

Marek W. Kozak*

CZY SPROSTAMY WYZWANIAM?

UWAGI WSTĘPNE NT. *STRATEGII ROZWOJU KRAJU 2007–2015*, WSTĘPNIE ZAAKCEPTOWANEJ PRZEZ RADĘ MINISTRÓW W DNIU 27 CZERWCA 2006 R.

Artykuł poddaje analizie wstępną wersję *Strategii Rozwoju Kraju* na lata 2007–2015 przyjętą przez rząd w czerwcu 2006 r. Jest ona najważniejszym dokumentem planistycznym, od którego skutecznej realizacji w znacznym stopniu może zależeć pozycja konkurencyjna Polski po upływie dekady. Analiza przedstawionej diagnozy, uwarunkowań, celów i priorytetów rozwoju kraju oraz mechanizmu zarządzania prowadzi do wniosku, że jest to strategia nowoczesna i interesująca, a jednak nie dość przełomowa, by zapewnić polskiej gospodarce wysokie miejsce pośród innych krajów UE.

Polska jest w szczególnej sytuacji: akcesja do Unii Europejskiej otworzyła nowe możliwości rozwojowe, podniosła szeroko rozumiane bezpieczeństwo kraju, zaoferowała na najbliższych kilkanaście lat – zapewne po raz pierwszy i ostatni w historii kraju – spore zewnętrzne bezzwrotne środki finansowe na rozwój.

Nasz kraj rozwija się szybko. Wzrost PKB o 5% rocznie robi wrażenie. Jednocześnie jednak Polska coraz bardziej pozostaje w tyle za innymi, szybciej rozwijającymi się krajami, które wraz z nią weszły w 2004 roku do Unii. Świadczy to, że polski system instytucjonalny nie wykorzystuje w pełni potencjału rozwojowego kraju, tak by zapewnić rozwój szybszy niż w unijnych krajach ościennych. Skoro tak, to wysoką jakość polskich strategicznych dokumentów planistycznych należy uznać za jeden, ale nie jedyny, z elementów poprawy systemu instytucjonalnego. W jakim stopniu *Strategia Rozwoju Kraju* (SRK), której projekt wstępnie przyjęła Rada Ministrów w czerwcu 2006 r., spełnia ten warunek?

SRK to z założenia kluczowy dokument polskiej polityki rozwoju, tworzący fundament dla pozostałych dokumentów i przyszłych działań, w tym *Zaktualizowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* i *Narodowej Strategii Spójności* (opisującej kierunki i sposoby wykorzystania środków europejskich; NSS¹). SRK została jednak przygotowana jako ostatni spośród tych dokumentów, zatem jej wpływ na pozostałe jest dyskusyjny (co

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Zob. M.W. Kozak, Recenzja wstępnego projektu *Narodowej Strategii Spójności 2007–2013*, opracowana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, czerwiec 2006.

nie dowodzi, że są one znacząco sprzeczne). Te trzy dokumenty wraz z wykonawczymi programami regionalnymi i sektorowymi tworzą w miarę uporządkowany szkielet planistyczny polityki rozwoju, dający nadzieję na zachowanie ich względnej spójności. Wziąwszy pod uwagę, że niespodziewanie wznowiono prace nad *Narodowym Planem Rozwoju* (NPR), dokumentem wymaganym przez UE w okresie planistycznym 2000–2006, ale zastąpionym na lata 2007–2013 strategią NSS, nadzieja ta maleje, gdyż NSS oraz NPR w oczywisty dla każdego sposób muszą się w przeszło 90% powielać. Już to niedobrze rokuje koordynacji przyszłych działań. Jedno z kluczowych doświadczeń dotychczasowego okresu planistycznego w Polsce polega bowiem na tym, że im więcej wysokich rangą dokumentów regulujących politykę rozwoju, tym mniejsze szanse na jej skuteczne i efektywne wykorzystanie. Mnożenie bytów (często fasadowych) jest poważną wadą polskiego systemu instytucjonalnego od wielu lat.

Analizę SRK należy zacząć od strony formalnej.

Nowatorskim elementem SRK jest uczynienie dokumentu bardziej przyjaznym dla przeciętnego, niekoniecznie fachowego czytelnika. Eksponowanie najważniejszych tez strategii na marginesach stron dobrze temu służy. Wcześniejsze dokumenty oficjalne jakby ignorowały fakt, że hermetyczna terminologia jest poważną barierą w konsultacji i komunikacji społecznej. Zamieszczenie diagnozy rozwoju kraju w załączniku wydaje się posunięciem uzasadnionym ze względu na wielkie ilości danych statystycznych, które byłyby niepotrzebne w głównym tekście. Czy jednak nie należy ponownie rozważyć przywrócenia danych ilościowych (wskaźnikowych) o celach strategii, które niezwykle konsekwentnie usunięto z opisu? W efekcie ich braku prezentacja tych celów brzmi niezwykle ogólnikowo, mało przekonująco. A tu właśnie konkret byłby dla każdego czytelnika niezwykle klarownym wskazaniem zamierów rozwojowych. W SRK np. pisze się, że „Głównym celem strategii jest podniesienie poziomu życia i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin” (s. 19). Dalej wyjaśnia się opisowo, co to znaczy, ale trzeba doczytać do strony 60, żeby się dowiedzieć, że w porównaniu z rokiem 2005, kiedy dochód na głowę mieszkańca wynosił 11,6 tysiąca euro, w 2010 r. dzięki realizacji strategii ma wzrosnąć do 14,6, a w 2015 – 18,6 tysiąca euro. To jest konkret. Każdy Polak chętnie by się też dowiedział, że jego dochód do dyspozycji ma wzrosnąć z 706 zł na głowę w 2004 do 1000 zł w 2010 i 1350 zł w 2015 roku. W tym zatem przypadku konsekwencja w rugowaniu danych statystycznych z tekstu głównego przynosi efekt odwrotny do zamierzonego i zamiast przyczynić się do stworzenia jasnego obrazu, jak Polska będzie wyglądać za 5 i 10 lat, pozostawia czytelnika z ogólnikami z powodu braku konkretnych – czasem wręcz banalnych. Temu ostatniemu sprzyja też unikanie zdecydowanych twierdzeń. O ile wizja (choć bardzo ogólnikowa) jest przekonująca: „Polska w 2015 to kraj o wysokim poziomie i jakości życia (...)”, o tyle dalej rozwija się wizję w sposób sprawiający wrażenie życzeniowego charakteru, zamiast opisu tego, co ma się stać. Stąd wielokrotnie powtarzane raz za razem zwroty w rodzaju: Polska musi..., chcemy, aby..., państwo musi..., Polska powinna... Tymczasem główną wartoś-

cią wizji powinien być możliwie zrozumiały dla każdego i konkretny (w granicach zdrowego rozsądku) obraz kraju w 2015 roku dzięki zrealizowaniu tej strategii. Obecna postulatyczna forma nie czyni SRK dokumentem dostatecznie przekonującym. Na szczęście omawiane tu słabości formy dokumentu są łatwe do skorygowania.

Kwestie formalne i prezentacyjne są oczywiście istotne, ale mniej znaczące niż strona merytoryczna dokumentu. Sytuacja i pozycja kraju w 2015 roku w dużym stopniu zależy od tego, jak dobra będzie diagnoza, a następnie wyprowadzony z niej zestaw celów rozwoju i przypisanych im mechanizmów i instrumentów realizacyjnych.

Warte podkreślenia są twierdzenia SRK, że konieczne są zmiany systemu instytucjonalno-regulacyjnego, że poziom życia zależy od jakości gospodarki, że Polska musi posiadać nowoczesną politykę rozwojową, uwzględniającą filozofię Strategii Lizbońskiej. Niefortunna jest zaś teza, zgodnie z którą „Nowoczesna polityka rozwoju jest konieczna dla racjonalnego wykorzystania szans płynących z członkostwa Polski w Unii Europejskiej” (s. 5). To instrumentalne podejście do naszego członkostwa i rozwoju (rozumianego często jako wydawanie pieniędzy europejskich, tak typowe dla okresu 2004–2006) powinno być wreszcie wyrugowane. A jest zadziwiająco mocno zakorzenione.

Strategia Rozwoju Kraju w omawianej wersji – wbrew zapewnieniom – nie może być w pełni uznana za podstawową przesłankę dla *Narodowej Strategii Spójności*, *Krajowego Planu Strategicznego dla Obszarów Wiejskich* i *Strategii Rozwoju Rybołówstwa* oraz wynikających z nich programów operacyjnych. Powstała, niestety, kilka miesięcy po nich, jest zatem raczej ich streszczeniem niż podstawą. SRK, jeśli ma być istotnie strategią rozwoju kraju, nie powinna się też redukować do programów związanych wyłącznie z politykami europejskimi. Takie znane z minionego okresu zawężenie zakresu dokumentów strategicznych powinno być jak najszybciej wyeliminowane.

Diagnoza powtarza w większości dane znane z wcześniej opublikowanej *Narodowej Strategii Spójności* i rozwija je szerzej w załączniku². Wiele z tych danych byłoby znacznie bardziej czytelnych, gdyby analizować je na tle innych państw, zwłaszcza najbliższych sąsiadów i konkurentów. Cieszy nasze tempo wzrostu (do 5% PKB rocznie, mimo np. słabej koniunktury gospodarki w tak ważnych dla nas Niemczech), ale większość krajów, które weszły z nami do Unii, rozwija się znacznie szybciej. Bez tej wiedzy grozi nam samozachwył, który zawsze jest zagrożeniem dla rozwoju. Sporządzona na podstawie diagnozy analiza SWOT przy całej swej ogólnej trafności także brzmi nieco ogólnikowo. Niektóre informacje stają się też mało czytelne z powodu ogólnikowości, a nawet w ogóle nie powinny się znaleźć w tej części (np. zapowiedź, że rząd zamierza radykalnie zmienić sytuację w administracji publicznej). Do mało

² Należy zauważyć coraz wyższą jakość i spójność diagnoz w polskich dokumentach planistycznych oraz opracowaniach naukowych. Por. np. G. Gorzelak, 2006, „Zróżnicowania regionalne w Polsce i Europie”, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (w druku).

trafnych należy zaliczyć konstatację o wysokiej przedsiębiorczości Polaków, czego dowodem ma być 3,6 mln podmiotów gospodarczych (około 1/3 z nich w ogóle nie działa, tyle że nie wyrejstrowano ich z REGON). Wspomniany na s. 11 wzrost eksportu żywności (większy niż w innych branżach) jest bardzo ważny, ale niższy wzrost eksportu w branżach bardziej nowoczesnych świadczy o utrzymywaniu się strukturalnego zacofania i nienowoczesności gospodarki. Wbrew tezie ze s. 11, przyszłość województw wschodnich (nie Ściany Wschodniej, jak piszą autorzy) w okresie objętym SRK w ograniczonym stopniu zależy od współpracy transgranicznej, za granicą wschodnią bowiem (z wyłączeniem Litwy) nie widać istotnych impulsów rozwojowych. Na s. 12 słusznie zaś pisze się, że Polska nie powinna opierać zdolności konkurencyjnych na niskich kosztach pracy (choćby wcześniejsza diagnoza nie prowadzi do takich wniosków; warto zestroić wnioskowanie).

Spośród wielu bardzo słusznie przedstawionych aspektów zróżnicowania nie wybrano tych decydujących współcześnie o zacofaniu (i nowoczesności). Tymczasem najwięcej nas dzieli od wyżej rozwiniętych krajów właśnie w dziedzinach uznawanych na świecie za kluczowe czynniki rozwoju: B + R, innowacyjność, zasoby ludzkie, przedsiębiorczość. Strategia w związku z tym mogłaby się świetnie obejść bez opisu wielu innych zmiennych (z wyłączeniem ochrony środowiska i infrastruktury strategicznej), koncentrując się zaś na tych kluczowych.

Przedstawione w tekście szanse i zagrożenia rozwoju polskiej gospodarki obejmują istotnie kluczowe kwestie zewnętrzne, ich omówienie jest jednak na ogół nadmiernie ogólne i nie dość konkretne w sformułowaniu skutków dla kraju, np. „(...) wdrażanie Strategii Lizbońskiej będzie dla Polski zarówno dużym wyzwaniem, jak również źródłem przyspieszenia rozwoju gospodarczego”, s. 14. Jak na analizę SWOT (bo niczym innym ta część SRK w gruncie rzeczy nie jest) jest ona miejscami nazbyt ogólna i niezdecydowana.

Bardzo interesującym w założeniu zabiegiem jest sformułowanie dylematów, przed jakimi stoi Polska. Ma to sens oczywiście wtedy, gdy jest sposobem na zwięzłe przedstawienie na tej podstawie rozstrzygnięć, jakie zdecydowano się w tych sprawach przyjąć. Byłaby to wielka siła strategii. Niestety, otrzymujemy tylko listę dylematów, żadnych odpowiedzi. Można też mieć uwagi do niektórych z omówionych dylematów.

Po pierwsze, niektóre czasem są formułowane w sposób nieco nazbyt uproszczony („pieniądze na inwestycje czy edukację”).

Po drugie, należałoby uwzględnić dylematy nie mniej ważne, a może ważniejsze od niektórych wymienionych:

- podnosić komfort życia czy inwestować w rozwój (innowacyjność, przedsiębiorczość, strategiczna infrastruktura)?
- wydawać środki UE na działania socjalne w rolnictwie i innych sektorach czy na rozwój?

Po trzecie, dylemat „czy wspierać regiony silniejsze” nie jest w pełni poprawnie sformułowany, bo nie chodzi o to, czy wspierać, lecz z jakim natężeniem

i jakimi instrumentami. Czyli jak – wreszcie – wdrożyć politykę regionalną, która uwzględnia rzeczywiste zróżnicowania rozwojowe regionów i umie się do nich dostosować. Dylemat, czy wspierać firmy prywatne, brzmi wręcz prowokacyjnie, wzięwszy pod uwagę jawne i ukryte dotacje, jakimi od lat zalewa się nadal niesprywatyzowane sektory przemysłu (zwłaszcza wydobywczego czy stoczniowego). Podsumowując, mimo wielu bardzo trafnych uwag dotyczących diagnozy rozwoju kraju oraz głównych problemów rozwojowych, nie uzyskujemy wyrazistej odpowiedzi, na czym Polska powinna skoncentrować uwagę, by wykorzystać swe mocne strony i przezwyciężyć słabości. Które z problemów są ważne, ale które są ważniejsze i przez to wymagają szybszej bądź intensywnej akcji? Odpowiedź na te pytania winna rozstrzygać nie tylko o sformułowaniu celów, lecz także o charakterze niezbędnych instrumentów i podziale środków finansowych, przynajmniej w teorii³. Co powstało?

Wizja, zgodnie z którą „Polska w 2015 roku to kraj o wysokim poziomie i jakości życia mieszkańców oraz silnej i konkurencyjnej gospodarce, zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy”, nikogo raczej nie porwie, bo sformułowano ją nazbyt ogólnikowo. Wolałbym np., żeby mowa w niej była o nowoczesnych, nie tylko nowych miejscach pracy. Wcześniejsza diagnoza nie zachęcała do myślenia o silnej i konkurencyjnej gospodarce, zatem wizja, jeśli ma mieć wpływ na myślenie i zachowanie ludzi, winna przemówić bardziej konkretnym językiem. I czy ten obszar winien być opisywany deklaratywnie (musi, powinno, chcemy)?

Po przedstawieniu wizji cel sformułowany został następująco: „Głównym celem strategii jest podniesienie poziomu życia i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin”. Osiągnięciu tego celu służyć ma realizacja sześciu priorytetów strategicznych:

- 1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- 2) poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,
- 3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości,
- 4) budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,
- 5) rozwój obszarów wiejskich,
- 6) rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Każdy z tych priorytetów składa się z kolei z działań służących jego wykonaniu. Nie jest jasne, czy kolejność na liście priorytetów ma jakieś znaczenie. Szkoda, bo przedstawione priorytety, jeśli pominąć rozwój obszarów wiejskich (który nie powinien być traktowany odrębnie od rozwoju regionalnego), dobrze odpowiadają potrzebom rozwoju. Podobnie działania służące ich wypełnieniu, aczkolwiek można mieć uwagi do niektórych z nich.

W odniesieniu do priorytetu 1 należy zwrócić uwagę, że sektor B + R (podobnie jak sektor usług ochrony zdrowia) cierpi przede wszystkim z powodu swej niskiej jakości, co czyni go nieatrakcyjnym dla biznesu (i nauki światowej). Bez

³ Jak się okazuje, nie będzie miała ona znaczenia, środki podzielono bowiem między programy operacyjne, zanim powstał pierwszy zarys SRK.

gruntownej reformy instytucjonalnej zwiększenie nakładów na B + R przyniesie raczej wzrost marnotrawstwa niż poprawę sytuacji. Zamykanie najgorszych placówek, co zapowiada się w SRK, nie może zastąpić zmian mechanizmu promowania innowacyjności. Podobnie jak w większości państw, innowacyjność gospodarki zależy od nakładów na B + R nie tyle sektora publicznego, ile prywatnego. Trzeba zatem przede wszystkim stworzyć mechanizm prostych i skutecznych zachęt dla firm sektora prywatnego, zarówno jako twórców, jak i konsumentów innowacji.

Nieco jaśniejszego podejścia wymaga kwestia prywatyzacji, sam tytuł działania bowiem „restrukturyzacja tradycyjnych sektorów przemysłowych i prywatyzacja” sugeruje, że prywatyzacja nie obejmie tradycyjnych sektorów przemysłowych. Po 16 latach restrukturyzacji strategia nie może nie odpowiedzieć na pytanie, jaka część przemysłu (i przedsiębiorstw) pozostanie w rękach państwa w 2015 roku, albo które sektory są uważane za strategiczne i w jakim stopniu pozostaną państwowe.

Nadmierną rolę przypisuje się rybołówstwu, które wytwarza znikomą część dochodu narodowego. Zdaje się, że takie uhonorowanie wynika głównie z powodu istnienia wspólnej polityki rybołówstwa. Ale – skoro podtrzymujemy elementy podejścia sektorowego – czemu podobnej lub większej wagi nie przywiązać np. do gospodarki turystycznej, która wytwarza znacznie więcej dochodu niż rolnictwo i rybołówstwo razem wzięte, rozwija się niezwykle dynamicznie i jest głównym eksporterem w polskiej gospodarce? Generalnie rzecz biorąc, relikty podejścia sektorowego powinny być ograniczane w strategii, zwłaszcza gdy nie dotyczą sektorów przyszłościowych.

Jeśli chodzi o priorytet 2 (poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej), to osiągnięcie formułowanych w nim działań zależy przede wszystkim od jakości państwa, prawa, administracji publicznej, tymczasem w tej części o reformie instytucjonalnej nie wspomina się ani słowem. Nie można też oczekiwać poprawy transportu kolejowego bez radykalnej restrukturyzacji grupy PKP i liberalizacji rynku.

W przypadku priorytetu 3 (wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości) pożądaną rzeczą byłoby bardziej konkretne przedstawienie zakresu i tempa zmian, zwłaszcza w odniesieniu do obniżania pozapłacowych kosztów pracy, jak też liberalizacji kodeksu pracy.

Priorytet 4 (budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa) dotyka kwestii tak poświadanych, że chciałoby się jedynie wiedzieć więcej o sposobie ich operacjonalizacji.

Priorytet 5 (rozwój obszarów wiejskich) i 6 (rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej) powinny być zintegrowane jako jeden spójny obszar interwencji. W świetle nauki, przeciwstawienie wsi miastu nie oddaje w pełni charakteru problemu różnicowań terytorialnych, jakie kształtują się współcześnie. Polska wieś – pomijając obszary zagrożone marginalizacją, zwłaszcza popegeerowskie – bardzo szybko podnosi standard cywilizacyjny i podlega procesom urbanizacji. Obszar, w którym rzeczywiście narastają różnice, dotyczy relacji

aglomeracje–reszta kraju. To małe i średnie miasta, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych, relatywnie tracą na znaczeniu i coraz bardziej oddalają się od wielkich miast, zarówno ze względu na strukturę ekonomiczną, jak i poziom życia. Dlatego też rozdzielanie polityki rozwoju obszarów wiejskich od polityki rozwoju regionalnego jest decyzją co najmniej kontrowersyjną, która zasługuje na debatę i rewizję. Tym bardziej że sformułowane w SRK cele polityki rozwoju regionalnego (zwanej wymiennie polityką regionalną) tworzą dobre ramy dla rozwoju kraju w ujęciu terytorialnym, nawet jeśli nie ma tu jasnej odpowiedzi na sformułowany wcześniej dylemat, jakie regiony i obszary wspierać przede wszystkim. Warto zwrócić uwagę, iż SRK (w ślad za innymi dokumentami planistycznymi) zauważa rolę głównych ośrodków miejskich Polski wschodniej i przewiduje ich wsparcie. Podobnie wskazuje na potrzebę wykorzystania szans rozwoju głównych polskich aglomeracji, które przesądzą dziś o konkurencyjności i poziomie rozwoju kraju i regionów. Na wyróżnienie zasługuje też – w SRK tylko zarysowany – program operacyjny *Polska Wschodnia*, niewątpliwie najbardziej nowatorski program rozwoju w ostatnich latach.

Bardzo cenne jest wskazanie kierunkowych obszarów wsparcia rozwoju poszczególnych województw w ramach polityki regionalnej państwa. To zapowiedź nowej jakości we współkształtowaniu polityki rozwoju w ujęciu przestrzennym i uzgadnianiu priorytetów rozwojowych między centrum a regionami. Byłoby rzeczą pożądaną zarysowanie sposobu włączenia tego podejścia w konstruowanie programów operacyjnych i innych działań finansowanych z budżetu centralnego.

W rozdziale zatytułowanym „Uwarunkowania realizacji celów strategii” za główny warunek słusznie uważa się poprawę (wolałbym: gruntowną reformę) systemu instytucjonalno-regulacyjnego. Niestety, zapowiadane zmiany sformułowano nazbyt ogólnikowo, by móc ocenić, czy rzeczywiście nastąpi przekształcenie (i jakie) w stosunku do stanu obecnego. Przez „dobre prawo” czy „efektywne państwo” każdy rozumie pewnie coś odmiennego. Chciałoby się wiedzieć, czy model polskiej administracji po reformie będzie bliższy modelowi szwedzkiemu czy francuskiemu. A może brytyjskiemu lub niemieckiemu? Nie wiadomo też, dlaczego nie udało się przetłumaczyć na polski terminów takich jak *good governance* czy *better regulations*.

Część omawiająca finansowanie SRK aż nadto wyraźnie pokazuje, że strategia została przygotowana głównie z myślą o wykorzystaniu środków polityki spójności Unii Europejskiej. Wkład krajowy określono na poziomie 18,4% (czyli blisko minimalnego limitu współfinansowania wymaganego przez przepisy unijne). Podobnie zatem jak w okresie 2004–2006, rozwój kraju uzależnia się od środków europejskich, konsekwentnie minimalizując nakłady własne. Tymczasem środki publiczne dostępne w Polsce na rozwój są niewątpliwie znacznie większe niż owe 18,4% (czyli 16,3 mld euro) w okresie 2007–2013. Gdzie zatem są te środki? Dlaczego nie uwzględniono ich w SRK? Jaki wpływ mieć będzie ich wydanie na osiągnięcie celów strategicznych? Jaka część rzeczywiście zostanie wydatkowana na przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym?

A są to niemałe kwoty, jeśli pamiętać, że niektóre instytucje mają tak wielką potrzebę przecięcia obszarów chronionych nad Rospudą wielkimi estakadami, że są gotowe finansować to przedsięwzięcie ze środków własnych, rezygnując ze środków UE. Moim zdaniem strategia powinna dać szacunkowy, ale wreszcie kompletny obraz publicznych środków finansowych dostępnych na rozwój. Ograniczenie analizy wyłącznie do dofinansowania z funduszy europejskich nie daje pełnego obrazu finansów, a zatem utrudnia ocenę wykonalności i efektywności SRK i stawia pod znakiem zapytania kompletność obrazu instrumentów i środków, które rzeczywiście w skali kraju możemy przeznaczać na rozwój⁴.

Strategia w ogóle jest strukturalnie bardziej rozbudowana w częściach dotyczących zagadnień ujętych w *Narodowej Strategii Spójności*, czyli wykorzystania środków Unii Europejskiej na potrzeby restrukturyzacji i rozwoju kraju. Można oczekiwać, że SRK zdefiniuje i bliżej omówi także te obszary, które w NSS się nie mieszczą, czyli takie, które mają znaczenie dla rozwoju kraju, ale – z jakichkolwiek przyczyn – będą mogły być osiągnięte wyłącznie dzięki środkom własnym. Uważam też, że strategia nie powinna zostawiać bez odpowiedzi pytania o strukturę alokacji środków pomiędzy zasoby ludzkie, przedsiębiorstwa i infrastrukturę. Im więcej wydatków na infrastrukturę niestrategiczną, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że nastąpi przyspieszenie rozwoju i poprawa pozycji konkurencyjnej kraju.

Tam, gdzie mowa o systemie realizacji strategii, zabrakło konkretów. Zabrakło kryteriów oceny zgodności polityk i strategii, chociaż to jeden z kluczowych problemów słusznie wymienianych w tekście. Mechanizm koordynacji (nawiasem mówiąc, dotyczący działań już prowadzonych od dawna, programy operacyjne przygotowano bowiem, nie czekając na rozstrzygnięcia SRK) jest ogólnikowy i przypomina w swym zarysie rozwiązania z okresu 2004–2006, zwłaszcza w odniesieniu do centralizacji i rozbudowanych ciał opiniodawczych, które tak złą rolę odegrały w mijającym okresie⁵. Zabrakło w opisie miejsca dla podejścia menedżerskiego, dla włączenia instytucji prywatnych, które w wielu przypadkach są znacznie lepiej przygotowane do realizacji konkretnych działań niż administracja państwowa. Najwyraźniej model zarządzania nadal oparty jest na głębokim przekonaniu, że administracja (zwłaszcza centralna) nie tylko najlepiej zaplanuje, lecz także własnoręcznie wykona zadania. To jest podejście, którego słabość wyszła w pełni na jaw w okresie 2004–2006. Pora, żeby rozdzielić wreszcie decyzje strategiczne od operacyjnych, włączyć instytucje prywatne w realizację poszczególnych działań, jasno określić zakresy obowiązków i rozliczać bezwzględnie z ich wykonania. Polska administracja ma silną skłonność do

⁴ Dotąd podjęto tylko kilka prób szacowania środków na cele rozwojowe w budżecie państwa (przez co tu rozumiem także budżety samorządowe). Ostatnio w ujęciu regionalnym zob. np. M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, 2005, *Dochoody i wydatki publiczne. Analiza regionalna*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Zwraca uwagę niebezpieczne dla strategii zjawisko trwającego przez kilka lat niskiego i malejącego poziomu nakładów inwestycyjnych. Założenie, że można to skompensować środkami unijnymi, byłoby niewłaściwe.

⁵ Zob. np. M.W. Kozak, 2006, „System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.

obrony nawet najgorszych, ale wcześniej przez nią zatwierdzonych projektów, byle tylko uniknąć odpowiedzialności za wcześniejszą nietrafną merytorycznie decyzję. Otóż, po pierwsze, urzędnicy muszą mieć prawo do popełniania błędów: łatwiej będzie można ich uniknąć w przyszłości i eliminować ich skutki⁶. A jak wiadomo, błędów nie popełnia tylko ten, kto nic nie robi. Po drugie, nie należy – jak to czyniono dotąd – łączyć kryteriów merytorycznych i politycznych („interes społeczny”) w wyborze projektów i decyzjach realizacyjnych. Strategia nie musi wchodzić w szczegóły, ale powinna jasno określić kluczowe wytyczne zmian systemu zarządzania w stosunku do okresu 2004–2006. Inaczej grozi nam równie złe zarządzanie, ale skutki będą nieporównanie gorsze, bo w znacznie większej skali.

Niezwykle trudnym przedsięwzięciem jest analiza i ocena wartości docelowych wskaźników osiągania celów SRK, przedstawionych w tabeli na s. 60–61. Składa się na to kilka przyczyn.

Po pierwsze, słabo zarysowane wcześniej warunki otoczenia. Polska nie jest samotną wyspą. Jeżeli inne kraje, które wraz z nami weszły do Unii, zachowają tak wysoką dynamikę rozwojową jak dotąd (a dlaczego nie?), to średnie roczne tempo wzrostu PKB w Polsce na poziomie 5% należy uznać za wynik relatywnie niezadowolający, oznaczający dalsze względne pogarszanie pozycji kraju w UE. Ale być może jest to właśnie wskaźnik realistyczny, zakładający z góry brak istotnych reform.

Po drugie, niektóre wskaźniki nie znajdują wsparcia we wcześniejszych partiach strategii, np. czy istotnie, przy takiej strukturze celów i działań, możliwe jest doprowadzenie do wzrostu nakładów na B + R do poziomu 2,5% PKB? Trudno znaleźć w strategii istotne przesłanki po temu.

Po trzecie, wykonalność tej strategii, jak to bardzo słusznie podkreśla się wielokrotnie w tekście, zależy od reformy systemu instytucjonalnego. Strategia nie daje jednak klarownej odpowiedzi, jak daleko sięgną reformy, kiedy zostaną wprowadzone, czego konkretnie będą dotyczyć. Sądzę, że gdyby wykonać radykalną reformę instytucjonalną, cele zostałyby osiągnięte z nadatkiem, a Polska wróciłaby do grona liderów transformacji i rozwoju. Za przykład niech posłużą niezbyt imponujące wskaźniki dotyczące zmiany struktury agrarnej: bez reformy KRUS oraz rezygnacji z instrumentów polityki rolnej o charakterze socjalnym nierealistyczne byłoby oczekiwanie większych zmian.

Po czwarte, wskaźników tych jest dużo, co zapewne stanowi konsekwencję rozproszenia celów szczegółowych. W przypadku priorytetu 4 zdaje się, że w ogóle nie wiadomo, jak mierzyć integrację i bezpieczeństwo wspólnoty – stąd wielość wskaźników. Oczywiście, każda propozycja ma swoje wady i zalety, ale być może warto ograniczyć wskaźniki do niewielu, za to odnoszących się do spraw najważniejszych, np. ilustrujących poziom i dynamikę PKB, wskaźnik zatrudnienia, innowacyjność, autostrady, wyższe wykształcenie.

⁶ Dzięki takiemu rozwiązaniu ma szansę wzrosnąć urzędnicza aktywność skierowana bardziej na osiąganie celów niż na zabezpieczanie się przed możliwą odpowiedzialnością za decyzje poprzez mnożenie zespołów i komitetów już to „koordynacyjnych”, już to „opiniujących”.

Podsumowując, można ocenić, że na poziomie ogólnym wstępna *Strategia Rozwoju Kraju* jest dokumentem stanowiącym bardzo dobry punkt wyjścia do przygotowania ostatecznej wersji. Jest świadectwem stałego postępu polskiej myśli rozwojowej. Dysponuje dobrą diagnozą, skoncentrowaną na najważniejszych współcześnie kwestiach ekonomicznych i społecznych, pozostawiając bardziej szczegółowe informacje w załączniku. Wprowadza do polskiej praktyki nową metodę prezentacji ułatwiającą zapoznanie się z głównymi ustaleniami. Zawiera elementy niewątpliwie nowatorskie. Zarazem jednak pozostawia wiele pytań i wątpliwości.

Strategia trafnie wskazuje na zjawiska w otoczeniu, które mogą mieć wpływ na polską gospodarkę, ale na ogół unika odpowiedzi wprost, na czym będzie on polegać. Formułuje dylematy rozwojowe, ale nie dokonuje wyraźnego wyboru żadnej opcji. Definiuje cele i wskaźniki, ale wobec braku odniesień międzynarodowych, zwłaszcza do sąsiadów i bezpośrednich konkurentów, czytelnik spoza grona specjalistów nie ma podstaw, by trafnie ocenić strategię. SRK bardzo celnie identyfikuje nieefektywny system instytucjonalny jako główną przeszkodę w osiągnięciu celów strategii, ale nie wykracza poza ogólniki, gdy mowa o kierunkach jego przekształceń⁷. Strategia jest oszczędna – nie przeznaczając wszystkich dostępnych środków na rozwój, ogranicza się tylko do środków finansowych Unii Europejskiej oraz wymaganego przez przepisy unijne minimalnego współfinansowania. Pomimo wszelkiej ostrożności wymaganej przy ocenie tej strategii, nie ma wątpliwości, że nie jest to strategia przełomu, a raczej kontynuacji. Jest tak ostrożna, że właściwie chyba nie można jej nie zrealizować.

Czy najbiedniejszy kraj Unii Europejskiej może sobie pozwolić na dobrą strategię rozwoju, zbliżoną do innych państw europejskich? Nie może. Musi mieć lepszą, i to dużo lepszą. Bardziej lizbońską niż Lizbona; rezygnującą świadomie z wydawania pieniędzy na cele niezwiązane bezpośrednio z rozwojem w XXI wieku. Jednym z ważniejszych kierunków usprawnień winno też być poszerzenie obszaru planistycznego o kwestie wykraczające poza *Narodową Strategię Spójności*.

Omawiana strategia nie ma wielkiego wpływu na kształtowanie dokumentów operacyjnych, powstała bowiem zbyt późno. Nie znaczy to jednak, że można z niej zrezygnować. Wręcz przeciwnie, bez ambitnej, odważnej i dobrze zaprojektowanej strategii dalszy rozwój kraju będzie wypadkową różnych działań, dla których oceny zabraknie wytycznych i miary, jaką powinna dawać strategia. Strategia ta nie powinna wszakże ani ukrywać prawdy o sytuacji kraju w ujęciu porównawczym, ani tym bardziej ograniczać się jedynie do uzasadniania celowości programów operacyjnych UE.

Polska będzie za kilka lat na pewno innym krajem. Bez radykalnych zmian w polityce rozwoju ma szanse mimo to pozostawać najbiedniejszym krajem Unii. Omawiana strategia jest dobrym dokumentem, ale to już nie wystarcza,

⁷ Oczywiście, strategia nie jest dokumentem stosowanym do szczegółowego projektowania systemu instytucjonalnego i zarządzania, ale powinna wskazać kluczowe rozwiązania, jakie mają być wprowadzone, wskazać kotwice systemowe.

by trwale przewyciężyć zacofanie kraju, ma ono bowiem charakter względny i zależy w równym stopniu od naszych działań, jak i od działań konkurencji.

SHALL WE MEET THE CHALLENGE?

Article analyses draft version of the National Development Strategy 2007–2015 adopted by the GoP in June 2006. This is the most important planning document. Its implementation may to a large extent influence competitive position of Poland within a decade. Analysis of presented diagnosis, objectives and priorities and outlined delivery mechanism leads to a conclusion that it is modern and interesting strategy, however not ambitious enough to ensure that Polish economy takes high place among other EU countries.