityki oraz działań niezbędnych do ich realizacji. Pominięto natomiast aspekty podmiotowe i instrumentalne (w tym finansowe) przedstawianej polityki. Stąd też nie jest możliwa ocena spójności ram instytucjonalno-finansowych.

3.2. Ocena spójności NPR z unijnymi dokumentami programowymi

3.2.1. Lisbon Strategy – a New Start for the Lisbon Strategy

Bez względu na to jak oceniane są postępy w realizacji Strategii Lizbońskiej pozostaje ona podstawowym, jeżeli nie jedynym ogólnoeuropejskim programem społeczno-gospodarczego rozwoju, a zwłaszcza programem koniecznych do jego przyspieszenia, reform.

Wśród przyczyn małego postępu w realizacji ustaleń Strategii Lizbońskiej, m.in. wymienia się²¹:

- 1) Niewłaściwa ocena przyczyn rozwierania się luki rozwojowej pomiędzy krajami Unii Europejskiej a Stanami Zjednoczonymi. Chodzi głównie o zaniedbanie „tradycyjnych” źródeł konkurencyjności gospodarki:
 - niskie podatki.
 - elastyczny rynek pracy,
 - deregulacja gospodarki.
- 2) Podporządkowanie reform zapisanych w Strategii Lizbońskiej zasadzie nienaruszalności „europejskiego modelu społecznego”.
- 3) Zbyt duża liczba priorytetów (wiele z nich jest trudnych do wzajemnego pogodzenia; np. niektóre ekonomiczne i ekologiczne).
- 4) Słaba instrumentalizacja.
- 5) W zasadzie pominięcie roli programów narodowych (krajów członkowskich) w urzeczywistnianiu reform.

Analiza rekomendacji Komisji Europejskiej zawartych w nowym spojrzeniu na Strategię Lizbońską²² wskazuje na uwzględnienie większości przedstawianych powyżej słabości „starej” Strategii. Między innymi mówi się o:

²¹ Por. np. M.J.Radło. Strategia Lizbońska 2005-2010: Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową; Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa. W tym duchu wypowiadają się także inne prace sygnowane przez Polskie Forum Strategii Lizbońskiej.

- 1) Koncentrowaniu się na dwóch obszarach:
 - a) wzrost gospodarczy (produktywność),
 - b) zatrudnienie.
- 2) Ograniczeniu priorytetów.
- 3) Unaradawianiu reform i realizacji stosownych celów.
- 4) Preferowaniu rozwiązań podnoszących efektywność gospodarki: liberalizacja, deregulacja.
- 5) Zmiany w „europejskim modelu społecznym”.

W nowym podejściu do Strategii Lizbońskiej eksponuje się dziesięć następujących priorytetów:

- 1) rozszerzenie i pogłębienie wewnętrznego (jednolitego) rynku,
- 2) poprawa europejskich i narodowych regulacji,
- 3) zapewnienie otwartych i konkurencyjnych rynków wewnętrznych i zewnętrznych,
- 4) rozszerzenie i ulepszenie europejskiej infrastruktury,
- 5) zwiększenie i poprawa inwestycji w badania i rozwój,
- 6) ułatwianie innowacji, technologii ICT i nienaruszającego stanu środowiska korzystania z jego zasobów,
- 7) wsparcie wykształcania się silnej bazy przemysłowej,
- 8) przyciągnięcie więcej ludzi do pracy i modernizacja systemu ochrony socjalnej,
- 9) poprawa zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorców oraz uelastycznienie rynków pracy,
- 10) wzrost inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i doskonalenie umiejętności.

Pozostawiając ocenę kierunku zapowiadanej ewolucji polityki UE ujawnianą przez przedstawiane priorytety, w świetle następstw dla polskich interesów, warto jedynie zwrócić uwagę na trzy istotne sygnały:

- 1) Znikają ważne dla Polski i preferowane wcześniej przez UE obszary interwencji²³:
 - a) małe i średnie przedsiębiorstwa,
 - b) restrukturyzacja przemysłu.
- 2) Pojawia się nowy obszar „bieguny innowacji przemysłu”.
- 3) Do wysokiej rangi podniesiony jest rynek pracy, w tym szczególnie problem pozyskiwania nowych miejsc pracy.

Trudno byłoby kwestionować respektowanie przez NPR ustaleń Strategii Lizbońskiej. Wniosek taki nie wynika tylko z ujętej w części „*Aksjologia, ...*” deklaracji, że „*Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013 powinien być polskim wydaniem Strategii Lizbońskiej, które ma być opracowane ze zrozumieniem tego, w jaki sposób*

²² Communication to The Spring European Council „Working Together for Growth and Jobs. A new Start for the Lisbon Strategy”; Brussels, February 2005.

²³ Zob. też: J.Szomburg. Ocena nowych propozycji Komisji Europejskiej. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej. Instytut Badań nad Gospodarką Rejnową.

założenia, cele i narzędzia mają przystawać do naszych warunków” (p.88). Wniosek powyższy ma swoje uzasadnienie w strukturze dyskutowanego dokumentu, gdzie eksponowane są działania i programy na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego, nauki i innowacji. Nie bez znaczenia są też stawiane wprost, lub wynikające z projektowanych działań, zapowiedzi liberalizacji i deregulacji. Pomijając może przekonywującą instrumentalizację stawianych zadań, zasadnym wydaje się stwierdzenie, iż w ogólnej ocenie NPR zachowuje spójność przynajmniej z ogólnymi „intencjami” Strategii Lizbońskiej. W przedstawianym Projekcie wydają się nawet być widoczne niektóre przewartościowania dokonane przez Komisję Europejską. Tak sytuacja wyglądałaby w ogólnej ocenie. Oceny bardziej konkretne i szczegółowe – przy obecnym stanie wiedzy ograniczającej się do kierunkowych intencji zmian Strategii Lizbońskiej - nie są w zasadzie możliwe. W moim jednak przekonaniu, zasadne jest przypuszczenie, i w tej formule pozwalam sobie sformułować wniosek, że NPR w stopniu przynajmniej niewystarczającym bierze pod uwagę trzy wskazywane powyżej następstwa zapowiadanych zmian w Strategii, które raz jeszcze warto przytoczyć:

- 1) Znikają ważne dla Polski i preferowane wcześniej przez UE obszary interwencji:
 - a) małe i średnie przedsiębiorstwa,
 - b) restrukturyzacja przemysłu.
- 2) Pojawia się nowy obszar „bieguny innowacji przemysłu”.
- 3) Do wysokiej rangi podniesiony jest rynek pracy, w tym szczególnie problem pozyskiwania nowych miejsc pracy.

W świetle powyższego postawić można pewne pytania:

- czy nowe miejsca pracy nie powinny być jednym z najważniejszych, jeżeli nie najważniejszym priorytetem Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013?
- czy zakładana instrumentalizacja priorytetu „przedsiębiorczość” nie zawiedzie?
- czy zmiana polityki w zakresie „nośników” innowacji (przesunięcie z MŚP na duże bazy przemysłowe) nie powinna skutkować pojawieniem się nowego programu operacyjnego nakierowanego na kreowanie sieci współpracy przemysłów?

3.2.2. European Spatial Development Perspective (ESDP)

Podstawowym przesłaniem tego dokumentu jest dążenie do osiągnięcia w ramach integracji europejskiej, regionalnie zbilansowanego, trwałego i zrównoważonego rozwoju przy zachowaniu różnorodności. Dokument został przyjęty w 1999 roku, a więc w okresie, gdy jedynie w ogólnym zarysie jawiły się warunki członkostwo Polski w UE. Wbrew nazwie „Europejska perspektywa ...”, dokument w swych zasadniczych rozważaniach dotyczy przestrzeni wypełnianej jedynie krajami członkowskimi ówczesnej UE. Przestrzeniom potencjalnych krajów kandydackich

poświęcane są w zasadzie jedynie wzmianki. Trzeba też zaznaczyć, że charakteryzowany dokument nie jest formalną regulacją nakładającą na kraje członkowskie określone zobowiązania. Wszystko to sprawia, iż badanie spójności NPR z „Europejską perspektywą ...” może być robione jedynie w kategoriach ogólnej, kierunkowej zbieżności nakładających się na siebie celów i działań. Trzeba od razu stwierdzić, analiza podejmowanych w ESDP celów polityki przestrzennej w zasadzie nie ujawnia żadnych ważnych zasad, ani obszarów interwencji ignorowanych w naszym NPR.

Z prawdziwej, w założeniu przez autora niniejszego opracowania, przesłanki: *w żywotnym interesie Polski leży poprawa spójności jej przestrzeni z przestrzenią pozostałych krajów członkowskich UE (przede wszystkim starych)* wyprowadzić można wniosek: *analiza spójności NPR z „Europejską perspektywą ...” w zasadzie pominąć może pytanie o nierespektowanie ustaleń czy zasad, lecz dotyczyć powinna, na ile nasza strategia konsumuje szanse „podpowiadane” przez charakteryzowany dokument.*

Odpowiedź na tak postawione pytanie nawiązuje do podstawowych intencji i zasad na bazie których budowano wiodące ustalenia NPR, a które z tekstu dokumentu wprost nie wynikają. To też sprawia, że wydaje się to wykraczać poza zadania stawiane niniejszej ekspertyzie. Autor niniejszego opracowania pozwala sobie jedynie na przedstawienie jednego w tym względzie spostrzeżenia, a mianowicie: Wiodący dla ESDP problem równoważenia rozwoju ma swoje mocne odzwierciedlenie w NPR – w różnych przejawach (aspektach), ale z pewną asymetrią skal przestrzennych. Prawie zawsze jest to odnoszone do miast, miast i obszarów otaczających, metropolii, obszarów metropolitarnych, regionów (województw). Prawie niewidoczna jest natomiast skala wielko-przestrzenna, ponadregionalna. Jedynie w RPO „centralnym” jest ten problem zasygnalizowany.

Na zakończenie pozwalam sobie zatem na przedstawienie następującej tezy nawiązującej wprost do postawionego wyżej pytania: istotnym przesłaniem ESDP dla naszego NPR jest wykreowanie mechanizmu zmuszającego nasze jednostki terytorialne (regiony, metropolie) do wzajemnego współdziałania w podnoszeniu konkurencyjności swojego potencjału względem otoczenia zewnętrznego.

IV. Wnioski i rekomendacje

Podsumowując wyniki przeprowadzonej ewaluacji przypomnieć należy ważną właściwość dwóch wiodących kryteriów ocen (trafności i spójności), a mianowicie ich stopniowalność. Oznacza to, że jedynie zauważone sprzeczności mogą być rekomendowane do bezwzględnego usuwania. Wszystkie pozostałe oceny będące wynikiem analizy w świetle bardziej szczegółowych kryteriów²⁴ są rekomendacjami „miękkimi”, które powinny być przedmiotem refleksji Zespołu przygotowującego NPR, ale o ich respektowaniu decydować zapewne będą dodatkowe okoliczności, jak np. wyniki pozostałych aspektów ewaluacji NPR.

Przedstawiane wnioski i rekomendacje są syntezą rozwijanych w tekście ocen. Celem zachowania pełnej ich spójności z przedstawianymi opisami, a tym samym łatwości pogłębienia ich istoty, zachowano układ identyczny, jak zastosowany w strukturze tekstu (wyłuszczone śródtytuły odpowiadają dokładnie kolejnym tytułom części II i III tekstu).

Ocena kompletności w strukturze elementów NPR - spostrzeżenia ogólne

- 1) W ogólnej ocenie struktura przedmiotowego dokumentu wskazuje, iż stanowi on logiczną całość, w której uwzględnione zostały w zasadzie wszystkie elementy konieczne do pojawienia się w tego rodzaju opracowaniach. Bardziej wnikliwa analiza ujawnia pewne braki w tym względzie o czym w następnych fragmentach niniejszej syntezy.
- 2) Najmniej jednoznacznie wyodrębniona jest część ujawniająca spodziewane tendencje.
- 3) Brak jest też jasno sformułowanej wizji rozwoju.

Stosowana terminologia

- 1) Przyjęta, kluczowa terminologia jest w zasadzie adekwatna dla tego typu dokumentów.
- 2) Pewne zastrzeżenia budzi zbyt „swobodne” posługiwanie się bardzo ważnym terminem „priorytet” na oznaczanie – zapewne bardzo ważnych zjawisk – ale nie uwzględnianych w przedstawianym pakiecie „*priorytety*”. Nie jest to jedyne spostrzeżenie dotyczące priorytetów; będzie jeszcze o tym mowa poniżej.
- 3) Kontekst stosowanego określenia „*przedsięwzięcie i działania*” nie pozwala na rozróżnianie zakresu znaczeniowego pierwszego i drugiego członu tego określenia.

Przyjęta aksjologia

- 1) Trudno byłoby kwestionować **trafność** którejkolwiek z przyjętych wartości wyjściowych NPR, zwłaszcza jeżeli oddzielnie będą rozważane.

²⁴ Zob. część 1.1, pt. „Kryteria ewaluacji oraz ich interpretacja w świetle przeprowadzanej analizy”.

- 2) Pojawia się natomiast – zasadne zdaniem oceniającego - pytanie dlaczego tylko te?
- 3) Wśród przyjętych wartości brak jest tych, które stanowić mogą oparcie dla ambitnych w NPR, celów rozwoju gospodarczego.
- 4) Nie jest też jasne, czy w tworzeniu NPR przyjęte wartości formułują jedynie ograniczenia brzegowe (ich nienaruszalność), czy też poprzez ustalenia planu ma się zapewniać ich „doskonalenie”. W drugim przypadku miałyby charakter meta-celów rozwoju.

Trafność i spójność części diagnostycznej

- 1) W przeprowadzanej ewaluacji przyjęto założenie, że przedstawiana w NPR diagnoza jest syntezą znanych, aktualnych dla oceny, opracowań naświetlających różne aspekty sytuacji społeczno-gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej Polski.
- 2) Stawiając dwa ważne pytania:
 - a) Czy dokonany dobór dziedzin diagnozy jest trafny?
 - b) Czy wnioski nasuwające się z różnych dziedzin diagnozy są zbieżne (przynajmniej niesprzeczne)?
 stwierdzić należy, że:

Ad.a. W ocenie ogólnej dobór dziedzin diagnozy jest słuszny, zwłaszcza w kontekście przyjętej aksjologii. W bardziej szczegółowym odniesieniu, w świetle stawianych celów i priorytetów rozwoju, można jednak zauważyć asymetrię między zjawiskami i procesami społecznymi i gospodarczymi na rzecz tych pierwszych.

Ad.b. W zasadzie nie zauważa się niespójności stawianych ocen w omawianej dziedzinie (diagnoza). Na jedną jedynie zauważoną niezgodność opinii można zwrócić uwagę, a mianowicie: W części „*Tło społeczno-gospodarcze*” (p.24) przedstawiony jest pogląd, że „*Sprzyjać temu [wysokiemu tempu rozwoju; TK] będzie realizacja reform strukturalnych gospodarki i konsekwentna realizacja zadań zapisanych w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006*”. Zbliżony sens ujmuje wcześniejszy zapis we „*Wprowadzeniu*” (p.2): „*Wysoki wzrost gospodarczy stwarza podstawę dla stopniowego usuwania barier rozwoju wynikających z negatywnych cech strukturalnych gospodarki ...*”. Niezgodne z tymi opiniami jest jednak stwierdzenie sformułowane przy okazji diagnozowania sytuacji na rynku pracy (p.59): „*W związku z tym, że restrukturyzacja gospodarki dobiega końca, liczba likwidowanych miejsc prac zmniejszy się*”. Rozbieżność ocen dotyczy stanu restrukturyzacji polskiej gospodarki.

Trafność i spójność celów strategicznych oraz priorytetów

- 1) Pozytywnie należy odnieść się do ograniczenia liczby celów strategicznych do trzech najważniejszych ustaleń Planu. Tak sformułowane cele trafnie też odwzorowują ujęte wcześniej w NPR najważniejsze wyzwania polskiej gospodarki.

- 2) Niejasności wiążą się natomiast z przyjętym w NPR niejednorodnym „statusem” celów²⁵. O ile cele nr 2 i 3 są wyzwaniem, które posiadają swoją operacjonalizację, a więc są czymś do osiągnięcia czego zobowiązuje się podmiot planu, o tyle cel nr 1 jawi się jako założenie, na bazie którego zasadza się konstrukcja dalszych ustaleń.
- 3) Poważniejszym problemem NPR jest brak jednoznacznej interpretacji przyjętych „priorytetów”.
- a) Część z nich rozpisuje strategiczne cele rozwoju (np. *przedsiębiorczość, innowacyjność*). Sformułowania te ujmują stany ważnych zjawisk i procesów do osiągnięcia których deklaruje się dążyć podmiot planu.
 - b) Niektóre z nich zapowiadają interwencje (np. *ochrona rynku, gospodarowanie przestrzenią*). Sformułowania te wyrażają jakie ważne przedsięwzięcia będzie podejmował podmiot planu.
 - c) Są nawet takie, które wydają się być wyłącznie instrumentem realizacji (*inwestycje*)²⁶.
- Nieco inne spojrzenie na traktowanie w NPR „priorytetów” ujawnia pomieszczenie zwrotu relacji. Zauważa się bowiem, że w NPR:
- a) „Priorytet” jest celem, który będzie osiągany przez poszczególne „kierunki działań”, a w bardziej szczegółowym ujęciu, przez „przedsięwzięcia i działania”. Wydaje się to najbardziej naturalnym zwrotem wektora zależności, i rzeczywiście wiele z opisywanych związków należy do tej grupy.
 - b) Zjawiska określane „priorytet” warunkują osiąganie zjawisk definiowanych jako „kierunki działań”, oraz „przedsięwzięcia i działania”. Nie odosobnione są w NPR przypadki, gdy związki należą do tej grupy relacji. Powstaje natychmiast pytanie w jakim znaczeniu, w tej sytuacji, funkcjonuje określenie „priorytet”.
- 4) Rekomendować należy dokonanie bardziej jednoznacznego przedstawienia hierarchii ważności ujmowanych priorytetów, czego uzasadnieniem jest chociażby stosunkowo duża ich liczba.
- 5) W NPR do wysokiej rangi podniesione jest „ujęcie macierzowe” priorytetów w strukturze ogółu elementów Planu. Należy zauważyć, iż mimo „formalnej elegancji” jest to słabe ogniwo ocenianego planu.

Ocena układu programów operacyjnych

Zgodnie z celem niniejszego opracowania, głównym obszarem oceny była:

- a) wzajemna spójność programów,

²⁵ Nie jest to oczywiście *explicite* stawiane. Dosyć wyraźnie ujawnia się natomiast z bardziej uważnej lektury tekstu NPR.

²⁶ Warto zauważyć, że w części przedstawiającej priorytety, inwestycje (w domyśle stopa inwestycji) są traktowane jako cel oddziaływania, natomiast w części opisującej przedsięwzięcia i działania służące realizacji celów i priorytetów, inwestycje nie są ani celem rozwoju, ani też obszarem interwencji, lecz narzędziem, poprzez które można przedstawiane przedsięwzięcia osiągnąć.

b) trafność doboru takiego właśnie katalogu programów w świetle potrzeb operacjonalizacji celów strategicznych,

c) spójność programów z projektowanymi kierunkami działań.

Ad.a. Ocena w tym zakresie może być przeprowadzona dopiero po opracowaniu charakteryzowanych programów. Wnioskowanie w zasadzie tylko na podstawie zapowiedzi nie jest tu możliwe.

Ad.b. W grupowaniu programów „operacyjnych” w formę programów „horyzontalnych” tkwi raczej zabieg typu formalnego, niż odnoszenie jakichś wartości merytorycznych. W ogólnej ocenie należy zauważyć, iż programy operacyjne tworzą dobre podstawy wykonawcze strategii. Najtrudniej oczywiście wiązać programy operacyjne ze stabilnym, wysokim tempem wzrostu gospodarki.

Ad.c. Wnikliwa ocena spójności nie jest możliwa z uwagi na brak większych szczegółów dotyczących programów operacyjnych. Można jednak sformułować rysujące się zagrożenia, zestawiając zapowiadane programy operacyjne i skrótowe charakterystyki ich pól interwencji z „kierunkami działań”. Wśród tych ostatnich „zagrożonymi” wydają się być:

- promocja eksportu,
- gospodarowanie przestrzenią,
- ochrona reguł konkurencji,
- wzmacnianie mechanizmów rynkowych w gospodarce,
- pomoc publiczna,
- poprawa warunków bezpiecznego życia i pracy,
- zwiększanie zatrudnialności,
- postęp organizacyjno-techniczny w sektorach gospodarki.

Przewidywana struktura wydatków

Zgodnie z informacjami sygnalizowanymi w tekście NPR, przedstawiana struktura wydatków stanowi wstępną jedynie projekcję, która będzie doprecyzowywana w miarę pojawiania się ustaleń Unii Europejskiej. Uwzględniając to, uwagi dotyczące trafności i spójności tego fragmentu NPR dotyczą:

- 1) Jednym z ważnych założeń dotyczących ocenianego NPR jest to, iż stanowić on ma kompleksowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, który spaja wszystkie przedsięwzięcia i działania o charakterze rozwojowym podejmowane w kraju.
- 2) Opisy ujęte w tej części dokumentu poświęcone są jednak wyłącznie hipotezom dotyczącym środków unijnych i koniecznym do współfinansowania środkom krajowym. Jednym tylko zdaniem kwitowane jest istnienie „priorytetów i działań” finansowanych wyłącznie z krajowych środków publicznych.
- 3) Należy zauważyć w tym miejscu, że wspomniane wyżej ważne założenie odmiennej formuły przygotowywanego NPR wymagałoby znacznie szerszego naświetlenia obszarów wykraczających poza cele polityki Unii Europejskiej.

Instrumenty finansowe

O ile pozytywnie należy oceniać katalog przedstawianych narzędzi finansowych, o tyle ich spójność z całością NPR nie jest dostatecznie jasna. O spójności mogłoby świadczyć udowodnienie w jakim zakresie identyfikowane instrumenty zapewniają sterowalność realizacją planu. Tymczasem stosunkowo obszerny tekst eksponuje charakterystykę istoty wielu narzędzi, bez dostatecznego naświetlania ich związku z wcześniej przedstawianymi elementami planu („priorytety”, a także „kierunki działań”).

Program zmian instytucjonalnych

- 1) W pełni trafny jest, wyrażany w NPR, pogląd o konieczności reform instytucjonalnych w świetle niezbędnego oprzyrządowania ambitnych celów rozwoju kraju.
- 2) Wątpliwość nasuwa jednak zasadność traktowania opisów przedstawianych w tej części dokumentu jako **programu** zmian instytucjonalnych. Przedstawiane w tym względzie opisy nie odpowiadają elementarnym „standardom” programów. Lansowanie poglądu, że NPR ujmuje programy zmian instytucjonalnych (w domyśle, że formułuje sposób rozwiązanie tych problemów) jest nie tylko niezgodne z rzeczywistością, ale także niebezpieczne. Zamiast zobowiązywać stosowne instytucje do przygotowania odpowiednich programów (i taka powinna być formuła tej części NPR), zwalnia je z tego obowiązku twierdzeniem, iż programy takie są. Uważam, że NPR programów takich nie zawiera i zawierać nie może.

Ocena spójności NPR ze strategiami i dokumentami krajowymi

Dla przeprowadzenia tego rodzaju analizy ważne jest spostrzeżenie, że ocena spójności NPR z innymi dokumentami planistycznymi jest przedsięwzięciem niezwykle złożonym:

- 1) pisane są różnym językiem i cechuje je swoisty układ, najczęściej też swoista terminologia,
- 2) różne są horyzonty czasowe,
- 3) strategie problemowe na ogół bardziej detalicznie opisują dany wycinek rzeczywistości,
- 4) analizowane dokumenty, do których odnoszony jest NPR, wcale niekoniecznie muszą być nawzajem spójne.

Bardzo ważne znaczenie dla wykonalności oceny porównawczej, przeprowadzanej w niniejszej części ekspertyzy, było następujące założenie: NPR jest dokumentem (przedsięwzięciem) integrującym strategie sektorowe²⁷ wokół problemów (celów), które autonomicznie są w nim stawiane; NPR nie jest więc syntezą strategii sektorowych. Z takiego założenia wynikają dwa ważne wnioski dla wyników oceny:

²⁷ Przyjmuje się umownie na użytek opracowania, że „strategie sektorowe”, to wszelkie dokumenty planistyczne o długookresowym horyzoncie.

- a) NPR nie musi „dotykać” wszystkiego, co w przedmiotowych strategiach się pojawia.
- b) Żaden element NPR nie może być jednak sprzeczny z jakąkolwiek obowiązującą strategią sektorową.

Nieco inaczej ujmując: NPR jest dokumentem integrującym różne strategie problemowe wokół przyjętych celów rozwoju kraju, a tym samym nie może być dokumentem składającym się z tychże strategii.

Ocena spójności NPR ze strategiami i dokumentami krajowymi przeprowadzona została w przekroju:

- spójność diagnoz (dotyczy zakresu zgodności wniosków, jakie wynikają z przeprowadzonych diagnoz),
- spójność celów,
- spójność priorytetowych obszarów interwencji,
- spójność ram instytucjonalno-finansowych.

Przedmiotem porównań były następujące dokumenty:

- a) Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski
- b) Narodowa strategia rozwoju kultury na lata 2004-2013
- c) Narodowa strategia rozwoju regionalnego na lata 2007-2013
- d) Programy ochrony środowiska
 - Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe
 - Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych
 - Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010 Program wykonawczy do II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002-2010
 - Krajowa strategia Ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań
- e) Polityka energetyczna Polski
- f) Założenia polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r. Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020) Strategia rozwoju transportu na lata 2007-2013 Strategia rozwoju turystyki na lata 2007-2013 Założenia polityki ludnościowej w Polsce

W ocenie ogólnej należy stwierdzić, że:

- 1) NPR wykazuje pełną w zasadzie zbieżność z analizowanym strategiami krajowymi.
- 2) Kierunki rozwoju i projektowane działania opisywane w przyrównywanych dokumentach mają swój ślad w różnych częściach NPR.
- 3) Drobne w zasadzie niezgodności dotyczą:
 - a) W NSRR konkluzje diagnoz zgodne z NPR, ale wnioski na przyszłość inne, tj.:

- NPR: „wyzwaniem stojącym przed NPR na lata 2007-2013 jest zmniejszenie tych różnic [międzyregionalnych; TK] dzięki podnoszeniu konkurencyjności regionów uboższych – w sposób nienaruszający jednak fundamentów wzrostu dotychczasowych liderów”,
 - NSRR: „w odniesieniu do obszaru Polski nieuniknione wydaje się być zwiększenie polaryzacji potencjałów regionów, pogłębianie się rozwarstwienia w poziomie rozwoju poszczególnych województw oraz w poziomie dochodów ludności”.
- b) NPR bardziej „oszczędnie” traktuje krajowe środki publiczne, kosztem funduszy UE w preliminowanych wydatkach na programy ochrony środowiska.
- c) W SROWiR preliminowane środki na realizację zakładanych programów wydają się znacznie przekraczać sumy zakładane w NPR.

Ocena spójności NPR z unijnymi dokumentami programowymi

A New Start for the Lisbon Strategy

Biorąc pod uwagę oceny spójności NPR, trzy istotne sygnały płynące z nowego układu priorytetów nowelizowanej Strategii Lizbońskiej warte są szczególnej uwagi:

- 1) Znikają ważne dla Polski i preferowane wcześniej przez UE obszary interwencji:
 - małe i średnie przedsiębiorstwa,
 - restrukturyzacja przemysłu.
- 2) Pojawia się nowy obszar „bieguny innowacji przemysłu”.
- 3) Do wysokiej rangi podniesiony jest rynek pracy, w tym szczególnie problem pozyskiwania nowych miejsc pracy.

W świetle powyższego, celem zachowania lepszej spójności NPR z „nową” Strategią Lizbońską, stosownej refleksji wymagają następujące pytania:

- czy nowe miejsca pracy nie powinny być jednym z najważniejszych, jeżeli nie najważniejszym priorytetem Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013?
- czy zakładana instrumentalizacja priorytetu „przedsiębiorczość” nie zawiedzie?
- czy zmiana polityki w zakresie „nośników” innowacji (przesunięcie z MŚP na duże bazy przemysłowe) nie powinna skutkować pojawieniem się nowego programu operacyjnego nakierowanego na kreowanie sieci współpracy przemysłów?

European Spatial Development Perspective

Z prawdziwej, w założeniu przez autora niniejszego opracowania, przesłanki: w żywotnym interesie Polski leży poprawa spójności jej przestrzeni z przestrzenią pozostałych krajów członkowskich UE (przede wszystkim starych) wyprowadzić można wniosek: analiza spójności NPR z „Europejską perspektywą ...” w zasadzie pominąć może pytanie o nierespektowanie ustaleń czy zasad, lecz dotyczyć powinna, na ile nasza strategia konsumuje szanse „podpowiadane” przez charakteryzowany dokument.

W nawiązaniu do powyższego:

- a) Wiodący dla ESDP problem równoważenia rozwoju ma swoje mocne odzwierciedlenie w NPR – w różnych przejawach (aspektach), ale z pewną asymetrią skal przestrzennych. Prawie zawsze jest to odnoszone do miast, miast i obszarów otaczających, metropolii, obszarów metropolitarnych, regionów (województw). Prawie niewidoczna jest natomiast skala wielko-przestrzenna, ponadregionalna. Jedynie w RPO „centralnym” jest ten problem zasygnalizowany.
- b) Istotnym przesłaniem ESDP dla naszego NPR jest wykreowanie mechanizmu zmuszającego nasze jednostki terytorialne (regiony, metropolie) do wzajemnego współdziałania w podnoszeniu konkurencyjności swojego potencjału względem otoczenia zewnętrznego.